

**AFRICA
DEVELOPMENT
AFRIQUE ET
DEVELOPPEMENT**

Vol. XXXII, No. 1, 2007



**AFRICA DEVELOPMENT
AFRIQUE ET DÉVELOPPEMENT**

Editor-in-Chief/Rédacteur en chef

Francis B. Nyamnjoh

Managing Editor

Sulaiman Adebawale

Editorial Advisory Board/Comité editorial consultatif

Mustapha Al Sayyid	Cairo University, Egypt
Yusuf Bangura	UNRISD, Geneva, Switzerland
C.L.S. Chachage	University of Dar-es-Salaam, Tanzania
Teresa Cruz Silva	Universidade Eduardo Mondlane, Mozambique
Enwere Dike	Nnamdi Azikiwe University, Awka, Nigeria
James Ferguson	Stanford University, USA
Georges Kobou	University of Douala, Cameroon
Piet Konings	African Studies Centre, Leiden, The Netherlands
Marnia Lazreg	City University of New York, USA
Takwiwaa Manuh	IAS University of Ghana
Michael Neocosmos	University of Pretoria, South Africa
Dessaiegn Rahmato	Forum for Social Studies, Ethiopia
Nouria Ramaoun	CRASC, Oran, Algérie
Lloyd Sachikonye	Institute of Development Studies, Zimbabwe
Fatou Sow	Université Cheikh Anta Diop, Senegal
Kees van de Waal	University of Stellenbosch, South Africa
Samuel Wangwe	Economic and Social Research Foundation, Tanzania

Typeset by Daouda Thiam

Cover designed by Aissa Djonne

Printed by Imprimerie Saint Paul, Dakar, Senegal

**AFRICA DEVELOPMENT
AFRIQUE ET DEVELOPPEMENT
Vol. XXXII, No. 1, 2007**

**A Quarterly Journal of the Council for the
Development of Social Science Research in Africa**

**Revue trimestrielle du Conseil pour le développement
de la recherche en sciences sociales en Afrique**

CODESRIA would like to express its gratitude to the Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA/SAREC), the International Development Research Centre (IDRC), Ford Foundation, MacArthur Foundation, Carnegie Corporation, NORAD, the Danish Agency for International Development (DANIDA), the French Ministry of Cooperation, the United Nations Development Programme (UNDP), the Netherlands Ministry of Foreign Affairs, Rockefeller Foundation, FINIDA, CIDA, IIEP/ADEA, OECD, OXFAM America, UNICEF and the Government of Senegal for supporting its research, training and publication programmes.

Le CODESRIA exprime sa profonde gratitude à la Swedish International Development Corporation Agency (SIDA/SAREC), au Centre de Recherche pour le Développement International (CRDI), à la Ford Foundation, à la Fondation MacArthur, à la Carnegie Corporation, au NORAD, à l'Agence Danoise pour le Développement International (DANIDA), au Ministère Français de la Coopération, au Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD), au Ministère des Affaires Etrangères des Pays-Bas, à la Fondation Rockefeller, à FINIDA, CIDA, IIEP/ADEA, à l'OCDE, à Oxfam America, à l'UNICEF, ainsi qu'au Gouvernement du Sénégal pour le soutien apporté aux programmes de recherche, de formation et de publication du Conseil.

Africa Development is the quarterly bilingual journal of CODESRIA. It is a social science journal whose major focus is on issues which are central to the development of society. Its principal objective is to provide a forum for the exchange of ideas among African scholars from a variety of intellectual persuasions and various disciplines. The journal also encourages other contributors working on Africa or those undertaking comparative analysis of Third World issues.

Africa Development welcomes contributions which cut across disciplinary boundaries. Articles with a narrow focus and incomprehensible to people outside their discipline are unlikely to be accepted. The journal is abstracted in the following indexes: *International Bibliography of Social Sciences (IBSS)*; *International African Bibliography*; *African Studies Abstracts Online*; *Abstracts on Rural Development in the Tropics*; *Cambridge Scientific Abstracts*; *Documentation en Afrique*; *A Current Bibliography on African Affairs*, and the *African Journals Online*. Back issues are also available online at www.codesria.org/Links/Publications/Journals/africa_development.htm

Afrique et Développement est un périodique trimestriel bilingue du CODESRIA. C'est une revue de sciences sociales consacrée pour l'essentiel aux problèmes de développement et de société. Son objectif fondamental est de créer un forum pour des échanges d'idées entre intellectuels africains de convictions et de disciplines diverses. Il est également ouvert aux autres chercheurs travaillant sur l'Afrique et à ceux se consacrant à des études comparatives sur le tiers monde.

Afrique et Développement souhaite recevoir des articles mobilisant les acquis de différentes disciplines. Des articles trop spécialisés ou incompréhensibles aux personnes qui sont en dehors de la discipline ne seront probablement pas acceptés. Les articles publiés dans le périodique sont indexés dans les journaux spécialisés suivants: *International Bibliography of Social Sciences*; *International African Bibliography*; *African Studies Abstracts Online*; *Abstracts on Rural Development in the Tropics*; *Cambridge Scientific Abstracts*; *Documentation en Afrique*; *A Current Bibliography on African Affairs*, et *African Journals Online*. Les numéros disponibles de *Afrique et Développement* peuvent être consultés à l'adresse suivante: www.codesria.org/Link/Publications/Journals/africa_development.htm.

All editorial correspondence and manuscripts should be sent to:

Tous les manuscrits et autres correspondances à caractère éditorial doivent être adressés au:

Editor-in-chief/Rédacteur en Chef

Africa Development / Afrique et Développement

CODESRIA, Av. Cheikh Anta Diop x Canal IV B.P. 3304, Dakar, 18524 Sénégal.

Tel: +221 825 98 22 / 825 98 23 - Fax: +221 824 12 89

Email: publications@codesria.sn or codesria@codesria.sn

Web Site: www.codesria.org

Subscriptions/Abonnement

(a) African Institutes/Institutions africaines:	\$32 US
(b) Non African Institutes/Institutions non africaines	\$45 US
(c) Individual/Particuliers	\$30 US
- Current individual copy / Prix du numéro	\$ 7 US
- Back issues / Volumes antérieurs	\$10 US

Claims: Undelivered copies must be claimed no later than three months following date of publication. CODESRIA will supply missing copies when losses have been sustained in transit and where the reserve stock will permit.

Les réclamations: La non-réception d'un numéro doit être signalée dans un délai de trois mois après la parution. Nous vous ferons alors parvenir un numéro de remplacement dans la mesure du stock disponible.

ISSN 0850 3907

Contents / Sommaire
Vol. XXXII, No. 1, 2007

Oil and Security in Nigeria: The Niger Delta Crisis Olayiwola Owolabi & Iwebunor Okwechime	1
The African Union and Conflict Management Isaac Olawale Albert	41
The ECOWAS Court and the Politics of Access to Justice in West-Africa Adewale Banjo	69
District Assemblies in a Fix: The Perils of Self-Seeking Tendencies in Decentralisation Policy Reforms in Malawi Blessings Chinsinga	89
La Différence dans le système du même. Contribution philosophique à l'approche genre Béatrice Faye	113
Genre et commerce équitable au Cameroun Gérard Tchouassi	145
Commerce et système d'information: Le cas des vendeurs de pagnes à Brazzaville (Congo) Mathias Marie A. Ndinga	161



Oil and Security in Nigeria: The Niger Delta Crisis

Olayiwola Owolabi
& Iwebunor Okwechime*

Abstract

This paper examines oil and security in Nigeria, with special reference to the crisis-ravaged Niger Delta. Its focus on the Niger Delta and its festering crisis stems from that region's critical importance to Nigeria. As the nation's treasure base, the Niger Delta provides over 80 percent of government revenues, 95 percent of export receipts, and 90 percent of foreign exchange earnings. Also, the bulk of Nigeria's bio-diversity and some of her best human resources are derived from the Niger Delta. This paper posits that beyond the well-known threats to the security of the Nigerian state, the lingering crisis in the country's oil-producing areas is a grave threat to human security in that region. Since poverty, environment and food security are key to national security, the ruthless exploitation and destruction of the natural environment upon which the inhabitants of the Niger Delta depend for their livelihood and sustenance pose major threats to human security in that region and, by implication, to the Nigerian state. The paper suggests that to resolve the crisis, government policy on petroleum should be more inclusive, taking into consideration the peculiar problems and needs of the oil-producing areas, as well as those of the Nigerian state and the oil industry itself.

Résumé

Cet article examine le pétrole et la sécurité au Nigeria, en mettant l'accent sur le Delta du Niger, une région ravagée par la crise. La référence au Delta du Niger, avec cette crise de plus en plus grave, s'explique par l'importance que revêt cette région pour le Nigeria. En tant que source de trésor pour le pays, le Delta du Niger fournit 80 pour cent des revenus du gouvernement, 95 pour cent des

* Until his untimely death, Owolabi was at the the Department of International Relations, Obafemi Awolowo University, Ile-Ife, Nigeria.

** Okwechime is a doctoral student at the Department of International Relations, Obafemi Awolowo University, Ile-Ife, Nigeria.

recettes d'exportation, 90 pour cent des revenus du commerce extérieur. De même, une bonne partie des ressources de la biodiversité du Nigeria et certaines de ses meilleures ressources humaines proviennent du Delta du Niger. L'article pose en principe l'idée qu'au-delà des menaces évidentes qui pèsent sur la sécurité de l'État du Nigeria, la crise persistante dans les zones pétrolières du pays constitue une menace sérieuse contre la sécurité humaine dans cette région. Étant donné que la pauvreté, l'environnement et la sécurité alimentaire sont des facteurs clés de la sécurité nationale, l'exploitation et la destruction sauvages de l'environnement naturel dont les habitants du Delta du Niger dépendent pour leurs moyens de subsistance constituent des menaces graves pour la sécurité humaine dans cette région et, par conséquent, pour la sécurité de l'État nigérian. Vu cette situation, l'article suggère, pour la résolution de cette crise, que la politique pétrolière du gouvernement soit plus solidaire, en prenant en compte les problèmes et les besoins spécifiques des zones riches en pétrole, de même que ceux de l'État nigérian et de l'industrie pétrolière elle-même.

Introduction

Oil is, undoubtedly, the major contributor to Nigeria's economic growth and development. At independence in 1960, Nigeria had become self-sufficient in the production of crude oil following its discovery at Oloibiri in the Niger Delta in 1956 (Watts and Lubeck 1983: 106). Since then, the country's fortunes have depended on the oil industry, which has effectively replaced agriculture in revenue yield. In fiscal terms, oil has also increased the strength of the federal government. In fact, oil revenues currently account for 80 percent of government revenues, 95 percent of export receipts and 90 percent of foreign exchange earnings (Douglas et al. 2003).

Although oil has brought significant expansion to Nigeria's economy, there has been no structural development; a situation which successive military administrations in Nigeria have worsened due to their inconsistency, languid enforcement, and implementation of oil policy. Today, the truth is that the oil industry is confronted with a crisis arising from the actions and inactions of the oil multinational corporations, with severe implications for Nigerian state security and that of the inhabitants of the embattled oil-rich region.

It is against this background that this paper focuses on oil and security, with particular emphasis on the ongoing crisis in the Niger Delta. In the light of the seriousness of the threats posed to the Nigerian state and the inhabitants of the region, in particular, it argues that there is a need for the Nigerian government to make its oil policy and legislation more responsive to the demands and peculiar needs of the oil-producing minorities of the Niger Delta. In this regard, oil policy and legislation, it is argued, should be inclusive enough so as to ensure that the people are encouraged to be more actively involved in the activities of the oil multinationals' operations in their communities.

The paper is structured into nine related sections. This introduction previews the general argument in the article. This is followed by a conceptual clarification of the term security. Next is a historical overview of the River Niger Delta. In the fourth section, the impact of oil industry operations on the Niger Delta is briefly examined. The fifth section examines the salient issues in the on-going crisis in the Niger Delta, while the sixth highlights the implications of the crisis for Nigerian security. In the seventh section, an attempt is made to situate the ongoing crisis in the Delta region within the broader context of the crisis of the nation-state project in Africa and the location of Nigeria within that context. The penultimate section of the paper highlights the need for an inclusive oil policy as a way forward in the resolution of the crisis. The ninth and final section sums up the argument in the paper.

Conceptualising security in the Niger Delta

Since the end of the Cold War, the scope of security studies has broadened considerably. Consequently, the concept of security is no longer defined in the conventional state-centric, realist fashion. It has assumed a more radical approach, which, incidentally, in the context of our study, offers a more expansive understanding of the concept. Indeed, it is now widely accepted that security is not only about defending the sovereignty of a state, but also protecting the human ecosystem from the destructive effects of economic development, for the benefit of both the present and future generations.

The significance of this approach lies in the fact that it focuses attention on sources of harm other than just military threats to states and their citizens (Griffiths and O'Callaghan 2002). States in the international system seek to promote economic development for the well-being of their population. Although economic development entails costs and benefits, the idea of sustainable development, for a long time, had been on the back burner of development discourses. An effect of this was that the international community took little notice of the relationship between the environment and economic development. This situation encouraged the multinational corporations to exploit the natural resources of Third World countries, without paying due regard to environmental protection and the need for sustainable development.

It was the United Nations, through its 1992 Conference on Environment and Development (UNCED), otherwise called the Rio Earth Summit, that championed the cause of promoting and operationalising the concept of sustainable development, thereby changing the way the international system looked at the relationship between the environment and development (Chasek, 2000:378). Griffiths and O'Callaghan (2002:291) have buttressed the inter-linkage between the environment, economic development and human security:

This more radical approach to the issue of human security reflects a more holistic concern with human life and dignity. The idea of human life invites us to focus on the individual's need to be safe from hunger, disease, and regression, as well as protected against events likely to undermine the normal pattern of everyday existence. It also implies a need for significant redistribution of wealth from the rich to the poor countries.

Subsuming the issue of human security under security studies offers significant insights into the ways the activities of other non-state actors in the international system can pose a threat to the security of human beings. In this regard, Scott Pegg (1999) has emphasised the role of multinational corporations as sources of direct security threats to the people. Security threats, he argued, come from multinational corporations through their close relationships with repressive state institutions.

Nigeria is such a country with repressive state institutions. And the Niger Delta is the theatre where these repressive state institutions, at the behest of the oil multinational corporations, inflict their obscene brutalities on the helpless inhabitants of the oil communities. It is fair to observe that the human security issue in the Niger Delta crisis is multidimensional and largely centres on the impact of oil industry activities on a people whose agro-based livelihoods are dependent on the environment. Ken Saro-Wiwa made the following cogent observations regarding the human security problem generated by the operations of Shell in his embattled community, Ogoni. According to him:

The Ogoni are embattled and imperilled. Since oil was discovered in the area in 1958, they have been victims of a deadly ecological war in which no blood is spilled, no bones are broken and no one is maimed. But the people die all the time. Men, women and children are at risk; plants, wild life and fish are destroyed, the air and water are poisoned, and finally the land dies. Today Ogoni has been reduced to a waste land (1995:131).

Indeed Saro-Wiwa's poignant observations bring into sharp focus the issue of human security in Nigeria's oil-bearing communities and their implications for the nation-state project in Nigeria. It is abundantly clear from the foregoing that Shell's activities actually pose serious threats to the very existence of the oil-producing communities. With polluted and degraded environment, farmers and fisher folk are facing an uphill struggle trying to eke out an existence. In these circumstances, Griffiths and O'Callaghan's (2002) assertion that human security entails 'an individual's need to be safe from hunger, disease and regression, as well as protected against events likely to undermine the normal pattern of everyday existence', lacks currency and meaning in the context of the Niger Delta. This is hardly surprising because, as Scott Pegg has noted, repressive state institutions are handmaidens of

powerful multinational corporations. A consequence of this, as events in the Niger Delta have shown, is that the Nigerian state is more concerned about the security of oil production and the safety of oil installations, than the security of the inhabitants of the region and their well-being. As a result, alienation by the government has only served to heighten the people's sense of insecurity, as threats to their sources of livelihoods intensify by the day.

Thus, frustrated by the indifference of the Nigerian government and the telling arrogance of the oil corporations, the oil communities embarked upon mobilising themselves for a non-violent showdown with the state and the oil multinationals operating in their region. The Government's response was, to be sure, heavy-handed; but this should come as no surprise. In the words of Owugah (2000:113), 'in its service to the oil companies to ensure a healthy economy, the Nigerian state has subordinated everything, including the lives and livelihood of the people as well as the environment'.

Owugah's remarks are better appreciated against the backdrop of endless violent (at times bloody) confrontations between the beleaguered inhabitants of Niger Delta and the profit-driven oil companies. In October 1990, for instance, the Umuechem community in Rivers State organised a non-violent protest against Shell's destructive activities in their environment. The company's response to that non-violent demonstration was to request the presence of the notorious and much-dreaded Mobile Police, better known as 'Kill and Go', under the pretext that it was under imminent attack. The Mobile Police team came and attacked the peaceful protestors with tear gas and gunfire. As if that was not enough, they returned the next day and laid the entire community to waste. Over five hundred houses were destroyed and more than a hundred lives were lost. A government-sponsored judicial commission of inquiry into the attacks was to later reveal that there was no evidence of any threat from the villagers. Submitting further, it stated that the Mobile Police had shown 'a reckless disregard for lives and property' (Manby 1999a; Pegg 1999; Okonta and Douglas 2001).

Although Shell claimed that it had learned a lesson from the Umuechem experience (see Manby 1999a), three years later, the company still provided transportation and field allowances for the army escort it had requested to provide security for Wilbros, a pipeline contractor working for the company in Ogoni. This happened three months after Shell had announced that it was officially pulling out of Ogoni. The protesters were mainly women, whose farmlands had been bulldozed by Wilbros. In the ensuing encounter one person was killed and more than twenty others wounded.

The Niger Delta is replete with encounters of the sort described above. Chevron, another major oil company in the Western Niger Delta, is on record as having requested and transported armed troops, on several occasions, to

dislodge unarmed protesters. In 1998, for example, armed security men flown in on Chevron's helicopter opened fire on protesters negotiating with Chevron officials. The shooting left several protesters dead and many more wounded. Again, in January 1999, two Ijaw villages (Opia and Ikenyan) in Delta State were involved in a bloody confrontation with state security forces that had been transported in a Chevron helicopter and three Chevron boats. The two villages were brutally sacked, resulting in the deaths of several villagers and nearly a hundred whose whereabouts could not be ascertained.

All of these incidents, to be sure, constitute a serious threat to the security and well-being of the inhabitants of the oil-bearing communities. Given the atmosphere of insecurity created by the presence of the security forces and their readiness to inflict violence on the hapless inhabitants, it would be difficult, if not impossible, for the people to engage in any meaningful socio-economic activity. Under such conditions, the continued viability of these communities is gravely undermined. For example, the people whose homes have been destroyed by security agents have been forced into the bush, as have others who, fearful for their lives, cannot return home to their villages. As should be expected, women and children bear the brunt of this state-orchestrated violence against its citizens, in brazen defence of the oil corporations on whom it depends for its revenue earnings.

This situation has been roundly denounced by many observers who have expressed concern over the manner in which the Nigerian state has privileged the security of the oil multinationals at the expense of the security of its citizens, whose very existence is being increasingly crippled by oil industry activities. As Scott Pegg (1999: 480) has correctly noted:

The fact that Shell specifically requested MPF assistance three years after that body had killed demonstrators, that it twice tried to re-enter Ogoni under armed escort after having withdrawn its staff only months earlier, that Chevron twice transported troops that subsequently killed protesters after the negative publicity surrounding Shell's link with the military, and that both companies continue to operate today behind the presence of more than 10,000 troops in the Niger Delta all suggest at a minimum that both companies have shown a distinct lack of concern over the violence directed at the oil-producing communities in Nigeria.

The Ogoni experience at the hands of the Nigerian state and its 'partners in progress' – the oil companies – is well known and is virtually representative of the experiences of other oil communities challenging the state and oil company. Between 1993 and 1998, Ogoniland was placed under military occupation. The ostensive idea was to maintain law and order in Ogoni, so that the people could go about their daily business without fear; but the real

intention was to witch-hunt MOSOP members, thereby driving the grass-roots movement out of existence.

During the militarisation of Ogoni, men suspected to be MOSOP devotees were beaten and abducted, usually at night, by heavily armed security agents. Many never returned to tell their tales. Those who were fortunate enough to escape summary execution were clapped into jail after severe beatings. The women were not spared either. Many of them, even pregnant ones among them, were raped, at times right in front of their husbands (Robinson 1996: 196; Ekine 2001). For these women, it was indeed a double struggle in which they were raped and beaten, their husbands and sons killed or jailed, and their daughters either raped or taken away. For as long as the military occupation lasted, Ogoni women were constantly harassed and prevented from engaging in their traditional occupations. Young girls who refused sexual approaches were instantly killed or forced into sex slavery. As a consequence, young girls and boys who were the preferred targets of these security agents soon adopted the exit option; that is to say, they started leaving their homes for the relative safety of other neighbouring towns and cities. Others took refuge in camps scattered across the West African sub-region (Project Undergroun. n.d.; Raufu 1996; Esele 1996).

It was during this period, and subsequent to the murder of Ken Saro-Wiwa and eight other members of MOSOP, that Shell became implicated in arms importation scandals. Although Shell was to admit to purchasing 107 handguns for its supernumerary police nearly two decades ago, the company argued that the guns in question were the property of the Nigeria Police, not its own. Meanwhile, another weapons importation related scandal was to surface in which Shell, again, was alleged to have been negotiating the procurement of more than half a million dollars worth of upgraded weapons for its security force. On investigation, human rights groups found that the weapons in question did not match the purposes that Shell had claimed they were intended to serve. According to Manby (1999:175), 'the weapons on order – Beretta semi-automatic rifles, pump action short guns and materials such as tear gas clearly designed for crowd control – did not seem appropriate for protection from armed robbers and general crime'. But more scandals were to surface that revealed the extent of Shell's involvement in the crisis in the Niger Delta. Although the company made spirited efforts to exonerate itself from these damaging allegations, subsequent events in Ogoni confirmed beyond doubt Shell's undeniable involvement in the crisis.

Ogoni, as already indicated, was under heavy military occupation by the Rivers State Internal Security Task Force (RSISTF), established by the military administrator of the State at that time to destabilise MOSOP, and to curry favour with his military boss (General Abacha) and the corporate rul-

ers – Shell. The Task Force was headed by a self-confessed brute, Major Paul Okuntimo, who is on record as having boasted that he knew 221 ways to kill a human being (Manby 1999a; Okonta and Douglas 2001). It suffices here to say that under Major Okuntimo, the Ogoni people were, as he had wanted it, completely dehumanised. Many people fled their homes and took up residence in the bushes and forests (Robinson 1996).

Despite Shell's insistent denials and attempts to cover up the facts, it soon became public knowledge that Shell was supplying regular field allowances to Major Okuntimo's Task Force. On May 12, 1994, a memo addressed to his superiors and signed by Major Okuntimo himself stated, *inter alia*, 'Shell operations still impossible unless ruthless military operations are undertaken for smooth economic activities to commence'. The Major added, 'pressure on oil companies for prompt regular inputs as discussed' (Manby 1999a). Shell's reaction can be envisaged. While the company strongly denied ever making 'inputs' into the operations of the Task Force, it admitted to 'paying field allowances to the Nigerian military on two separate occasions in 1993 when protesters were killed and wounded' (Pegg 1999: 476).

It can thus be deduced that oil company activities do have serious security implications not just for the Nigerian state but also for the inhabitants of the oil-producing communities whose very existence is under severe threat. In the words of Scott Pegg (1999: 481):

The threats posed to the very existence of the Nigerian state by pressures for new oil revenue allocation formulars, the more than 2,000 Ogoni civilians already killed, and the massive troop deployment to the Niger Delta following the Kaiama Declaration, however, all indicate that the security implications of TNCS for indigenous peoples fit quite comfortably even within a narrow vision of what constitutes 'security studies'.

In its editorial of April 26, 2000 entitled 'Oil Firms and National Security', *The Comet* newspaper revealed quite clearly that Shell was not alone in the practice of supporting divisions of the Nigerian armed forces with operational and other equipment. As the editorial stated:

The federal government should quickly clear the air on the alleged plan of a consortium of oil firms to raise about N7 billion naira to fund the Nigerian Navy. This N7 billion is expected to come in the form of operational and other equipment, which the multinationals have indicated their willingness to supply the navy to improve its efficiency. This proposal is suspect. The intentions of the oil firms, cannot be taken for granted and their presumption has overreached itself this time (*The Comet*, April 26, 2000: 16).

The idea of a consortium of oil companies funding the Nigerian Navy is indeed mind-boggling and clearly underscores what happens when corpora-

tions rule the world (see Kortzen 1996). But beyond this, it shows the lengths to which the oil corporations are prepared to go in order to ensure that the people of the Niger Delta do not challenge their exploitative activities. For one thing, the oil companies know that the power or responsibility of funding the Nigerian Navy rests squarely with the federal government of Nigeria, through its regular budgetary provisions. And for another, the oil companies could have put the seven billion naira to better use by investing it in community development projects, the provision of basic social amenities and in environmental remediation programmes in their host communities.

The credentials of the Niger Delta as a hotbed of possible threats to Nigerian state security are further underlined by a widely reported incident that happened a few months after the inauguration of President Olusegun Obasanjo's regime in 1999. An environmental activist, McWilliams Onya, confessed that he was approached in September 1999 by some people to blow up the oil pipelines in his community, Orashi, 'just to embarrass the oil companies and the Obasanjo government' (Chukwumba 1999:22). Onya confirmed that he was offered the sum of US\$500,000 to blow up the oil installations, but he quietly turned down the offer.

From the economic perspective, disruptions in oil production can also endanger the security of the Nigerian state. For instance, when the Ogoni crisis peaked and Shell was forced to cease oil production in that community, the company reportedly lost 1,432 total project days from 169 community disturbances in 1993 (Pegg 1999). In 1997, the oil industry claimed to have lost an estimated 117 days to communal unrest in the oil-bearing communities. As Nigeria's biggest producer, Shell's operations, which are found mostly in the eastern Niger Delta, are usually hard hit by such communal disturbances. Indeed, between January and August 1998, the company recorded 117 cases of disruptions to its operations on the eastern division, following renewed attacks from Ijaw youths. As a consequence, Shell was forced to declare *force majeure* after nine of its flow stations were shut down by irate youths. In monetary terms, these losses translate into millions, if not billions, of dollars.

Similarly, Shell's counterparts in the Niger Delta have also had their own fair share of losses prompted by the crisis in the region. In May 1998, Chevron's operations on the offshore production platform at Parabe were disrupted by youths under the aegis of Ilaje Concerned Citizens (ICC). In that incident, Chevron claimed to have lost 304,000 barrels to the Ilaje protest. In another incident involving Ijaw youths, Chevron's flow stations in Abiteye, Macaraba and Aotonane in western Delta were closed down for fifteen days by embittered youths, resulting in a loss of between 100,000 and 200,000

barrels. The monetary value of this was put at between US\$1.2 million and US\$2.4 million, daily. Nigeria Agip Oil, which, like Chevron, operates in western Niger Delta, was not left out. During the crisis that broke out in October 1998, the company reported a loss of 105,000 barrels daily from its fields. These, in revenue terms, translate into a loss of US\$1.2 million daily (Adebowale 1999:13).

At the height of the Warri crisis in 1997 and 1998, oil company installations were attacked and company workers were abducted by warring youths. A huge ransom was paid by the companies to secure the freedom of their workers. Shell, for example, was reported to have paid the sum of N250,000 to Ijaw youths to secure the freedom of its workers who had been abducted (Ofuoku 1998). In 2003 when the Warri crisis raged anew, Nigeria was reported to be losing over 40 percent of its oil production, an equivalent of 800,000 barrels per day of exportable crude oil. Consequently several oil companies, namely Shell, Chevron Texaco and Total Fina Elf, were forced to declare *force majeure* in order to protect their oil installations (Ologbondiya 2003).

Given the mono-cultural nature of the Nigerian economy, it is not difficult to understand how and why the crisis in the Delta region can be so harmful to the fiscal health of a prostrate economy. Similarly, for the oil corporations, this crisis greatly limited the amount of profit they could make on their investments in the Nigerian oil industry.

The Niger Delta Context

The Niger Delta is a heterogeneous, multiculturally diverse region of 70,000 square kilometers (Saro-Wiwa 1995:165; CRP 1999:31; Tamuno 1999:51) with over 20 different ethnic groups, including those of Yoruba, Edo, Igbo, Izon (Ijaw) and Cross River stock (CRP 1999:7). Several studies (Dike 1965:25; Jones 1963; Alagoa 1964; Ikime 1972; Onosode 2003) have shown that fishing, hunting, trading, farming and salt-making are the traditional occupations of the people.

The Niger Delta is one of the three largest wetlands in the world, and the largest in Africa (see *The Guardian*, Lagos, December 3, 1998:16; Manby 1999a:53; Onosode 2003:8). Quite apart from being hugely endowed with oil and gas deposits, fertile agricultural land, abundant rivers (as well as creeks) and fish, forest and human resources, the Niger Delta also supports a complex bio-diversity and other biological and ecological features, presently the most diverse, sensitive and fragile in Nigeria (Onosode 2003). Three distinct ecological zones predominate in this region. These are the thick mangrove forests bordering the sandy coastal areas that in turn border the Atlantic Coast. There are the fresh-water swamps, and, lastly, the dry land

forests that support most of the farming (CRP 1999:12). Kenneth Dike (1965:20) has written that, geographically,

... the Delta divides easily into two sections. The Northern section is comparatively drier and higher than the area of swampland to the south. Even in the lowland belt, the dank and humid surroundings with vast stretches of dry land, a maze of islands intersected by creeks and rivers and on these settlements have been built. Some of these southern colonies, being placed on points of control for internal and external commerce, quickly grew in importance and became the trading centres on the Atlantic seaboard.

Of the major ethnic groups in the region, namely the Ogoni, Urhobo and Itsekiri, the Ijaw nation constitutes by far the Delta's largest ethnic group, with over 5000 communities from over 40 clans (Ijaw Youth Council 1999:5), dispersed across six states, namely Ondo, Edo, Delta, Bayelsa, Rivers and Akwa Ibom States. With over 800 oil-bearing communities, the Niger Delta has an estimated population of about 13 million people, some four million of whom are of Ijaw ethnic origin (Kemedi 2003:7).

Socio-economic impact of the oil industry operations on the Niger Delta: A brief overview

The issue of land and the manner in which it is acquired for use by the oil companies lie at the heart of the on-going crisis in the Niger Delta. Land, from which the local communities derive their sustenance, is very scarce. Over four decades of oil industry activities in terms of building or constructing oil-related facilities such as refineries, petrochemical plants, pipelines, flow-stations, terminals, dual carriage expressways and staff housing estates (see Turner and Oshare, 1993:340; Etu-Efeotor 1997; Manby 1999a:75; CRP 1999:12-22; Frynas 2000:159-69) have put enormous pressure on the available land. Apart from the usual land disputes, which such oil-industry related activities have engendered, they have created a situation where many oil-producing communities are now forced to buy their food.

Given the vital role women play as traders, farmers and fisher folk, environmental degradation and other drastic changes in the environment have placed a very heavy burden on them. As pointed out earlier, during the militarisation of Ogoni and Kaiama, women were constantly harassed and prevented from conducting their daily business. Under the circumstances, many of them, especially the young ones, were forced into prostitution as a means of survival. Moreover, the desecration or outright destruction of shrines and objects of veneration to host communities not only violates Nigerian laws, which require the companies to respect such places and objects that are sacred to the local communities, but also infringes upon their human

rights by denying them of freedom of worship and their cultural inheritance. For example, cases of destruction of places of worship and cemeteries by oil companies have been reported in the media (see *Oil and Gas Monthly*, 1995:12-15; *The Guardian*, Lagos, 25 December 1999:28; *Africa Today*, February 2000).

From the foregoing analysis, it is evident that the issues involved in the on-going crisis in the Niger Delta are critical. Although they may at first glance appear localised, their effects, as events have shown, usually reverberate beyond the territorial boundaries of the oil-belt, with destabilising consequences for Nigeria's political economy. What, then, constitute the critical issues and what are their implications for national security? But first, the salient issues.

Salient issues in the Niger Delta crisis

Over the past decades, oil company operations have degraded the environment of the host oil-producing communities, without regard to the negative effects on the rural populations. Oil spills and gas flaring constitute the most serious forms of environmental degradation in the Niger Delta, because they pose a serious threat to the livelihoods of the communities. Oil spills usually inflict human, environmental, and socio-economic hardships on the affected communities with long-term or permanent damage to fish farms, farmlands, soil, and water (Gbadegesin 1998). Based on the number of incidents reported by the oil corporations themselves (Manby 1999a:59), an estimated 2,300 cubic metres of oil are spilled in 300 separate incidents annually (Manby 1999a:59). Conversely statistics derived from the Department of Petroleum Resources (DPR). (Manby 1999a:59), show that over a period spanning 20 years (1976–1996) a total of 4,835 incidents resulted in the spillage of some 2,446,322 million barrels, with an estimated 1,896,930 million barrels lost to the environment. Furthermore, Oyebadejo and Ugbaja (1995:13) have observed that the year 1986 is remarkable as the worst year as far as the history of spillage is concerned in Nigeria. According to them, a total of 753 million barrels of crude oil were spilled from just 116 incidents.

To be sure, none of the above statistics can be presumed accurate. Government and oil company figures are bound to be conservative estimates, whilst independent environmentalist figures are more likely to be exaggerated. But the above statistical data, even based on the conservative estimates of the companies and the government, support the argument that oil spillages pose a severe threat to the survival and viability of the Niger Delta communities. They additionally show that oil spills, when they occur, are not efficiently contained. Oil spills usually extend beyond the immediate environment where they originally occurred with devastating effects on the affected

areas. Mobil's Idoho platform spill of 1998 amply demonstrates the ripple effect of oil spillage:

The Mobil spill was particularly widespread, going beyond the immediate environment of Akwa Ibom State to the adjoining states of Rivers, Cross River, Edo, Delta and Ondo. Because of the ocean currents the spill went some 85 kilometres into the Atlantic, spread to Lagos and into the waters of the neighbouring countries of Ghana, Benin and Togo (*Nigerian Petroleum News*, No 164, April 1998:1).

Similarly, the 20,000 barrels spill incident, which occurred only a few months after Mobil's from Shell's Jones Creek flow-station, reportedly affected thirty-four communities.

The impact of oil spills on the Niger Delta environment is enormous and well-documented (Idoniboye and Andy 1985:311-314; Ikein 1990:131; Taiwo and Aina 1991:55-58; Oyebadejo and Ugbaja 1995:12-15; Manby 1999:56-90; Constitutional Rights Project, 1999:12-22; Ikporukpo 1999:15; Esparza and Wilson 1999:8; Frynas 2000:158-162). Frynas, for example, has noted that two decades after a Shell oil spill in Farah, the affected area 'was still considered unsuitable for effective farming' (2000:169). Oil spills not only contaminate but degrade and destroy mangrove forests, thus threatening with extinction such endangered species as the Delta elephant, the white-crested monkey, the river hippopotamus and crocodiles, among others (Esparza and Wilson).

Furthermore, it has been shown (Ikein 1990:134; Manby 1999a:66) that pollution of ground water is one of the most serious long-term effects of oil spillage. This becomes all the more worrying in light of the fact that local populations depend solely on water drawn straight from the streams and creeks. As should be expected, the incidences of water-borne and other types of diseases among the people have been on the increase. It is instructive to observe that about one hundred and eighty deaths were reported from the effects of the pollution spawned by the Texaco oil spill of 1980, whilst the pollution of ground water from Mobil's Idoho spill led to the hospitalisation of some hundred indigenes.

Gas flaring, and its attendant effects on the environment, is another serious issue in the Niger Delta. Andy Rowell (1996), the renowned British environmental journalist, reports that up to 76 percent of gas is flared off in Nigeria, whilst a minuscule 0.6 percent and 4.3 percent is flared off in the US and Great Britain respectively. The World Bank report on Nigeria (cited in Frynas 2000:63) is equally revealing. According to the report, Nigeria produces about 35 million tons of the coal dioxides (Co₂) from gas flaring, whilst the total emission of nitric oxides and sulphur-dioxides stands at 210,000

and 40,000 tons per year respectively. This makes Nigeria one of the leaders in pollution. Like oil spillage, gas flaring also produces its own long-term effects on humans, animals, and the environment. Gas flares generate enormous heat, noise, vibration and eternal flames. Citing his compatriot and revered British environmentalist, Nick Ashton-Jones, Andy Rowell (1996: 291) writes that 'some children have never known a dark night even though they have no electricity'. Moreover, acid rain, which is a product of gas flaring, induces the destruction of roofs, fresh water fishes and forests.

The security risks of gas flaring to the health and survival of the people of the oil-producing areas are enormous (see, for example, Fregene 1998; Osuntokun 1999:162; Okonta 1999:10; Manby 1999a:72; Esparza and Wilson 1999:5; Achebe n.d., Wiwa 2001). These studies have highlighted the emergence of strange diseases, some of which have defied medical explanations. Furthermore, Okeke and Ukaegbu (cited in Ikporukpo 1999:12) have shown the effects of gas flaring on crop fertility. They have reported a total loss in yield of crops cultivated within 200 meters of gas flares, with crops within 600 metres of gas flares suffering a 45 percent loss, and with crops about 1000 metres away a 10 percent loss.

However, it would seem the oil companies are not convinced of the harmful effects of gas flares on the environment and on the people. According to the former Managing Director of Texaco in Nigeria, Mr Tako Koning: 'The flaring of gas does not create a kind of environmental problem' (Oyebadejo and Ugbaja 1995:14). To him, gas flaring only amounts to 'a loss of valuable hydrocarbons' (Oyebadejo and Ugbaja 1995:14). Similarly, Mr Bobo Brown, Shell Nigeria's Eastern Division public relations officer, also denied that communities were harmed by gas flare pollution. Rather, he argued that local communities benefitted from these flares because they could dry their food-stuffs for free by setting them near the burning gases (Esparza and Wilson 1999:5). The renowned Canadian oil expert Terisa Turner, has aptly characterised this attitude as an 'environmentally racist practice of oil production, transport and exploitation' (Turner 2001:30).

The effects of gas flaring are more palpably felt by the affected communities because getting the oil company/companies involved to pay compensation to the communities is usually an uphill struggle. With regard to gas flaring, the companies (Frynas 2000:165) have denied any responsibility for damage inflicted on crops. According to this writer, their denial is greatly aided by the generally low level of awareness as regards the effects of gas flares on crops, coupled with the lax nature of the judiciary and court system, which the companies find all too easy to manipulate in their favour.

A corollary of the above is that multinational oil companies operating in Nigeria have often cited sabotage as the cause of oil spills. However, such claims are predicated on the fact that state policy as it relates to sabotage exempts the oil companies from the responsibility of paying compensation to the victims of oil spillage. This, therefore, gives companies the leverage to cite sabotage when a spill is reported. Under the circumstances, it becomes easier for the companies to misclassify as sabotage spills actually caused by blowouts, corrosion outdated facilities, and equipment malfunction (Manby 1999a). Commenting on the oil companies' claim that as much as sixty percent of oil spillages in the Niger Delta are caused by sabotage, the Group Managing Director of the Nigerian National Petroleum Cooperation (NNPC), Alhaji Dalhatu Bayero, has observed that:

... while sabotage accounts for about a fifth of all oil incidents, blowouts and equipment malfunctions together account for 40 percent, corrosion for 11 percent, maintenance/operators error 18 percent. The remaining 10 percent through natural causes and third party incidents (*Nigerian Petroleum News*, 1998, p.1 and p.16).

It is, therefore, a lot easier to understand why and how the problem of environmental degradation has largely defined the character and dynamics of the Niger Delta crisis. Rooted in this crisis is the paradox presented by the Delta region. From it comes the wealth that oils the vast and ever-increasing administrative and bureaucratic units of the Nigerian state. The oil boom revenues financed the huge expenditure on the provision of social and infrastructural facilities in the 1970s, especially in Lagos, Nigeria's commercial capital. Similarly, oil revenues from this blighted region have also financed the huge cost incurred in the construction of a new federal capital in Abuja. Yet poverty in the region is far higher than the national average, and the gulf between the haves and the have-nots is more pronounced in the oil-producing communities. For example, the GNP per capita is well below the national average of \$260, and unemployment in Port Harcourt is more than 30 percent (Manby 1999b; IDEA 2000). Eteng (1998:20) has opined that, apart from Port Harcourt, Warri and Sapele, every single host community in the entire oil-producing region presents the same pathetic picture of severe underdevelopment, dependence and deprivation. As a consequence, primary school attendance in the region is well below the national average of approximately three-quarters. Although 70 percent of the population lives in the rural areas, only an estimated 20 to 25 percent have access to pipe-borne water (Manby 1999b). Most rural communities have no electricity, and many of them live in virtual isolation from one another and the rest of the country as a result of the absence of access roads. For those who live over water

(creeks and rivers), the only available means of transportation are dug-out boats. For example, the federal government has only recently paid the sum of seven billion naira to make Bayelsa state, Nigeria's first oil State, connected to the national electricity grid (BBC Network Africa News 07:30 GMT, 23 March 2001).

Commenting on this paradox and how it has helped to deepen the crisis in the region, Taiwo and Aina (1991:49-50) have noted that:

Today's urban development in major Nigerian cities can be traced to the oil wells located in the remote villages of the country where oil continues to gush out day and night. It is the oil of these villages that has in recent times brought skyscrapers, express roads, fly-overs and other physical structures to cities and towns which are far from the gushing wells. But for the territorial waters where the black gold, oil, is mined, there is a sad tale full of sound and fury signifying something – poverty and neglect. To them the discovery of oil is a curse. It means poverty, hunger and disease. It means undiluted suffering, barefaced deprivation and capitalist exploitation, the magnitude of which can only be compared with what happens to a cow in the hands of a selfish dairy man who is concerned only with milking the animal dry, caring less about its well-being and disposing of it as the milk well dries. As long as he makes his money the cow can wither and drop dead.

The above passage underscores the contradictions – not least the class and ideological basis – of the Niger Delta crisis. The nature of the Nigerian state as a facilitator or instrument of international capital (as well as its local counterpart) is pivotal to the ongoing crisis in the Niger Delta. So also is the capitalist mode of production whose inherent contradictions, as played out in the fragile ecosystem of the Niger Delta, have not only deepened but also sustained the crisis; a reflection of which are the perennial violent conflicts between the oil communities and the state/oil multinational alliance, on the one hand, and among the oil-producing communities themselves, on the other (Jyrkri 1993: 279; Obi 1999a: 9-11). Furthermore, the existence of an entrenched transnational class whose vested interests in the capitalist mode of production and accumulation are protected by 'authoritarian modes of governance' (Obi 1999b:55), run counter to the yearnings and aspirations of the peoples of the oil-producing areas, who perceive their exclusion from the wealth that is extracted from their natal soil as a great injustice redolent of internal colonialism.

Thus, it is largely the conflict of interests between this transnational capitalist class of exploiters and the exploited peoples of the oil-producing areas over environmental protection, access to and control of resources, among other things, that has advanced the dynamics of the crisis. Out of sheer desperation during decades of pollution and neglect, the oil-producing com-

munities have resorted to reactive militancy as the way out of their predicament. The militant posture of the oil communities, especially the unemployed youths, has brought them into direct confrontation with the state and its security forces. Beginning with Iko, a despoiled town in Akwa Ibom State, many more oil-producing communities have had to contend with the full weight of state-orchestrated brutalities, and with the repression of their demand for environmental protection and sustainable development. This reached a climax with the militarisation of Ogoni in 1993. Under the guise of preventing communal and ethnic conflicts, the state, through the Rivers State Internal Security Task Force (RSISTF), unleashed terror on the Ogoni people. The judicial murder in November, 1995, of Ken Saro-Wiwa, radical leader of the Movement for the Survival of the Ogoni People (MOSOP), along with his kinsmen, was a climactic point in the struggle between the powerful transnational class represented by the Nigerian state and the oil corporations on the one hand, and the embattled inhabitants of the oil-producing areas on the other.

The high-handed approach of the Nigerian state is understandable. By the elimination of some MOSOP leaders it sought to discourage similar organised opposition from other oil-producing communities. But, as already noted, this kind of approach only served to further expose the weakness and limited autonomy of the state vis-à-vis the oil companies. In other words, it shows that 'the state's existence and that of the ruling coalition depends on the global oil giants, particularly Shell' (Obi 1997:142). Finally, the state's repressive intervention brings into very bold relief the question of the state-oil nexus in Nigeria.

The state-oil nexus became a factor in Nigeria's political economy of oil with the promulgation in 1969 of Decree 51, which vested in the state 'the entire ownership and control of all petroleum in, under or upon any lands in Nigeria... under the territorial waters of Nigeria'. This and other oil-related decrees, including the Land Use Decree of 1978 and the Offshore Oil Revenue Decree 9, to name just two, robbed the oil-producing communities of their natural rights to ownership and control of land and resources, and transferred them to the federal government (Ijaw Youth Council 1998). These decrees 'finally cut off the minorities from direct oil revenue, and reinforced the dependency of the minorities on the majorities for a share of the oil wealth' (Soremekun and Obi 1993:220).

The foregoing not only clarifies why the oil-producing minorities have largely resorted to militant struggle as a way of making their voices heard, but also why the Nigerian state has adopted a hard-line posture as the only possible way of resolving the crisis.

Unfortunately, intra- and inter-communal feuds, with their attendant heavy casualties and destruction of property, are the inevitable corollary of such a situation. Indeed, the increasing incidence of these communal and inter-ethnic conflicts has been attributed to the presence of the oil companies who employ a divide and rule strategy in their dealings with host communities. Such communal-based conflicts have provided the state with the much-needed excuse to militarise the Niger Delta. Over 7,000 armed troops were stationed in the region, ostensibly to keep the peace, whilst in the real sense they were sent to suppress any local opposition to the state and the oil companies. These conflicts are complex and reflect the intriguing contradictions thrown up between the capitalist mode of production and the traditional economy of the oil-producing areas. Reflecting on the various dimensions of these conflicts, Eteng (1998:23) remarks that:

... such conflicts now range between elite groups, between competing claimants of traditional chieftaincy stools, between youth organizations, on one hand and between them and community elders, on the other; between the urban-resident elite and village community residents, and even between villagers and emergent community-company go-betweens.

It has been shown (Soremekun and Obi 1993; Adekanye 1995; Saro-Wiwa 1995; Obi 1997, 1999b) that the wholesale implementation by the government of the IMF-imposed Structural Adjustment Programmes (SAPs) was partly to blame for the exponential increase in those conflicts. As part of the conditionalities presented to the government by the IMF, the deregulation of the oil industry meant a withdrawal of state participation in the industry in favour of increased oil company participation. This led to unbridled foreign investment in the Nigerian oil industry and a rapid increase in the exploration and exploitation of oil, which, as noted earlier, resulted in further ecological damage, land alienation and, by extension, the destruction of the livelihoods and traditional way of life of the host communities.

Finally, Ikporukpo (2000) has noted that Nigeria's oil-producing states have mostly received less government distributed revenues compared to non-oil producing states. This he illustrates in three successive periods. According to him, in 1990 all the oil-producing states, on aggregate, accounted for slightly over 25 percent of federally allocated revenues among states, whilst the non-oil-producing states altogether accounted for about 75 percent. In the post-1990 period, Kano and Oyo States were the largest recipients of oil revenues. Between 1990 and 1996, Ikporukpo contended, the non-oil-producing states received more revenue from oil than the oil-producing states, which bore the environmental burden of oil-producing activities.

Table 1: Distribution of Allocated Revenue among States in %

State	1980	1985	1989	1990–96
Abia	-	-	-	2.3
Adamawa	-	-	-	2.2
Akwa Ibom	-	-	4.1	3.1
Anambra	5.1	4.1	5.4	2.5
Bayelsa	-	-	-	0.9
Bauchi	4.1	4.1	4.2	3.2
Benue	4.2	4.3	4.1	2.9
Bornu	4.6	4.6	4.8	3.1
Cross River	5.2	4.9	2.8	2.1
Delta/Edo (Bendel)	10.0	5.9	6.4	2.5
Ebonyi	-	-	-	2.5
Ekiti	-	-	-	2.5
Enugu	-	-	-	2.6
Gombe	-	-	-	1.2
Imo	6.4	5.5	3.4	2.9
Jigawa	-	-	-	2.8
Kaduna	5.4	5.5	3.4	2.8
Kano	6.7	6.8	7.3	10.9
Katsina	-	-	4.1	2.9
Kebbi	-	-	4.1	2.4
Kogi	-	-	-	2.4
Kwara	3.6	3.4	3.5	2.5
Lagos	3.4	3.7	3.9	3.2
Nassarawa	-	-	-	1.1
Niger	3.2	2.9	3.0	2.6
Ogun	3.5	3.2	3.3	2.7
Ondo	4.4	4.4	4.6	3.0
Osun	-	-	-	2.2
Oyo	6.3	6.4	6.7	3.1
Plateau	3.9	3.0	3.8	3.0
Rivers	10.0	5.6	6.2	3.1
Sokoto	5.8	5.9	6.2	3.0
Taraba	-	-	-	3.5
Yobe	-	-	-	2.7
Zamfara	-	-	-	1.3
F.C.T. Abuja	-	1.7	1.7	3.2
	100	100	100	100

(Adapted from Ikporukpo, 2000: 20-21).

He also remarked that the case was true of the local government areas. Concluding, he attributed this environmental injustice to the fact that these oil-producing states are, relative to their counterparts, small both in population and area (Ikporukpo 2000:20-22).

Implications of the Niger Delta crisis for security in Nigeria

The issue of national security is somewhat compounded by what Ibeanu (2000:25) has described as ‘a contradiction of securities’. This contradiction arises from the fact that the state’s and oil companies’ perception of what constitutes security differs markedly from that of the oil-producing minorities. Ibeanu has argued that:

For oil-bearing communities, security means the maintenance of the carrying capacity of the fragile Niger Delta environment... State officials and petro-business, on the other hand, see security in terms of uninterrupted production of petroleum irrespective of environmental and social impacts.

At the internal level, one of the most significant implications of the ongoing crisis for national security is the question of micro- or ethno-nationalism which, in the last decade, has swept the oil-producing areas. Anchored on demands for political autonomy, self-determination and resource control, this sub-nationalist sentiment has been expressed in terms of the formation of social/cultural movements as a platform to mobilise the people against the ruthless exploitation of their resources by local and external forces. These nationalist struggles assumed alarming proportions with the articulation of Charters, Declarations and Bills of Rights by grassroots environmental rights movements. The Movement for the Survival of the Ogoni People (MOSOP) is the archetype of these local rights movements. In 1990, for example, the movement presented an ‘Ogoni Bill of Rights’ to the former President of the Federal Republic of Nigeria, General Ibrahim Babangida, and members of the Armed Forces Ruling Council. A section of the Ogoni Bill of Rights (1991: 17-18) makes the following demands:

‘That the Ogoni people be granted POLITICAL AUTONOMY to participate in the affairs of the Republic as a distinct and separate unit by wherever name called, provided that this autonomy guarantees the following:

- Political control of Ogoni affairs by Ogoni people
- The right to the control and use of a fair proportion of OGONI economic resources for Ogoni development
- Adequate and direct representation as of right in all Nigerian national institutions
- The use and development of Ogoni languages in Ogoni territory

- The full development of Ogoni culture
- The right to religious freedom
- The right to protect the Ogoni environment and ecology from further degradation

Due largely to the success achieved by MOSOP, other oil minority groups took a cue from their example. Notable examples in this regard include: the Kaiama Declaration, the Ikwere Charter, the Urhobo Economic Summit, and the Oron Bill of Rights. Others include the Aklaka Declaration, the Ijaw Peoples' Charter, and the Charter and Demand of Ogbia People, all of which are poignant reflections of the sub-national passions currently raging in the Niger Delta. All the above, not surprisingly, contain demands similar to those in the Ogoni Bill of Rights (OBR).

For a structurally skewed federal system such as Nigeria's, the security threats to the very existence of the Nigeria state by these sub-national passions cannot be ignored, as they are capable of 'sounding the death knell of the Nigerian nation-state' (Soremekun and Obi 1993: 211). It is instructive to recall that oil-induced micro-nationalism in the oil-bearing areas harks back to the 1960s. In February, 1966, for example, Isaac Boro, a University of Nigeria undergraduate of Ijaw origin, with two other compatriots, Sam Owonaro and Nottingham Dick, declared a Niger Delta Republic during an abortive twelve-day revolution. In a similar vein, the intense nationalistic fervour that subsequently swept the majority Igbo ruling faction in the East and which culminated in a three-year long civil war (1967–1970) was largely oil-induced as well (Saro-Wiwa 1984: 98; Ikein 1990:65). An irate indigene of Ikot Abasi, an oil-producing community in Akwa Ibom State, eloquently captured the general sentiment of micro-nationalism sweeping through the Niger Delta when he stated that 'there is no basis for unity in this country: 'If we must stay together, let's fragment and make inputs to the centre. The Ibibios want this country to be divided into units' (see *African Guardian*, Lagos, 31 January 1994, p.17).

Clearly, the crisis has brought into perspective the national security challenges that confront the Nigerian state. These security challenges are most evident in the ease with which irate community youths disrupt oil company operations, attack oil installations, take oil company workers hostage and then demand a ransom. The state's repressive interventions have, as should be expected, been largely counter-productive. Instructively, despite the massive troop deployment in the Niger Delta over the years, the crisis has continued to deepen further, leading both the state and the oil companies to report huge revenue losses (see, for example, *The Guardian*, Lagos, 24 Feb-

ruary 1998; *The Guardian*, Lagos 29 May 1998, *The Guardian*, Lagos, 3 November 1998; *The Guardian*, Lagos, 3 December 1999, *The Guardian*, Lagos 1 March 2000). Given the mono-cultural nature of the Nigerian economy, these disruptions, stoppages and losses certainly bode ill for the economic security of the Nigerian state.

Besides the economic and military costs, which the state has incurred owing to the crisis, its political and diplomatic costs are highly significant as well. For instance, the state spent billions of dollars on public relations in a desperate bid to redeem its tarnished image before the international community and thereby head off economic sanctions against it. To be certain, those huge amounts could otherwise have been invested in welfare and development programmes in the oil-producing areas.

Finally, the endemic intra- and inter-communal conflicts no doubt pose serious security threats to the Nigerian state. Most of these conflicts are usually triggered by claims and counter-claims over potentially resource-rich areas or areas where oil installations, such as pipelines and flow-stations, are sited. These feuds, therefore, largely emanate from the fear that loss of such areas by one community may mean the certain forfeiture of rents or revenues payable by the oil company to owner(s) of the land. For example, the Ijaw-Itsekiri-Ilaje conflicts are representative cases of this type of inter-communal feud. These conflicts, including those between the Ogoni and their neighbours, are disruptive of normal social activities and are by their nature not restricted to the oil-producing areas alone.

Externally, the increasingly interventionist posture adopted by the international community impacts on our national security significantly. In this regard, the campaigns of environmental and human rights groups like Amnesty International (AI), Friends of the Earth (FoE), the Body Shop, Pen International, Greenpeace and Human Rights Watch were such that they greatly undermined the global influence of Nigeria as Africa's most populous state (see Carr et al. 2001:156). This is equally true of the intensive campaigns mounted by the formidable pressure group, Trans Africa, in the United States (Welch 1995:646), as well as some influential Ogoni exiles in Europe and America, and the Unrepresented Nations and Peoples Organisation (UNPO) (Amoruso 1997:28–29). The combined activities of local and international human and environmental rights groups drew global attention to the crisis in the Niger Delta. The resultant barrage of criticisms and sanctions reduced Nigeria to a pariah state. And the political and economic damage were considerable. Under the circumstances, the Nigerian state grew increasingly more paranoid. For instance, between 1995 and 1998, Nigeria's relations with the Republic of Benin deteriorated as the former accused the

latter of aiding the Ogoni refugees in Come (and later) Opeoluwa – both in Benin Republic – in using these camps as a base to destabilise Nigeria (Esele 1996:12–17). The implications of the above are not far to seek. In view of the strong international support the oil-producing minorities had received, the Abacha regime was trying hard to forestall the unpleasant situation whereby the Ogoni refugees would use Benin, one of Nigeria's immediate neighbours, as a launching pad for rebel military operations against Nigeria.

Furthermore, the alleged involvement of one of the major oil firms, Shell, in the importation of arms into the country, for use by the Nigeria Police Force, created grave implications for national security (*Vanguard*, Lagos, 29 January 1996:1–2; Manby 1999a; Pegg 1999). By the same token, Shell's admission, in 1993, to paying field allowances, on two occasions, to Nigerian military units is also very instructive. On a more general level, however, all the oil companies have, in varying degrees and at one time or another, been involved in acts that are incompatible with their status. For example, Shell and Chevron have, as a matter of practice, frequently provided helicopters and boats that transported members of the Nigerian Security Forces to trouble spots, with resultant heavy loss of life and property (Pegg 1999; Manby 1999a; 1999b).

Equally distinct in its security implications for the Nigerian state is the multinationals' accustomed preference for inviting the security forces whenever there was a misunderstanding with the local communities. Such requests have resulted in heavy casualties and the sacking of whole villages. Representative cases include the Iko-Shell clash (1987), the Oboburu-Elf clash (1989), the Umuechem massacre (1990), the Uzere-Shell encounter (1992), the Ogoni-Shell conflicts (1990–1999), the Kaiama bloodbath (1998), and the Odi and Choba massacres (1999), to name just a few. Take the Ogoni Shell case for instance, it is reported (Mitee 1997a:8; Banjo 1998:23) that 25 villages were sacked and a total number of 2,500 Ogoni were killed during the state-sponsored campaign against the people. It is also reported (Mitee 1997b:12) that 1,115 Ogoni indigenes live in neighbouring West African countries as refugees and about 130,000 of them are internally displaced as environmental refugees.

Moreover, if recent reports (see *Tell*, Lagos, 22 November 1999, p. 21; *Tell*, Lagos, 27 December 1999, p.32; *Africa Today*, February 2000 p.34) emanating from government circles and national dailies are to be believed, they indicate that oil and the concomitant crisis in the Delta region, if not properly managed, may prove Nigeria's undoing. For example, after only four months in power in 1999, the civilian administration of President Olusegun Obasanjo announced its intention to establish a special police force for the Niger Delta, which would be trained in the United States by that country's

security officials. Furthermore, in the light of the prevailing trends in international terrorism and given the peculiar terrain of the Nigeria Delta, the ongoing crisis may provide foreign vested interests as well as terrorist groups with the opportunity of establishing direct links with local militant groups in the oil-producing communities. Through this connection, the country is said to be losing an estimated 200,000 barrels of oil annually to bunkering activities apparently sponsored by a well-organised international syndicate. According to analysts, these represent 10 percent of the national output (BBC, World Service News, 18:00 GMT, 2 September 2004). If we subsume into the foregoing the earlier cited case of a local environmental activist who claimed to have been offered the sum of US\$500,000 to blow up oil pipelines across the Niger Delta, the need for the state to adopt an alternative people-oriented policy in the resolution of the festering crisis in the Delta region becomes urgent indeed.

In order to understand the nature of the crisis in Nigeria's Delta region, it is necessary to examine, if briefly, the crisis of the nation-state in Africa. And it is to this that we now turn our attention.

The Niger Delta crisis as the crisis of the postcolonial nation-state project in Africa

The crisis in the Niger Delta has raised fundamental questions about the nation-state project in Africa. Any attempt, therefore, to explicate it without reference to the crisis of the postcolonial Nigerian nation-state in relation to the rest of Africa will not be in order. Such an analysis, as Hamza Alavi (1979: 38) tells us, must be premised on:

The historical specificity of post-colonial societies, a specificity which arises from structural changes brought about by the colonial experience and alignment of classes and by the super-structures of political and administrative institutions which were established in that context, and secondly from radical realignments of class forces which have been brought about in the post-colonial situation.

Alavi emphasises the important point that, to understand this phenomenon, we must begin with colonialism and its political legacy and link it to the postcolonial situation. There can be no doubt that colonialism completely changed the political map of Africa (Crowther 1979:42; Laakso and Olukoshi 1996:21). In the case of Nigeria, 389 ethnic groups and cultures were forcefully brought together under a single administration for the first time in 1914 (Otite 2000:221–31). Pre-colonial societies in Africa, including Nigeria, were largely multi-ethnic, multi-lingual, multi-cultural and even multi-religious in character. Yet, these multi-ethnic nationalities were fiercely protective of their autonomy. Although wars were a familiar feature of pre-colonial rela-

tions among ethnic groups, these wars were a product of existing political and other rivalries (Ikime 1972:269). Indeed, they were part of the autonomous state formation process that was already underway in Africa before it was truncated by the advent of colonialism (Laakso and Olukoshi 1996:12).

Having thus succeeded in balkanising the continent, the colonising powers proceeded to create nation-states out of the disparate ethnic groups, with little or no regard for ethnic, religious, cultural and geographical factors. Consequently, many ethnic groups in Africa found themselves divided among the different political units which the colonising European powers carved out for themselves at the Berlin Conference of 1884–5, where their scramble for African territories was mediated. What is more, the imperialist powers embarked on the problematic task of modernising these artificial nation-states on their models, rather than on the historical specificity and experience of Africa. This is hardly surprising because, at the heart of the modern nation-state which Europe bequeathed to Africa, was the mistaken idea ‘of a tight correspondence between the nation and the state whereby each sovereign state was seen as a nation-state of people who shared a common language or culture’ (Laakso and Olukoshi 1996:12).

After independence, African governments failed to discard the European notion of a culturally homogenous and modernising nation-state and replaced it with a nation-building project based on the historical experience of postcolonial African states. Consequently, the postcolonial state, like its colonial predecessor, not only became ‘an arbitrary power’ (Ake 2000:3), but also employed the colonial policy of divide and rule in manipulating ethnic differences even as it claimed it was secularising the society and uniting the nation.

In Nigeria, as elsewhere in Africa, the minority issue is, arguably, the most intractable problem plaguing the nation-state project. And nowhere is the minority question more emotive than among the oil minorities of Nigeria’s Niger Delta. To be sure, the minority question in Nigeria antedated the advent of crude oil. As earlier observed, its roots lie in British imperialism. Following the piecemeal acquisition and subsequent unification of the diverse ethnic nationalities of what later became Nigeria, the various ethnic nationalities in the Niger Delta were to emerge as minority ethnic groups within the context of the new political framework. An analyst has identified two senses in which these groups became minorities. In the first sense, they became a minority in relation to the three dominant ethnic nationalities: Hausa-Fulani, Yoruba and Igbo. In the second, these ethnic groups numerically constituted a minority in relation to those three dominant nationalities put together (Madunagu 1982). Similarly, Peter Ekeh (1996:35) has traced the origin of what he described as ‘political minorities’ to the constitutional re-

forms that prepared Nigeria for independence. According to him, the term minorities:

emerged in the period of decolonization and virtually at the threshold of Nigerian independence from British rule. Although the notion of minorities has had colourful appearance in Nigerian history and politics since then, the categories so designated have been unstable largely because the concept of minorities was arbitrarily adopted in the 1950s to label political ethnic groups which had become disadvantaged from new constitutional reforms relative to other groups that gained political power. The notion of minorities was entirely political; in several instances, there was neither cultural nor historical rationale for so labeling the newly disadvantaged groups.

Despite the context of heightening contradictions between and among the diverse ethnic groups, political parties which emerged in the country between 1947 and 1951 were created along ethnic lines, thereby throwing up the newly disadvantaged groups as ethnic minority groups where previously they did not exist as minorities. Consequently, the state of distrust between the ethnic minorities and the ethnic majorities who held political power in the regions deepened. Political developments in the decade leading to independence brought to the fore the fears that were entertained by Nigeria's ethnic minority groups, particularly those from the Niger Delta region.

It is significant to note that, of the constitutional changes that occurred during the 1950s, it was the division of the country into three administrative regions – Northern, Eastern, and Western – that presaged the intensification of ethnic minority discontent in Nigeria. The concerns of the minorities were based on the argument that all the three major ethnic groups in Nigeria (Hausa-Fulani, Yoruba and Igbo) were clearly dominant in each of the three regions. This arrangement, they argued, had resulted in the emergence of power blocs and the differentiation of the ethnic groups in terms of their access to power (Ekeh 1996). The suspicion and the discontent generated by the decision of the colonial administration to devolve power to the regions should be placed in the context that 'such centralization of political power was uncommon in previous Nigerian colonial history which had been marked by atomization into the units of colonial control at the district and provincial levels under the policy of indirect rule' (Ekeh 1996:36). Indeed, it can be recalled that it was an official colonial policy under the system of indirect rule to, among other things, promote the cultural differences of the local communities and also prevent the ethnic groups from engaging in political interaction. As Ekeh has again observed, 'the doctrine of the indirect rule not only discouraged politics by restricting administrative action within each locality but especially made inter-ethnic political interactions difficult' (Ekeh 1996:36).

Meanwhile, the hegemonic region-based ruling factions engaged each other in a violent scramble for power as independence drew nearer. Thus, it was the politicisation of ethnicity and the increasing concern that their rights and interests would not be guaranteed in an independent Nigeria that led to ethnic minority agitation for self-determination, and for states of their own. As pointed out earlier, the agitation and pressure for minority rights were more intense among the oil minorities in the Eastern Region. In the 1950s, they specifically formed the Calabar Ogoja-Rivers State Movement and the Midwest State Movement to agitate for the creation of their own States (Obi and Okwechime 2004:350). Their pressure, including those from other similarly aggrieved minorities in the other regions, encouraged in 1957 the constitution of a Commission of Enquiry headed by Sir Henry Willink, charged with investigating the fears of minorities and the means of allaying them. In 1958 the Commission came up with general recommendations concerning all the ethnic minorities in Nigeria, but stopped short of approving their request for the creation of new states or regions, one of the cardinal demands made by the minorities. With reference to the minorities of the Niger Delta, the Commission made several recommendations. These included: the establishment of minority areas in Benin and Calabar and the creation of a Special Development Board for the Ijaw of the Niger Delta, among others. In essence, therefore, the Commission's recommendations fell far short of the expectations of the minorities, especially those of the ethnic minorities in the Eastern region. As Cyril Obi (2002:105) has argued:

... the colonial government and its patrimonial clients subordinated this (the commission's report) to their interests, through the instrumentality of constitutional guarantees for the protection of minority rights. Unfortunately after independence in 1960, these constitutional provisions failed to arrest fears, and violent protests broke out in the regions against majority ethnic group domination. Specific cases to such struggles were the Tiv riots, and restiveness among the Ijaw, the Yoruba in Kabba and Ilorin and the Igbo in Asaba and Aboh divisions.

If the chequered fortunes of the minorities of the Nigeria Delta had begun in the years that ushered in regionalism and federalism, they took a turn for the worse in the decades after independence in 1960. This was due largely to changes in the country's economic fortunes, which were in turn susceptible to changes in the global economic environment. During this period, the international commodity market was in the doldrums and, as a consequence of this, Nigeria's traditional export commodities such as cocoa, groundnuts and palm oil were becoming insignificant in terms of their fiscal contributions to regional and federal (central) coffers.

Oil was, conversely, rising significantly in terms of its fiscal contributions to the country's national revenues and balance of payments. It was not difficult, given the source of the oil in the minority areas of the Niger Delta, for the post-Nigerian civil war hegemonic ruling faction to subvert the hitherto existing system of revenue allocation and distribution based on the derivation principle. The allocative formula under the derivation principle had ranged between 100 percent and 45 percent when cash crops were under the control of the regions from where they originated, hence favouring the dominant ethno-regional elite. As crude oil became the economic mainstay of the country, the derivation principle was replaced by the principle of need and population, which, it was maintained, marginalised and dispossessed the minorities of their God-given resource, while at the same time privileging and enriching the dominant ethnic groups that controlled the federal government. Indeed, according to one of the most prominent local elites from the Niger Delta and former Governor of River State, Melford Okilo:

Derivation as a revenue allocation criterion is not new in this country. It featured prominently when cocoa, groundnuts etc. were the main sources of revenue to Nigeria. But it has continued to be deliberately suppressed since crude oil became the mainstay of the country's wealth... simply because the main contributors of the oil wealth are minorities (Okilo 1980:3).

This quotation illustrates several key issues. For instance, it shows the growing frustration and resentment of a people whose lands and waters produce the bulk of oil, but bear the brunt of the ecological problems created by the production of oil, and are among the most impoverished in the country. It also indicates how oil became immersed in the politics of the national question in Nigeria. Beyond this, it also exposes the cracks and tensions in the relations between the oil minorities and the other ethnic groups, namely the non-oil producing majority ethnic groups versus the oil-producing minority ethnic groups, and the non-oil-producing minority ethnic groups versus the oil-producing minority ethnic groups, and the non-oil-producing minorities in the Delta versus the oil-producing minorities (Soremekun and Obi 1993).

Not only has the inability of successive Nigerian governments to mediate these contradictions deepened the crisis of the nation-state project in Nigeria, it has also created a huge legitimacy problem for it, evidenced by sporadic eruptions of ethnic-based conflict across the federation. Quite apart from the various Charters, Bills and Declarations coming from the oil-producing communities, the rise of ethnic militias and communal vigilante politics in the last decade poses a further challenge to the nation-state project in Nigeria. Take, for example, the O'odua Peoples' Congress (OPC). It was

created in 1994 in predominantly Yoruba-speaking South West partly as a protest against the annulment of the June 1993 Presidential elections which, Moshood Abiola, a Yoruba Muslim, was set to win; and partly as an ethnic pressure group to fight for the protection of Yoruba interests and the rights of the Yoruba nation to political autonomy. The Congress vehemently maintained that the Yoruba nation had long been marginalised by what it termed a 'Northern Cabal'.

Not to be outdone by their Yoruba counterpart, the other ethnic majority groups – the Hausa and Igbo – have also created their own ethnic militias. The Arewa Peoples Congress (APC) was formed in the North in 1999 as a reaction to the killing of northern elements in Lagos and other Yoruba cities and towns by OPC devotees. The present civilian administration, the APC argued, is a 'Yoruba regime', which privileges the interests of the Yoruba nation at their expense. Consequently, they claimed that the constant harassment of northerners in the southwest was part of a Yoruba agenda to secede and establish an O'odua Republic. Alleging that President Obasanjo was visibly sympathetic to the OPC agenda, the APC vowed that the North would go to war if necessary to ensure the corporate existence of the Nigerian nation-state.

Within the third major ethnic group in the southeast has emerged the Movement for the Actualisation of the Sovereign State of Biafra (MASSOB). According to this grouping, the Igbo nation has been systematically oppressed and marginalised since the end of the civil war in 1970 by successive governments, whether military or civilian. Accordingly, the adherents of MASSOB are determined to actualise their dream of self-determination by resuscitating the defunct Republic of Biafra. A similar attempt thirty-eight years ago resulted in a resounding defeat at the hands of the federal government forces after a three-year long civil war. In the light of the foregoing, Ake's (1994:19) assertion concerning the crisis of the nation-state in Africa is worthy of further consideration:

The state in Africa is plagued by a crisis of legitimacy because of its external dependence, the decision of the political class to inherit the colonial socio-economic system instead of transforming it, the massive use of state violence to de-radicalize the nationalist movement and impose political monolithism in the face of deep-rooted social pluralism, and the use of force to repress a rising tide of resentment against the failures of the nationalist leadership, especially the mismanagement of development, and the impoverishment of the masses... The post-colonial state is also disconnected from society and exists with it in a relationship of mutual hostility... With minor exceptions, the citizens of the state in contemporary Africa are disconnected from it. They conform to its

commands as they must, while committing their political loyalties to kinship groups and political formations within it.

The foregoing demonstrates why, since the advent of political independence, many African states have had to contend with secessionist and irredentist movements. In this connection, Nigeria, Chad, Sudan, old Ethiopia, Burundi, Liberia, Sierra Leone, Rwanda, Senegal and Morocco, amongst others, have fought (or are still fighting) separatist groups within their territorial jurisdictions.

Towards an inclusive oil policy for Nigeria

The preceding analysis underscores the argument that state policy on petroleum, the nation's lifeblood, has largely been weak and ineffective. This is because government legislation in the oil industry is, in most respects, a function of and a response to political and economic exigencies prevailing in Nigeria and in the international oil industry. Significant among these were the financial arrangements agreed between Venezuela, the Middle East countries and Libya, on the one hand, and the oil multinationals, on the other. Another significant factor during this period was the increasing influence of OPEC in the international oil industry. Through a series of resolutions and policy statements OPEC compelled its member countries to participate actively in their oil industry and also formulate policies that would ensure the effective transfer of their oil industry into their own hands (Atsegbua 1999:64). The stance of the United Nations in this respect is instructive. Nigeria benefitted immensely from the UN resolution which endorsed permanent sovereignty over natural resources, thereby rejecting the oil majors' argument of investor ownership and control of a country's natural resources (Atsegbua 1999:63).

Within the country itself, the civil war which broke out in 1967 between the Igbo ruling faction in the South East and the Hausa-Fulani hegemonic group in the North, supported by the Yoruba ruling faction in the South West, was, in many respects, about the control of the oil resources based in the minority areas of the Niger Delta. Having re-established control over the oil resources, the victorious federal government moved swiftly to consolidate this control with the promulgation, in 1969, of the Petroleum Act which transferred to the state the ownership of oil in any part of the country. The promulgation of this Act was necessitated by the need to maximise oil revenues for reconstruction and development programmes embarked upon by the federal government in the aftermath of the war. It is as well to stress that oil which, by this time had replaced the cash crops as Nigeria's chief revenue earner, had also emerged as the fulcrum of the primitive accumulation process among the ruling class factions.

As regards the evolution of state policy on petroleum, Maxwell Gidado (1999), has opined that the 'desiderata of the government have centered on control and financial returns' accruing to it through participation. Under the circumstances, state policy can be expected to be anything but effective. What state policy on petroleum has succeeded to achieve, according to Edogun (1985) and Turner (1980), is that it has so far mainly constituted a device that protects and perpetuates the selfish interests of the ruling class and that of the foreign oil giants at the expense of the state. This consequently accounts for why the Nigerian state has largely ignored the stark realities of environmental degradation that oil exploitation has brought to the fragile Niger Delta environment in the last forty-eight years. Again, the state's abject inability to protect the environment and people of the Niger Delta against the deleterious effects of oil industry activities has been explained in terms of the Joint Venture Contract (JVC) between it and the companies in which the federal government has an average of 57 percent equity interests (Akinsanya 1983:175; *The Comet* (Editorial) Lagos, 4 April 2001:6). Under the circumstances, the state is constrained in taking any punitive action against the multinational knowing full well that it is tantamount to self-flagellation. The foregoing offers valuable insights into the reason why state policies on oil have largely remained (and may for a very long while remain) ineffectual and biased against the oil-producing minorities. What our analysis suggests, in effect, is that it is not oil policies per se that Nigeria needs, but committed enforcement of the existing laws and regulations. For Nigeria's oil laws and regulations are acclaimed to be comparable in standards to those that exist in Europe and America (Manby 1999a).

Given therefore the strategic importance of oil and its place in the 'commanding heights' of the Nigerian economy, and that of the Niger Delta as the 'goose that lays the golden eggs', government policy on petroleum should be inclusive, taking into consideration the peculiar problems and needs of the oil-producing areas, as well as those of the Nigerian state and the oil industry itself. In effect, government policy in this respect should be informed by the fact that there are three key actors in the oil industry, namely the oil-producing communities of the Niger Delta, the state, and the oil corporations themselves. As stakeholders, each of these actors has a vested interest in the oil industry, though the externalities (or costs) are entirely borne by host communities. Against this background, state policies must aim at making oil companies socially responsible to host communities. After all, it is their (the companies') activities that pollute and degrade the Niger Delta ecosystem. Although attempts have been made in the past by the federal government of Nigeria to tackle the problems of environmental pollution in the country, those attempts can at best be described as half-hearted. The jolt came in

1988 when an Italian firm dumped toxic waste at Koko, a seaport in Delta State. The government's reaction, as a consequence, was to promulgate the Harmful Waste (Special Criminal Provisions, etc) Decree in November 1988. This Decree prescribed, among other things, life imprisonment for anyone who contravened its provisions.

The 'toxic waste saga' (as it came to be designated) was significant in two ways. First, it brought into sharp focus the environmental problems of the oil communities; and, second, it made the Nigerian state realise the huge security implications for the state, and the human dimensions for the residents of the community. Consequently, by Decree 58 of 1988, a federal environmental agency, known as the Federal Environmental Protection Agency (FEPA) was established. Its responsibility includes 'the protection and development of the environment in general and environmental technology, including the initiation of policy in relation to environment research and technology' (Igarumah 1993:12). The Agency was also charged with establishing standards for water quality, air quality and atmospheric protections; noise and hazardous substances.

It fell within FEPA's remit to apply legal sanctions on the oil companies (as well as other companies and industries) for environmental offences. But this never happened, despite the enormous powers conferred on the agency. Yet, during its lifetime, several cases of environmental offences by Shell and other oil companies were reported to it by the Ogoni and other oil-producing communities. FEPA was unable to act on the reports: According to Igarumah (1993:12):

FEPA officials have not been able to apply legal sanctions to compel oil companies to pay compensation for damages done to the environment or to restore the polluted environment to an acceptable level. Its officials said FEPA's hands are tied in the implementation of section 36 of Decree of 58 by 1988, because FEPA is forced to carry out inspection of oil drilling operations in conjunction with the Nigeria National Petroleum Corporation, NNPC. Even then, they claim that the thrust of the agency's policy is to have a dialogue with companies and industries and not to coerce them into compliance with provisions of the decree.

It is evident, in view of the environmental realities in Nigerian's Delta region, that an environmental body is imperative, if the enormous environmental problems of this region and their attendant security implications are to be solved. This is why the new Ministry of Environment, which was created in place of FEPA, should be granted more autonomy and empowered to enable it to apply legal sanctions against non-compliant oil-producing companies operating in the Niger Delta.

In the light of this, state policies must aim at making oil companies more compliant to Nigerian environmental regulations, as well as more socially responsible to host communities. After all, it is their activities that pollute and degrade the Niger Delta environment. Environmental pollution should be punishable by law. This is why the newly-established Ministry of Environment should be spared the fate of the defunct FEPA. Government should interfere less in the activities of the Ministry, so as not to constrain its autonomy and efficiency. The Ministry should be allowed to play a key role in the formulation and implementation of policies relating to the oil industry. It should be given the freedom to conduct investigations into and punish, in accordance with the laws, any reported cases of negligence and violations of Nigerian environmental laws by any oil companies, foreign or indigenous.

It is pertinent to observe that oil companies have been flouting Nigerian state laws on the stoppage of gas flaring in Nigeria since 1969, when Petroleum (Drilling and Production) registrations were first enacted. The oil multinationals, rather than comply with state regulations on the deadline have, consistently, preferred instead to pay the token penalty of ten naira imposed on every 1,000 standard cubic feet of gas flared. In 1983 these oil companies were reported to have threatened to shut down their oil fields if the government of President Shehu Shagari should insist on a terminal date for gas flaring (*The Guardian*, Editorial, Lagos, 13 December 1999). Despite the fact that the Obasanjo administration, which took office in 1999, has already decreed that the practice should be stopped in 2003, one of the oil majors has defiantly insisted that it would go on flaring gas till 2008 (*The Comet*, Editorial, Lagos, 4 April 2001:6). This amply demonstrates the degree of influence the oil companies can, at times, wield over the Nigerian state, with severe implications for the environment and the people of the Niger Delta.

Also noteworthy is the case of the Directorate of Petroleum Resources (DPR), the government agency charged with the responsibility of regulating and monitoring Nigeria's petroleum industry. Despite, or because of its status as a government agency, the DPR has found it very difficult to perform its important regulatory functions. As a result, a host of practices employed by operators in the oil industry are not monitored or regulated by the DPR. According to Owarieta, 'A regulatory body such as DPR has a major role to play in ensuring that a system of rules is in place' (1997:149). For the DPR to meet this challenge, he argued that it is necessary that it is granted more autonomy because a greatly empowered DPR is vital to sustained industrial harmony in the Nigerian oil industry.

Unfortunately, corporate irresponsibility and chicanery are the inevitable corollary of the crises of control and regulation that have bedeviled the Nigerian oil industry as well as the agencies that are supposed to ensure and sustain industrial harmony and environmental sustainability in the region. The attitude of the oil companies has been one of grabbing the opportunity provided by the lack of effective monitoring and regulatory mechanisms not only to degrade the environment, but also to exploit the tax and corrupt judicial processes of the Nigerian legal system at the expense of the oil-bearing areas (Hutchful 1985; Frynas 2000). The upshot is that communities that suffer the depredations of oil spillage are usually discouraged from suing for cleanup and compensation because 'history shows that oil companies will appeal repeatedly until the plaintiffs run out of money, give up or die' (Esparza and Wilson 1999). This firmly buttresses the argument about the lax and inefficient nature of Nigeria's legal and judicial system.

It can be seen from the foregoing that there is a need for the judicial processes of the Nigerian legal system to be protective of the interests of poor and dispossessed citizens of the oil communities who are financially handicapped to engage the highly affluent oil companies in a long drawn-out legal battle. Allowing such an event to take place all in the name of 'judicial processes of the law' is not only unfair, but also tantamount to the abdication of responsibility and, therefore, a violation of human rights. In effect, cases involving oil companies and their host communities should be handled swiftly by the courts to avoid a situation whereby already impoverished communities will be thrown into a state of chronic penury and deprivation as a consequence of cases being unduly prolonged by oil companies in a bid to avoid paying compensation to oil communities affected by oil company operations. It is imperative, given the peculiar nature of the environment and the economic circumstances of the mass of the people of this region, that the Nigerian judiciary and court system should be seen to be proactive in its legal dealings with the oil communities. That is to say, it must free itself from covert or overt corporate and state manipulations at the expense of local communities.

Furthermore, the government's petroleum policy should be more inclusive by allowing the oil-producing states to establish their own oil companies in addition to allowing host communities to acquire equity interests in the oil companies that operate in their territory. Such a democratic policy will give them a stake in the oil companies' concerned, whilst reducing the sense of injustice, alienation and marginalisation felt by them. By the same token, it will reduce, if not eliminate, the current trend whereby irate youths in the

communities engage in the disruption of oil industry activities. It will also help to improve government/oil company and host community relations.

Finally, the government's policy in resolving the crisis should include the restoration of the derivation-based sharing formula. The Malaysian policy, which not only allows the labour force and businesses to participate in oil activities, but also allocates to the oil-producing states half of the oil revenues and royalties which they are entitled to spend in accordance with their developmental needs, whilst they still receive their statutory federal allocation from the Malaysian government should be carefully studied as a possible alternative to the current system, which is fraught with inequity, injustice and manipulation (Ikein 1990).

The abrogation of some undemocratic acts of legislation is necessary in this regard. Such obnoxious legislation include the Land Use Act of 1978, the Petroleum Decree of 1969 and 1991, the Lands (Title Vesting etc) Decree No 52 of 1993 (Osborne Land Decree 1, and the National Inland Waterways Authority Decree 13 of 1997) (Ijaw Youth Council, 11 December 1998:7).

Conclusion

We have attempted to demonstrate in this paper that the ongoing crisis in the Niger Delta has grave security implications for the Nigerian state and the inhabitants of the region, who bear the brunt of oil exploration and exploitation activities of the oil multinational corporations. This is alarming given that oil is the backbone of the Nigerian economy. It is even more grim when it is recalled that at stake here are the lives of about 13 million people – men, women and children – not to mention flora and fauna. However, this very important industry is dominated and controlled by the powerful oil majors who, from the outset, have determined and directed the pattern of investments in the Nigerian oil industry (Soremekun and Obi 1995). Oil business is, arguably, the most capital-intensive enterprise; however, the Nigerian state lacks the requisite risk capital, managerial skill and technical expertise. These, among other factors already discussed, have served to further constrain the limited autonomy of the state vis-à-vis the oil giants. This situation, as pointed out earlier, has resulted in what Ibeanu has aptly characterised as 'a contradiction of securities between, on the one hand, the Nigerian state and the oil multinationals and, on the other, the beleaguered oil-producing minorities', who, as Owugah (2000:108) puts it, understand 'the critical position of the environment to their sustenance and that of future generations'.

It is hardly any wonder, then, that the Nigerian state has abjectly failed to keep the oil companies on a tight rein. The resulting state of affairs has been aptly described as the 'militarisation of commerce and the privatisation of

the state' (Ake 1994). As indicated, the festering crisis has clearly exposed the adverse security implications of foreign domination of a country's most important and most strategic economic sector such as the Nigerian oil industry.

But beyond the well-known threats to the security of the Nigerian state are the often-neglected threats to human security in the region. If it is granted that poverty, environment and food security are key to human security, then the unbridled destruction of the natural environment upon which the people of the Niger Delta depend for their livelihood and sustenance poses serious threats to human security in the region. So too the expropriation of land by the state for oil industry activities, which not only exacerbates the scarcity of productive land in a region where arable land is in short supply, but also generates conditions for social dislocation and communal violence in Niger Delta communities. In the light of the above, there is a need for the Nigerian government to be more proactive and more liberal, without compromising the security of the state and that of the people of the Niger Delta, in its approach to the resolution of the crisis.

References

- Achebe, C. C., n.d., 'The Niger Delta: Environmental and Health Implications of Oil Exploration', A Term Paper written in Partial Fulfilment of the Requirements for HSPH Course EH27AB, <http://www.med.harvard.edu/chge/textbook/papers/Achebe.pdf>.
- Adekanye, J.B. 1995, 'Structural Adjustment, Democratization and Rising Ethnic Tensions in Africa', *Development and Change*, Volume 26, Number 2.
- Adebowale, Y., 1998, 'Colossal Losses', *Newswatch*, Lagos, 9 November. *Africa Today*, February 2000.
- Ake, C., 1994, 'Academic Freedom and Material Base', in Mahmood Mamdani and Mamadou Diouf, eds, *Academic Freedom in Africa*, Dakar: CODESRIA.
- Ake, C., 2001, *Democracy and Development in Africa*, Ibadan: Spectrum Books Limited.
- Akinsanya, A., 1983, 'State Strategies Toward Nigerian and Foreign Business', in I. William Zartman, ed., *The Political Economy Of Nigeria*, New York: Praeger Publishers.
- Alavi, H., 1979, 'The State in Post-Colonial Societies: Pakistan and Bangladesh', in Harry Goulbourne, ed., *Politics and State in The Third World*, London: The Macmillan Press Ltd.
- Amoruso, C., 1997, 'The Quest for Vengeance', *The Week*, Lagos, 17 March.
- Banjo, W. S., 1998, *The Politics of United Nations ,Fact-Finding Mission in Nigeria*, African Research Monograph Series, Lagos, AFREB Publishers, No 3.
- BBC Network Africa News, 2001, 07.30 G M T, 23 March.
- BBC World News, 2004, 18:00 GMT, 2 September.

- Carr, S., et al. 2001, 'The Ogoni People's Campaign over Oil Exploration in the Niger Delta', in Allan Thomas et al., eds., *Environmental Policies and NGO Influence*, London: Routledge.
- Chasek, P.S., 2000, 'The U.N Commission on Sustainable Development: The First Year', in Pamela S. Chasek, ed., *The Global Environmental in the Twenty-first century: Prospects for International Cooperation*, Tokyo: United Nations University Press.
- Chukwumba, O., 1999, 'Tension in the Land', *Tell*, 22 November.
- Crowther, M., 1978, *Colonial West Africa*, London: Frank Cass.
- CRP (Constitutional Rights Project), 1999, *Land, Oil and Human Rights in Nigeria's Delta Region*, Lagos, CRP.
- Dike, K., 1965, *Trade and Politics in the Niger Delta*, London: Oxford University Press.
- Edogun, C., 1985, 'The Structure of State Capitalism in the Nigerian Petroleum Industry', in Claude Ake, ed., *Political Economy Of Nigeria*, London and Lagos: Longman.
- Ekeh, P., 1996, 'Political Minorities and Historically-dominant Minorities in Nigerian History', in Oyeleye Oyediran, ed., *Governance and Development in Nigeria: Essays in Honour of Billy Dudley*, Ibadan: Oyediran Consultant International.
- Ekine, S., 2001, *Blood and Oil*, London: Centre for Democracy and Development.
- ERACTION, n.d., 'Shell is a Monumental Destroyer of the Niger Delta Ecology', Experts from the Report of the Legal Advisory Panel on the Investigative Hearing of the Petition by the Ijaw Aborigines of Bayelsa State Against Shell Petroleum, Development Company Limited (SPDC), Benin, Environmental Rights Actions /Friends of the Earth.
- Esele, A., 1996, 'Voting With Their Feet', *This Week*, 22 April.
- Esparza, L, and Wilson, M., 1999, *Oil for Nothing: Multinational Corporations, Environmental Destruction, Death and Impunity in the Niger Delta*, USA: Inksworks Press.
- Eteng, I., 1998, 'The Nigerian State, Oil Exploration and Community Interests: Issues and Perspectives', in Funmi Adewunmi, ed., *Oil Exploration: The State and Crisis in Nigeria's Oil Bearing Enclave*, Lagos: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Etu-Efeotor, J.O., 1997, 'Anticipation and Management of Crisis: A Case Study', in Kayode Soremekun, ed., *Perspectives on the Nigerian Oil Industry*, Lagos: Ankra Books.
- Fregene, P., 1998, 'Oil Production Activities: The Socio-Economic and Environmental Problems in Warri Division - Itsekiri Homeland', in Funmi Adewumi, ed., op. cit.
- Frynas, J. G., 2000, *Oil in Nigeria: Conflict and Litigation Between Oil Companies and Village Communities*, London: LIT VERLAG.
- Gbadegesin, A., 1998, 'The Impact of Oil Exploration and Production Activities on the Environment: Implications for Peasant Agriculture', in Funmi Adewumi, ed., op. cit.

- Gidado, M., 1999, *Petroleum Development Contracts with Multinational Oil Firms: The Nigerian Experience*, Maiduguri: Ed-Linform Services.
- Griffiths, M. and O'Callaghan, T., 2002, *International Relations: The Key Concepts*, London, Routledge.
- Hutchful, E., 1985, 'Oil Companies and Environmental Pollution in Nigeria', in Claude Ake, ed., *Political Economy of Nigeria*, Lagos: Longman Group Limited.
- Ibeanu, O., 2000, 'Oiling the Friction: Environmental Conflict Management in the Niger Delta, Nigeria', in *Environment Change and Security Project Report*, Issue No 6, The Woodrow Wilson Center, Summer.
- Idoniboye, E.B., and Andy, A.I., 1985, 'Effects of Oil Pollution on Aquatic Environment', in *The Petroleum Industry and the Nigerian Environment*, Proceedings of An International Seminar Sponsored by Federal Ministry of Housing and Environment and NNPC, Port-Harcourt.
- Igbarumah, M., 1993, 'Toothless FEPA', *Newswatch*, 25 January.
- Ijaw Youth Council, 1998, 'The Kaiama Declaration: Resolutions of the December 11, 1998. All Ijaw Youths Conference Held in the Niger Delta, Nigeria', Port Harcourt: Ijaw Council for Human Rights.
- Ikein, A., 1990, *The Impact of Oil on a Developing Country*, New York, Praeger.
- Ikime, Obaro, 1972, 'Colonial Conquest and Resistance in Southern Nigeria', *Journal of the Historical Society of Nigeria*, Vol. VI, No. 3.
- Ikporukpo, C. O., 1999, 'Petroleum, Fiscal Federalism Justice in Nigeria', Paper delivered at IFRA Monthly Seminar, University of Ibadan, 7 July.
- International IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance), 2001, *Democracy in Nigeria: Continuing Dialogue(s) for Nation-Building*, Sweden, International IDEP.
- Kemedi, von Demieari, 2003, 'Community Conflicts in the Niger Delta: Petro-weapon or Policy Failure?', Berkeley Workshop on Environmental Politics Working Paper No. WP 03-12.
- Korten, D.C., 1996, *When Corporations Rule the World*, London: Earthscan Publishers Limited.
- Laakso, Liisa, and Olukoshi, A., 1996, 'The Crisis of the Post-Colonial Nation-State Project in Africa', in Adebayo O. Olukoshi and Liisa Laakso, eds., *Challenges to the Nation-State in Africa*, Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet and the Institute of Development Studies, University of Helsinki.
- Madunagu, E., 1982, *Problems of Socialism: The Nigerian Challenge*, London: Zed Books.
- Manby, B., 1999a, *The Price of Oil: Corporate Responsibility and Human Rights Violations in Nigeria's Oil-Producing Communities*, USA, Human Rights Watch.
- Manby, B., 1999b, 'The Role and Responsibility of Oil Multinationals in Nigeria', *Journal of International Affairs*, Fall, 53, No. 1.
- Mitee, L., 1997a, 'Why I Flew', *The Punch*, 9 November.
- Mitee, L., 1997b, 'Why MOSOP Exiles Can't Return', *This Day*, 19 September.
- Nigerian Petroleum News*, No. 164, April 1998.

- Obi, C., 1997, 'Globalization and Local Resistance: The Case of the Ogoni versus Shell', *New Political Economy*, Vol. 2. No. 1.
- Obi, C., 1999a, 'Resources, Population and Conflicts: Two African Case Studies', *Africa Development*, Volume XXIV, No. 3. and 4.
- Obi, C., 1999b, *The Crisis of Environmental Governance in the Nigeria Delta 1985-1996*, AAPS Occasional Paper Series, Volume 3 Number 3.
- Obi, C. and Okwechime, I., 2004, 'Globalization and Identity Politics: The Emerging Patterns of Intera-ethnic Relations in Nigeria's Niger Delta', in Duro Oni, Suman Gupta, Tope Omoniyi, Efurosibina Adegbiya, and Segun Awonusi, eds., *Nigeria and Globalization: Discourses on Identify Politics and Social Conflict*, Lagos: Centre for Black and African Arts Civilization (CBAAC).
- Obi, C., 2002, 'Oil and the Minority Question', in Abubakar Momoh and Said Adejumobi, eds., *The National Question in Nigeria: Comparative Perspectives*, Hampshire and Burlington: Ashgate.
- Ofuoku, 1998, 'The Bomb Is Ticking', *Newswatch*, Lagos, 17 May.
- Okilo, M., 1980, 'The Derivation Principle and Nigeria's Unity', *Daily Times*, 19 July.
- Ologbodiyan, K., 2003, 'Warri - Nigeria Loses 40 percent Crude', *ThisDay*, 28 March.
- Okolo, J. E., 1999, 'Foreign Policy and National Security', *Nigerian Journal of International Studies*, Vol. 12, Nos. 1 and 2.
- Okonta, I., 1999, 'Litmus Test', *ERAction*, January-March.
- Okonta, I., and Douglas, O., 2001, *Where Vultures Feast: 40 Years of Shell in the Niger Delta*, Benin City: Environmental Rights Action/Friends of the Earth.
- Olorode, O., 2000, 'The Crises in the Oil-Producing Communities in Nigeria', in *Boiling Point*, A CDHR Publication on the Crises in the Oil Producing Communities in Nigeria.
- Onosode, G., 2003, *Environmental Issues and Challenges of the Niger Delta*, Lagos: Lilybank Property and Trust Limited.
- Osuntokun, A., 1999, *Environmental Problems of Nigeria*, Davidson Press Ibadan in Association with Friedrich Ebert Foundation, University of Lagos.
- Otite, O., 2000, *Ethnic Pluralism, Ethnicity and Ethnic Conflicts in Nigeria*, Ibadan: Shaneson C. I. Limited.
- Owarieta, G., 1997, 'Sustaining Industrial Harmony in Nigeria's Petroleum Industry', in *Nigerian Petroleum Business: A Handbook*, Lagos, Advent Communications Limited.
- Owugah, L., 2000, 'The Political Economy of Resistance in the Resistance', in *The Emperor Has No Clothes*, Report of the Conference on the Peoples of the Niger Delta and the 1999 Constitution, Port Harcourt, Benin City, Environmental Rights Action/Friends Of The Earth.
- Oyebadejo, O. and Ugbaja, V., 1995, 'Oil as Threat: Well Blowouts, Pipeline Failures, and Spills...', *Nigeria Oil and Gas Monthly*, September, Vol. 1, No.9.
- Pegg, S., 1999, 'The Cost of Doing Business: Transnational Corporations and Violence in Nigeria', *Security Dialogue*, Vol. 30 (4).

- Project Underground, n.d. 'Shell-shocked', Berkeley, Project Underground.
- Raufu, A., 1996, 'Secret Fears of Ogoni Refugees', *The Punch*, 13 August.
- Robinson, D., 1996, *Ogoni: The Struggle Continues*, Switzerland: World Council of Churches.
- Rowe II, A., 1996, *Green Backlash: Global Subversion of the Environmental Movement*, London: Routledge.
- Saro-Wiwa, K., 1989, *On a Darkling Plain: An Account of the Nigerian Civil War*, Port Harcourt: Saros International Publishers.
- Saro-Wiwa, K., 1995, *A Month and a Day: A Detention Diary*, Ibadan: Spectrum Books Limited.
- Soremekun, K., and Obi, C., 1993, 'Oil and the National Question', in Onah, ed. *The National Question and Economic Development in Nigeria*, Ibadan: NES.
- Soremekun, K., and Obi, C., 1995, 'The Changing Patterns of Private Foreign Investments in the Nigerian Oil Industry', *Africa Development*, Vol. XVIII, No. 3.
- Taiwo, O., and Akin-Aina, T., 1991, 'Environmental Implications of Oil Production and Policy Framework in Nigeria', in S. Tomori, ed., *Oil and Gas Sector in the Nigerian Economy*, Lagos: Faculty of Social Sciences, University of Lagos, Nigeria.
- Tamuno, T., 1999, 'On the Niger Delta Question', Lecture delivered under the joint auspices of The Rivers State College of Arts and Science, Port Harcourt and The Rivers State University of Science and Technology, Nkpolu, Port Harcourt. *The Guardian*, 30 November.
- Tell*, 22 November, 1999.
- The Comet*, 26 April, 2000.
- The Guardian* Lagos 3 April, 1998.
- The Guardian* Lagos 31 January, 1994.
- The Guardian* Lagos 24 February, 1998.
- The Guardian* Lagos 29 May, 1998.
- The Guardian* Lagos 3 October, 1999.
- The Guardian* Lagos 1 March, 2000.
- The Guardian* Lagos 26 April, 2001.
- Turner, T., 1980, 'Nigeria: Imperialism, Oil Technology and the Comprador State', in Petter Nore and Terisa Turner, eds., *Oil and Class Struggle*, London: Zed Press.
- Turner, T., 2001, 'Oil Companies Lie, Deceive, Play Ethnic Card to Divide Host Communities', *National Interest*, Vol. 1 No. 221. July 31.
- Vanguard*, Lagos 29 January 1996.
- Watts, M., and Lubeck, P., 1983, 'The Popular Classes and the Oil Boom: A Political Economy of Rural and Urban Poverty', in William Zartman, ed., op. cit.
- Welch, C., 1995, 'The Ogoni and Self-determination Increasing Violence in Nigeria', *The Journal of African Studies*, 33, 4.
- Wiwa, O., 2001, 'The Paradox of Poverty and Corporate Globalization', at [http://www.wado.org/Environment Oil companies/Globalisation-Owens](http://www.wado.org/Environment%20Oil%20companies/Globalisation-Owens).



The African Union and Conflict Management¹

Isaac Olawale Albert*

Abstract

This paper reflects on the ability of the African Union (AU) to implement its conflict management mechanism. The response of the AU to the ‘military coup’ in Togo and its mission in Sudan are used as case studies. The emerging picture is that African leaders are now alive to their responsibilities for making, building and keeping peace in Africa. African leaders know that the days of non-interference and expecting the rest of the world to resolve conflict situations created by them are over. The AU would, however, achieve better results if the member states are more committed to removing the problems faced by the organisation. The most salient include the poor commitment of some African leaders to positive peace, the regional organisation is still as under funded as the former OAU, and the problem of weak national armies in some member states compromises efficiency of peace support operations.

Résumé

Ce papier examine les capacités de l’Union africaine (UA) à mettre en œuvre son mécanisme de résolution des conflits. La réaction de l’UA au « coup d’état militaire » survenu au Togo, et sa mission au Soudan constituent ici des études de cas. L’image qui en ressort est que les dirigeants africains sont désormais devant leurs responsabilités de réaliser, édifier et maintenir la paix en Afrique. L’époque où les dirigeants africains s’attendent le reste du monde assainir situations des conflits que certains d’entre eux ont créés semble révolue. Cependant, l’UA réussirait mieux si les États membres s’engageaient davantage dans la résolution des problèmes auxquels l’organisation est confrontée. Le plus frappant

* Dr. Isaac Olawale Albert is at the Peace and Conflict Studies Programme, Institute of African Studies, University of Ibadan, Ibadan, Nigeria.
Email: ioalbert2004@yahoo.com

reste le faible engagement de certains dirigeants africains pour une paix positive, l'organisation régionale reste aussi sous-financée que l'ex-OUA, et le problème de la faiblesse des armées nationales de certains États membres rend moins efficaces les opérations d'appui à la paix.

Introduction

The topic of this paper can be approached from a plethora of perspectives. By far, the easiest is to do a diachronic analysis of the achievements of the African Union in conflict management. We have some reservations about this easy approach. The AU is a baby that is still living on milk. It has started growing teeth, but the teeth are not yet strong enough to break the kind of bones available in the challenging post cold war global environment in which it is expected to survive. What some leaders of the continental organization sometimes refer to as the achievements of the AU strikes the serious analyst more as a wake up call to duty than any serious attainment. In other words, whereas it is possible for African leaders to engage in self-immolation about the AU, it is dangerous for an academic analyst to tread the same path without taking time to ensure that what he considers to be a 'system' today is actually not a mirage that will soon fade out with time. What nobody can deny is that the AU is still 'test running' its systems. Our attitude to the activities of the organization is thus that of 'wait-and-see'. In essence, it is too early to begin to make conclusive statements about the 'achievements' of the body.

We are therefore challenged to look toward some other directions in identifying the analytical approach to adopt in engaging the subject-matter of this paper. What we decided to do is to contextualize the formation of the AU and problematise the post-cold war political space within which the regional organization is expected to manage intra-state conflicts in Africa. This approach puts our African experience in a global perspective and promises to empower the reader with sufficient information for reaching their individual conclusions on the attainment of the AU, what it is expected to have attained, what the regional organization is and what it is not able to do as far as conflict management in Africa is concerned.

Conceptual framework

A number of concepts used in this paper have to be defined from the outset. These concepts include conflict prevention, preventive diplomacy, conflict settlement, conflict management, conflict resolution, peace-making and peace-building. What does each of them mean?

Of all the concepts named above, the broadest and perhaps the most controversial is 'conflict resolution'. We therefore take it first. Conflict reso-

lution is an omnibus concept that covers a number of academic, activist, military and diplomatic understandings of how a conflict can be peacefully terminated. It involves 'building bridges between hostile communities, working to clarify issues which represent points of confrontation between them, and creating opportunities for developing new relationships based upon a process of peaceful change and grass-root level reconciliation' (International Alert 1995). Conflict resolution, according to Maluwa (1989:310) involves 'Changing reality either by reducing scarcity of a disputed value or resource, or by changing the causal factors that have made for antagonism and confrontation in the past. It can also consist of changing the demands of the conflict actors so that a distribution of values is found that is subjectively acceptable to both of the actors and therefore agreed'.

Conflict resolution is considered by many peace scholars to be a very ambitious goal to set for oneself. Conflicts are difficult to resolve in the true sense of the word. They are thus better managed or prevented altogether. Scholars who are wary of using the concept of 'conflict resolution' argue that conflict incidents may be solved, but conflict per se is never solved. Each solution creates, in a Hegelian sense, a new plateau or a new synthesis against which the next conflict scenario is played. Society never 'solves' conflict totally. Conflict incidents or episodes are solved and then re-solved and re-solved'.

Kenneth E. Boulding, who with Robert Cooley Angell invented the concept of 'conflict resolution', shifted grounds some years later to become an advocate of another concept: 'conflict management' (1990:36-7). He thus argued that 'perhaps conflict should not be, resolved, but should be managed, at least to maximize the total gain to both parties, no matter the distributional outcome...It is an attempt to derive what might almost be called a "minimum normativeness"'. To say a conflict can be resolved is to pretend that a person would be divested of all elements of his life that triggered the conflict in the first place. It is easier to urge disputants to 'manage' their problems so that they do not escalate into violence. This line of reasoning is agreeably reinforced by the analysis of Woodhouse (1994), Gurr (1995) and Rupersinghe (1995) when they equally noted that conflict is not a static phenomenon in any situation. It changes from the latent to manifest stage and from escalation stage to that of de-escalation. The problem can only be dealt with within their individual contextual cyclical processes. Conflict can therefore become transformed from the positive stage to the negative if not well managed and vice versa and dealt with within such contexts. It is therefore better to talk of 'managing' the problem so as to prevent it from becoming a *manifest* problem and where it has *escalated* (especially into physical violence) to constructively *de-escalate* it.

The existing literature suggests that most peace scholars take both conflict resolution and conflict management to mean the same thing. This is suggested by how the concepts are interchangeably used and is freely evident in the work of Marc Ross (1993:39) who has a major work on *The Culture of Conflict*. For example, he noted:

The way conflict is *managed* depends on whether the society has a reinforcing as opposed to cross-cutting social structure. In societies with reinforcing social structure, conflict is expansive and difficult to *resolve* for several reasons: the mobilization of others in one's core group is relatively easy, there are few people whose interests hinge on the *resolution* of the dispute, and conflict may persist unless a common external foe forces disputants to *resolve* their differences. In contrast, individuals in cross-cutting ties societies cannot count on a large, loyal core group who share the same interests, because people mobilized on the basis of one shared characteristic, like kinship, can oppose each other over another, such as residence or ritual affiliation. Ties among members of same community and among different communities limit the severity of overt conflict and promote dispute *settlement* through shared interests.

The concept of 'dispute settlement' introduced above has to be put in its proper perspective. It is not a synonym for either conflict resolution or conflict management. It means something different. Anthony de Reuck (1985: 15) provides an insight:

'Settlement' has the connotation of determination by a third party such as a court or a greater power. It could be a compromise which the parties feel they have no option but to accept. 'Resolution', on the other hand, implies a solution freely acceptable to all parties, one that does not sacrifice any of their important values, one that parties will not wish to repudiate when they recover the strength to do so. In effect, settlement merely reduces the level of intensity of conflict behaviour, possibly to zero; whereas resolution removes the very ground of conflict, and eliminates or transforms the conflict situation. Only when conflict is resolved, as distinct from settled, is the outcome self-supporting in the sense that it is positively advantageous to all concerned.

In some other literature, it is also possible to see some scholars using 'conflict regulation'. This concept suggests to me the use of force in bringing about peace; though the 'force' indicated here could be purely legal not necessarily military in nature. A regulated conflict might not necessarily generate a peaceful environment. It is more likely to produce a win-lose outcome between disputants. A number of other questions will suggest to us the kind of problems that are likely to be associated with conflict regulation: Who sets out the terms of conflict regulation; Who has the power to enforce such regulation? How does such a person go about performing this task?

This probably explains why conflict regulation is not commonly found publications on peace. Some scholars however use it to refer to situations where policy-makers put together a body of laws aimed at preventing people from getting into violent conflict. This is a mere wishful thinking.

All the concepts have specific relevance to a peace process. Writing on relationship between them, Lake (1993: 27) noted:

...advocates of conflict resolution would prefer an approach that allows the parties with the most at stake to be assisted in working through the conflict in their own interests. Persons who use the language of conflict management and conflict regulation argue that they want to increase the abilities of parties to manage or self-regulate their conflicts themselves because if conflicts escalate, external agents or agencies will step in and try to bring the conflict within their own definitions of acceptable boundaries of social control. Then the parties with much at stake will lose control of the process.

The most commonly used of the terms is 'conflict management', though the others are occasionally used as peace workers and scholars find expedient. The least controversial and more widely used concept is 'conflict prevention' which refers to 'Actions, policies, procedures or institutions undertaken in particularly vulnerable places and times in order to avoid the threat or use of armed force and related forms of coercion by states or groups, as the way to settle the political disputes that can arise from the destabilizing effects of economic, social, political and international change. Conflict prevention can also include action taken after a violent conflict to avoid its recurrence' (Lund 1997:2-3). In other words, conflict prevention can take place at two levels in a typical conflict life cycle:

- a. When there has not been a violent conflict in recent years, and before significant signals of violence [make] possible [the] escalation of sustained violent conflict, conflict prevention aims to keep a conflict from escalation; and
- b. When there has been a recent violent conflict but peace is being restored, conflict prevention aims to avoid a relapse or re-igniting of violence (ibid.).

'Preventive diplomacy', the next concept, is the attempt to make official policy out of conflict prevention. The UN Secretary General, Boutros Boutros-Ghali (1992) defined preventive diplomacy as 'action to prevent disputes arising between parties, to prevent existing disputes from escalating into conflicts and to limit the spread of the latter when they occur'.

Preventive diplomacy involves a number of activities: diplomatic, economic and social, military, politico-institutional, legal, judicial, normative-

ethical, etc. in the same way that it employs many tools: negotiation, conciliation, mediation, human rights monitoring, democracy building, economic assistance or sanctions, military assistance or even preventive deployment. The larger tasks, according to Lund (1999:45), include:

- Suppressing violence;
- Removing the weapons through which violence may be carried out;
- Addressing the issues in dispute by engaging the parties in dialogue or negotiations;
- Creating or strengthening the procedures and institutions through which such negotiations can be regularized in permanent institutions such as governments;
- Alleviating the egregious socioeconomic conditions that provide tempting occasions for incitement to violence; and
- Modifying perceptions and feelings of mistrust and suspicion among the parties.

Situations determine which of these tools are most likely to be used in dealing with specific problems. The closer a conflict is to the violent stage the more likely is the use of the military to regulate weapons, engage in preventive deployment or enter into a defence alliance.

Closely related to the concept of preventive diplomacy as conceived by the UN Secretary-General are three other terms: peacemaking, peace-keeping and peace-building. Peacemaking refers to all action aimed at bringing hostile parties to agreement through peaceful means in consonant with Chapter VI of the UN charter. Peace-keeping 'is the deployment of the United Nations presence in the field, hitherto with the consent of all parties concerned, which normally involve United Nations military and/or police personnel and frequently civilians as well. Peace-keeping is a technique that expands the possibilities for both the prevention of conflict and the making of peace' (Boutros-Ghali 1992:11). On the other hand, peace-building is any 'action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict'.

Explaining the roles of each of these paradigms in the management of contemporary conflicts, Boutros-Ghali noted that:

Preventive diplomacy seeks to resolve disputes before violence breaks out; peacemaking and peace-keeping are required to halt conflicts and preserve peace once it is attained. If successful, they strengthen the opportunity for

post-conflict peace-building, which can prevent the recurrence of violence among nations and peoples.

The last but by no means the least of the concepts we seek to sample in this paper is 'conflict reduction'. This refers to all activities associated with reducing the intensity of a conflict. Conflict reduction assumes that the conflict is inevitable but that its scale of escalation has to be controlled through some strategic decisions and measures. Conflict reduction can therefore manifest at any of the levels discussed above.

Background to the AU mechanism for conflict management

The Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution (MCPMR) of the Organisation of African Unity (OAU) was established following a decision taken by African Heads of State during the 29th session of the Assembly of Heads of State and Government in Cairo in June 1993. The mechanism was incorporated as an organ of the African Union (AU) when it was established at the July 2001 Lusaka Summit. The OAU was formally dissolved on July 9, 2002 at the 38th ordinary session of the organization's Assembly in Durban, South Africa. The AU thereafter took over the rights, powers and obligations of the OAU. One of such obligations is that of conflict management.

The mechanism was preceded by a number of other attempts to find an appropriate formula for dealing with conflicts in Africa. It would be recalled that the Charter of OAU, at its creation in 1963 included the Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration which was aimed at facilitating peaceful settlement of disputes between member states. The Commission whose activities were restricted to interstate conflicts was additionally vested with powers to investigate and inquire into the disputes brought before it. It is unfortunate that the Commission never become operational and had to be abolished. Several ad hoc committees (of heads of state and government, good offices, fact-finding etc.) had to be established to deal with the disputes that arose between member states. The UN was also involved in the management of some of the disputes. One of the shortcomings of these ad hoc arrangements is that they were reactive and remedial 'rather than proactive and preventative' (Naldi 2002: 98). MCPMR, on the other hand, seeks 'to bring to the processes of dealing with conflicts in our continent a new institutional dynamism, enabling speedy action to prevent or manage and ultimately resolve conflicts when and where they occur' (OAU 1993:13).

The Constitutive Act of the African Union (which replaced the Charter of the Organisation of African Unity) did not initially provide for any mechanism for conflict prevention, management and resolution. The OAU's MCPMR

and the Cairo Agenda for Action on the MCPMR were not factored into the document. This has been attributed to the 'haste with which the drafters (of the Act) had to meet the impatient deadlines set by Libya' (Cilliers 2002). To rectify this, the objectives and principles of the Cairo Declaration were made an integral part of the declared objectives and principles of the AU, in accordance with Article 5(2) of the AU Act.

Against the background of the threat posed to African development by small arms proliferation, the AU also adopted a Protocol on the Establishment of the Peace and Security Council (PSC) of the AU to supersede all resolutions and decisions of the OAU on the MCPMR when it finally enter into force.² The objectives of the PSC (as contained in Article 3 of the Protocol Establishing the Peace and Security Council of the African Union) are:

- (a) promote peace, security and stability in Africa, in order to guarantee the protection and preservation of life and property, the well-being of the African people and their environment, as well as the creation of conditions conducive to sustainable development;
- (b) anticipate and prevent conflicts. In circumstances where conflicts have occurred, the Peace and Security Council shall have the responsibility to undertake peace-making and peace-building functions for the resolution of these conflicts;
- (c) promote and implement peace-building and post-conflict reconstruction activities to consolidate peace and prevent the resurgence of violence;
- (d) co-ordinate and harmonize continental efforts in the prevention and combating of international terrorism in all its aspects;
- (e) develop a common defence policy for the Union, in accordance with article 4(d) of the Constitutive Act;
- (f) promote and encourage democratic practices, good governance and the rule of law, protect human rights and fundamental freedoms, respect for the sanctity of human life and international humanitarian law, as part of efforts for preventing conflicts.

The PSC establishes an operational framework 'for the effective implementation of the decisions taken in the areas of conflict prevention, peace-making, peace support operations and intervention, as well as peace-building and post-conflict reconstruction'.

The reasons for establishing both the MCPMR and the PSC are not dramatically different from why the OAU had to become the AU. The main

objective is to reposition Africa for more effective participation in global politics and economy in the post-cold war world. During the cold war, African states were courted by both the East and West in their inordinate ambition to expand their spheres of influence. With the end of the cold war in the late 1980s, foreign investment and aid from the developed world to Africa declined sharply. The end of the cold war affects Africa in another significant way. As the two former superpowers seized the opportunity of the end of the cold war to manufacture new arms, the 'surplus' arms they stacked up during the cold war were channelled to the developing world, largely through black markets. The weapons fuelled intra-state civil disorder in different parts of the developing world, most especially Africa.

Most of the post cold war era conflicts in Africa are intrastate in nature. They took place within states rather than between them. The OAU which was formed to contend with the challenges of cold war conflict dynamics found it difficult to upgrade its systems to the standards needed for dealing with the intra-state conflicts of the post cold war era. This explains why most of the intra-state conflicts in Africa, except those that occurred in the West African sub-region, since the late 1980s were left to outsiders to deal with. When outsiders failed to come in, the OAU literally folded its hands and at best blame outsiders for not responding appropriately as the situation slid from bad to worse. The OAU transmuted to AU as part of the larger attempt of African leaders to adjust to the reality of the post-cold war world.

The attention that is now devoted to issues of conflict management by the AU derives from the realization that it is impossible for any society bedevilled by violent conflict to maximally benefit from political and economic globalization (Ibiek-Jonah 2001). Violent conflicts rank among the leading factors responsible for African underdevelopment. On February 7, 1993, *The New York Times* published a list of 48 existing and potential violent conflicts all over the world. The African countries on the list are Mauritania, Mali, Senegal, Togo, Nigeria, Burundi, Kenya, Zaire, Algeria and Egypt. Things have worsened in Africa since then with Liberia, Rwanda, Sierra Leone, Côte d'Ivoire, Guinea Bissau, Togo ravaged by different degrees of violent conflicts. These conflicts have led to destruction of lives and property. This kind of conflict situation and even the ones that have not escalated into war unduly divert the attention of the government from priority areas of development to the bloated task of 'internal maintenance of law and order'. About \$300 billion is believed to be spent on the war industry annually throughout the world (Boulding 1990:35). Africa gulped a sizeable percentage of such resources, which would otherwise have been spent on development projects.

As the number of conflicts in Africa increased, the continent became more marginalized in global politics, economics, science and technology. It was within this framework that Ali Mazrui (1995:9) observed 'In global terms the African state has become increasingly marginalized and has been pushed into the ghetto of the world system' since the end of the cold war.

Philip Ndegwa warns not to see the revalorization and marginalization of African states in idle academic terms. It is not 'a kind of natural and harmless gradual reduction of contacts between African economies and the rest of the world. What the process actually involves is the deepening of the poverty of an already very poor people, widespread unemployment, political instability and other economic and social hardships' (1993:13). One is therefore not surprised that as far back as 1991, *The Economist* (1991:17) predicted what could be the implications of the resulting marginalisation:

With cold-war interests gone, it is tempting to forget Africa. Eastern Europe, and still useful clients such as Egypt, are clamouring for aid; recession in the rich world makes generosity harder. Besides, aid to black Africa has a depressing record. In the 1980s the region swallowed more than \$100 billion of it and defiantly got poorer...Perhaps money for Eastern Europe would be money better spent...Africa has a claim that is all its own. It is the world's poorest and most wretched continent. If it were not for the Gulf war, television screens would now be showing emaciated Africans, who are starving in even greater number this year than they did in 1985. Hollow eyes and matchstick limbs tug on comfortable people's consciences. The rich world would be less than human if it ignored the starving, so it had better be in business of making starvation less common.

More than *The Economist* envisaged in 1991, the western media, most especially the satellite televisions, now beam to the rest of the world almost on daily basis, pictures illustrating the unsavoury consequences of contemporary African development: anarchy on the streets, unrepentant warlords boasting of their exploits and threatening to cause more troubles, child soldiers brandishing the latest automatic weapons, dead bodies in different stages of decomposition of city streets, displaced persons carrying what is left of their belongings on their heads and trekking to wherever, futureless orphans in pensive mood, tons of relief material being ferried to the refugee camps and suchlike happenings all over the place.

The western world has not withdrawn completely from African conflicts. They have merely adopted a new approach, which the AU has to learn from. Both the UN and the US now encourage the use of 'preventive diplomacy' for managing conflicts in Africa and elsewhere. The policy of preventive diplomacy was first given official push at the 1992 meeting of the heads of state and governments of the United Nations Security Council. Participants

at the meeting were enjoined to give future attention to 'analysis and recommendations on ways of strengthening...the capacity of the United Nations for preventive diplomacy, for peacemaking and for peacekeeping' (cited in Boutros-Ghali 1992:1). The *Agenda for Peace*, which the United Nations Secretary-General wrote shortly after in response to this challenge, contained a chapter on preventive diplomacy. The report was warmly received by the UN General Assembly in October 1992. Since then, different regional organizations and communities have been encouraged to practice preventive diplomacy as an alternative to engaging in expensive peacekeeping operations.

The attitude of the US to the practice of preventive diplomacy is a clear message to African leaders to find better ways of dealing with their internal problems before they degenerate into crises. America is unwavering in its resolve not to send ground troops to Africa for any combat operations. The US National Security Director, Anthony Lake (1993), affirmed in that 'in addition to helping solve disputes, we must also help prevent disputes...[and] place greater emphasis on such tools as mediation and preventive diplomacy'. President Clinton too promised in his mid-1994 speech on Africa to 'help African nations identify and solve problems before they erupt'. He also noted at the Summit of the leaders of the member nations of the Conference on Security and Cooperation in Europe in December 1994 that 'we must work to prevent future Bosnia' (*Washington Post*, June 28, 1994). It is within this framework that preventive diplomacy has become the main plank of the US policy towards Africa (Lund 1999:5). The MCPMR of the AU is a direct response to all these challenges.

The guiding principles of the MCPMR

The point is that the MCPMR of the African Union is a logical response to the many frustrations faced by Africa and Africans immediately the cold war ended. The mechanism is emphatic that the responsibility for dealing with African problems rests mainly with Africans. The document suggests that African leaders have now come to the realization that though the international community can actually provide support, it cannot be expected to take the lead in making, building and keeping peace in Africa. Africans need to take their future in their own hands. The guiding principles of the mechanism thus include the following:

- (a) sovereign equality and interdependence among Member States of the Union;
- (b) respect of borders existing on achievement of independence;
- (c) participation of the African peoples in the activities of the Union;

- (d) establishment of a common defence policy for the African Continent;
- (e) peaceful resolution of conflicts among Member States of the Union through such appropriate means as may be decided upon by the Assembly;
- (f) prohibition of the use of force or threat to use force among Member States of the Union;
- (g) non-interference by any Member State in the internal affairs of another;
- (h) the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity;
- (i) peaceful co-existence of Member States and their right to live in peace and security;
- (j) the right of Member States to request intervention from the Union in order to restore peace and security;
- (k) promotion of self-reliance within the framework of the Union;
- (l) promotion of gender equality;
- (m) respect for democratic principles, human rights, the rule of law and good governance;
- (n) promotion of social justice to ensure balanced economic development;
- (o) respect for the sanctity of human life, condemnation and rejection of impunity and political assassination, acts of terrorism and subversive activities;
- (p) condemnation and rejection of unconstitutional changes of governments.

Member states are expected to be committed to uphold the principles of the Union and contribute to the promotion and maintenance of peace and security in Africa. This has to be demonstrated through readiness to participate in conflict resolution, peace-making and peace-building at regional and continental levels; willingness and ability to take up responsibility for regional and continental conflict resolution initiatives; contribution to the Peace Fund and/or Special Fund created for specific purpose; respect for constitutional governance, in accordance with the Lomé Declaration, as well as the rule of law and human rights; having sufficiently staffed and equipped Permanent Mis-

sions at the Headquarters of the Union and the United Nations, to be able to shoulder the responsibilities which go with the membership; and commitment to honour financial obligations to the Union.

Strategic provisions of the MCPMR

The issues addressed in this section call for a review of some of the concepts defined at the beginning of this paper: conflict prevention, preventive diplomacy, conflict reduction, conflict management, conflict resolution, peacemaking and peace-building. How does each of them apply to the conflict management mechanism of the AU?

As it has been implied in earlier part of this paper, preventive diplomacy, conflict reduction, and peace-building are all aimed at preventing upward spiral of conflicts. In this context, those who work towards conflict reduction or who build and construct peace blocks do nothing but engage in preventive diplomacy. To this end, we subsume conflict prevention, conflict reduction and peace-building under the sub-theme 'preventive diplomacy' in the table that follows. Peacemaking is a conflict management, conflict resolution, or dispute settlement strategy. While we may group the three concepts together, peacekeeping is a unique activity that cannot be lumped with the others and is thus treated separately in the table that follows.

We can now come back to the main question posed at the opening section of the paper: What are the provisions of AU mechanism for (1) preventive diplomacy (2) peacemaking (3) peacekeeping. Table 1 presents the picture that emerges from the MCPMR of the AU.

Most of the provisions in the AU conflict management mechanism illustrate the significance of preventive diplomacy and common security in dealing with post-cold war conflicts in Africa. Preventive diplomacy makes sense in this context against the background of the fact that conflict is patterned and thus predictable. It is obviously possible to see signs of impending conflicts and therefore checkmate it. Even natural disasters, the most complex aspect of environmental conflict, can be predicted and if the necessary preventive steps are taken the effects on man could be minimized if not completely eliminated. We believe that other human-created conflicts can in like manner be prevented. It however takes the entire global community to implement any effective programme of conflict prevention in the contemporary world. In January 1993, a group of distinguished scholars, diplomats and representatives of NGOs met in New York to discuss the possibility of preventive diplomacy in the modern world.

Table 1: Overview of Strategic Provisions in AU Mechanism

Preventive Diplomacy/ Peacebuilding	<ul style="list-style-type: none"> • creation of conditions conducive to sustainable development; • promotion of democratic practices, good governance, the rule of law, protection of human rights and fundamental freedoms, respect for the sanctity of human life and international humanitarian law by member states; • Early warning system; • Preventing and combating international terrorism; • post-conflict disarmament and demobilization; • post-conflict reconstruction; • Promote and encourage democratic practices, good governance and the rule of law, protect human rights and fundamental freedoms, respect for the sanctity of human life and international humanitarian law; • Report war crimes, genocide and crimes against humanity; • Sanction unconstitutional change of government; • Preventive deployment; • Need to protect the environment; • Cooperation with African regional and sub-regional organizations and neighbouring countries, etc
Conflict Management/ Conflict Resolution/	<ul style="list-style-type: none"> • Peacemaking through the use of good offices, mediation, conciliation and enquiry, etc.
Dispute settlement Peacekeeping	<ul style="list-style-type: none"> • Peace support operations and intervention; • Humanitarian action and disaster management; • A common defence policy for the Union, etc.

The meeting noted *inter alia* that preventive action ‘...requires a global system in which the UN, regional organizations, states, NGOs and others cooperate to remove the root causes of conflicts and to prevent the emergence and escalation of conflicts’ (Rupersinghe 1993:7). This is one of the reasons why the AU Constitutive Act calls for collaboration between the AU and sub-regional organisations as well as the UN in dealing with conflicts within Africa.

The main objective of the AU Mechanism is thus the anticipation and prevention of conflict with a view to 'obviating the need to resort to the complex and resource-demanding peace-keeping operations, which our countries will find difficult to finance' (AU 2002:15). The AU mechanism calls for peacemaking where conflicts have already occurred. Civil or military observation groups may be deployed to facilitate this, but even then, the group's mission or mandate must be limited in scope and duration. Should the conflict further degenerate into violence the assistance of the UN has to be sought by the AU. The AU Mechanism also provides for post-conflict peace-building, which aims at ensuring that a 'resolved conflict' does not re-emerge.

The seriousness with which the AU considers the work of preventive diplomacy is readily attested to by some provisions of the Constitutive Act of the AU and the New Partnership for Africa's Development (NEPAD). While the Act strongly advocates for early warning signs monitoring, NEPAD provides for peer review mechanism as a way of controlling future conflicts. Early warning here means occurrences that suggest that a society could soon be plunged into a violent situation. What to monitor in this case is not just limited to social events, but also economic growth, environmental degradation, movement of people across international borders (even to countries outside Africa), trafficking in arms and ammunition, spread of diseases, etc. The African Peer Review Mechanism (APRM) of NEPAD is intended to subject the policies of African leaders to the scrutiny, criticism, pressure and potential censure of their peers (Zirimwabagabo 2002:1).

Possible problems of implementing the mechanisms

The MCPMR holds great promise for peace in Africa. As argued by African leaders at the 1999 Assembly of African Heads of State and Government, this AU mechanism 'is a valuable asset for our continent which must be nurtured and consolidated', it 'symbolizes the concrete resolve of our continent to fully assume its responsibilities'. The paradox, however, is that a conflict management mechanism, like the constitution of a country, does not implement itself; it has to be made effective by humans. It is thus one thing for the AU to have a near-perfect conflict management mechanism, it is another for the organisation to have the capacity to effectively put into practice such a mechanism. Herein lies the dilemmas and challenges for the future. What then are the foreseeable problems?

Financial constraints

The first problem is finance. How is the AU going to generate enough financial resources to implement its intricate security management system? The experience of the AU is instructive. So long as the AU member states (as

witnessed under OAU) are not willing to meet their financial obligations to the organization, the responsibility for conflict management will remain largely borne by the international community. We can illustrate the point being made here with the example of the stalemated OAU peace-keeping force in Chad in 1981. It took the OAU a whole year, after the need had been expressed by the organization, to send an intervention force to the country. Even after deployment, the success of the force was limited by acute shortage of finance, military expertise and logistics. The troop had to be withdrawn prematurely in 1982 (Costa 1995:29). This kind of situation is worse than not intervening in a conflict at all. The conflicting parties simply interpreted the withdrawal as an indication that the conflict could not be resolved peacefully. Each of them invested more in the bloody encounter with the expectation that it would win.

During the 32nd summit of the OAU in July 1996 in Yaoundé, Cameroon, African leaders were told for the umpteenth times that the organization was in financial straits. Its expected budget for 1995/6 was only 32 per cent paid up meaning that about \$18.6 million was yet to be paid for the fiscal years. Arrears that members had to pay as at April 1996 stood at \$36.5 million (*West Africa* 15-16 July 1996:1088). On June 2, 1996, the Egyptian Foreign Minister, Amr Musa, noted that the OAU's conflict prevention committee was facing serious financial problems. The problem faced was so severe that the OAU itself could not hold any 'summit-level meeting' (IP News p.3). The AU, with its bloated programmatic and bureaucratic nature, is bound to face more financial problems.

It would be recalled that to be able to get OAU members to the meeting where the groundwork was done for the OAU to become AU, the Libyan leader, Colonel Muḥammad Ghadafi had to sponsor some delegates to the meeting by paying up their outstanding dues. The interesting point to add to this is that Libya itself had not paid up its dues and had to do so quickly. It was clear to all and sundry that the intention of Ghadafi for paying up such arrears was to get the OAU to change by all means. Change to or for what? Libya is not going to help the states pay their debt for ever. Now that Libya is now back in the good book of the West how sure are we that the country will continue to be interested in providing financial support to the AU as it did in the past?

The African Union is quite conscious of this potential problem. This is why Article 23 of the Constitutive Act of the AU listed defaults in the payment of membership dues as one of the conditions under which a member state can be sanctioned. The sanctions against this kind of offence include 'denial of the right to speak at meetings, to vote, to present candidates for

any position or post within the Union or to benefit from any activity or commitments therefrom’.

Cross-border support for armed rebellion

Another problem is that African leaders are suspicious of one another. It is very difficult to apply a conflict management mechanism under this kind of situation. Muhammad Ghaddafi, who championed the transmutation of the OAU to the AU is known to have sponsored several dissident movements in Africa. He trained Charles Taylor of Liberia and Foday Sankoh of Sierra Leone in revolutionary warfare and armed them to launch military attacks on their respective countries (TGII 2001:119-20; *Washington Post*, June 18, 2000). The attack of Charles Taylor against Liberia took off from Côte d’Ivoire in 1989 with the support of President Houphouët-Boigny. Charles Taylor was also alleged to have sponsored a rebel attack on the forest region bordering Liberia and Sierra Leone in Guinea Bissau in September 2000. Corporal Foday Sankoh’s Revolutionary United Front (RUF), with the full backing of Charles Taylor’s National Patriotic Front of Liberia launched a rebellion against Sierra Leone from Bomaru and Sienga on March 23, 1991. Compaore’s Burkina Faso is popularly believed to be a party to the present conflict in Côte d’Ivoire just as the Sudanese government is known to be part of the protracted conflict in Northern Uganda. How can these African leaders work together for the peace of Africa?

Operational efficiency of national armies

How well equipped or trained is the African military? We are asking this question against the backdrop of the fact that within a few weeks of any major insurgency in the continent, the rebels are close to the capital and the government forces are found scampering for safety in different directions. This was the situation in Liberia and Sierra Leone. The Northern part of Uganda is today occupied by the Lord Resistance Army. Northern and Western Côte d’Ivoire is comfortably occupied by the Forces Nouvelles (FN), ‘the new armed forces’. The story is the same with Northern Sudan.

What does this suggest? Why are professional soldiers so easily humiliated by rebels who are often tagged ‘rag-tag drunken fighters’. Is it because our soldiers are not trained? Trained in what? Guerrilla warfare? If yes, then we have to ask the question: who provided such more qualitative training to the guerrillas? The operators of AU’s conflict management mechanism will continue to be engaged in fire brigade missions until they find proactive answers to all the questions raised above.

What the present situation suggests to me is that African governments do not seem to pay due attention to making their armies combat ready in terms

of the provision of enough equipment and the inculcation of the right kind of motivation. Two things are possible if a thief breaks into one's house all the time. The first is that the doors to that house are not strong enough. The second is that the thief has a technology that is very efficient for breaking down doors. AU member states must learn to start by constructing strong doors in their houses. Strong armies are needed for implementing the AU Mechanism for conflict management as it is. Weak armies cannot implement it except the organization seeks to deceive itself.

Takwa Suifon, the Liaison Officer of the West African Network for Peacebuilding (WANEP-Accra) at ECOWAS argued, for example, in one of his papers that the reason why the FN rebels have been controlling some parts (northern and western) of Côte d'Ivoire is the persistent propaganda by the French media and the British Broadcasting Corporation (BBC) that the MPCCI is sophisticatedly 'armed to the teeth'. The Ivorian government national army, the Forces armées nationales de Côte d'Ivoire (FANCI), are therefore scared of launching the much awaited 'Battle of Bouaké' because, according to Suifon, FANCI is 'ill-equipped and ill-prepared' (2003:13). It is abnormal to expect an ill-equipped and ill-prepared army to perform the kind of magic we expect from them. The conflicts in Africa will continue to escalate into crisis as long as political leaders in the continent continue to treat their military institutions and personnel with levity.

Those who offered to stake their lives for the security of their countries must be treated with respect. The AU Constitutive Act must be carefully 'edited' to reflect this stark reality that will go a long way at ensuring that the conflict management mechanisms of the organization work.

The security that Africa has in future will depend on the morale of those who are put in charge of our security. Are they being properly treated? African armies must be strengthened in terms of training and motivation. Those who lead the continent must also make rebellions less attractive by doing what is right for their society. Accountable regimes that respect equal access to wealth and that promotes equalitarian justice is bound to be supported by the people. Such a regime would side with the rebels by granting them safe passage or providing them support as we witnessed in different parts of the continent.

Test cases of AU's ability to enforce its MCPMR

AU's response to the 'military coup' in Togo

Most of the conflicts in post-cold war Africa have to do with attempts by groups and individuals to change governments unconstitutionally. This issue must be reflected in a paper of this nature that focuses on peaceful manage-

ment of conflicts by the African Union. Decisions were taken on this issue by the OAU during its 36th Ordinary Session in Lomé, Togo in 2000 (OAU 2000). The issue was further discussed at the 38th Ordinary Session in Durban, South Africa in 2002 (AU 2002). The 2002 *OAU/AU Declaration on the Principles Governing Democratic Elections in Africa*, which reaffirmed the principles of democratic governance in the 2000 document asserts, inter alia, that '[d]emocratic elections are the basis of the authority of any representative government' and '[d]emocratic elections should be conducted: (a) freely and fairly; (b) under democratic constitutions and in compliance with supportive legal instruments; (c) under a system of separation of powers that ensures in particular, the independence of the judiciary; (d) at regular intervals, as provided for in National Constitutions; and (e) by impartial, all inclusive competent, accountable electoral institutions staffed by well-trained personnel and equipped with adequate logistics' (Ibid. II/4)

'Unconstitutional change' of government, according to the 2000 OAU Declaration refers to 'military coup d'état against a democratically elected Government; intervention by mercenaries to replace a democratically elected government; replacement of democratically elected governments by armed dissident groups and rebel movements; (and) the refusal by an incumbent government to relinquish power to the winning party after free, fair and regular elections'.

Article 23 of the Constitutive Act of the AU expects a state that engages in unconstitutional change of government to be sanctioned. The sanction includes 'denial of transport and communications links with other member states, and other measures of a political and economic nature to be determined by the Assembly'. A number of incremental steps are to be taken to achieve this objective. The first is for the AU Secretary General to immediately 'publicly condemn such a change and urge speedy return to constitutional order'. The second step is for the AU to 'also convey a clear and unequivocal warning to the perpetrators of the unconstitutional change that, under no circumstances, will their illegal action be tolerated or recognized by the OAU'. The Central Organ of the regional body is convened to formally condemn illegal transfer of power. After this, a six-month ultimatum is issued for the restoration of constitutional government. Meanwhile the unconstitutional government is suspended from participating in the Policy Organs of the OAU. If after the six-month constitutional authority has not been restored to the country, the declaration 'a range of limited and targeted sanctions against the regime that stubbornly refuses to restore constitutional order should be instituted' (AU 2000 par. 4-17)

President Gnassingbé Eyadéma, the longest serving Head of State in Africa died on February 5, 2005, having ruled his country for about three and half decades. He seized power as a young sergeant in 1967 and was forced by the wind of democratization that blew across Africa as the aftermath of the collapse of communism as a political and economic ideology in the late 1980s to organize a multiparty election in 1993. He was re-elected into office in 1998 and 2003 under questionable circumstances. As a result of the human rights violations that characterized the 1993 election, the European Union had to suspend aid to Eyadéma's Togo. The investigations conducted by the United Nations and OAU also showed that the 1998 election in Togo was a charade. The worst took place in 2003 when the constitution of the country had to be tinkered with to allow Eyadéma run for the third term (BBC News 5 February 2005:20.50 GMT).

Our interest in this aspect of the paper is not on the poor human rights records of President Eyadéma but the attempt to make his son to succeed him immediately after his death in February 2005. He would constitutionally have been succeeded by the Parliamentary Speaker, Fanbare Natchaba Outtara. The Togolese army and the ruling party, both of which did not want power to slip out of their hands, immediately closed the borders of Togo after Eyadéma died. This was first and foremost to prevent the Parliamentary Speaker, who was had travelled to France to come into the country. Eyadéma's son, Faure Gnassingbé, was quickly sworn in as successor to his father.

The international community saw what happened in Togo as nothing but a military coup d'état. Alpha Oumar Konaré, AU Commissioner, was emphatic in his condemnation of the development: 'What's happening in Togo needs to be called by its name: it's a seizure of power by the military, it's a military coup d'état'. The Togolese Communication Minister, Pitama Tchalla, denied the charge: 'How long do you expect us to wait where there is a power vacuum at the summit of the state?' (BBC News 11 February 2005: 16.46 GMT). The Army Chief of Staff, General Zakari Namdja, made the same statement. He too wondered what would have happened to Togo if the political vacuum that was created was allowed to have lasted too long. A European diplomat who spoke to Reuter News Agency on the matter seemed to have agreed with Tchalla when he noted that what the Togolese military did was simply a neat trick that cannot be legally characterized as a coup: 'It is a political manoeuvre that has now violated the constitution. One might feel manipulated but it is within the lines of the constitution' (cited by BBC News 11 February 2005).

The Constitutive Act of the AU and the MCPMR are opposed to the unconstitutional manner power was transferred in Togo. As noted earlier, the regional organization recognizes democratic elections as the only basis of the authority of any representative government. To this end, the AU condemned the development in Togo immediately. The rest of the world saw the unfolding situation as a test case of the AU's ability to protect democracy and prevent future conflicts in Africa. Both the AU and ECOWAS threatened to impose sanctions on the new regime. The AU position has been strongly supported by the European Union, the United States of America and France. As the BBC News (11 February 2005: 16.46 GMT) argued, 'If Africa cannot ensure that rules are respected in poor and tiny Togo...there is little hope for the rest of the continent'.

All the steps taken by the AU are as specified in the MCPMR for dealing with unconstitutional governments. If the regime of Faure Gnassingbé was recognised by the international community, he would have organized a sham election as done in many other parts of Africa and 'legitimately' succeed his father and rule the country for at least two terms if he does not manipulate the constitution to get a third term as his father did. Those who try to protest during any of the elections would have been killed as the senior Eyadéma was said to have done during the 1993, 1998 and 2003 elections. The AU prevented this worst case scenario from happening. Following relentless international pressure championed by the AU, the embattled Faure Gnassingbé resigned from office on February 26, 2005 and was replaced by an interim leader, Abass Bonfoh, formerly the Deputy Speaker of the Togolese Parliament. This provided the opportunity for a rebirth of democracy in Togo. The opportunity does not seem to have been fully exploited as the new regime hurriedly organized a presidential election on April 24, 2005 as a result of which Faure was "constitutionally" returned to office as the President. The election was everything but free and fair. Over 500 people died as a result of the violent protests that greeted the announcement of the election results. More than 400,000 Togolese fled their country (Amnesty International 2005:1). The resignation with which the AU upheld the results of the election suggests that the regional body is yet to be on top of the democracy project in Africa

The AU in Sudan

How does the AU deal with member states unwilling to respect international peace agreements? The situations in Sudan are quite instructive. Even with the AU peacekeepers on ground, the government of Sudan continued to bomb the positions of the 'rebels'. The African Union (AU) claims in late January that about 100 people have been killed in a bombing raid by the

Sudanese Government on villages in the western region of Darfur and had to formally accuse Sudan of breaking the ceasefire agreement it signed at the end of the peace meetings between Khartoum and the Sudan Liberation Army (SLA) and the Justice and Equality Movement (JEM), the two main rebel movements in Darfur, have been taking place in Abuja since August 2004 (Daniel 2005). The last round of the peace talk ended in a deadlock in December 2004.

The issue was specially mentioned by President Olusegun Obasanjo in his opening remarks at the Abuja AU summit: 'We can't but condemn such carnage no matter what excuse may be raised to try to justify it'. On the other hand, the government of Sudan has been accusing the rebels of attacking and burning villages in the border region and it was within this framework that the Sudanese Foreign Minister, Mustafa Osman Ismail, rejected an earlier African Union ultimatum for government troops to withdraw from positions seized in a recent offensive against rebels in Darfur: 'The government military operations against the rebels will stop only if the rebels pull out of the areas they occupied after 8 April (when a first ceasefire was agreed) and refrain from launching attacks on civilians and public property... From a military point of view, this indicates an offensive, which, if launched, would be prejudicial to the peace process', the minister said (Aljazeera 2004). Intervention in this kind of situation is very delicate. Yet something must be done.

The refusal of the Sudanese government forces and the allied Janjaweed militia to stop attacking the rebels, burning and looting their villages is already creating credibility problems for the regional organisation. Melvin Foote, director of the Washington D.C.-based Constituency for Africa, told BlackAmericaWeb.com (2004) that just because Sudanese government defied the wishes of the AU does not mean that the world should write off the AU; it is however a warning sign of what the future could look like. He observed that 'They're (the AU) a new thing ... This war in Sudan has been going on for 30 years and the Africa Union doesn't have all the resources in the world to respond to it... What's happening in Sudan goes beyond the scope of any immediate solution. If the Africa Union can demonstrate some capacity to resolve the conflict, or get it to some point where it can be managed, then I think it bodes well for the future'. Kenneth Roth, the Executive Director of Human Rights Watch (HRW) came to a similar conclusion in his 527-page report on 60 countries around the world. He called for a large, UN-authorized military force to protect lives in Sudan, most especially in the Darfur region. He blamed the United States and western governments for leaving the conflict to the AU, an organization he characterized as being new, with no resources and military experience to contend with the magnitude of problems in Sudan (Lobe 2005).

Lobe argued however that the US has actually taken the Sudan situation to the Security Council of the UN but could not get enough support to from the global body to deal with the matter collectively. Some members of the council have vested interests in the conflict. China has substantial oil investment in Sudan and Russia is known to be making huge profits from arms sale to the country. It is thus difficult to get these countries to support anything but a peaceful settlement of the Sudan crisis. The records of gross human rights violations committed by the US in Iraq do not proffer it sufficient moral credentials to push through its case of genocide against the Sudanese government.

The AU Peacekeeping force in Sudan has not been able to respond militarily to the challenge posed by the government of Sudan. The AU force in Sudan cannot do anything about this until its mandate is beefed up, possibly to include more troops and the authorization to protect displaced people and humanitarian workers. The mandate of the mission, for now, is to monitor the peace process. It is not a peacekeeping mission per se. The AU monitors themselves are not protected and are only being protected by the Rwandese troops they met on ground.

The responsibility to disarm the fighters was not given to the AU monitors but to the government of Sudan. Instead of abiding by a United Nations mandate to disarm and disband Arab militias, which include Janjaweed fighters, Sudan's government is believed to still be recruiting them into police and civil defence forces. Both fight the non-Arab rebels together. Major General Festus Okonkwo of Nigeria, head of the AU's mission in Sudan, was recently reported to have accosted and seriously reprimanded a Sudanese army officer working with the mission, Lieutenant Colonel Asala, for phoning the Arab rebel commanders (Kabkabiyar 2004). As a result of this kind of lax security system, AU monitors have been ambushed on several occasions. On one of such occasions, an SLA commander and his four bodyguards were killed in an ambush by uniformed Janjaweed fighters, when he was escorting AU monitors to Zalingei, to negotiate the release of 18 Arabs kidnapped by SLA rebels.

The inability of the AU monitors to take any drastic action about the problems they encounter in Sudan derives from some 'defects' noticed in the MCPMR. As earlier noted, the emphasis of the mechanism is on preventive diplomacy; it does not give prime consideration to peacekeeping. In case of a violent conflict, what the MCPMR recommends is to send an AU civilian or military observation group and this, precisely, was what the AU Mission in Sudan is all about. The MCPMR recommends that such a monitoring group must be limited in scope and duration (AU 2002:15) and if unable to

deal with the situation should seek the assistance of the UN. The monitoring group must be guided by the principles of sovereignty and territorial integrity of the state where the conflict is taking place and can only function on the basis of the consent and cooperation of the conflict parties (Cairo Declaration).

AU's efforts at bringing peace to Sudan got a boost on July 31, 2007 when a UN resolution was passed calling for 26,000 peacekeepers to be sent to the Western Darfur region of the country (Anita 2007; Khalilzad 2007). In its initial phase, the hybrid operation will draw its forces from the existing AU Mission in Sudan (AMIS) and from the UN Light and Heavy Support Packages of assistance to AMIS. The hybrid UN peacekeepers are given full authority under Chapter VII of the UN Charter to use force to protect civilians, facilitate the implementation of the Darfur agreement and prevent the kinds of armed attacks that sabotaged past efforts of AMIS to attain sustainable peace in Sudan. When fully operational, the force would provide a model on how the African Union can collaborate with the rest of the world in bringing peace to Africa.

Notes

1. The first draft of this paper was presented to participants of Course 13 of the National War College, Abuja, Nigeria. The comments of the course participants and command staff of the College, which have been included in this revised draft, are thankfully acknowledged.
2. The 15-member Peace and Security Council was established in May 2004. It is modeled after the UN Security Council, designed to address regional conflicts. Part of the work of the council is to facilitate the creation of an early warning mechanism for Africa, establish a 'Panel of the Wise' to troubleshoot, and put in place an African Standby Force with the capacity to intervene in any crisis within ten days.

Bibliography

- Adedeji, A., 1993, 'Africa in a World in Transition: Laying the foundation for security, stability, structural transformation and co-operation', in Olusegun Obasanjo and Felix G.N. Mosha (eds.), *Africa: Rise to Challenge*, Otta: Africa Leadership Forum.
- Adisa, J., 1996, *The Comfort of Strangers: The Impact of Rwandan Refugees on Neighbouring Countries*, Nairobi: UNCHS (Habitat) and IFRA, Ibadan.
- African Union, 2005, *Declaration on the Framework for an OAU Response to Unconstitutional Changes of Government, Assembly of Heads and Government*, 36th Ordinary Session, OAU Doc. AHG/Decl.5 XXXVI, Lomé,

- Togo, 2000 (<http://www.iss.co.za/AF/RegOrg/unity/pdfs/oau/hog/10HoGAssembly2000.pdf>)
- African Union (2002, *Decisions on the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union*, AU Assembly, 1st Ordinary Session, A.U. Doc. ASS/AU/Dec. 3(1), Durban, South Africa (<http://www1.umn.edu/humanrts/Africa/audec1-8.html>).
- African Union, 2005, *Priority Plan of Actions: Horizon 2007* (Rev.2) Volume 1, Addis Ababa: Commission of the African Union.
- Aljazeera, 2004, 'Sudan Rejects AU Ultimatum' (<http://english.aljazeera.net>), 18 December.
- Amnesty International, 2005, 'Togo's Election Leads to a Spiral of Violence', <http://web.amnesty.org/wire/June2005/Togo>
- Annan, K., 1999, 'Two Concepts of Sovereignty', *The Economist*, 18 September.
- Anita, A., 2007, 'UN Force in Darfur Faces Challenges', VOA News, <http://www.voanews.com/english/2007-08-02-voa36.cfm>
- Berman, E., 2000, *Re-armament in Sierra Leone: One Year After the Lome Peace Agreement*, Occasional Paper Number 1, Geneva: Small Arms Survey.
- Berman, E.G. and Sams, Katie, E., 2000, *Peacekeeping in Africa: Capabilities and Culpabilities*, Geneva and Pretoria: UNIDIR and ISS.
- Boulding, K.E., 1990, *Three Faces of Power*, London: Sage.
- Boutros-Ghali, B., 1992, *Agenda for Peace*, New York: United Nations.
- Chimutengwende, C., 2003, 'Making the African Union Succeed', *New African*, June.
- Cilliers, J. and Sturman, K., 2002, 'The Right Intervention: Enforcement Challenges for the African Union', *African Security Review*, Volume 11, Number 3.
- Cilliers, J., 2002, 'Commentary: Towards the African Union', *African Security Review*, 10(2).
- Commy, P., 2003, 'Africa: The Union Takes Shape', *New African*, June.
- Darby, J., 1995, *What's Wrong with Conflict?* Coleraine: Centre for the Study of Conflict, University of Ulster.
- Gibson, S., 1999, 'Beyond the War of Images: Towards Common Security and New Partnership with Africa', Lennart Wohlgemuth et al (eds.), *Common Security and Civil Society in Africa*, Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Howe, H., 1996/7, 'Lessons of Liberia: ECOMOG and Regional Peacekeeping', *International Security*, 21(13), pp.145-176.
- Ibeike-Jonah, I., 2001, 'Transforming the OAU to African Union', *Africa Notes*, December.
- International Crisis Group, 1998, 'Burundi under Siege: Lift the Sanctions; Re-launch the Peace Process', Burundi Report, 18 April.
- IRI Update for Central and Eastern Africa, No. 405, 8 April 1998. Integrated Regional Information Network for Central and Eastern Africa, United Nations Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs.
- Jonah, O.C., 1993, 'Problems of Security in Africa', in Obasanjo and Mosha (eds.), *Africa: Rise to Challenge* pp.27-38

- Kanbur, R., 2002, 'New Partnership for Africa's Development', *Africa Notes*, March/April.
- Khalilzad, Z., 2007, 'Explanation of vote by Ambassador Zalmay Khalilzad, US Permanent Representative on the adoption of the hybrid force for Sudan, to the Security Council, July 31 2007', http://www.un.in/usa/07_184.htm
- Kiplagat, B.A., 1995, 'The African Role in Conflict Management and Resolution', in David R. Smock and Chester A. Crocker (eds.), *African Conflict Resolution: The US Role in Peacemaking*, Washington: United States Institute of Peace.
- Kiplagat, B., 1998, 'Is Mediation Alien to Africa?', *Track Two*, 7(1) pp.4-7.
- Kleiboer, M.A., 1997, 'International Mediation: The Multiple Realities of Third-party Intervention', Leiden, Department of Public Administration, Ph.D thesis.
- Lake, A., 1993, Remarks Made by the US National Security Advisor to the Brookings Institution Africa Forum Luncheon, May 3.
- Lobe, J., 2005, 'Report Singles Out US, Sudan for Strong Censure', <http://www.net/headlines.asp>, January. Also available at <http://www.commondreams.org/headlines05/0113-11.htm>
- Lund, M.S., 1997, *Preventing and Mitigating Violent Conflicts: A Revised Guide for Practitioners*, Washington DC: Creative Associates International.
- Lund, M.S., 1999, *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy*, Washington, DC: United States Institute for Peace.
- Maclean, W. 2004, 'AU, Sudan Signal Differences over Darfur Security', SPLM Today.com, <http://splmtoday.com/modules.php?name=News&new-topic=3>, July 8.
- Mahmoud, A. A., 1996, 'Somalia: An Alternative to Anarchy', *West Africa*, 29 July-4 August.
- Maluwa, T., 1989, 'The Peaceful Settlement of Disputes among African States, 1963-1983: Some Conceptual Issues and Practical Trends', *International and Comparative Law Quarterly*, Volume 38.
- Menkhaus, K., 1996, 'International Peace-building and the Dynamics of Local and National Reconciliation in Somalia', *International Peacekeeping*, 3(1) pp. 42-67.
- Military Strategy Page, 2005, 'Sudan: Why the Bombers Continue to Bomb', <http://www.strategypage.com/fryeo/qndguide/default.asp?target=egypt>, February 5, 2005.
- BlackAmericaweb.com, 2004, 'Sudan Defies Deadline, Continues Attack', (<http://www.blackamericaweb.com/>), December 20 2004.
- Moussa, A., 1994, 'Keynote Address: Supporting Africa's Own Initiatives for Peace', in Ocaya-Lakidi, *Report on The Cairo Consultation: The OAU Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution*, New York: International Peace Academy.
- Naldi, G.J., 2002, 'Future Trends in Human Rights in Africa: The increased role of the OAU', in Malcolm Evans and Rachel Murray (eds.), *The African Charter on Human and Peoples' Rights: The System in Practice, 1986-2000*.

- Nathan, L., 1998, 'A Case of Undue Pressure: International mediation in African civil wars', in African Mediation Seminar, Johannesburg: IMSSA, CCR in Cooperation with UNCHR.
- Ndegwa, P., 1992, 'Africa and the World: Africa on its own', in Olusegun Obasanjo and Felix G.N. Moshia (eds.), *Africa: Rise to Challenge*, Otta: Africa Leadership Forum.
- Ngate, J., 1996, 'African Development: A Contradiction in Terms', Africa Notes, November.
- Nyakyi, A., 1998, Untitled paper presented at the Learning from Conflict Resolution in Africa Workshop in Arusha, 21-23 January.
- OAU, 1993, 'Declaration of the Assembly of Heads of State and Government on the Establishment within OAU of a Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution, Cairo, Egypt'.
- OAU, 2000, *Declaration on the Framework for an OAU Response to Unconstitutional Changes of Government*, Assembly of Heads of State and Government, 36th Ordinary Session, OAU Doc. AHG/Decla.5 (XXXVI, Lome, Togo, 2000 (see <http://www.africa-union.org/en/commpub.asp?ID=106>)
- Ocaya-Lakidi, D., 1996, *Report of the Cairo Consultation: The OAU Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution*, New York: International Peace Academy.
- Rothschild, E. and Wohlgemuth, L., 1999, 'Preface', in Lennart Wohlgemuth et al (eds.), *Common Security and Civil Society in Africa*, Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Rupersinghe, K., 1992, *Internal Conflict and Governance*, New York: St. Martins Press.
- Rupersinghe, K., 1993, *Early Warning and Preventive Diplomacy: A Discussion Paper*, London: International Alert, February.
- Rupersinghe, K., 1995, *Conflict Transformation*, London: Macmillan Press.
- Rupersinghe, K., 1998, *Civil War, Civil Peace: An Introduction to Conflict Resolution*, London: Pluto Press.
- Schmid, A.P., 2000, *The Thesaurus and Glossary of Early Warning and Conflict Prevention Terms*, London: Forum for Early Warning and Early Response.
- Singer, K., 1949, 'The Resolution of Conflict', *Social Research*, VI, pp 230.
- SPLM Today Com, 2005, 'AU Military Chief Caution Against Flop in Sudan', (<http://splmtoday.com/modules.php?name=News&new-topic=3>)
- Kabkabayar, R.R., 2004, 'AU Troops Struggle amid Sudan's Fragile Ceasefire', VOA News, 23 November.
- Suifon, T.Z., 2003, 'Patriotic Rebels: West Africa's Architects of the New Patriotism', From the field, Accra: West African Network for Peacebuilding.
- The Graduate Institute of International Studies, Geneva, 2001, *Small Arms Survey 2001: Profiling the Problem*, Oxford: Oxford University Press.
- Udombana, N.J., 2002, 'The Institutional Structure of the African: A Legal Analysis', *California Western International Law Journal*, Volume 33, Number 1.

- Van Eck, J., 1997, 'Brokers in Burundi: Broadening the Nyerere mediation initiative', *Track Two*, 6(1).
- Voutira, E. and Brown, S.A.W., 1995, *Conflict Resolution: A Review of some non-governmental practices*, Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Washington Post*, 1994, 'Clinton Urges New Policy Toward African Nations: Constituency must be built, conference told', June 28.
- White, N.D., 1993, *Keeping the Peace: The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Manchester University Press.
- World Bank, 1993, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, Washington D.C.
- Zirimwabagado, I., 2002, 'NEPAD's Peer Review Mechanism – Our Brother's Keeper', *WITNEWS* (<http://www.sciencein africa.co.za/2002/august/aprm.htm>)
- Zoe, D., 2005, 'African Union Accuses Sudan of Ceasefire Violations', ABC News online, Jan. 28.



The ECOWAS Court and the Politics of Access to Justice in West Africa

Adewale Banjo*

Abstract

Although the creation of the ECOWAS Community Court of Justice (ECJ) was approved in 1991 in pursuant to the provisions of Articles 6 and 15 of the 1993 Revised Treaty of the Economic Community of West African States, it was only set up a decade later in 2001. By utilising a content-analysis method, in addition to extensive personal interviews with the President of the Court, this study describes the emergence, composition, vision and competence/jurisdiction of the ECJ. The paper probes the various challenges currently faced by the ECJ, which include among others, logistics, limited public awareness among ECOWAS citizens, and non use by member states. The inability of ECOWAS citizens to access justice is given prominent emphasis with reference to the case of Afolabi Olajide vs. Federal Republic of Nigeria. The case typifies the extent to which the ECJ's establishment fulfilled or failed to meet the expectation of ECOWAS citizens' quest for justice. The study's conclusion examines current efforts at broadening access to the court for citizens of the community.

Résumé

Bien que la Cour de Justice Communautaire de la Cedeao ait été approuvée depuis 1991, elle n'a été mise en place qu'en 2001 – c'est-à-dire une décennie plus tard. Sa création fait suite aux dispositions des Articles 6 et 15 du Traité Révisé de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest de 1993. En utilisant une méthode basée sur l'analyse du contenu, en plus des longs entretiens individuels avec le Président de la Cour, cette étude analyse l'émergence, la composition, la vision et la compétence/juridiction de la Cour. Ce papier examine les difficultés que la Cour a connues et continue de connaître. Celles-ci comprennent entre autres la logistique, l'absence de prise de conscience, et le manque de soutien de la part des États membres, de même que

* Dr Adewale Banjo is Associate Professor of Political Science at the University of Zululand, KwaZulu-Natal, South Africa.

l'incapacité des citoyens de la Communauté à obtenir justice à travers la Cour. L'incapacité pour les citoyens de la Communauté d'avoir accès à la justice est mise en exergue à travers l'affaire qui a opposé Afolabi Olajide à la République Fédérale du Nigeria. Au regard de cette affaire, cet article permet de voir à quel point la mise en place de cette Cour permet de répondre ou non aux attentes des citoyens de la Communauté en matière d'accès à la justice. La conclusion de cette étude examine les efforts visant à assurer un accès plus significatif des citoyens à la Cour et les attentes par rapport à cette Cour.

Introduction

It is important to appreciate the fact that the Economic Community of West African States (ECOWAS) is one of the most dynamic sub-regional organisations in Africa. In fact, the United Nations Secretary General, Kofi Annan, through his Special Representative for West Africa, Mr. Ahmedou Ould-Abdalah, has described ECOWAS as 'one of the most advanced sub-regional groups in the developing world' (<http://www.allafrica.com>). Arguably, the transformation that has taken place by means of additional institutions and the revision of the ECOWAS Treaty since 1975 is a clear indication of this reality. The more so that a cursory look at the history of ECOWAS suggests that, apart from the fact that there have been a number of additional institutions, attempts have been made to broaden the economic agenda to include the political dimension in the integration process in West Africa. The inclusion of political security dimensions as a major part of the transformation process in ECOWAS has been explored in some works (see Adeleke 1995; Adeniji 1997; Gambari 1991; Aning 1994; Adekeye 2002; Vogt 1992; and Ofuately-Kodjo 1994). But there has not been any major academic focus on the ECOWAS Court of Justice (ECJ) as a key institution, and which attempts to examine both its role and the character of the politics of access to the institution. The significance of this study is therefore predicated on the gap in the literature *vis-à-vis* the emergence and politics of access to the ECJ by West African citizens. The purpose of the study is to establish how the ECJ as an additional institution has evolved as part of the transformation process within the structure of ECOWAS. The paper highlights how the problems of lack of awareness by the Community citizens, non-patronage by the states, and inaccessibility to the Community citizens have become problems and how they are being resolved.

The study adopts the personal interview method of data collection and content-analysis of relevant media/official publications. The informal interviews were conducted from 9–11 December 2004. The study adopts the histo-sociological approach. Yet this is an empirical-analytical study that focuses on a contemporary case study set within the background of ECOWAS

history. This approach helps to take advantage of the benefit of West African history and diplomatic relations in the way they have unfolded and interacted over time.

In terms of organisation, the paper is divided into eight sections, starting with an introduction pointing to the paper's significance, purpose, methodology and organisation of study. The second section deals with the background and brief history of ECOWAS, while the third section describes the emergence of the ECOWAS Court of Justice. The fourth deals with the composition, vision/mission, competence and jurisdiction of the Court. The fifth section deals with the challenges facing the Court. The sixth section narrates the facts and the argument in the case of one Afolabi Olajide vs. Federal Republic of Nigeria. This substantive empirical case has been given the widest possible analysis, to underscore the importance of this case in the transformation of the ECJ from a state-centric to a citizen-friendly institution. The seventh section describes the pressures and then the plans to accommodate the issues of human rights as well as accessibility to the Court by private citizens within the Community. The eighth section consists of a summary and some concluding remarks.

Background

Since attaining independence, African leaders have seen regional integration and cooperation (RIC) as a way to replace links with former colonial countries. RIC was considered to be crucial in attaining economic development, promoting regional stability, and guaranteeing African influence in international negotiations (Onwuka 1982). The 1960s and 1970s saw the emergence of many regional organisations in Africa, but sadly few have produced tangible results. The longstanding recognition of the needs and benefits of regional integration has spawned the proliferation of regional economies and protocols across the continent (Senghor 1990; Onwuka and Sesay 1985; Foroutan 1993).

In West Africa there are about 40 Intergovernmental Organisations (IGOs), some of which have their origins in the colonial past. Most of them are subject-specific or represent loose forms of regional cooperation, but there are also three economic communities, each pursuing the economic integration of its member countries. The first of these to be established was the Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO) in 1962, which succeeded a much older customs and economic grouping, the Union douanière et économique de l'Afrique de l'Ouest (UDEAO), covering several states in francophone west Africa. This regional body grew to be the Union économique et monétaire Ouest Africaine (UEMOA) currently grouping Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinea Bissau, Mali, Niger, Senegal, and Togo. The

other economic communities are the Mano River Union (MRU), established in 1973, and the Economic Community of West African States (ECOWAS), formed in 1975 (Bach 1993; Diop 1994; Onwuka 1982; Gowon 1984).

The Treaty of Lagos establishing ECOWAS was signed on 28 May 1975, by 15 member states made up of the following: Benin, Burkina Faso, Cape Verde, Côte d'Ivoire, The Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, and Togo. Cape Verde joined in 1977.¹

As stated in its founding Treaty, ECOWAS aims to promote cooperation and integration, leading to the establishment of an economic union in West Africa in order to raise the living standards of its people. It is also to maintain and enhance economic stability, foster relations among Member States and contribute to the progress and development of the Africa continent.

The fundamental principles of ECOWAS are: (a) Equality and inter-independence of Member States; (b) Solidarity and collective self-reliance; (c) Inter-state cooperation, harmonisation of policies and integration of programmes; (d) Non-aggression between Member States; and (e) Maintenance of regional peace, stability and security through the promotion and strengthening of good neighbourliness.

Other aims include: (f) Peaceful settlement of disputes among Member States, active cooperation between neighbouring countries and the promotion of a peaceful environment as a prerequisite for economic development; (g) Recognition, promotion and protection of human and people's rights in accordance with the provisions of the African Charter on Human and People's Rights. Further principles include: (i) Accountability, economic and social justice and popular participation in development; (j) Recognition and observance of the rules of principles of the Community; and (k) Promotion and consolidation of a democratic system of governance in each Member State (<http://www.ecowas.int/profile>).

With regard to structure, the Economic Community of West African States is organically and administratively structured thus: (a) The Authority of Heads of State and Government; (b) The Council of Ministers; (c) The Community Parliament; (d) The Community Court of Justice; (e) The Economic and Social Council; (f) The Executive Secretariat; (g) The Fund for Cooperation, Compensation and Development; (h) A specialised agency of ECOWAS, the West African Health Organisation (WAHO), and any other institutions that may be established by the Authority (<http://www.ecowas.int/profile>).

A revised ECOWAS Treaty designed to accelerate economic integration and to increase political cooperation, was drafted in 1991-92, and was signed in July 1993. The ECOWAS Revised Treaty designates the achievements of a common market and a single currency as economic objectives. In the political sphere it envisages the establishment of a West African Parliament,

an economic and social council and an ECOWAS Court of Justice, to replace an existing Tribunal to enforce Community decisions.

It is against this background that this article takes a critical look at the ECOWAS Court of Justice in both conceptual and historical context; undertaking a specific analysis of the court, identifying its challenges, and its transformation from a state-centred to a people-centred institution.

The Community Court of Justice

Of the over 40 international permanent judicial and quasi-judicial courts, at least 15 are in Africa. Of these fifteen, two exercise criminal jurisdiction. These are the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), and the more recent Special Court for Sierra Leone. Other regional courts of justice include the Courts of Justice of the Common Market of East and Southern Africa (COMESA). There is also the East African Community (EAC), the Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine, the Tribunal of the Southern African Development, and the ECOWAS Court of Justice.

The Community Court of Justice was established in 1991 and, with the Revised Treaty of the Community, came into existence in 1993. The Protocol on the Community Court of Justice was signed on 6 July 1991 in Abuja, Nigeria, and the Protocol entered into force on 5 November 1996. The Protocol A/P1/7/91 on the Community Court of Justice was ratified as follows: 02/11/00, 01/12/99, 28/08/97, 16/02/96, 05/11/96, 01/07/94, 30/06/94, 07/12/92, 18/07/92 and 23/05/92.

Composition and vision of the Court

The Members of the ECOWAS Community Court of Justice were sworn in as Justices of the Court on 30 January 2001 in Bamako, Mali before his Excellency, Alpha Omar Konare, then President of Mali and Chairman of the Authority of the Heads of States and Government of ECOWAS.

According to the President of the Court, ‘... following the inauguration of the court... the first task we were faced with was the preparation of the Rules of Procedure based on the Protocol of the Court. This was quickly executed and submitted to the Council of Ministers of ECOWAS and was approved...’ (Justice H.N Donli: Personal Interview, 10 December 2004.)

The Court is composed of seven Honourable Members drawn from the Member States of ECOWAS. The judges are:

Justice Hansine N. Donli (Nigeria), President

Justice Souman Dirarou Sidibe (Niger), Vice-President

Justice Barthélemy Toe (Burkina Faso), Member

Justice Anthony A. Benin (Ghana), Member

Justice Aminata Malle (Mali), Member

Justice Awa Daboya Nana (Togo), Member

Justice El-Mansour Tall (Senegal), Member.

In terms of gender, the ECOWAS Court of Justice has three women as members. These are Justices H.N. Donli, the President, Awa Daboya Nana and Aminata Malle. With reference to the region's linguistic blocs, the Anglophone countries are represented by Ghana and Nigeria, while the Francophone states are represented by Burkina-Faso, Mali, Togo and Senegal. There was no appointment made from Lusophone states. However, the non-representation of the Lusophone bloc does not indicate any deliberate attempt to exclude the Portuguese-speaking states from the activities of the ECOWAS Court of Justice. In fact, the Court, in accordance with Article 31 of the protocol and Article 87 of the 1993 Revised Treaty, retained English, French and Portuguese as its official languages. Furthermore, the protocol provides *inter alia* that 'the Court shall be composed of the independent judges [members] selected and appointed by the Authority of the Head of States and Government from nationals of the member states' (The ECOWAS Court - Annual Report 2003).

The protocol further provides that the Court shall consist of seven members and shall elect a president and vice-president from among their member.² With reference to the professional competence and experience of the judges appointed, they have been described as 'highly experienced and distinguished judges' (*AU Magazine*, December 2004–February 2005, Vol.1. Issue 2, 2004). The President of the Court noted during an interview that: 'The Court is indeed fortunate to have a crop of judges who have outstanding legal careers and have contributed immensely in their various countries to the legal profession' (Justice H.N. Donli, Personal Interview: 10 December 2004).

As soon as the Court commenced preparation for its take off, the vision and mission were set out. These included:

- (a) Encouragement of fundamental Human Rights observance. To achieve this, the Court will undertake a process of creating awareness among the populace of Member States regarding the existing Treaties among the Member States and the fact that individuals can have access to the Court through their Member States if they feel aggrieved.
- (b) Encouragement of the Member States to amicably settle disputes among themselves through alternative dispute resolution processes.

- (c) Harmonisation of relationships with relevant International Organisations such as the European Community Court of Justice, the International Court of Justice and other International Institutions.
- (d) Speedy dispensation of justice, dissemination of information, easy access to proceedings and the judgements of the Court. A fast-track procedure that is already being applied in other areas of the Community would be utilised (Information Manual, Community Court of Justice: July 2001).

Competence of the Court

The decision of the Court shall be binding on the Member States, the Institutions of the Community and on individuals and corporate bodies. With reference to the competence of the Court, Article 9 of the Protocol on the Community Court of Justice stated that:

- (a) The Court shall ensure the observance of the law and of the principles of equity in the interpretation and application of the provisions of the Treaty;
- (b) The Court shall also be competent to deal with disputes referred to it in accordance with the provisions of Article 36 of the 1993 Revised Treaty, by Member States or the Authority. When such disputes arise between the Member States and Institutions of the Community, on the interpretation or application of the provisions of the Treaty;
- (c) A Member State may, on behalf of its nationals, institute proceedings against another Member State relating to the interpretation and application of the provisions of the Treaty. The Court shall have any powers conferred upon it specifically by the provisions of this Protocol (Justice H.N. Donli 2003: 14). It is important also to observe that the protocol provides for amendments of the provisions of the protocol and rules of procedure.

Jurisdiction of the Court

On the account of Article 9 of the protocol, the jurisdiction and rights of access to the Court are well established. The jurisdiction of the Court is prescribed by the provisions of Articles 76(2) of the 1993 Revised Treaty and Articles 9 and 10 of the protocol of the Court. The primary function of the Court is the interpretation and application of the ECOWAS Treaty and the Protocols and Conventions annexed thereto (The Rules of the Community Court of Justice: 2002).

Under the provisions of Article 76(1) of the 1993 Revised Treaty any dispute regarding the interpretation or the application of the provisions of the Treaty shall be amicably settled by the parties and it is only where this fails that either party or any other Member State or the Authority may under Article 76(2) of the Treaty refer the dispute to the Court. Article 9(2) of the

Protocol further provides that the Court shall be competent to deal with disputes referred to it in accordance with the provisions of the Treaty by Member States or the Authority when such disputes arise between the Member States or between one or more Member States and the institutions of the Community on the interpretation and application of the provisions of the Treaty. Under Article 9(3) of the Protocol a Member State may, on behalf of its nationals, institute proceedings against another Member State or Institution of the Community, relating to the interpretation and application of the provisions of the Treaty, after attempts to settle the dispute amicably have failed.

The Authority of the Heads of State and Government, may under the provisions of Article 7(3)(g) of the Revised Treaty, refer where it deems necessary any matter to the Court when it confirms that a Member State or Institution of the Community has failed to honour any of its obligations or an Institution of the Community has acted beyond the limits of its authority or has abused the powers conferred on it by the provisions of the Treaty, by a decision of the Authority or a regulation of the Council.

Under Article 10 of its Protocol, the Court may, at the request of the Authority, Council, one or more Member States, or the Executive Secretary and any other Institution of the Community, express in an advisory capacity a legal opinion on questions of the Treaty. The Authority of the Heads of State and Government may also, under Article 7(3) (h) of the Revised Treaty, request the Court to give advisory opinion on any legal questions.

From the foregoing, it has become obvious that the ECOWAS Court of Justice is to function as the principal legal/decision-enforcing organ of the community. The essential role of the Community Court of Justice is to ensure the observance of law and justice in the interpretation and application of the Treaty, the Protocols and Conventions. The Court is awarded the responsibility for settling such disputes as may be referred to it in accordance with the provisions of Article 56 of the Treaty and disputes between states and the Institutions of the Community and other functions as ascribed by Article 76 of the 1993 Revised Treaty (Justice H.N. Donli, 2003:14).

Challenges to the Court

The President of the Court provided an insight into some primary challenges that were faced and still facing the ECOWAS Community Court of Justice, since its inauguration in 2001.

- (i) Logistics: The first of such challenges is the fact that 'the Authority of ECOWAS was not decided on the Permanent Seat of the Court even after the Court was approved or established in principle...it became obvious

this was a major challenge, imagine heading an institution without a base' (Justice H.N. Donli, Personal interview, 10 December 2004).

However, the President described how she was able to secure the temporary seat for the Court at the National Assembly Building, Tafawa Balewa Square, in Lagos, Nigeria. This building housed the Court until there was a decision on the permanent location of the Court. Thereafter the Court moved to Abuja. The decision to move the seat of the Court to Abuja came with the nomination of Nigeria as the permanent host country of the Court and of the ECOWAS Parliament. This decision was taken at the 2002 Summit of the organisation in Dakar, Senegal [www.nigeriaembassyusa.org].

According to the President, 'on getting to Abuja, we started tackling problems of infrastructure like the courtroom, offices and residences for the judges. We were fortunate to receive the cooperation of all concerned. We have this edifice as the office complex and the courtroom. All the judges are accommodated in their residence. It was not an easy task at all, having a new institution, which was pre-conceived in 1991, without any structure whatsoever, and then having to put all that on the ground and start hearing cases...' (Justice H.N. Donli, Personal Interview, 10 December 2004).

- (ii) Limited Awareness: There is generally a lack of awareness even by the states, in relation to the services the Court could provide. According to the President, '... We have been trying to create awareness in Member States about the need to seek such advice with respect of the different problems they will be facing, arising from interpretation of the Treaty and Protocols. As a result of lack of awareness about the services and competence/capacity of the Court and partly because of the newness of the Court, the Court is underutilised (Ibid). The President in fact lamented that 'We have not handled many cases because ours is relatively a new court. By Article 10 of the Protocol, Member States may seek legal advisory opinion. The Member States are yet to apply or seek such advice...' (AU Magazine, 2004: 19).

This mechanism was incorporated in the Court's Protocols so as to avoid conflicts and war amongst Member States. They are beginning to understand that there is a possibility of the Treaty, Protocols and Community Statutes being either misinterpreted or misunderstood, which could lead to conflict. Surely, the Community is not interested in adding to the basin of conflict that has become the lot of the African. Hence the Court is enjoined to observe international law, and to apply it to all cases that

come before it in respect of the 1993 Revised Treaty and Protocols of the Community.

- (iii) Non Use by the states and non-direct access by citizens continue to plague the court. But despite the comprehensive provisions for the states, the President of the Court during an interview expressed surprise that the states have not thought it necessary to make full use of the services of the Court, as provided for in the Treaty and Protocols. In fact no legal opinion has been sought so far, and no case has been brought before it by any state in the sub-region.

At this juncture it is important to reflect on the worries of the President *vis-à-vis* the inability of the citizens to access the Court directly. According to the president, 'We are concerned that the Revised Treaty and the Protocol of the Court did not give nationals of the Member States direct access to the Court. In other words the parties that come before the Court are institutions, Member States, the Authority of Heads of States, the Council of Ministers and so on. Individuals may come before the Court, if they have grievances relating to the Revised Treaty and Protocols or matters arising from the same, through the Member States. It means the individuals may not have direct access to the Court, except through their country. This is why, in the first case that came before the Court, it decided that an individual may not file an action directly to the Court except through his Member State'. (Justice H.N. Donli, Personal Interview, 10 December 2004).

The following section is therefore an attempt to appraise the legal battle that arose in the case brought before the Court by Mr Afolabi Olajide against the Federal Republic of Nigeria in 2003.

The First Case: Mr. Afolabi Olajide vs. Federal Republic of Nigeria

As stated earlier, under the provisions of the Revised Treaty and the Protocol of the Court, only Member States and Institutions of ECOWAS have direct access to the Court. But the very first case to be brought before the Court was by a private individual, Mr. Afolabi Olumide (as Plaintiff) versus the Federal Republic of Nigeria (as Defendant). The subject matter of the proceedings focused on:

- (i) Closure of border and restriction to Free Movement of persons and goods, Right of ingress and egress to and fro from the Federal Republic of Nigeria into and out of the Republic of Benin by the Nigerian Government.
- (ii) Violation of the Plaintiff's right to Free Movement of his person and goods as enshrined in Article 12 of the African Charter on Human and

Peoples' Rights (Ratification and Enforcement) Act, Laws of the Federation of Nigeria, 1990.

- (iii) Human Factors militating against Free Movement of Persons and goods by the erection of toll-gates by the Nigerian Government and collection of illegal toll fares by officers and men of the Nigerian Custom Service and Immigration Officials (Community Court of Justice - 004/ECW/CCJ/04:6).

The narration of the facts by the plaintiff was as follows:

- (a) The plaintiff avers that he is an ECOWAS citizen and a businessman, who travels regularly by road through Seme border to and from the Republic of Benin to buy goods for sale in Nigeria.
- (b) The plaintiff avers that in furtherance of his business he had made plans to travel to Benin Republic to buy goods on 9 August 2003. Having made contact with his customers to arrange for some consignments of goods for him, to enable him return to Nigeria the following day, i.e. 10 August 2003 but not later than 11 August 2003.
- (c) The plaintiff avers that on Saturday 9 August 2003, the Federal Government of Nigeria announced the immediate closure of her border with her Western neighbour, Benin Republic.
- (d) The plaintiff avers that the closure was without prior notice, and having attempted to travel to Benin Republic without prior information, he was restrained and refused by Nigerian law enforcement agents the right of passage into Benin Republic to take delivery of his goods.
- (e) The plaintiff avers that apart from losses by way of gains he would have made from sales of the goods if he were permitted, he is being asked by the customers in Benin Republic to pay for the goods already arranged for him as they were denied the opportunity of selling the goods to other customers.
- (f) The plaintiff avers that the closure of the border by the Federal Government of Nigeria is a violation of the Terms of the Protocol for free movement of persons and goods within the region narration of facts by the plaintiff, he then asked the Court on 10 contained in the 1993 Revised Treaty of the Economic Community of West African States (ECOWAS), 1993, and the Protocol on Free Movement of Persons and Goods (Community Court of Justice-2004/ECW/CCJ/04:9).

After the submission of the October 2003 to declare that:

- (i) The unilateral closure by the Federal Republic of Nigeria of her border with the Republic of Benin from 9 to 15 August 2003, is unlawful and

breach of Article 3(2)(d)(iii) and article 4(g) of the Treaty of the Economic Community of West African States (ECOWAS) dated 24 July, 1993, and to which Nigeria is a signatory.

- (ii) The closure by the Federal Republic of Nigeria of her border with Benin Republic from 9 to 15 August 2003, is a violation of the plaintiff's right to Free Movement of his person and goods, Rights of egress and ingress as guaranteed by the revised Treaty of the Economic Community of West African States, 1993, the Protocol on the movement of persons and goods, and article 12 of the African Charter on Human & People's Rights adopted by the Federal Republic of Nigeria in 1990.
- (iii) A mandatory order of injunction restraining the Federal Republic of Nigeria from further closure of her border with Benin Republic.
- (iv) Costs of 5,000,000 Nigerian Naira (about \$37,000) against the Defendant (Community Court of Justice-2004/ECW/CCJ/04:11).

Defendant's preliminary objection

The Department of International and Comparative Law, at the Federal Ministry of Justice in Abuja on behalf of the Federal Government of Nigeria responded by objecting on the ground that the Court lacked the jurisdiction or the competence to entertain the suit. The Nigerian government based its objection on the facts that:

- (a) 'The provisions of Article 9 of Protocol A/P.1/7/91 on the Community Court of Justice govern the competence of the Court.
- (b) The Court shall... be competent to deal with disputes referred to it, in accordance with the provisions of Article 56 of the Treaty, by Member States or the Authority, when such disputes arise between the Member States or between one or more Member States and the institutions of the Community on the interpretation or application of the provisions of the Treaty'.
- (c) A Member State may, on behalf of its nationals, institute proceedings against another Member State or institution of the Community, relating to the interpretation and application of the provisions of the Treaty after attempts to settle the dispute amicably have failed.
- (d) Thus, it is only a Member State that can take a matter to the Court either on its behalf or on behalf of its nationals. This suit was not instituted by a Member State.
- (e) The plaintiff/respondent has no right of direct access to the Court.

After presenting the above preliminary objections, the defendant then sought an order striking out the suit for want of jurisdiction, and such further order or other orders as the Court may deem fit to make in the circumstances (Community Court of Justice-2004/ECW/CCJ/04:17).

Reply to defendant's notice of preliminary objection

In a statement dated 22 January 2004, in response to the defendant's notice of preliminary objection dated 27 November 2003, the plaintiff argued that 'the use of *may* in article 9(3) of the protocol A/P.1/7/91 is directory not mandatory'. The plaintiff also claimed that the provision of 'indirect access' contained in article 9(3) of the protocol A/P.1/7/91 would be applicable only where the Member State to which a Community citizen seeks to sue is not his own country.

The plaintiff on the strength of the new submission then sought for an order dismissing the preliminary objection dated 27 of November, 2003. He asked the Court to award the costs of 50,000 Nigerian Naira against the defendant, in addition to an order directing the defendant to file a Statement of Defence to the suit on its merit (Community Court of Justice-2004/ECW/CCJ/04:23).

Defendant's/Applicant's brief in support of preliminary objection to the jurisdiction of the court

In yet another Defendant/Applicant's brief in support of a preliminary objection to the jurisdiction of the Court, the Federal Government of Nigeria on 9 February 2004, argued that only the Member States, the Authority of Heads of State and Government, and a Member on behalf of its nationals have right of access to the Community Court. The defendant insisted that the Court has a duty to interpret Article 9 of the Court's protocol and Revised Treaty of ECOWAS as they stand, all perceived imperfections or shortcomings therein notwithstanding.

To the defendant, jurisdiction was statutory. The defendant further argued that where the enabling statute does not confer jurisdiction on a Court, the Court cannot confer jurisdiction on itself, no matter how desirable it may seem. 'The Courts are themselves creatures of statute and must not be seen to appear to grab jurisdiction which they may expound but not expand'. It cannot even be conferred by the agreement of parties or by acquiescence. By the provisions of protocol A/P.1/7/91 on the Community Court, this Court lacks jurisdiction to adjudicate on this suit, as the plaintiff/respondent cannot institute an action directly in the Court. The appropriate forum for the plaintiff/respondent to seek redress is not this Court, but should be the Nigerian Courts. This is because the Nigerian Constitution confers jurisdiction/power

on the Nigerian Courts to entertain disputes relating to the Civil Rights and obligations of citizens. This Court does not have such blanket powers to adjudicate on disputes relating to the Civil Rights and obligations of Nigerian citizens. It can only adjudicate in line with the jurisdiction conferred on it by its Protocol. The defendant/applicant then urged the Court to strike out the plaintiff/respondent's suit for want of jurisdiction, with substantial costs (Community Court of Justice - 2004/ECW/CCJ/04:44).

The judgment of the Court

On 27 April 2004, after reviewing the facts of the case, the preliminary objection and the submission of counsel, the Court deliberated and examined all issues canvassed by parties. In addition to the salient points in relation to the preliminary objection therein, the Court established its findings and further announced the grounds for the decision of the Court on this matter. The Court in an answer to the application for striking out the proceedings instituted by the applicant on 10 October 2003, granted the same. In the same circumstance, the preliminary objection was upheld based on the consideration that even though Article 9 (3) is not in *pari materia* with Article 34 of the International Court of Justice, the clear intendment excludes persons not mentioned therein.

According to the Court, after examining the argument of both learned counsels and the authorities regarding the issue, the Court decided that the issue before it is that of competence to adjudicate on the proceedings instituted by the applicant against the respondent and not on *Locus standi* per se, as the applicant's counsel contended vigorously before the Court. In the final analysis, opposition to the preliminary objection cannot stand. Consequently, the proceedings instituted by the applicant must fail (Community Court of Justice - 2004/ECW/CCJ/04:72).

With the assent of Justices Awa Daboya Nana and Aminata Malle, Justice Donli held: 'Finally, every provision of the Community law as a whole must be placed in its context and applied or interpreted in the light of the provisions of Community law as a whole, regard being had to the objectives thereof and to its states of evolution at the date on which the provision in question is to be applied' (*ThisDay* 28 April 2004).

Accommodating citizens, amending the protocol

In the case of Afolabi Olajide vs. Federal Government of Nigeria decided on 27 April 2004, it became clear that the limited scope of jurisdiction of the Court and the denial of access to the Court to individuals were grave and fundamental limitation to the rights of private West African individuals. Hence, the President of the Court, Justice Hansin Donli, after delivering the judg-

ment, urged formulators of the Act to broaden its scope to enable individuals to bring actions before the Court as there are cases which Member States cannot bring on behalf of its nationals (*Vanguard*, 28 April 2004).

In its reaction to the judgment of the Court, Interights noted that, 'indeed the designated functions of the Court largely concern the interpretation of the ECOWAS Treaty, to which only states are parties. It was constructed to resolve issues of "traditional" international law – i.e. the rights and obligations of states toward each other – and as such has little need for individual access' (<http://www.interights.org/news>).

Furthermore, Interights observed that even human rights tribunals, which deal with the field of public international law that is most concerned with individuals, provide little opportunity for private plaintiffs to sue governments. In fact, of the major international human rights panels, only one, the European Court of Human Rights, allows individuals to sue, and that court has the advantage of (1) a reasonably cohesive regional federation with functioning institutions; (2) a uniform human rights charter that has been adopted as domestic law by the member states; and (3) member states that are willing to abide by its decisions (<http://www.headheeb.blogmosis.com/archives/>).

However, the newly established African Court of Human and People's Rights and the Inter-American Court of Human Rights do not have these advantages. This is because they operate in areas where regional integration is much weaker. As such, the ACHPR's jurisdiction is limited to states, and the IACHR instrument allows only indirect private access. Not surprisingly, the international courts that are friendly to individual litigants are those that deal with private international law, such as bodies created to arbitrate international commercial disputes.

In their reaction to the ECOWAS Court judgment, the participants at a Consultative Forum on protecting the Rights of ECOWAS Citizens through the ECOWAS Court issued a statement in which they stated that:

...It is hoped and expected that that as regional integration progresses, human rights tribunals are expected to become more accessible to individuals and NGOs, and more regional courts such as the ECOWAS Court might extend their jurisdiction to human rights matter (Declaration of the Participants at the Consultative Forum on protecting the Rights of ECOWAS Citizens through ECOWAS Court of Justice: 2003).

Indeed, the *Afolabi vs Nigeria* case and the judgment of the Court provoked an intense debate on the urgent need to amend the Court protocol with the sole aim of accommodating citizen's access to the court. On the advice of the judges of the ECOWAS Court, plans were instituted to adopt and ratify the Supplementary Protocol A/SP.1/1104 amending the preamble and articles

1, 2, 9, 22 and 30 of Protocol A/P.1/7/91 relating to the Community Court of Justice and paragraph 1 of the English version of the Protocol. This new proposed amendment guarantees the basic fundamental freedoms to ECOWAS citizens. The amendment recognises the promotion and protection of human and people's rights in accordance with the provisions of the African Charter on Human and People's Rights. Under the new supplementary protocol, article 9 of The Protocol Relating to the Community Court of Justice was deleted and has been substituted by a set of new provisions, which includes the provision of Article (9)(4) which states that: 'The Court has jurisdiction to determine cases of violation of human rights that occur in any Member State' (Draft Supplementary Protocol, 2004).

However, without direct access to the Court it would be impossible for individuals to enforce these rights. Therefore, the decision by the Council to expand the powers of the Court and grant direct access to the Court to individuals is highly commendable. This feat was achieved during the Twenty-Eighth session of the Authority of Heads of State and Government in November 2004. According to the Supplementary protocol A/SP.1/11/04 amending the Preamble and Articles 1, 2, 9, 22 and 30 of protocol A/P.1/7/91 relating to the Community Court of Justice and Article 4 paragraph 1 of the English Version of the Protocol (Draft), the Protocol on the Community Court of Justice was amended by the insertion of the following new Article as follows:

Access to the Court is open to the following

- (a) Member States, the Authority and unless otherwise provided in a protocol, the Executive Secretary, where action is brought for failure by Member States to fulfil an obligation;
- (b) Member States, the Authority, the Council of Ministers, the Executive Secretary and any other institution of the Community in proceeding, for determination of the legality of an action in relation to any Community text;
- (c) Individuals and corporate bodies in proceedings for the determination of an act or inaction of a Community official which violates the rights of the individuals or corporate bodies;
- (d) Individuals on application for relief for violation of their human rights: the submission of application for which shall (i) not be anonymous; nor (ii) be made whilst the same matter has been instituted before another international Court for adjudication;

- (e) Staff of any Community institution, after the staff Member has exhausted all appeal processes available to the officer under the appropriate community texts.
- (f) Where in any action before a Court of a Member State, an issue arises as to the interpretation of a provision of the Treaty, or the other Protocols or Regulations, the national Court may on its own or at the request of any of the parties to the action refer the issue to the Court for interpretation (Draft Supplementary Protocol 2004).

At this juncture, although the proposed amendment of the protocol on the Community Court of Justice is a welcome idea, it is important to recognise the fact that the process of ratification is subject to political considerations. It is therefore hoped that with the aid and assistance of civil society organisations, the Member States will be sensitised enough to facilitate this process of ratifying the Supplementary Protocol.

Concluding remarks

Though not envisaged in 1975 when ECOWAS was founded, the ECOWAS Community Court of Justice (ECJ), which was approved in 1991 and was set up in 2001 – a decade after – has become an additional institution for ECOWAS. Its establishment, which is pursuant to the provisions of Articles 6 and 15 of the revised Treaty of ECOWAS, has on one hand been commendable and on the other been fraught with a number of challenges. The challenges that have faced and are still facing the Court include logistics, lack of awareness, non-patronage by the states as well as inability of the Community citizens to obtain justice through the court. The inability of the citizens of the Community to access justice in the Court has been given prominent emphasis with reference to the case of *Afolabi vs Federal Republic of Nigeria*. This is to underscore the vital foundation this case has laid for the eventual transformation of the Court, from a state-centred to people-centred supranational institution.

In sum, the study has probed the extent to which the court has fulfilled or failed to meet the expectation of citizens of ECOWAS regarding access to justice, in addition to an examination of efforts at ensuring the broadening of citizen's access to the Court. Finally, it is hoped that the Court will evolve into a unique and essential body growing and matching up to international standards, not only in structure and infrastructure but also in the value and authoritative content of its judgments. It must be an institution where any party that files its case will still obtain justice, thereby ensuring peace and harmony in the sub-region.

Notes

1. In December 1999, Mauritania announced that it would withdraw from ECOWAS as a result of its disagreement with some of the decisions taken at the summit.
2. The first President of the Court is a Nigerian legal luminary, Hon. Justice Hansine Napwaniyo Donli. The President has held several positions and has diverse experience in the field of law. The President was formerly the Kaduna State Attorney-General and Commissioner for Justice, having earlier served as the Kaduna State High Court Judge, before her appointment as the President of the Community Court of Justice. She has held offices in several legal bodies. Hon. Justice Donli has, in both a personal and official capacity, attended and participated in international conferences in Berlin, Seoul, and Barcelona. This is in addition to active participation in International Conference on the Law of War, International Conference on the Law of Evidence in Vancouver, Canada and International Conference of Experts on Criminal Law, Portland, USA. Hon. Justice H.N. Donli has been honoured with several accolades, including the award received from the European Court of Justice.

References

- Adeleke, A., 1995, 'The Politics and Diplomacy of Peace-keeping in West Africa: The ECOWAS Operation in Liberia', *Journal of Modern African Studies*, 33, 4.
- Adeniji, O., 1997, 'Mechanisms for Conflict Management in West Africa: Politics of Harmonization,' ACCORD Occasional Paper.
- Adekeye, A., 2002, *Liberia's Civil War-Nigeria, ECOMOG, and Regional Security in West Africa*, (A project of International Peace Academy), Boulder and London, Lynne Rienner Publishers.
- Aning, E.K., 1994, *Managing Regional Security in West Africa: ECOWAS, ECOMOG and Liberia*, Copenhagen, Center for Development Research, Working Paper 94.2, February 1994.
- AU Magazine*, December 2004-February 2005, Vol 1. Issue 2, 2004, pp.18-20.
- Bach, Daniel, 1983, 'The Politics of West African Economic Cooperation: CEAO and ECOWAS', *Journal of Modern African Studies*, 21, 4.
- Community Court of Justice, 2001, *Information Manual*.
- Community Court of Justice, 2002, *The Rules of the Community Court of Justice (ECOWAS)*, 3 June, Abuja.
- Community Court of Justice of The Economic Court of West African States, 2004, *Mr Afolabi Olajide Vs. Federal Republic of Nigeria*, Judgment Delivered 27 April, 2004, Abuja, Nigeria, (Citation 20004/ECW/CCJ/04).
- Declaration of the Participants at the Consultative Forum on protecting the Rights of ECOWAS Citizens through ECOWAS Court of Justice, 2003.
- Diop, M.C, and Lavergne, R., 1994, *Regional Integration in West Africa*, Proceedings of the International Conference organised by IDRC in Dakar, Senegal, 11-15 January 1993. Ottawa: International Research Development Center.

- Donli, H.N., 2003, *Community Court of Justice - Annual Report*, 2003.
- Draft of the Supplementary Protocol A/SP.1/11/04 amending the Preamble and articles 1, 2, 9, 22 and 30 of protocol A/P.1/7/91 relating to the Community Court of Justice and Article 4 paragraph 1 of the English Version of the Protocol, 2004.
- Foroutan, F., 1993, 'Regional Integration in Sub-Saharan Africa: Past experiences and future and future prospects', in de Melo, J. and Panagariya, A. eds., *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gambari, I., 1991, *Political and Comparative Dimensions of Regional Integration: The Case of ECOWAS*, London: Humanities Press International.
- Gowon, Y., 1984, 'The Economic Community of West African States: A Study of Political and Economic Integration', PhD Thesis, Warwick University.
- <http://www.interights.org/news> 'Interights latest news - individuals to be given direct access to the ECOWAS Court of Justice', (Accessed 22/12/2004).
- <http://www.ecowas.int/profile>, (Accessed 22/12/2004).
- <http://www.nigeriaembassyusa.org>. (Accessed 22/12/2004).
- <http://www.allafrica.com>. (Accessed 10/2/2005).
- <http://www.headheeb.blogmosis.com/archives/>, (Accessed 22/12/2004).
- Ofuately-Kodjoe, W., 1994, 'Regional Organizations and the Resolution of Internal Conflicts: The ECOWAS Intervention in Liberia', *International Peace-Keeping*, 1, 3.
- Onwuka, R., and Amadu, S., eds., 1985, *The Future of Regionalism in Africa*, London: Macmillan.
- Onwuka, R., 1982, *Development and Integration in Africa: The Case of the Economic Community of West Africa States*, Ile-Ife: University of Ife Press.
- Senghor, J.C., 1990, 'Theoretical Foundations for Regional Integration in Africa: An Overview', in Peter Anyang Nyong'o, ed., *Regional Integration in Africa: Unfinished Agenda*, Nairobi: African Academy of Sciences, 17-34.
- ThisDay*, 2004, 'ECOWAS Court not open to individual litigants', 28 April.
- Vanguard*, 2004, 'ECOWAS Court throws out suit against Nigeria', 28 April.
- Vogt, M.A., ed., 1992, *The Liberian Crisis and ECOMOG: A Bold Attempt at Regional Peace-Keeping*, Lagos: Gbajumo.





Africa Development, Vol. XXXII, No. 1, 2007, pp.89–111
© Council for the Development of Social Science Research in Africa, 2007
(ISSN 0850-3907)

District Assemblies in a Fix: The Perils of Self-Seeking Tendencies in Decentralisation Policy Reforms in Malawi

Blessings Chinsinga*

Abstract

This article appraises the prospects of the District Assembly system inaugurated under the auspices of decentralisation policy reforms introduced to institutionalise local governance structures and processes that are responsive, democratic, and capable of improving the livelihoods of the poor. While there seems to be reasonable consensus about the desirability of a decentralised planning framework as a vehicle for sustainable governance, development and poverty reduction, most stakeholders are nevertheless primarily motivated by the desire to advance, safeguard and gratify self-interests. Therefore, the major thrust of the argument of this paper is that unless these self-seeking tendencies are effectively tamed, the trinity of good governance, development and poverty reduction in the evolving structures and processes of local government will remain an unattainable ideal.

Résumé

Cet article aborde les perspectives du système des Assemblées de District inauguré sous les auspices des réformes de la politique de décentralisation, introduit pour institutionnaliser des structures et des processus de gouvernance locale réceptifs, démocratiques et capables d'améliorer les moyens de subsistance des populations démunies. S'il semble y avoir un consensus raisonnable sur le souhait de disposer d'un cadre de planification décentralisée pour servir de vecteur pour réaliser une gouvernance durable, le développement et la réduction de la pauvreté, il demeure cependant que la plupart des acteurs concernés semblent avoir pour préoccupation première la poursuite, la sauvegarde et la

* Department of Political and Administrative Studies, Chancellor College,
P.O Box 280, Zomba, Malawi. E-mail: kchinsinga@yahoo.co.uk

satisfaction d'intérêts personnels. Par conséquent, l'idée générale de l'argumentation dans ce papier est que tant que ces tendances égoïstes ne sont pas bien domptées, le triptyque bonne gouvernance, développement et réduction de la pauvreté dans les structures et processus dynamiques de la gouvernance locale restera une pure utopie.

Setting the context

Since the turn of the 1990s, the magnetic appeal of democratic decentralisation as a vehicle for good governance, development and poverty reduction has extended its reach to virtually all developing countries. International donors have particularly hyped the decentralisation of political responsibilities to local governments as a means of deepening and enhancing the prospects for sustainable good governance, development and poverty reduction. This is mainly the case because it is argued that decentralisation entails at least bringing government closer to the governed both in spatial and institutional senses (Blair 2000; Crook 2002; UNCDF 2002). The reforms leading to local governance are thus seen as providing a structural arrangement through which local people and communities can participate in the fight against poverty at close range (Boone 2000; Kauzya 2003; Heller 2001). The resultant institutional realignment thus opens up a whole range of possibilities for previously disadvantaged sections of societies as decentralisation facilitates efficient and responsive governance which leads to provision of services that timely respond to people's needs, expose corruption, enhance transparency and accountability, and ensure fairness. And, as such, decentralisation heralds a permissive and enabling atmosphere for communities to effectively realise their full potential for dignified and fulfilling lives (Mikkelsen 1995; Varshney 1999; Chinsinga 2003).

However, decentralisation policy reforms in Malawi are not necessarily a recent phenomenon. The current efforts to restructure local government can best be seen as a continuous stream of transformative actions that can be traced back to the second half of the 1980s. To be properly and adequately understood, however, it is imperative to situate the present reforms in the broader context of the phenomenal political, economic and social transformation that Malawi has undergone in the recent past, especially following the collapse of Dr. Banda's Malawi Congress Party's (MCP) three decades of authoritarian one party rule in May 1994. Not only did it mark a disjuncture from the official rhetoric of institutionalised denial of crippling poverty but also stimulated unequivocally critical policy debates pertaining to poverty for the first time since independence (Anderson 1995 and Chinsinga 2002). This eventually culminated in the United Democratic Front (UDF) government adopting poverty reduction as its operative development phi-

losophy. It thus clearly distinguished itself from its predecessor by placing poverty reduction at the centre of its overall economic and social agenda (Harrigan 2001 and Chinsinga 2003).

The collapse of the authoritarian state machinery was sealed with the adoption of a liberal democratic constitution in 1995 which, *inter alia*, guarantees a full range of civil, cultural, social, political and economic rights, democracy, good governance and the rule of law. It further recognises a viable system of local government as an integral building block of a functional and potentially vibrant democracy. Appropriate instruments, notably, the new local government Act, 1998, and the 1998 decentralisation policy, were promulgated in a bid to concretise the fundamental ideals embodied in the liberal democratic constitution. The ultimate objectives of these legal instruments are to build up local capacity, grassroots institutions and extra-parliamentary arenas of participation. This means that it was only after the advent of democratic rule in May 1994 that local government restructuring became democratised both in terms of process and objectives.

Given Malawi's exceedingly pathetic socio-economic profile, characterised by marked polarisation between the rich and the poor,¹ there is little doubt that the reforms propagated by the new government raised high hopes and enormous expectations especially among a populace reeling from three decades of one party dictatorship. The key question, then, is how have the decentralisation policy reforms spanning nearly a decade created an enabling atmosphere for sustainable governance, development and poverty reduction? This is certainly a very broad question but to begin to answer it, this paper takes a critical look at the prospects of the newly inaugurated District Assembly system (herein after DA) in institutionalising governance and administrative structures that are responsive, democratic and capable of transforming the livelihoods of the poor on a significant and sustainable scale.

The article is based on a qualitative semi-structured interview study that was commissioned by the Decentralisation Secretariat to assess the impact of the decentralisation process. The study takes 1993 as a benchmark for the assessment, since Malawi, as already stated above, has a very long history of decentralisation.² The critical thrust of the findings of this study is that self-seeking tendencies widely prevalent among stakeholders in grassroots development present a major obstacle to the potential success of the DA system. Self-seeking tendencies have become a very serious issue mainly because the advent of democracy has created considerable space for manoeuvre that has led to the explosion of non-state actors in grassroots development, which for a long period of time was more or less an exclusive domain of the state. The non-state actors have included non-governmental

organisations (NGOs), Community Based Organisations (CBOs) and donors.³ From less than ten NGOs in 1985 operating mainly in relief, health and education sectors, and often affiliated to church organisations, Malawi now has over 250 registered NGOs working in various fields such as empowerment, governance, participation, environmental degradation, economic governance and accountability in addition to relief, health and education sectors (Chirwa 2000 and Meinhardt and Patel 2003).

This dramatic increase in the number of NGOs has created an atmosphere in which a culture of self-seeking among the non-state actors is thriving, much to the detriment of the decentralised planning framework which is at the heart of the DA system. The main thrust of this culture is that stakeholders in grassroots development do not see each other as partners but rather as competitors, and yet a crucial dimension of NGO empowerment is the ability of NGOs to work together and share information in their efforts to promote sustainable governance, development and poverty reduction. There is, however, a strong desire among NGOs and donors to be the only organisation within a particular field and to be able to point to a demonstrable impact within the shortest time-period possible. In other words, the self-seeking culture among NGOs and donors borders on conflicts and struggles over influence, control and accountability.

This particular development is a cause of significant concern chiefly because coordination, cooperation and partnership among stakeholders in this sphere of endeavour are unquestionably key to policy effectiveness in order to achieve measurable success in governance, development and poverty reduction. The absence of these virtues often leads to the subordination of the broader policy goals to the pursuit of narrow and selfish interests. The paradox here, though, is that while there is seemingly reasonable consensus about the desirability of a decentralised planning framework as a vehicle for sustainable governance, development and poverty reduction, most stakeholders are on the contrary principally motivated by the desire to advance, safeguard and gratify self-interests. Therefore, the underlying argument of this paper is that unless these idiosyncratic tendencies are effectively tamed and systematically subordinated to the underlying noble cause of the decentralisation policy reforms, the trinity of good governance, development and poverty reduction will virtually remain an unattainable ideal.

Decentralisation policy reforms in Malawi in perspective

The official adoption of the constitution in 1995 providing for decentralisation was not Malawi's maiden attempt at decentralisation, but rather a culmination of a series of efforts which began with the colonial administrators as early as at the turn of the last century. However, the evolution of the existing

local development planning structures predates by a couple of years preceding the country's return to multipartyism in May 1994. The need for reforms to the District Development Committees (DDCs),⁴ which ultimately laid the foundation for the present DAs, was first echoed in the 1987–1996 statement of development policies (GoM 1987).⁵ The major criticisms against DDCs were that they were: 1) hardly serious forums; 2) met irregularly; and 3) merely produced a series of wish lists for development projects. These could only be implemented if they were in line with the priorities of the central ministries. At least, for the first time since independence in 1964, the government officially acknowledged that Malawi's development track record, more especially at the micro level, was grossly erratic and, therefore, inconsistent with the official rhetoric which, almost negated the prevalence of poverty.⁶ This did not come as a surprise at all because the living standards of the country had substantially plummeted following the cumulative adverse effects of structural adjustment programmes (SAPs) adopted in 1981 in response to Malawi's chronic structural and fiscal imbalances as diagnosed by the IMF and World Bank (Chilowa 1999 and Harrigan 2001).

The most important catalysing factor for the reforms effected to the DDC institutional planning matrix was the publication of the joint GoM/UN Situation Analysis, which, for the first time ever, systematically compiled the official statistics regarding the incidence and magnitude of poverty in the country. This, *inter alia*, gave strong credibility to the contention that the DDC institutional framework was virtually ineffective for facilitating rural development in an effective and sustainable fashion (GoM/UN 1993; Kawonga 1994; UNCDF 1994). More importantly, the joint GoM/UN Situation Analysis marked a critical turning point in the official rhetoric of Dr. Banda's government, which either viewed poverty from a grossly minimalist perspective or negated its existence altogether.⁷

It is against this background that the Fifth GoM/UNDP⁸ Country Programme specifically targeted a reform of the rural development management regime. The underlying objective was to achieve a complete overhaul of the management regime in order to make it responsive to local needs and priorities as the people at the grassroots would be directly involved in the identification, design, implementation and management of projects and programmes. This would result not only in the equitable distribution of resources but also direct resources to areas where they were needed most. Poorer regions would catch up with those that were relatively prosperous, and there would be equal opportunity for all (GoM 1996 and Oyugi 1996).

The drive for renewed momentum in rural development culminated in the district focus policy initiative modelled on Kenya's experience in 1993. The

substantial appeal of the Kenyan experience was perhaps aptly captured by Barkan and Chege (1989: 432) who characterised it 'as offering much for those who wish to learn more about the prospects for, and limits to, decentralisation in Africa'. The mainstay of the district focus policy initiative was to empower districts to plan and implement district specific projects that would otherwise be under the jurisdiction of the central government. The overarching aim was to make districts the focal points in the planning and implementation of district specific projects, hence transforming them into major forces and instruments for the design of rural development (Barkan and Chege 1989 and Oyugi 1996). This policy initiative was launched in six districts designated as Local Impact Areas (LIAs)⁹ in order to 'pilot participative, transparent, accountable and cohesive structures for planning, implementing and monitoring activities at district level' (UNCDF 1994: 8).

Several major changes were introduced within the framework of the DDC institutional planning matrix. A District Development Planning System (DDPS) and District Development Fund (DDF) were established to allow districts to prepare and implement their own projects (Kawonga and Lungu 1994; Anderson 1995; Oyugi 1996). The DDF entailed commitment by the central government to provide block grants to district authorities for small scale development projects such as improvements to feeder roads and water supplies, or the construction of community centres and health clinics, or the creation of income-generating projects identified by district residents and their elected representatives. The office of the District Development Planning (DDO) officer was also created. This was meant to strengthen the capacity of the DDCs to engage in planning and budgeting, since the office of the DDO served as a secretariat and repository of information for development planning and implementation in each district. The underlying rationale for the district focus policy innovation was that unless districts became financially autonomous, they could not assume a leadership role in matters of local governance and development. Whereas before the reform, MPs would devote considerable time to lobbying for their pet projects at the appropriate ministry headquarters in Lilongwe, they were now forced to conduct a greater proportion of such activities back in their districts by fulfilling their statutory role as members of DDCs. This would thus improve the public's access to the locus of decision-making since district institutions would play a greater role in the policy-making process.

The most significant change perhaps resulting from the adoption of the district focus initiative was the inauguration of the District Executive Committee (DEC). Its mandate was to serve as a technical or advisory body to DDCs (Anderson 1995 and Oyugi 1996). Prior to this transformation, all

heads of line ministries and NGOs in addition to political and traditional leaders were members of the DDCs. The justification for the formation of DEC was that the ordinary members were not in a position to effectively contribute to the deliberations of the DDCs since technocrats dominated, and in most cases completely overshadowed them in development proceedings that were supposedly to be legitimately theirs'. The establishment of DEC, therefore, meant de-linking technocrats from the mainstream DDC.

The change of government in May 1994 did not in any significant way affect the underlying spirit of the reforms, but instead created an atmosphere in which the pace of the reforms was further harnessed and quickened. The membership of the DDC was, among other things, broadened to include cadres from the other political parties besides the then ruling party (MCP) in a bid to effectively reflect the plurality of interests in a multiparty political dispensation. The UDF government explicitly adopted poverty reduction as its operative development philosophy whose prime objective was to 'set up a responsive decentralised institutional framework that would promote community development which had been crippled by an entrenched top-down development strategy by the one party state' (GoM 1995: 13).

The efforts to promulgate a decentralisation policy framework benefited from the previous failed attempts. The process started in 1994 with a cabinet decision to review all decentralisation initiatives that had been undertaken in the country (Oyugi 1996; GoM 2001; Chinsinga 2003). This further benefited from study tours to countries such as Uganda, Ghana and Germany, which already had in place fairly well functioning systems of local governments. This was followed by broad based consultations with public and private stakeholders, political and traditional leaders and civil society, whose outcome was the 1996 draft national decentralisation policy (GoM 1998). The national decentralisation policy was effectively adopted in October 1998.¹⁰ This paved the way for the enactment of the Local Government Act in December 1998. The Act came into effect on 18 March 1999. The distinctive feature of the 1998 decentralisation policy was that it advocated devolution. The ultimate objective of the policy was to institutionalise real decision-making powers and authority in local jurisdictions with clear geographical boundaries, legal status and autonomous personnel to such an extent that a great bulk of their activities were substantially outside the direct control of central government.

Suffice to note here that DAs which were constituted following the November 2000 local elections retained almost wholesale the innovations introduced to the district planning framework under the auspices of the district focus policy initiative. The major change, however, arising from the consti-

tution of the DAs was the merger of local councils and DDCs, which until then had essentially existed as distinct and parallel planning structures for grassroots development for almost three decades. The merger was imperative because it resolved an outstanding institutional paradox that enormously constrained the potential efficacy of each planning and administrative apparatus. The councils were legally constituted and yet were perpetually resource constrained, but while DDCs were richly endowed with resources, they were without legal or corporate status (Kaunda 1992; GoM/UNDP 1998; Chinsinga 2002). The activities of the DDCs were as a result insulated from legislative oversight or, indeed, any other kind of scrutiny, making them highly susceptible to abuse and patronage.

An interim administrative structure constituting the offices of the District Commissioner, Director of Administration and Director of Planning and Development was created in each DA following the merger of local councils and DDCs to oversee the implementation of the reforms in earnest. The underlying objective of the reforms, as stated elsewhere in the article, was to institutionalise participatory democracy and development anchored by a highly coordinated and decentralised planning framework. The rationale for such a planning framework was that synergies between stakeholders would create a favourable atmosphere for innovation and higher levels of productivity, as disconnected structures were weaved into a common framework at the local level. This planning framework, which was essentially a bequest from the district focus policy initiative, was established: 1) to provide a comprehensive resource profile of the districts to enable orderly planning, implementation and management of their own development; 2) to provide a coordinated system of development planning at the sub-national level; and 3) to ensure a systematic selection of projects for funding (GoM/UNDP 1998 and Gama et al. 2003).

To come up with a functioning and integrated decentralised planning framework, each DA is expected to institute a data bank, which in turn, serves as a springboard for developing Socio-Economic Profiles (SEPs) and District Development Plans (DDPs). The data banks are established on the basis of district-wide needs assessment using the participatory structures of the decentralised planning framework, which extends down to the grassroots. Coupled with macro-level district data, usually extracted from official statistics, the primary data gathered from communities are analysed and the product of this analysis is the SEP. The SEP details the status quo of development in the district, highlighting, among other things, its prospects and potential in various spheres of socio-economic endeavour. The SEP consequently forms the basis for articulating a DDP, which 'provides a compre-

hensive but inherently flexible, pragmatic and adaptive policy direction and guidelines for the development of the district' (GoM/UNDP, 1998: 25). With a functionally robust and integrated decentralised planning framework, therefore, DAs would not only coordinate district level development initiatives with considerable facility but also be in a position to advise development partners which sectors and what areas in the district deserved priority consideration. The planning framework would further provide unity of direction and ensure that duplication in development initiatives was streamlined or minimised as much as possible. However, the possibility of creating a functionally robust and integrated decentralised planning framework is beset by difficulties, which, on the basis of the findings of the study upon which this paper is based, constitute the core of self-seeking tendencies.

Self-Seeking tendencies: Paradoxes and realities

Non-state actors, particularly NGOs, have grown dramatically since the close of the 1980s, a development that coincided with the current wave of democratisation sweeping across developing countries. Emerging as a democratic alternative to the highly discredited state-dominated social, economic and political development structures, NGOs now find themselves in a situation where local government structures are rapidly democratising, partly through decentralisation policy initiatives. The advent of democratic local governments has therefore created a challenging operating environment in which the success of NGOs depends very much on how they manage their external relationships with government, the private sector, other NGOs and with target communities.

Strikingly, both NGOs and local governments are motivated by the same policy discourse and goals. They both champion the participation of beneficiaries in development projects. The reasoning is that participation encourages the formulation of development strategies that are increasingly sustainable, people-centred and just. This handing back of decisions to the development beneficiaries leads to empowerment, loosely defined 'as making sure that people are able to help themselves' (White 2004: 8). It is thus a process in which individuals and organisations are supposed to gain control and mastery over socio-economic conditions, over democratic participation in their communities and over their stories (Fowler 1997 and White 2004). The ultimate objective is that beneficiaries of development interventions should develop awareness and control over the power structures that pervade and straddle development processes. Against this backdrop, the roles of NGOs in the quest for sustainable governance, development and poverty reduction are prescribed as follows:

- Educate the public as to their rights and entitlements under government programmes;
- Attune official programmes to public needs by acting as a conduit for public opinion and local experience;
- Provide efficient and operational collaboration with government agencies and aid donors;
- Influence development policies of national and international institutions including support for decentralisation and local government reforms; and
- Help national and local governments to fashion a more effective development strategy through strengthening institutions and improving management capacity.

The roles of NGOs in sustainable grassroots development as prescribed above very much resonate with the underlying spirit of the decentralised planning framework. The fact that both local governments and NGOs are informed by the same development policy discourse bordering on democratisation, participation and empowerment potentially makes partnership and collaboration in their activities not a difficult venture – through the decentralised planning framework for example. The results of this study however show that such partnership and collaboration are fraught with considerable difficulties and challenges. These goals are not only difficult to realise between NGOs and local governments but also quite ironically amongst NGOs themselves. This invariably brings the interplay of self-seeking tendencies under the spotlight.

Stakeholder circumvention of the decentralised planning framework

The main finding of this study is that almost all NGOs and donors prefer to undertake their activities outside the evolving decentralised planning framework, often on the pretext of expediency, efficiency and effectiveness. The recurrent argument among the NGO and donor officials interviewed is that the decentralised planning framework is unduly constrained by, and often trapped in, frivolous bureaucratic procedures. While this argument cannot be merely dismissed, the major reason for this practice on the part of NGOs however concerns the differential operational procedures between local government on one hand and the NGO fraternity on the other. Most DA officials interviewed argued that while the overall goal of the decentralised planning framework is to cultivate a spirit of self-reliance among the grassroots, most NGOs mobilise communities with the help of financial inducements.

It is therefore not surprising that DA officials consistently pointed out that the use of financial inducements has substantially diminished the appeal of participation within the framework of the participatory local government structures. Granted the precariousness of the livelihood patterns of the majority of the rural constituents, it was argued that they readily avail themselves of participatory development mobilised by NGOs rather than those mobilised through the local government structures. Supportive evidence for this tendency among the rural constituents was quite widespread in the course of the fieldwork, as for instance encountered at village in Mulanje DA. The people of Njema village undertook a comparative analysis of the NGOs and local government structures focusing mainly on resources, feedback and impact. Using OXFAM, which is very active in the area, as an example, they argued that NGOs are far superior to the local government structures. They observed that OXFAM does not only respond to problems presented to it very quickly but also rewards, at least in some way, all the people involved in the development projects. As such they are willing to participate in such projects for, in their view, 'it is not time completely wasted'. For those people who are in development management committees, the benefits are even quite substantial. They are exposed to several training workshops where they not only enjoy decent meals but are also paid out-of-pocket allowances.

Zeroing in on a school project within their locality, the people of Njema brought the limitations of the local government structures into the limelight against the backdrop of OXFAM's impressive track record. They argued that the school project took almost three years to get underway. Their major concern was that during this three-year period, no effort was taken to update them on the status of the project. Consequently, they were reluctant to engage themselves in development initiatives facilitated through local government structures, not only because the implementation of the projects was overly uncertain but also because there were virtually no immediate benefits associated with them. Given that the majority of the grassroots actually struggle for daily subsistence, it is obviously attractive and rational for them to readily turn to development endeavours with immediate benefits. The focus of the rural people is therefore almost exclusively on the financial benefits from projects rather than on the more philosophical goals of development as embodied in the NGO–local government participation and empowerment discourse.

The experiences of Nkhata Bay DA are very illustrative in this regard. Here, the use of financial inducements to court participation led to the birth of an NGO network called *Umoza*, which literally means unity. What prompted its formation was the experience of one of the NGOs in the DA –

Africare – in one of its training workshops organised for district level officials and community members. The issue was that Africare did not give the participants any allowances but instead provided them with snacks. When delegates learnt that they would not be given any allowance, they demanded that the snacks be converted into allowances, arguing that other NGOs in the DA provided them with allowances and not snacks. The snacks were never eaten and since Africare did not have a budget line for allowances, the training session collapsed there and then.

The Umoza NGO network was therefore formed to provide NGOs in the DA with a forum where they could brief each other regarding their plans, successes and challenges. The issue of allowances was tackled but they reportedly failed to come up with a common operating framework. The proposal, according to the Africare official interviewed, was that they should come up with a uniform rate of allowances but ‘we realised that it would not be possible because we have different and competitive policies’. According to most NGO officials interviewed in Nkhata Bay DA, the option to discontinue offering allowances altogether was out of the question because they are widely seen as ‘a means of motivating people’. The compromise in Nkhata Bay DA according to the Africare official interviewed was that ‘the allowances should be accompanied by a note explaining that it is the training that is more important than the allowances *per se*’.

The use of financial inducements has thus invariably turned into a tool that the NGOs are using to out-compete each other at two levels. NGOs are offering competitive financial inducements both to target communities and government extension agents. They are compelled to motivate extension workers financially because in most cases they use them not only as an entry point but also as a link with the communities with which they work. Since there are quite a lot of NGOs, communities as well as extension workers are reportedly more willing to support development initiatives of those NGOs that offer relatively attractive financial rewards. For example, the allowances given to communities, according to officials interviewed in Thyolo DA, range from MK 50 (Save the Children Fund (UK)); MK 250 (World Vision International); and MK 450 (OXFAM) [Note: 1USD is approximately 140 Malawian Kwacha]. This culture has in turn created a rural development market among both communities and extension workers with the highest bidding NGOs, especially as regards the extension workers, getting priority attention. This thriving rural development market has invariably created considerable confusion among the rural populace regarding the policy of the government on rural development, making development projects implemented through the decentralised planning framework extremely difficult to mobi-

lise. This, as a matter of fact, deprives the decentralised planning framework of valuable opportunities that could be effectively exploited in order to support its progressive development and legitimacy.

Much as the drive toward decentralisation has been widely hyped and trumpeted by donors, the paradox is that they equally circumvent the decentralised planning framework. Most donors attributed their reluctance to operate through the decentralised planning framework to the fact that it does not yet have the requisite capacity to deliver the desired strategic impact. They argued that it is characterised by: 1) excessive bureaucratic delays in decision making; 2) weak accountability and transparency mechanisms; and 3) high labour turnover. Even more importantly they argued that operating outside the decentralised planning framework accords them the opportunity to fulfil their activities without undue political constraints. Their concern is that the lists of projects based on field and desk appraisals are rarely adhered to. Instead, it is power politics that ultimately determines how projects that have qualified for funding are actually allocated and distributed across DAs. These arguments are certainly to some degree plausible but according to the findings of this study they nevertheless mask the underlying credible reasons for sidestepping the decentralised planning framework.

The reality is that both NGOs and donor agencies are overwhelmed by self-seeking tendencies. According to DA officials interviewed, almost all stakeholders would like their specific labels attached to development programmes and poverty reduction initiatives that have directly benefited from their resources. It was therefore argued that it is hardly surprising that most donor agencies do not have specific policy documents clearly outlining their support and commitment to decentralisation. Here, particular reference was made to the European Union (EU) micro-projects and the Malawi Social Action Fund (MASAF). To argue its case, the Executive Director for MASAF pointed out that they have been forced progressively to expand their operating structures because of a lack of capacity in DAs. It has, for instance, in this regard increased zone managers for Community Sub Projects (CSPs) from nine to twelve; employed four zone managers for a Public Works Programme (PWP), which was essentially designated as an exclusive domain for DAs; and employed three regional managers for Sponsored Sub Projects (SSPs). The contention of DA officials is that most donors and NGOs are generally non-committal regarding decentralisation because the pool nature of the DDF funding mechanism would mean that no special credit would be attributed to them. Thus, under pressure to achieve a demonstrable impact or a set of objectively verifiable indicators, the stakeholders find it attractive to undercut the decentralised planning framework in order to create the space

where they can expeditiously project their own institutional needs, perspectives and ideals onto rural communities. These would be lost if they functioned within the dictates of the decentralised planning framework.

There is little doubt that NGOs use the lack of capacity on the part of the DAs as an excuse for sidestepping the decentralised planning framework. Of course the fact that the capacity of this framework is weak is neither disputable nor debatable. This should not, however, be used as a pretext for debilitating it even further. The majority of the stakeholders as established in this study overlook the fact that 'it is conceptually normal to start from the point of weak local governance capacity and work towards strong local governance capacity' (Kauzya 2003: 13). This, indeed, makes sense if one views development as a progressive and qualitative movement from inability to ability, from incapacity to capacity. It is therefore hardly justifiable on the part of the stakeholders to hold out for a definite point in time when the decentralised planning framework shall fully attain the requisite capacity to serve as an effective vehicle for grassroots development. This means that if stakeholders continue to stand aloof, the decentralised planning framework will never acquire the desired stature.

The consistent use of the framework would substantially contribute to the steady and progressive development of the requisite capacity. The apparent lack of institutional capacity should not form an insurmountable barrier to the use of the decentralised planning framework. The danger is that holding back for as long as a standard level of capacity is absent amounts to condemning the institutional transformation to a virtual standstill. The fact is that capacity cannot just be legislated into existence; it has to be steadily built up. In fact, the most optimistic way to look at it is that the expanding scope of responsibilities implied by the decentralised planning framework may 'provide the incentive for public officials to invest in capacity building or seek creative ways to tap into existing sources of capacity' (Litvack et al. 1998: 27). The implications of the findings of this study are that all the stakeholders must look at the evolution of the decentralised planning framework as a process of capacity building of which they are an indispensable and integral part.

The proliferation of NGOs and grassroots development: A blessing or a curse?

The study further found that the number of NGOs operating outside both the decentralised planning framework and the national budget has exploded in the last three years. This is mainly a direct result of the suspension of the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) macro-economic stabilisation initiative supported by the International Monetary Fund (IMF) in November

2001 (Fozzard and Simwaka 2002). The suspension of the PRGF was triggered by overwhelming fiscal slippages which, *inter alia*, included: 1) diversion of donor resources to non-priority areas; 2) unbudgeted expenditures, notably external travel; 3) the disbursement of resources to the poor without a viable bureaucratic mechanism for accountability; and 4) a dramatic increase in official corruption and patronage. The financial base of the government has progressively contracted as a result.

The decision of donors to withhold budget support has inexorably led to the proliferation of international NGOs across the country, especially at DA level. It was for instance pointed out that donor agencies such as the Department for International Development (DFID), the European Union (EU) and the United States Agency for International Development (USAID) following the suspension of the budget support have expanded their establishments in an attempt to closely monitor the disbursement of their resources to the poor. The progressive expansion of their establishments notwithstanding, they are also sponsoring a lot of NGOs, which as a matter of practice, tend to operate outside the evolving decentralised planning framework.

The dramatic increase in the number of NGOs has also meant soaring levels of conflict, primarily around struggles for influence, control and accountability. In almost all districts, DA officials pointed out that NGOs have a tendency to over-concentrate their activities in a single area in a DA. This is often the case because NGOs are primarily interested in working with progressive communities, as they are not very concerned with investing in the institutional development of their target communities. This means that if a pioneering NGO in an area registers success in its programmes, new NGOs coming into the DA tend to flock into this particular one, often with similar kind of initiatives. An example of this scenario was provided in Mchinji DA. World Vision launched a seed multiplication project in Mulonyeni area in the DA which turned out to be a huge success. Within a very short period of time several NGOs invaded the area embarking on very similar projects. The use of financial inducements once again became a tool for the NGOs to get the attention of communities for they equally wanted to register successes within the shortest time-period possible by attracting progressive members of the communities. This unfortunately precipitated physical confrontation among community members belonging to different NGOs, allegedly fanned by the staff of competing NGOs in a bid to drive their competitors out of the area. DA officials further pointed out that the differential rates of financial inducements made the work of extension agents extremely difficult. The communities felt that the extension workers were playing some sort of game with the inducements, given the varied rates among the competing NGOs.

The over-concentration of NGOs in a single area of DAs precipitated by the concern for control, power and influence means that DAs are often unable to effectively assess how various areas are being serviced, since these NGOs often venture there without the knowledge of the DA. The DA officials usually come to know about their presence when conflicts of this nature erupt. Against the backdrop of these developments an issue of significant concern in this article relates particularly to the limited scope of NGO activity to deliver the desired impact on the livelihoods of the rural constituents. NGOs are characterised by their small-scale and dispersed nature; they are frequently experimental and flexible, but in practice temporary and unstable (Osmani 2001; and Joshi and Moore 2002). The observations made by Deolalikar et al (2002) are particularly instructive in this regard. In Bangladesh, which holds the Asian record for the number of NGOs relative to the population, 'all NGOs taken together do not reach more than 20 percent of the rural poor' (Deolalikar et al., 2002: 33).

Granted that the primary objective is to create political capabilities among the poor not only on a substantial scale but also on a sustainable basis, the decentralised planning framework, with a nationwide coverage, offers a much more promising window of opportunity in this respect. A related advantage is that the decentralised planning framework potentially presents regular and predictable opportunities for citizen-state interaction. In sharp contrast, the key deficit on the part of the NGOs is that they are not legitimate objects of popular mobilisation in the way governments are (Joshi and Moore 2002). Moore and Putzel (1999: 5) perhaps aptly capture this dilemma:

It is legitimate in most political systems to criticize governments for failing to provide for the poor, or for performing badly. These concerns can be framed in terms of an accepted discourse of rights. It is not possible to do the same thing in relation to NGOs. They are not authorities against which rights can be asserted. There is even a need to ask who NGOs are accountable to, if indeed, they are accountable.

Moreover, a great many NGOs are susceptible to capture by elites at the expense of the grassroots they proclaim to serve, and as such their operations tend to be characterised more by the logic of rent than the logic of productivity. In Malawi, this assertion is particularly true with regard to what could possibly be characterised as the first generation NGOs, even though these realities are very much an integral part of the contemporary NGO scene also. Most of these NGOs were predominantly run by returning exiles. NGOs such as the Centre for Human Rights, Integrity and Justice, Women's Voice, Society for the Advancement of Women, Women's Voice and the Malawi Institute of Democratic Affairs among many others have

actually disbanded. They have folded mainly because they were primarily used as a source of livelihood for the founders and not necessarily as vehicles for impacting on the livelihoods of the grassroots.

The case of the Malawi Institute of Democratic Affairs is particularly prominent in this regard. Within a year, its management failed to account for over US\$100,000 meant for civic education, small-scale development projects and mediation of conflicts among political parties, and could show no tangible output. Investigations indicated that the founder spent huge sums of money on international travel and telephone calls, lavish dinners and on various luxurious personal properties. As a result, the salaries of other employees could not be paid and the NGO accumulated crippling debts, forcing the founder to flee the country for South Africa.

A second major cause of concern arising from the proliferation of NGOs, especially in the wake of the suspension of the balance of payments support, is that the dominant players in this process are foreign nationals. This is a cause of concern because it substantially undermines prospects for the development of capacity for strategic policy analysis at the national and local levels. The failure of the majority of indigenous stakeholders to engage in informative policy analysis and advocacy, as is presently the case, often translates into lack of control over the development process. This is particularly critical for a country like Malawi whose public sector reform efforts are geared at creating viable DAs to assume a leading role in planning and implementing development initiatives. The proliferation of NGOs bolstered by enormous donor financial resources risks marginalising and debilitating the capacity of the evolving local government structures.

The planning framework, as envisaged in the decentralisation policy reforms, ideally portends an integrative avenue for at least systematically regulating the process of development at district level. The total disregard of the framework has more or less led to a state of institutional anarchy because a large number of donors interact unsystematically with a variety of governmental and NGO institutions to alleviate poverty. The inevitable consequences are an enormous waste of resources resulting from unnecessary duplication of activities, and the sheer lack of unity of direction. This makes the sustainability of these uncoordinated poverty reduction ventures doubtful especially when the whole range of interventions facilitated in this way would eventually become the responsibility of the DAs.

The impact of donors sidestepping government structures in their operations has already been felt by the government. In the aftermath of reflections over the 2004 budget, the Minister of Finance pointed out that the prospects for development have, *inter alia*, been hampered by the unorthodox operational strategies of most donor agencies.¹¹ He argued that one of the chal-

lenges facing the government, especially in the wake of the freeze on budget support, is that donors are funding sectoral authorities directly. The most critical issue, however, is that these expenditures are not in any way reflected in the national budget. The Minister argued that this mode of operation not only detracts from government planning but also makes its work extremely difficult. The key issue is that decentralisation should not be construed as meaning a *laissez faire* approach on the part of government but instead as demanding even greater control over the actors in the decentralised system of government. The stakeholders ought, indeed, to enjoy unfettered autonomy of operation but within the framework of standards regulated by the central government, especially in matters of strategic importance in the overall scheme of national development.

Concluding reflections

The study found that self-seeking tendencies are a critical obstacle in the institutionalisation of the decentralisation policy reforms in both LIAs and non-LIA districts. The official position on both NGOs and donors circumventing the decentralised planning framework is that it lacks the capacity to deliver the desired strategic impact. Quite surprisingly, NGOs are engaged in intense competition amongst themselves in which the use of financial inducement to mobilise communities and engage extension workers in their activities is the major driving force. This is apparently the hallmark of the interplay of self-seeking tendencies motivated by the strong desire to be the only organisation within a particular field, and to be able to point to the demonstrable impact of their activities, often within the shortest period of time possible.

Interestingly, both NGO actors and local government structures are predominantly informed by the same policy discourse and goals in their activities. Participation and empowerment of beneficiaries have become the standard cited objectives of both local governments and the non-state actors involved in grassroots development. On the face of it, it might not seem to matter a great deal whether local governments and non-state actors work in partnership or not. However, the limited coverage and the project nature of non-state actors' activities make it imperative that some kind of working relationship is established between them and local government structures. The main appeal of the decentralised planning framework lies in its ability to reach almost every possible corner of the country, unlike most of the non-state actors whose spheres of influence tend to be localised often within the confines of urban and semi-urban centres. Besides, the decentralised planning framework presents a legally viable and predictable framework for interaction between rural communities and external stakeholders within the sphere

of grassroots development. It could thus form the basis of institutionalised, and thereby sustainable forms of local participation.

The potential of the decentralised planning framework should be largely understood in the context of the principle of solidarity. This entails defining rules and the framework of cooperation between and among stakeholders at different levels of society (Scholz 2001 and Ikhiri 2001). The key argument here is that the activities of various stakeholders in so far as local governance, development and poverty reduction are concerned should not be taken as being competitive but rather as complementary. Taken in this way, the integrated decentralised planning framework would simply underpin the broad parameters that would create unity of direction among stakeholders, without being necessarily as rigid as feared by most stakeholders. There could, for instance, be a whole range of satellite organisations working on flexible terms with communities but tied at least in some way or another to the decentralised planning framework so as to ensure bureaucratic accountability and continuity.

Notes

1. The Gini-coefficient for Malawi, which measures the magnitude of inequality between the richest and the poorest quintiles of the population in a country, is estimated at 0.38. Malawi's Gini-coefficient is among the highest on the African continent.
2. The major objective of this study was to assess the impact of the decentralisation processes, focusing mainly on how the Decentralisation Secretariat and other stakeholders have impacted on the immediate level objectives at policy and institutional levels. This was mainly to achieve the following specific objectives: 1) to account for the efforts and resources spent on decentralisation in Malawi and to check the extent to which the objectives of decentralisation have been reached or not, and if not what are the reasons for non-achievement; and 2) to share results, particularly lessons learnt and best practices, with a wider community of stakeholders in the field of decentralisation. An attempt was made to include districts spanning the entire continuum of performance and comprising both Local Impact Areas (LIAs) and non-Local Impact Areas (non-LIAs). LIAs are those districts in which the ongoing decentralisation policy reforms were piloted under the district focus policy initiative. Nsanje, Mchinji and Nkhata Bay were included in the study sample as LIAs whilst Mulanje, Mwanza and Ntcheu represented non-LIAs. The idea was to assess whether there would be any discernible differences between these two sets of districts.
3. For the purposes of this paper a firm distinction is not made between NGOs and CBOs. All non-state actors excluding donors are loosely referred to as NGOs.

4. According to Baker (1975), Malawi became independent with a local government system almost approaching the ideal. Its development was, however, negatively affected by the 1964 cabinet crisis in which there was an internal split between Dr. Banda and the young and progressive ministers over foreign and domestic policies. The intensity of the crisis was, among other things, blamed on the local authorities. To neutralise them, the government established, administratively, DDCs, to anchor rural development initiatives. The DDCs enjoyed more resources compared to the local authorities, even though the former were merely established by an administrative act. The preferential treatment of the DDCs over the local authorities gradually but steadily eroded their powers. For details see Baker, C. (1975) *The Evolution of Local Government in Malawi*, Ile-Ife, University Press.
5. The statement of development policies outlined strategies to be pursued in various sectors of the economy in order to achieve satisfactory economic, social, political and cultural progress. The first statement of development policies spanned 1971–1980 whilst the second one was operational from 1987–1996. Meanwhile, the ten year planning cycle has been overtaken by the vision 2020 planning innovation which seeks to chart the potential trajectories of development in all sectors of the economy whilst taking into account the aspirations, ambitions and fears of various segments of the population. The Malawi Growth and Development Strategy (MGDS) has now taken centre stage as the guiding framework for governance, development and poverty reduction in the context of decentralisation.
6. The official position of Dr. Banda's government was that as long as the people had clothes on their back, enough food to eat, and lived in houses that did not leak, the question of poverty did not arise at all. Those in poverty had themselves to blame since they had attitude problems to hardwork. The implication of this was that economic success or failure was a consequence of nothing else but individual effort or lack of it respectively.
7. This particular study established the magnitude and severity of the problem of poverty in the country; the factors underlying its persistence; and the segments of the population hardest hit. The findings of the Situation Analysis pegged the prevalence of rural and urban poverty at 60 percent and 65 percent respectively. The population groups diagnosed as the worst hit victims included: smallholders with less than one hectare of land; estate workers; urban poor; female headed households; and children.
8. UNDP extends development assistance to Malawi in five-year cycles. Each cycle focuses on specific development issues. The fifth development assistance cycle, spanning 1992–1996, specifically targeted institutional and policy reforms in Malawi's development management and administration regime. A special focus was on the DDC institutional framework.
9. These are Nsanje, Thyolo and Mangochi in the South; Mchinji and Dedza in the Centre; and Nkhata Bay in the North.

10. The objectives of the decentralisation policy are: to create a single structure at district level responsible for facilitating grassroots development planning and implementation; to overcome problems of coordinating development initiatives at district level since ministries had created their own structures; to promote popular participation more especially because the new constitution provides for good governance and development as rights; and to institutionalise participation as a strategy for poverty reduction following the adoption of poverty reduction as the operative development philosophy. Taken together, the decentralisation policy and the new Local Government Act seek to achieve the following objectives: to create a democratic environment and institution in Malawi for governance and development at the local level which will facilitate the participation of grassroots in decision making; eliminate dual administration (field and local government) at the district level with the aim of making public services more efficient, more economic and cost effective; promote accountability and good governance at local levels in order to reduce poverty; and mobilise the masses for socio-economic development at local level.
11. See 'Donors Bypass National Budget', *Daily Times*, 30 July 2003.

References

- Anderson, M, 1995, *Case Study: Malawi Development Fund*, New York: UNCDF.
- Barkan, J., and Chege, M., 1989, 'Decentralizing the State: District Focus and the Politics of Reallocation in Kenya', *Journal of Modern African Studies*, 27, (3), 431-453.
- Boone, C., 2000, 'State Building in the African Countryside: Structure and Politics at the Grassroots', *Journal of Development Studies*, 34, (4), 1-31
- Blair, H., 2000, 'Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries', *World Development*, 28, (1), 21-39.
- Chilowa, W., 1999, 'The Impact of Agricultural Liberalisation of Food Security in Malawi', *Food Policy*, 23, (6), 553-569.
- Chinsinga, B., 2002, 'The Politics of Poverty Alleviation in Malawi: A Critical Review', in Englund, H., ed., *A Democracy of Chameleons: Politics and Culture in New Malawi*, Uppsala: Nordiska Afrika Institutet.
- Chinsinga, B., 2003, 'The Participatory Development Approach Under a Microscope: The Case of the Poverty Alleviation Programme in Malawi', *Journal of Social Development in Africa*, 18 (1), 129-144.
- Chirwa, W., 2000, 'Civil Society in Malawi's Democratic Transition', in Ott, M., et al., eds., *Malawi's Second Democratic Elections*, Blantyre: CLAIM.
- Crook, R., 2002, *Decentralisation and Poverty Reduction in Africa: The Politics of Local-Central Relations*, Brighton, UK: Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Deolalikar, A., et al., 2002, *Poverty Reduction and Role of Institutions in Developing Asia*, Economics and Research Department Working Paper Series No. 18, Manila: Asian Development Bank.
- Fowler, A., 1997, *Striking a Balance*, London: Earthscan.

- Fozzard, A., and Simwaka, C., 2002, *How, When and Why does Poverty get Budget Priority?* London: Overseas Development Institute.
- Gama, J., et al., 2003, *Linking the National and District Planning and Budgeting Systems*, A Report Submitted to the Decentralisation Secretariat, Lilongwe, Malawi.
- Government of Malawi (GoM)/United Nations (UN), 1993, *Situation Analysis of Poverty in Malawi*, Lilongwe, Malawi.
- Government of Malawi (GoM), 1995, *Policy Framework for Poverty Alleviation, PAP Coordinating Unit*, Lilongwe, Ministry of Economic Planning and Development.
- Government of Malawi (GoM)/United Nations Development Programme (UNDP), 1996, *Decentralisation Policy Implementation: Capacity Assessment and Resource Needs Study*, Lilongwe.
- Government of Malawi/United Nations Development Programme (UNDP), 1998, *Local Governance and Development Programme*, Procurement Document, Lilongwe.
- Government of Malawi (GoM), 1999, *Decentralisation in Malawi: Status and Trends*, Lilongwe, Department of Local Government.
- Government of Malawi (GoM), 2001, *Decentralisation Processes in Malawi: A Technical Cooperation Programme*, Lilongwe: Decentralisation Secretariat.
- Harrigan, J., 2001, *From Dictatorship to Democracy: Economic Policy in Malawi 1964–2000*, Aldershot: Ashgate.
- Ikhiri, K., 2001, *Thoughts on the Relationship between Traditional and Modern Power in Niger*, Available at <http://www.kas.org.za/Publications/SeminarReports/Tradionallocalparticipation/IKHIRI.pdf>.
- Joshi, A., and Moore, M., 2002, 'Enabling Environments: Do Anti-Poverty Programmes Mobilise the Poor?', *The Journal of Development Studies*, 37, (1), 25-56.
- Kaunda, J., 1992, 'The Administrative Organisation and Processes of National Development Planning in Malawi', in Mhone, G., ed., *Malawi at the Crossroads: The Postcolonial Economy*, Harare: SAPES Books.
- Kauzya, J-M., 2003, *Local Governance Capacity Building for Full Range Participation: Concepts, Frameworks, and Experiences in African Countries*, Discussion paper N° 33. New York: United Nations.
- Kawonga, A., and Lungu, P., 1994, *A Study in Decentralised Cooperation in Malawi*, A Report Submitted to the Department of Local Government, Lilongwe.
- Litvack, J., et al., 1998, *Rethinking Decentralisation in Developing Countries*, Poverty Reduction and Economic (PREM), Washington DC: World Bank.
- Meinhardt, H., and Patel, N., 2003, *Malawi's Process of Democratic Transition: Analysis of Political Developments Between 1990 and 2003*, Konrad Adenauer Stiftung: Montfort Press.
- Moore, M., and Putzel, J., 1999, 'Politics and Poverty: A Background Paper for the World Development Report 2000/1', Available at <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/dfid/synthes.pdf>.

- Mikkelsen, B., 1995, *Methods for Development Research: A Guide for Practitioners*, New Delhi: Sage Publications.
- Osmani, S., 2001, *Participatory Governance and Poverty Reduction*, Available at <http://www.undp.org/dpa/publications/choicesforpoor/ENGLISH/CHAP05.PDF>
- Oyugi, W., 1996, *Mid Term Evaluation Report of the Programme IV: Management for Development for GOM/UNDP 5th Country Programme*, Lilongwe, UNDP, Lilongwe.
- Scholz, I., 2001, *Promotion of Local Self-Governance in Africa as a Task of the Konrad Adenauer Foundation: Experiences and Prospects*, Available at <http://www.kas.org.za/Publication/SemminarReports/Traditionallocalparticipation/SCHOLZ.pdf>
- United Nations Capital Development Fund (UNCDF), 1994, 'Malawi Case Study', Available at <http://www.uncdf.org/projects/reports/ldf-rev/con-cdf.htm>.
- United Nations Capital Development Fund (UNCDF), 2002, 'Poverty and Governance', A Paper Presented at the Fifth Africa Governance Forum (AGF V) Local Governance for Poverty Reduction in Africa, 23-25 May 2002, Maputo.
- Varshney, A., 1999, 'Democracy and Poverty', A Paper Prepared for the Conference on World Development Report 2000, World Bank, Available at <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/dfid/varshney.pdf>.
- White, A., 2004, 'Is Empowerment the Answer? Current Theory and Research on Development Communication', *The International Journal for Communication Studies*, Vol. 66, No.1, pp 7-24.



La différence dans le système du même. Contribution philosophique à l'approche genre

Béatrice Faye*

Résumé

La réflexion sur la relation entre homme et femme a connu des moments importants dont chacun correspond à la prééminence d'un modèle théorique particulier. Partis d'un modèle « unidimensionnel » enraciné dans la dimension biologique, les chercheurs ont élaboré des modèles « pluridimensionnels » pour rendre compte de la complexité croissante de la catégorie du genre et de ses composantes. Dans l'histoire économique, la division genrée du travail est naturalisée à l'image de la différenciation biologique des sexes. De manière plus spécifique, on constate que les théories économiques restent généralement silencieuses sur la manière dont les rapports sociaux affectent le développement économique. Rien d'étonnant à cela puisque la science économique conventionnelle est mal armée pour répondre aux questions les plus fondamentales du développement. Elle n'est guère mieux équipée pour expliquer les rapports sociaux entre hommes et femmes. Elle constitue davantage un obstacle qu'un instrument pour l'analyse de ces rapports. En vérité, en mettant fin à la distinction des rôles, et en prenant pied systématiquement dans tous les domaines jadis réservés aux hommes, les femmes ont fait évanouir l'universelle caractéristique masculine : la supériorité de l'homme sur la femme. Avec la « *conscience de genre* », les femmes expriment leur sentiment d'appartenance à un groupe pensé non pas sur la base d'une distinction de classe par exemple, mais selon les catégories de sexes. Cette « conscience de genre » s'articule souvent à l'idée d'une supériorité des femmes comme gérantes de la famille, ferment de la société et remède aux maux de l'État.

* Sœur Béatrice Faye, Congrégation Immaculée Conception, Institution Notre Dame, Dakar, Sénégal.

Abstract

Reflections on male–female relations have gone through important stages, each of which corresponds to a specific predominant theoretical model. Starting from a ‘one-dimensional’ model rooted in the biological dimension, researchers developed ‘multi-dimensional’ models to describe the increasing complexity of gender categories and its components. In the history of economics, gender-based division of labour is seen as natural, just as the biological discrimination between genders. More specifically, it is worth noting that economic theories generally remain silent about how social relations affect economic development. So, it is not surprising that conventional economics is neither well suited to address the most crucial issues of development, nor more relevant either to explain the male–female social relations. It is more of a hindrance than an instrument to analyse such relations. Indeed, by ending discrimination in roles while systematically participating in all the formerly male-reserved activities, women have swept away the universally-assumed characteristic of males: the superiority of men over women. Women could express a sense of belonging to a group defined, for example, not in terms of class distinction, but based on gender categories, although such ‘gender consciousness’ is often articulated around the idea of women’s superiority as household managers, agents of social cohesion, and guardians against state excesses.

Introduction

La place accordée à la différence des sexes est un point « aveugle » de l’enseignement de la philosophie comme de l’histoire des idées en général. Le discours philosophique est le discours le plus fortement marqué par du masculin. En effet, on enseigne les « grands auteurs » ou les « grands systèmes », en négligeant leurs prises de position sur les questions relatives à ce sujet. Chez beaucoup de philosophes, un hiatus ininterrogé demeure entre la réflexion sur l’homme en général et la réflexion sur la répartition sexuée des places, des rôles, mais aussi des capacités cognitives, morales et esthétiques des femmes. Le pouvoir des hommes sur elles trouve son explication dans le rapport de force (la force physique) inscrit dans la nature, que la construction du droit vient soit organiser et réguler, soit amender sans l’abolir. C’est à croire que dès l’origine de l’humanité, leur privilège biologique a permis aux mâles de s’affirmer seuls comme sujets souverains. Pour Françoise Héritier en effet, « il y a peu de doute que la supériorité physique masculine et surtout l’alourdissement, l’immobilisation forcée et la fragilisation des femmes pendant la plus grande partie de leur vie en aient été les causes essentielles aux origines de l’humanité » (1978: 387). Autrement dit, le dualisme des sexes s’enracine dans la vérité du corps. Par la suite, l’idéologie s’est emparée de cette dichotomie première, et l’a étendue à tous les niveaux de la vie et à tous les aspects particuliers de la connaissance.

C'est ainsi que le traitement de la question du rapport des femmes au savoir comporte deux volets principaux : le premier, d'ordre socio-historique, étudie les mécanismes par lesquels les femmes sont tenues à l'écart du savoir ou de certains domaines du savoir, ou n'y sont admises que comme instances d'exécution ou de diffusion mais non de création. Le deuxième volet concerne l'exercice même de ce savoir. Examiner le savoir scientifique à partir du paramètre de la sexuation en transforme-t-il l'appréhension ? On sait comment, dans le domaine des sciences humaines, cet abord de la question a pu être fécond, en raison du fait que ces sciences ont pour objet la réalité humaine dans son ensemble et que l'aborder en distinguant hommes et femmes et en analysant leurs rapports projette sur elle de nouveaux éclairages. « Il est décisif d'aborder une société, traditionnelle ou occidentale nous dit Collin, en s'interrogeant sur la place qu'y occupent les uns ou les autres, d'étudier de la même manière la structure de la famille, y compris dans sa forme pudiquement désignée comme « monoparentale », ou d'introduire ce paramètre dans les statistiques. Philosophie, Histoire, sociologie, économie même peuvent s'en trouver enrichies ou bouleversées » (Collin 1992 : 19).

Selon un schéma bien connu et inscrit dans la pensée psychanalytique, le savoir masculin aurait des affinités avec le détachable, la coupure, la séparation, le savoir féminin avec le global. Ainsi les hommes peuvent isoler un élément du réel, projeté hors d'eux, pour s'y consacrer dans l'oubli ou la négligence de ce à quoi il est rattaché ; les femmes quant à elles ne pensent jamais le détachement que tout au plus comme moment transitoire. « Dans une telle perspective, que l'on peut qualifier d'holiste, il n'y a pas de hiatus entre le savoir et la pensée, pas plus qu'il n'y en a entre la pensée et l'amour » (Collin 1992 : 21).

Concrètement, la non-visibilité ou l'occultation des femmes dans les actions qu'on appelle publiques montre à l'évidence le privilège de l'acteur masculin et sa centralité historique. De manière plus spécifique, on constate que les théories économiques restent généralement silencieuses sur la manière dont les rapports sociaux affectent le développement économique. Rien détonnant à cela puisque, la science économique conventionnelle est mal armée pour répondre aux questions les plus fondamentales du développement. Elle n'est guère mieux équipée pour expliquer les rapports sociaux entre hommes et femmes. Elle constitue davantage un obstacle qu'un instrument pour l'analyse de ces rapports.

Voilà pourquoi, la pensée féministe acculée à déconstruire et reconstruire sans cesse, utilise le genre comme outil d'analyse. Rappelons brièvement que le concept genre (*gender* en anglais) apparaît comme un des derniers des concepts herméneutiques introduits par le féminisme occidental.¹

Il n'a pas été inventé par nous, nous en trouvons l'inspiration dans les études anthropologiques, sociologiques et culturelles de la littérature, anglo-saxonne essentiellement, consacrée aux rapports entre les rôles et les fonctions des hommes et des femmes dans nos sociétés. Cette médiation a été introduite particulièrement par les féministes américaines dans les années 80 et reprise un peu plus tard par les féministes françaises et québécoises. Ainsi, si nous partons de l'affirmation que le genre n'est pas simplement le fait biologique d'être un homme ou une femme, alors, on peut l'envisager comme, « une construction sociale, une façon d'être au monde, une façon d'être éduquée, une façon aussi d'être perçue, qui conditionne notre être et notre agir » (Mathieu 1991, 1992 ; Bissiliat 1992 ; CDEACF et Relais Femmes 1997). En d'autres termes, le concept de genre, au-delà des réalités biologiques des deux sexes, englobe la manière propre d'être et d'agir dans le monde, d'établir des relations, donc de marquer la différence, d'en revendiquer le droit, d'en souligner les potentialités, d'orienter une politique.

La médiation du genre comme instrument, outil, permet de mieux comprendre la place de la femme dans l'économie. Sans absolutiser cette médiation, elle constitue un outil important pour comprendre, par un biais différent, la complexité des relations humaines. C'est donc un outil en vue de la transformation des relations sociales, soit au niveau public, soit au niveau domestique de notre existence. Son intérêt se trouve dans sa capacité à offrir une nouvelle clé de lecture des réalités sociales et dans sa pertinence pour saisir toute forme de situation d'inégalités qu'elle soit liée au sexe, à l'ethnie ou à l'âge.

L'approche genre permet de cerner la position particulière des femmes dans l'économie et de faire le lien entre les dynamiques sociales. Ce qui nous amène à comprendre « quelque chose » de plus sur le « destin » de la femme. Le concept de genre nous révèle que non seulement le masculin est normatif dans les langues et la science, mais que la compréhension même de l'économie et du commerce ainsi que les formes proposées pour les apprécier, sont accordées à des modèles masculins. Il s'agit ici d'une espèce de « globalisation » du savoir et du pouvoir présente dans le monde patriarcal et dont il faut dénoncer les effets néfastes dans l'histoire des femmes et certainement de toute l'humanité. Si nous sommes contre les discours totalitaires, nous ne pouvons pas ériger un concept en clef explicative de la totalité. Il faut donc toujours garder la dialectique des rapports hommes/femmes, étant donné que la vie humaine se déroule dans l'interaction continue entre les deux sexes.

Reconnaissons-le, le genre est un concept abstrait. Il est parfois source de confusion, car il ne désigne pas uniquement la femme ; il fait aussi référence à l'homme. Le fait d'utiliser les deux termes de manière interchangeable est une erreur conceptuelle. Le terme genre s'utilise pour cerner les rôles

sexuels. Il définit les valeurs et attitudes qu'une communauté ou une société juge appropriées à l'un ou l'autre sexe. Il résulte donc du processus de socialisation, assignant aux hommes et aux femmes des rôles différents au niveau de la production et de la distribution des responsabilités. Malgré les similitudes entre les différents courants féministes, il faut préciser qu'il n'y a jamais eu d'accord unanime sur la compréhension du rôle de la différence et sur le pouvoir de la différence. En effet, les discussions axées sur l'opposition entre hommes et femmes n'ont pas permis d'avancer beaucoup au niveau théorique. En revanche, la différence de genre est une différence parmi la multiplicité des différences. Il y a des différences entre hommes et femmes, entre hommes et hommes, entre femmes et femmes. Ces différences sont croisées par les différences d'âge, de culture, de religion et par bien d'autres.

Même s'il reste admis que la fuite en avant vers la globalisation où nous précipite la pensée néolibérale « unique » est d'expression essentiellement masculine ; le concept de genre, plus encore lorsqu'il est croisé à l'économie, est dans son essence un concept critique de l'organisation de la société. Il oblige donc à des remises en question à tous les niveaux, personnels et globaux. L'avènement de la globalisation constitue une opportunité dans notre approche genre. « Aujourd'hui plus que jamais nous dit dans ce sens Yvonne Gebara, les défis qui nous invitent à repenser l'épistémologie nous sont posés par le métissage croissant des cultures, la globalisation même des cultures, imposée par la mondialisation de l'économie, par les moyens de communication, et, très particulièrement, par l'éveil de la conscience des femmes qui cherchent à être reconnues comme sujets historiques à part entière » (Gebara 1999 : 107). Quand on introduit la médiation du genre en économie, une manière différente de comprendre les rapports sociaux s'impose. Penser l'être humain autrement semble être un défi absolument nécessaire de nos jours. Il nous faut construire des relations plus justes et une grande solidarité dans le monde en vue d'une mondialisation éthiquement durable. C'est à partir de cette perspective qui nous dépayse, qui nous invite à changer nos points de repère traditionnels, que nous entamons ce long processus de questionnement.

Notre premier axe de réflexion portera sur l'évolution conceptuelle des approches sur la femme afin de mettre en évidence la « cécité » des conceptualisations philosophiques, sociologiques et économiques à son égard. Ce qui nous permettra de les requestionner et les interroger à travers l'approche genre.

Le genre en questions dans les théories économistes constituera le second axe de notre travail. QUESTIONS avec (S) est à entendre ici d'un double point de vue. D'abord comme une remise en question de l'économie, ensuite, l'approche genre² comme outil d'analyse et de réflexion part de

cette interrogation pour repenser ce qui peut constituer pour l'humanité de nouvelles raisons de vivre, de croire et d'espérer. D'où notre approche philosophique de la question.

Nous avons tenté de limiter le champ très large et compliqué de « globalisation, genre et commerce » aux questions suivantes : pourquoi une personne veut ce qu'elle veut, et comment une personne rationnelle, qui s'occupe de son intérêt personnel, cherche ce qu'elle veut ? Quelle est la dimension sexuée de la définition traditionnelle des concepts tels que le bien-être, le choix, la richesse et l'échange ? Nous tenterons par là d'entendre, et de faire entendre, la complexité, voire le désordre, inhérents à tout changement et encore à tout phénomène de mutation accélérée amplifié par un libéralisme débridé et une mondialisation implacable.

Évolution conceptuelle des approches sur le genre

Une longue tradition d'inégalité : la métaphysique des sexes

La métaphysique des sexes, qu'on peut aussi qualifier d'essentialisme, affirme une différence essentielle, voir naturelle, entre les femmes et les hommes, et définit leurs spécificités respectives. Comment la question des femmes et de la différence des sexes prend-elle place et se déplace-t-elle dans les dispositifs philosophiques jusqu'à nos jours ? L'exclusion remonte aux origines de la philosophie avec, Anaxagore, Socrate, Platon Aristote et Thomas d'Aquin. De plus, par sa nature, la femme se voit interdite de progrès. C'est ce que tentent de nous démontrer quelques philosophes choisis pour leur clarté sur la question. Il s'agit de : Pufendorf, Locke et Kant. A défaut de pouvoir éliminer complètement le principe féminin, tous s'emploient à le dévaloriser d'une manière ou d'une autre.

L'égalité des femmes liée au devenir des hommes

Pour Anaxagore, la détermination du sexe vient du père. Les concepts à l'aide desquels Platon et Aristote représentent le monde reflétaient déjà avec la même clarté « les lois de la physique, l'égalité des citoyens, et l'infériorité des femmes, des enfants et des esclaves » ; leur prétention à la validité universelle exprimait déjà le rapport de forces existant sur la place de l'agora.

Dans le *Ménon*, nous voyons comment Socrate ironise sur le propos de son interlocuteur selon lequel il y aurait des vertus propres à chaque sexe car les vertus viennent de l'âme et l'âme n'a pas de sexe. En revanche, dans le *Timée* est suggérée une certaine infériorité de la raison féminine par rapport à la raison masculine. Ainsi, ceux qui cherchent la procréation par le corps se tournent vers les femmes, et ceux qui cherchent la sagesse préfèrent la procréation par l'esprit, et se tournent vers les hommes. On voit ainsi réapparaître en divers points la doctrine platonicienne des affirmations selon lesquelles

les femmes auraient des tendances les portant aux activités inférieures ou auraient les mêmes qualités que les hommes mais moins affirmées. On peut penser qu'il s'agit de dérives dues à la nature : la loi est faite pour les endiguer et révéler une capacité féminine fondamentalement égale à celle des hommes.

En retraversant les différents dialogues, on peut voir que l'affirmation égalitaire qui se fonde sur un présupposé d'identité minimisant tout ce qui pourrait le contester est souvent mise à l'épreuve. L'égalité est suspendue à l'identité, une identité calquée sur le modèle masculin, qui rejette dans l'ombre les caractéristiques féminines mais non celles des hommes prises comme référence. Dans le *Timée*, Platon soutient que les hommes qui, dans leur première vie, « étaient lâches ou qui passaient leur vie dans l'injustice furent changés en femmes à la seconde naissance » (Platon 1961 : II, 52), attestant ainsi de ce qu'être femme est une punition du sort. L'égalité des femmes semble liée à leur devenir hommes. Tout en posant le principe de l'égalité des hommes et des femmes, Platon le ruine par l'affirmation que « toutefois la femme est en toute chose inférieure à l'homme » (Platon 1984 : VII, 454^e)

Dans la *République*, où la partition du privé et du public est supprimée, les enfants étant élevés en commun, les femmes sont appelées aux mêmes charges publiques que les hommes. [...] « Ce qu'on a donné aux hommes, c'est la musique et la gymnastique ; aux femmes aussi, il faudra donc que soit attribuée cette double discipline, avec ce qui regarde la guerre, et il faudra qu'elles soient employées aussi dans les mêmes conditions... » (Platon 1984 : I, 1021-1028). Ainsi, les mêmes capacités de l'âme sont présentes chez les hommes et les femmes. Les uns et les autres méritent la même éducation. Mais à aucun moment n'est envisagée la décision des femmes elles-mêmes, pas plus que n'est remise en cause leur subordination générale aux hommes.

Sur le thème de la génération et de la détermination du sexe, Aristote a élaboré un des plus beaux modèles explicatifs qui soient, modèle philosophique, complet, argumenté et raisonné. La question posée est la suivante : qui détient la supériorité ? La terre qui reçoit la semence ou la semence qui fertilise la terre ? Plusieurs réponses ont été données dont celle d'Aristote purement génétique que nous allons examiner.

L'écart de type génétique : l'hypothèse d'Aristote et de Thomas d'Aquin. Deux interrogations majeures se dégagent de la pensée d'Aristote : si la distinction forme-matière caractérise non seulement les êtres humains mais aussi l'ensemble des êtres du cosmos, comment peut-elle être ramenée à la distinction des sexes ? De plus, si tous les êtres humains partagent la même forme et sont semblables du point de vue métaphysique, comment penser les « femelles » comme l'écart monstrueux de l'humain parfait ?

Dans un long développement, Aristote, contrairement à ses prédécesseurs, envisage cette différence fondamentale en qualité de chaud et froid, qui implique et justifie la différence anatomique des organes.

Les uns dit-il prétendent que cette opposition existe dès le début, dans les germes, par exemple, Anaxagore et d'autres naturalistes disent que le sperme vient du mâle, que la femelle fournit le lieu. Le mâle vient de droite, la femelle de gauche, comme dans l'utérus les mâles sont à droite et les femelles à gauche. Pour d'autres, comme Empédocle, la différenciation se fait dans la matrice. D'après lui, les germes qui pénètrent dans un utérus chaud deviennent mâles, et femelles dans un utérus froid, et la cause de cette chaleur et de ce froid, il l'attribue au flux menstruel, suivant qu'il est plus froid ou plus chaud, plus ancien ou plus récent. Quant à Démocrite d'Abdère, il affirme bien que la différenciation de la femelle et du mâle a lieu dans la mère, mais d'après lui ce n'est pas la chaleur ou le froid qui font dans un cas une femelle, dans l'autre un mâle, c'est la prédominance du sperme de l'un des parents, ce sperme venant de la partie par laquelle se caractérisent la femelle et le mâle (Aristote 1963 : 136-149).

Le mouvement, c'est ce qui vient de l'homme et caractérise sa puissance générique et individuelle. La matière est ce qui vient de la féminité. Par principe, il faut entendre le premier moteur, que l'action soit menée en lui-même ou en un autre être. Pour Aristote donc, la « faiblesse congénitale » de la femme « atteint l'âme elle-même » et elle n'a ni la faculté de « délibérer » ni celle de « décider » (Aristote 1963 : I 1260a). L'homme et la femme sont de même inégaux dans la procréation : c'est le mâle qui transmet l'humanité, porteuse du principe divin ; la femme n'apporte que la matière (Aristote 1963 II, 1, 412a). Le principe actif de la vie est la semence masculine, la femme n'est qu'un réceptacle passif.

À part le fait que le principe de la matière introduit la corruption³ et la mort dans l'univers, il est cause aussi de la monstruosité. C'est dire très nettement la responsabilité maternelle du monstre. La monstruosité proprement dite s'applique au cas où l'engendré n'est pas de même espèce que le géniteur. Une simple dissemblance suffit à constituer une monstruosité au sens large : c'est ainsi que la femelle engendrée au lieu d'un mâle est un monstre. « *Le tout premier écart du type génétique est la naissance d'une femelle au lieu d'un mâle* » (Aristote 1963 livre IV, 2). Aristote a beau affirmer que ce monstre qu'est la femelle est nécessaire pour sauvegarder la différence de sexes, la femme n'en est pas moins présentée comme un échec de l'humanité. « Les femelles sont par nature plus faibles voire plus froides, et il faut considérer leur nature comme une défectuosité naturelle. Il y aura monstruosité également lorsqu'un enfant mâle ressemble à sa mère » (Aristote 1963 livre IV, 6, 775a).

Plus tard, Thomas d'Aquin empruntera à Aristote l'idée que l'homme et la femme s'opposent de la même façon que la forme et la matière. Sur la différence des sexes, il est prolix. Son originalité tient à son effort pour adapter les enseignements d'Aristote et les rendre compatibles avec la tradition patristique. Sa réhabilitation de la Nature et de la Raison confère à sa théologie un caractère particulièrement ouvert et « libéral ». C'est précisément parce qu'il s'efforce de réhabiliter la raison humaine que le fait d'en priver la femme a des conséquences plus graves. Thomas d'Aquin distingue en effet la sujétion de l'esclave et celle de la femme : la première n'est qu'une conséquence du péché alors que si la seconde est naturelle c'est qu'il aurait manqué à la multitude humaine ce bien qu'est l'ordre, si les uns n'avaient pas été gouvernés par d'autres plus sages. C'est par ce genre de sujétion précisément que, par nature, la femme est soumise à l'homme, car par nature, l'homme est plus largement pourvu du discernement de la raison. Tout cela ne manque pas de s'inscrire dans une vision politique et sociale que la postérité ne fera que développer.

Non-visibilité et sur-visualisation dans l'institution sociale de Hobbes à Rousseau

Forgée au XVII^e siècle par les théoriciens du droit naturel, la notion de pacte social est largement répandue au XVIII^e siècle. La théorie du contrat social, sous sa forme classique du pacte de soumission, fait alors autorité. Elle fait pratiquement partie du sens commun. Locke et Rousseau lui donneront un sens nouveau. Mais nous savons que cette notion avait déjà un sens très différent chez Hobbes et chez Pufendorf. En un certain sens, on pourrait étudier tous les philosophes politiques des XVII^e et XVIII^e siècles à partir de leur théorie du pacte social. Mais ce n'est pas en tant que tel l'objet de notre travail.

En revanche, il nous semble important de montrer comment ces différentes conceptions du contrat social reposent en dernière analyse sur des visions divergentes de la femme. On peut ainsi comprendre Hobbes, Pufendorf, Locke et Rousseau d'une manière unifiée. Leur démarche est la même : ils se posent la question de la place de la femme dans le pacte social.

Égalité dans l'état de nature, domination dans l'état politique

Hobbes estime qu'à l'état de nature, les femmes sont égales aux hommes car il n'existe pas, entre les deux sexes, une différence de force ou de prévoyance qui puisse déterminer le droit *sans guerre*. Sans doute, Hobbes se soucie-t-il peu de la liberté des femmes. L'enjeu de son affirmation subversive est autre : il veut établir que la domination, *toute domination, est d'origine politique*, contractuelle, volontaire, issue du consentement. Il envisage

donc l'égalité dans l'état de nature et la domination dans l'état politique. C'est ce qui nous amène à envisager la femme dans cette sphère.

Le point de départ de l'œuvre majeure de Hobbes publiée en 1651, le *Léviathan* (Hobbes 1999) est que l'homme, individualité corporelle, est mu par la puissance de ses désirs. La démarche par laquelle il inscrit dans l'état naturel de l'homme l'obligation de « choisir » l'assujettissement se veut avant tout logique et scientifique. À l'état de nature, les animaux humains sont des machines mues par le mouvement vers l'assouvissement de leurs désirs sans autre rapport que celui qui les oppose entre eux dans leur désir d'acquiescer une même chose. D'où la nécessité d'un acte volontaire par lequel ces individus/loups, qui sont toutefois dotés de raison, se fabriquent une *seconde nature*, une volonté *unique*, en aliénant *définitivement* leur liberté, leur *droit naturel*, au profit de la toute-puissance du monstre Léviathan, machine et « homme artificiel » à la fois, qui, « par la terreur qu'il inspire », les unifie et les protège tous (malgré eux) contre les ravages de cet autre monstre biblique qu'est le Béhémoth de la guerre civile.

Conformément au savoir scientifique de son époque, Hobbes ne nie pas que l'homme soit « l'agent principal de la génération ». Mais il affirme que Dieu lui a donné en la femme un « auxiliaire », qui possède naturellement la même capacité de tuer. Et qui, en outre, possède le privilège exclusif de savoir qui est le père de l'enfant. Si le pouvoir venait de la génération, ce serait à la mère que reviendrait naturellement le pouvoir.

D'où il suit, que par le même droit, un enfant est sous la domination immédiate de celui qui le premier le tient en sa puissance. Or, l'enfant qui vient de naître est en la puissance de sa mère, avant de se trouver en celle d'un autre, de sorte qu'elle peut l'élever ou l'exposer, ainsi que bon lui semble et sans qu'elle en soit responsable envers personne (Hobbes 1996 : 157).

Hobbes paraît suivre ici la logique : le père ne peut avoir de pouvoir sur l'enfant que si la mère consent à le lui céder. Ce n'est pas la génération, mais le consentement qui fonde donc la domination. Aussi bien semble-t-il admettre que la famille, tout comme l'État et toute autre association humaine, vient d'un contrat, d'un acte consenti qui soumet volontairement les individus à un pouvoir un et indivisible comme le souligne ce large extrait :

La domination s'acquiert de deux façons : en engendrant et en subjuguant. Le droit de domination issu de la génération est celui que le parent a sur ses enfants ; on parle alors de domination paternelle. Ce droit ne dérive pas de la génération, en ce sens qu'il appartiendrait au parent de dominer son enfant du seul fait qu'il l'a procréé ; il dérive du consentement de l'enfant, explicite ou manifesté par des preuves suffisantes. En effet pour ce qui est de la génération, Dieu ayant attribué à l'homme un auxiliaire, il y a toujours deux parents, qui le sont également l'un et l'autre : la domination de l'enfant devrait donc

appartenir également aux deux, ce qui est impossible, car nul ne peut être soumis à deux maîtres. Sans doute, certains ont attribué la domination au seul père, alléguant la supériorité du sexe masculin : mais c'est là un faux raisonnement. En effet, il n'existe pas toujours, entre l'homme et la femme, une différence de force ou de prévoyance telle que le droit puisse être déterminé sans guerre. Ce litige est tranché par la loi civile ; et dans la plupart des cas (pas toujours cependant) la sentence est favorable au père, parce que dans la plupart des cas les Républiques ont été fondées par les pères, et non par les mères de famille » (Hobbes 1999 : 208-209).

En révélant aussi radicalement le caractère artificiel et conventionnel de toute domination politique, Hobbes, rompt avec les métaphysiques naturalistes antérieures. Mais, paradoxalement, en prétendant ainsi mieux fonder l'absolutisme, il le fragilise. Qui dit convention dit instabilité : ce que l'homme fait, il peut le défaire. Concernant les femmes, Hobbes ne parvient pas à assumer jusqu'au bout sa rupture avec le naturalisme. Abandonnant ici l'hypothèse logique pour lui substituer une hypothèse historique, il réinscrit dans la nature des choses

une institution manifestement incompatible avec l'hypothèse d'une nature des hommes/champignons. Il fait donc peser un doute durable sur la validité de sa construction de la nature humaine et de l'artifice politique. Si les familles étaient, comme il l'affirme, des « petits royaumes », *existant déjà à l'état de nature*, il y aurait des individus qui seraient naturellement soumis à des « petits souverains ». Et si ce sont ces petits souverains qui ont créé l'artifice de la République, celle-ci n'est donc pas le produit volontaire d'individus libres et égaux, mais se compose *déjà* de groupes organiques pré-politiques.

Par conséquent, si pour les femmes, la démonstration du caractère artificiel et conventionnel du pouvoir laisse la place aux coutumes, à l'état de fait, à l'ordre naturel des choses, c'est qu'elles n'ont pas volontairement participé à la création de l'État. L'argument se retourne contre Hobbes : car si les femmes ne sont pas, à l'égal des hommes, les véritables auteurs du Léviathan, pourquoi auraient-elles l'obligation de lui obéir ? Pufendorf et J. Locke nous donnent quelques éclaircissements sur la question à travers le pacte de sujétion.

Le pacte de sujétion : du droit politique au droit domestique.

À l'origine de la formation de l'État, Pufendorf voit un double contrat : d'union puis de soumission. Pour leur défense mutuelle, les hommes s'unissent par une première convention. Mais ce pacte d'union ne garantit pas la paix. L'homme, en effet, n'a pas une inclination naturelle suffisamment forte pour qu'elle le conduise spontanément à « vouloir » la société politique. Aussi, faut-il supposer qu'une seconde convention vienne compléter la première, une convention de soumission, un pacte de sujétion. En insistant sur la « ré-

ciprocité du contrat, Pufendorf s'efforce aussi d'établir la nature « morale » des rapports juridiques et politiques. A la suite de quoi, le contrat s'infiltré partout, envahissant non seulement le droit politique et international, mais aussi le droit domestique. D'où l'équivoque de la notion de contrat de soumission qui tend à légitimer le commandement et les privilèges. De plus, ce deuxième contrat tient son caractère obligatoire du fait de la volonté divine. Ainsi sacralisé, il déploie toutes ses conséquences absolutistes et interdit notamment d'envisager un quelconque droit de résistance.

Voilà pourquoi, dans le statut que Pufendorf confère à la femme, on trouve la trace de cette ambiguïté, voire de l'incohérence de ces propositions. Certes, il remet en cause les fondements divins ou naturels de l'autorité maritale et insiste sur le caractère contractuel du mariage. Le pouvoir de l'homme sur l'homme, étant une réalité morale, ne peut exister sans un acte humain. Or aucune femme n'est obligée d'obéir à son mari avant de s'être soumise par son propre consentement à la volonté de son mari. Au fond, Pufendorf procède comme pour l'État. Il fait subtilement avaliser par le consentement une réalité d'ordre naturel à laquelle il confère un fondement juridique propre. Il ne prétend pas qu'existe une « nature » féminine, distincte de celle de l'homme, mais fait intervenir d'autres considérations que celles de droits des individus : la finalité du mariage, le bon ordre de la société, les traditions patriarcales, selon lesquelles c'est la femme qui entre dans la famille du mari, non l'inverse. Bref, au nom de ces considérations, la femme ne peut que vouloir la domination de l'homme.

Fondée sur la sujétion naturelle des femmes, la distinction privé-public introduite par Locke dessine comme nous le verrons le périmètre dans lequel sera contenue la liberté des femmes en tant que sujets politiques.

Supériorité générale de *tout* homme sur *toute* femme.

Lieu de liberté privée pour le propriétaire-chef de famille, l'espace domestique devient pour la femme lieu de privation de cette liberté première qu'est la propriété dont Locke fait « l'origine et la fin de toute République ». Il « prive » ainsi les femmes de la propriété de leur corps et de leur force de travail dont les produits reviennent à la gestion du mari. Il les prive aussi du droit de « léguer leur fortune à ceux qui leur sont agréables », et de l'autorité que confère ce pouvoir de transmission des biens. Locke n'a certes pas thématiqué, comme l'a fait Machiavel l'exclusion des femmes du politique. Mais en recourant à la nature pour fonder la puissance conjugale, il affirme la supériorité générale de *tout* homme sur *toute* femme, dans et en dehors de la famille. Sa distinction privé-public dépouille les femmes non seulement de l'autonomie requise pour une participation active dans la vie politique, mais aussi des « raisons » pour lesquelles les hommes ont consenti à l'institution de la so-

ciété politique. N'appartenant ni à la catégorie de propriétaires autonomes ni à celle de travailleurs qui vendent « librement » leur force de travail, elles n'ont ni la liberté requise ni les « raisons » de signer ce contrat qui fonde l'obéissance de la majorité de la population masculine aux lois civiles. Naturellement inférieures et pourtant autorisées à négocier, les femmes deviennent, du fait de « l'inconsistance » de cette théorie lockienne, une anomalie dans la communauté politique moderne. Impliquant la supériorité de « tous » les hommes, le fondement dont Locke dote la puissance conjugale implique la sujétion de « toutes » les femmes, y compris celles qui ne sont pas mariées. Dans ce cas, à qui, les célibataires et les veuves doivent-elles obéissance ? Sans doute pas à tous les hommes, à moins que tous les hommes ne s'accordent à leur donner les mêmes ordres. Au regard de son immense influence, on mesure les conséquences ravageuses de sa misogynie.

En tout ce qui n'est pas sexe, la femme est homme

(Rousseau 1966 V : 465)

Dans ce raccourci tient toute l'ambiguïté de Rousseau. Depuis des siècles, son œuvre fait l'objet d'interprétations aussi passionnelles que contradictoires. Il n'y a pas lieu, ici, de discuter de cette diversité de lectures. Retenons seulement que, à l'origine des questionnements les plus inquiets, on trouve le statut complexe et déroutant que Rousseau assure à la nature. Scrutant l'origine de l'inégalité parmi les hommes, il déclare superbement « écarter tous les faits ». L'homme est libre comme l'animal, à cette nuance près que la nature programme l'animal en toutes ses actions alors que l'homme y concourt « en qualité d'agent libre ».

Bref, aucune nécessité extérieure ne saurait peser sur les choix et les volontés d'un homme dont la sensibilité se perfectionne par l'exercice de la raison : ce n'est donc qu'un « concours fortuit de causes étrangères » qui va le rendre méchant en même temps que civilisé. Une suite d'accidents et de contingences engendre corruption, concurrence et inégalité. Confrontés à un tel malheur, les hommes choisissent d'organiser leur sécurité et de protéger leurs propriétés.

Puisque la Nature parle plus clairement en ce qui concerne les femmes, il serait absurde selon Rousseau de ne pas la laisser parler et de la contredire en éduquant les filles comme des garçons. Du point de vue de son sexe, la femme est femme mais, pour le reste, elle appartient, comme l'homme à l'espèce humaine. En d'autres termes, la femme est davantage une « vraie » femme : « le mâle n'est mâle qu'en certains instants, la femelle est femelle toute sa vie ou du moins toute sa jeunesse » ; tout la rappelle sans cesse à son sexe, et pour en bien remplir les fonctions, il lui faut une constitution qui s'y rapporte » (Rousseau 1966 V : 470).

En somme, l'enfermement des femmes dans la famille rousseauiste fait partie d'un effort pour réconcilier l'individualisme du droit naturel avec les valeurs de la communauté, la liberté et l'autonomie individuelles avec la solidarité et la réciprocité indispensables dans la vie en société. C'est pourquoi, « la femme a plus d'esprit, et l'homme plus de génie ; la femme observe, et l'homme raisonne : de ce concours résultent la lumière la plus claire et la science la plus complète que puisse acquérir de lui-même l'esprit humain, la plus sûre connaissance, en un mot, de soi et des autres qui soit à la portée de notre espèce. Et voilà comment l'art peut tendre incessamment à perfectionner l'instrument donné par la nature » (Rousseau 1966 V : 466).

Ainsi, lorsque Rousseau s'attache à définir le couple idéal, Émile et Sophie, c'est volontairement qu'il « fait » de celle-ci le complément de celui-là. Ayant longuement défini Émile comme une créature active, impétueuse, forte, courageuse et intelligente, le philosophe trace le portrait d'une épouse passive, timide, faible et soumise. « Faite spécialement pour plaire à l'homme », Sophie sera élevée pour être coquette, peu intelligente et se contenter des seconds rôles... Telle est sa "nature" de n'avoir pas été créée pour elle-même, mais « pour être subjuguée par l'homme... lui être agréable... lui céder et supporter même son injustice » (Rousseau 1966 V : 693-731). Autrement dit, la femme et l'homme sont faits l'un pour l'autre, mais leur mutuelle dépendance n'est pas égale : « les hommes dépendent des femmes par leurs désirs ; les femmes dépendent des hommes et par leurs désirs et par leurs besoins ; nous subsisterions plutôt sans elles qu'elles sans nous. Pour qu'elles aient le nécessaire, pour qu'elles soient dans leur état, il faut que nous le leur donnions, que nous voulions le leur donner, que nous les en estimions dignes ; elles dépendent de nos sentiments, du prix que nous mettons à leur mérite, du cas que nous faisons de leurs charmes et de leurs vertus » (Rousseau 1966 V : 731). Ainsi, pour la préparer à sa « vocation » d'épouse et de mère, il est nécessaire de lui *former* un caractère doux, *l'exercer* à la contrainte, lui *apprendre* que la « dépendance est un état naturel aux femmes » (Rousseau 1966 V : 731).

À l'aide d'un tableau, nous avons condensé les opinions toutes faites des hommes et des femmes sur eux-mêmes. En observant bien ces stéréotypes (Rocheblave-Spenle 1964 : 164), on est frappé par les éternelles oppositions marquées du signe *plus* ou du signe *moins*.

Tableau 1 : Trait du stéréotype par sexe

Masculin	Féminin
Stabilité émotionnelle	
Décidé, ferme, posé, calme.	Capricieux, hystérique, sensible, peureux, puéril, frivole.
Mécanisme de contrôle	
Discipliné, méthodique, organisé Rigide, goût de l'organisation, discret, franc.	Bavard, incohérent, maniéré, secret, étourdi, rusé.
Autonomie, dépendance	
Patriote, goût du risque, indépendance.	Besoin de se confier, besoin de plaire, coquet, soumis.
Domination, affirmation de soi	
Besoin de puissance, besoin de célébrité Ambition, goût du commandement, Domination, suffisant, sûr de soi, Besoin de prestige, arriviste, Besoin de s'affirmer.	Faible.
Agressivité	
Combatif, cynique, goût pour la lutte.	Rusé.
Niveau d'activité	
Fougueux.	Passif.
Acquisition	
Égoïste, matérialiste.	Curieux.
Qualités intellectuelles, créativité	
Créateur, lucide, objectif, goût pour les idées théoriques. Aptitudes pour les sciences, les mathématiques, sceptique, raisonneur.	Intuitif.
Orientation affective, sexualité	
Obscène.	Caressant, compatissant, doux, pudique, goût pour la toilette, besoin d'avoir des enfants, besoin d'amour.

Il nous semble important de prendre conscience des stéréotypes avec lesquels nous fonctionnons. Il apparaît ici que dans la différence des genres, *il y ait un peu de biologique et beaucoup de culturel*. En effet, la femme est éduquée pour séduire, plaire à l'autre ; l'homme, pour dominer, intervenir, agir, être lui-même. La personnalité féminine ou masculine se définit avec les valeurs et comportements du genre auquel ils appartiennent. On a attribué aux femmes des traits de personnalité qui ne sont pas innés mais acquis. Tous les êtres humains, dès la naissance, sont soumis à l'apprentissage d'une infinité de comportement en relation avec leur condition d'êtres culturels. En général, le garçon est élevé comme sujet autonome et la fille en fonction de l'autre, en accentuant sa dépendance, ainsi se structure son amour et son désir. On ne lui apprend pas à demander mais à pleurer, implorer, feindre ou se taire ; elle n'aura pas beaucoup d'assurance et sa préoccupation se réduira, fondamentalement, à vouloir plaire aux autres. En somme, la femme est faite pour être épouse.

Une brève traversée des théories relatives à l'institution sociale nous amènera à la conclusion que les femmes sont rendues invisibles sur deux plans : en tant qu'actrices sociales, voire même en tant qu'êtres humains ; et en tant que groupe socialement construit. Ce qui est corrélatif de leur sur-visibilisation comme êtres pensés plus naturels que les hommes. Cette construction de l'inégalité entre hommes et femmes reflète les différences de traitement qui existent dans la société. La puissance du chef de famille par exemple constitue un des points les plus problématiques de la théorie classique du droit naturel. L'idée d'une différence naturelle, voire d'une disparité des sexes interprétée plus ou moins explicitement dans le sens de la hiérarchie, y est soutenue ou considérée comme une évidence, même si des qualités spécifiques sont reconnues aux femmes. Qu'en est-il des théories économistes

De l'économie de sexe au sexe de l'économie

L'histoire des idées nous montre que les différents états traditionnels (noblesse, bourgeois, clergé, etc.) ne correspondent plus à la nouvelle vision que la société a d'elle-même. L'assomption de la richesse invite à penser avec de nouvelles catégories l'organisation sociale. En effet, pour les physiocrates, la nation est réduite à trois nouvelles classes de citoyens : la classe productive, la classe des propriétaires et la classe stérile. La classe productive est composée de cultivateurs, fermiers et ouvriers de la campagne. La classe des propriétaires comprend le souverain, les possesseurs de terres et ceux qui bénéficient de la dîme⁴. La classe stérile est formée des artisans, manufacturiers, marchands et plus généralement de tous les citoyens occupés à d'autres travaux que ceux de l'agriculture.

On retrouve la même démarche chez Smith : ce sont aussi les catégories économiques qui définissent les classes sociales. Mais pour lui, l'agriculture n'est pas la seule source de richesse. On sait qu'il divise le produit annuel de la nation en trois parties : la rente de la terre, les profits des capitaux, les salaires du travail. Ce produit constitue ainsi un revenu à trois différentes classes : ceux qui vivent de rentes, ceux qui vivent de salaires, ceux qui vivent de profits. Ce sont donc les différents types de revenus qui définissent les classes sociales. Donner un fondement économique à la sociologie implique de penser la société comme mobile. Smith introduit ainsi par rapport aux physiocrates trois modifications qui sont lourdes de conséquences :

- Il rejette d'abord leur analyse des sources de la richesse ; pour lui la terre n'est qu'une source de richesse parmi d'autres.
- Il élabore ensuite une sorte de sociologie dialectique. Il y a séparation des classes sociales dans le moment de la production et unité des classes sociales dans le moment de la consommation.
- Smith reprend enfin la distinction productif/improductif des physiocrates. Mais il lui donne un sens nouveau. Il ne la situe plus à l'intérieur de la sphère de la richesse, mais en fait la ligne de séparation entre l'État et la société civile.

John Stuart Mill, célèbre économiste politique et féministe libéral du 19^e siècle, figure dominante de la philosophie et de l'économie politique, soutient pour sa part que, la doctrine du libre échange a des fondements aussi solides que le principe de la liberté individuelle. D'où la nécessité de dissocier la légitimité de la liberté individuelle de celle de la liberté économique. Il pense donc l'accomplissement de l'individu dans une perspective de développement de la société civile. Condition préalable au développement social, le développement individuel dépend de la liberté de cultiver au plus haut degré les facultés de chaque individu. C'est dans ce libéralisme que prend racine l'analyse de l'assujettissement des femmes comme l'un des principaux obstacles qui s'opposent au progrès de l'humanité.

La représentation économique de la société implique un profond bouleversement sociologique. Un tel renversement des analyses traditionnelles, esquissé trop brièvement et trop schématiquement, est d'une ampleur telle que je ne saurais prétendre en venir à bout en si peu de pages. Les questions soulevées sont éminemment complexes. Y a-t-il une place pour la femme dans ce bouleversement ? Sans prétendre faire un traité de science économique, voyons comment ces théories ont fait l'économie du sexe dans la connaissance économique.

L'économie du sexe dans les théories économiques

L'objet de la connaissance économique

- Les richesses matérielles

L'ouvrage d'Adam Smith, *La Richesse des nations*, suggère une première définition de l'objet de la connaissance économique. Pourquoi n'y aurait-il pas, en effet, une science des richesses, comme il y a une science de la lumière, des astres ou des végétaux ? La difficulté est de savoir ce qu'est une richesse. Des biens matériels d'abord, mais aussi des services nécessaires à l'existence, voire au bien-être (*welfare*). Déjà, on prend conscience qu'est richesse ce qui satisfait un besoin, cette fonction de satisfaction définissant l'utilité, constitue une notion clef du langage économique. Mais tandis qu'une longueur ou un poids ont une réalité objective, il n'y a pas d'utilité en soi, pas de valeur absolue. La notion de richesse est relative et subjective. Elle ne peut suffire à constituer une science. Les besoins pratiques d'une femme par exemple sont souvent liés aux conditions de vie difficiles, au manque de ressources.

- L'échange

Le concept de marché change de signification avec Adam Smith. Il n'est plus simplement un lieu particulier et localisé d'échanges : c'est la société tout entière qui constitue le marché. Il n'est pas seulement un mode d'allocation des ressources à travers une libre détermination des prix : c'est un mécanisme d'organisation sociale plus encore qu'un mécanisme de régulation économique. Chez Smith, le marché est un concept politique et sociologique, et c'est en tant que tel qu'il a une dimension économique. Il conçoit en effet les relations entre les hommes comme des relations entre des marchandises, dans la mesure où la nation est définie comme le système des besoins. Il pense l'économie comme fondement de la société et le marché comme opérateur de l'ordre social. Même s'il n'y a pas bienveillance réciproque entre les hommes, le lien social n'est pas rompu pour autant. Il continue de se maintenir pour des raisons « économiques ». A. Smith écrit à ce propos

La société peut alors subsister entre les hommes, comme elle subsiste entre des marchands, par le sentiment de son utilité, sans aucun lien d'affection : quoiqu'alors aucun homme ne tienne à un autre, par les devoirs ou par les nœuds de la gratitude, la société peut encore se soutenir, à l'aide de l'échange intéressé des services mutuels, auxquels on a assigné une valeur convenue. (Smith 1776 : 97).

Mais la valeur des biens et services n'existant pas en soi, elle ne se connaît qu'à travers l'échange. Ce qui est économique, c'est précisément ce qui est

capable d'échange. L'acte économique se révèle comme tel seulement lorsqu'il y a passage, déplacement des biens entre les hommes. Il est social par essence. Et comme le transfert le plus élémentaire qui soit suppose deux sujets en présence, l'acte économique est un acte dichotomique. Il y a toujours la main qui reçoit et la main qui donne : une entrée et une sortie, un débit et un crédit. De la sorte, un acte gratuit ne rentre pas dans la sphère de la science économique, mais il reste à savoir si un acte aujourd'hui gratuit ne donnera pas lieu, dans un avenir plus ou moins éloigné, à une contrepartie.

En somme, les rapports entre les hommes sont compris comme des rapports entre des valeurs marchandes. Le lien économique qui relie les hommes comme producteurs de marchandises pour le marché, est considéré comme le véritable ciment de la société. La société existe, parce que chacun dit : « Donnez-moi ce dont j'ai besoin et vous aurez ce dont vous avez besoin vous-mêmes » (Smith 1776 I, 1 : 69). Le résultat d'un échange se traduit par un prix, c'est-à-dire un rapport des quantités transférées d'un sujet à un autre, que ce prix s'exprime en nature (prix relatif, le prix du riz en arachides par exemple) ou en monnaie (prix absolu, le prix du riz en francs).

Dans notre ordre social, les femmes sont « produites » utilisées, échangées par les hommes. Leur statut est celui des « marchandises ». Il obéit aux règles du marché, un marché qui a sa logique propre, liée à la logique d'un système d'exclusion et d'oppression des uns au bénéfice des autres. Comment cet objet d'usage et de transaction peut-il revendiquer un droit à la parole, et plus généralement, une participation aux échanges ? Quelle est la conception du corps féminin ? Nous pensons que cette situation d'oppression spécifique peut donner aux femmes la possibilité d'élaborer une « critique de l'économie politique », en tant qu'elles sont en position d'extériorité par rapport aux lois des échanges, tout en y étant incluses comme « marchandises ». On conçoit ainsi que la science des échanges se ramènera à une science des prix. Est économique tout ce qui peut se traduire par un prix. Mais pour savoir comment se forme le prix, il faut aller plus au fond du problème. Un troisième thème de recherche apparaît.

- Les choix

Une idée majeure préside à la naissance du problème économique : celle de limitation ou mieux encore d'inadaptation. L'homme porte en soi un besoin d'infini, et il bute constamment sur le fini de la création. Cette antithèse se traduit d'abord dans l'idée de *rareté*. Les besoins apparaissent comme innombrables, et les moyens pour les satisfaire sont limités. Il peut arriver aussi que les moyens soient suffisants, parfois même trop nombreux. Alors une autre notion intervient, celle d'inadaptation. Les biens ne sont pas forcément là où il en est besoin ni quand il en est besoin. Il faut les produire s'ils

sont insuffisants, les réduire s'ils sont trop abondants. Il est nécessaire aussi d'en accélérer ou d'en retarder l'arrivée. L'acte économique apparaît alors comme l'acte d'adaptation par excellence. Si l'idée d'*adaptation* récapitule l'essence de l'économicité, si l'économie est en fin de compte la science de l'adaptation, la science économique est bien à même d'assurer à la fois la connaissance et la réalisation de cette adaptation, la connaissance et la réalisation ne cessant de se prêter un mutuel appui. De toute manière, avoir une attitude économique, c'est savoir choisir, et d'abord la fin à réaliser de préférence à une autre. Une fois celle-ci choisie, on doit décider du moyen le plus efficace parmi tous les moyens possibles. Ainsi, lorsqu'il est possible de mettre les fins en ordre de préférence, lorsque les moyens de parvenir aux fins sont limités et susceptibles d'application alternative, lorsque enfin la durée de réalisation est aussi limitée, le comportement prend la forme d'un choix qui est l'acte économique par excellence. Mais pour le profit de qui le principe « la fin justifie les moyens » est-il appliqué ?

À y voir de plus près, l'économie conventionnelle considère d'abord les normes et les priorités de chacun comme acquises, et ne se pose jamais la question de savoir pourquoi une personne veut ce qu'elle veut, et comment une personne rationnelle, qui s'occupe de son intérêt personnel, cherche ce qu'elle veut. Ensuite, elle se concentre sur les individus et sous-estime le rôle de l'action collective. Enfin elle se centre sur la valeur de la production du marché et du travail productif. À ce niveau, la distinction travail productif/travail non productif nous aide à voir la place de la femme dans ce bouleversement de la représentation traditionnelle des hiérarchies et des utilités sociales.

Avec A. Smith,

le travail de quelques-unes des classes les plus respectables de la société, de même que celui des domestiques, ne produit aucune valeur. Le souverain par exemple, ainsi que tous les autres magistrats civils et militaires qui servent sous lui, toute l'armée, toute la flotte, sont autant de travailleurs non productifs. Il sont serviteurs de l'État, et ils sont entretenus avec une partie du produit annuel de l'industrie d'autrui. Leur service, tout honorable, tout utile, tout nécessaire qu'il est, ne produit rien avec quoi on puisse ensuite se procurer une pareille quantité de service... Quelques unes des professions les plus frivoles, doivent être rangées dans cette même classe : les ecclésiastiques, les gens de loi, les médecins et les gens de lettres de toute espèce, ainsi que les comédiens, les farceurs, les musiciens, les chanteurs, les danseurs d'opéra, etc, Smith 1776 : 414).

On peut en déduire que les fonctionnaires, les militaires, les prêtres et les juges sont considérés économiquement comme les parasites des véritables producteurs. La femme pour sa part, est une fois de plus occultée. Il faudra

attendre John Stuart Mill connu pour avoir été non seulement le grand philosophe du libéralisme britannique, mais aussi le seul philosophe majeur du libéralisme à avoir fait de l'assujettissement des femmes une partie constitutive de son œuvre philosophique.

« L'assujettissement » : véritable manifeste des droits des femmes

John Stuart Mill (1992) a été très tôt convaincu du bien-fondé de l'égalité des sexes. C'est dans ce cadre qu'il publie en 1869 *De l'assujettissement des femmes* (Mill 1992)⁵ : un véritable manifeste des droits des femmes. L'assujettissement des femmes n'est donc pas seulement le résultat de leur exclusion de la vie publique ; il s'enracine dans la famille et les rapports de pouvoir qui s'y exercent, portant atteinte au plus profond de l'individualité des femmes : en les privant de toute autonomie financière, puisque tout ce qui est à elles est à leurs maris.

Mill affirme, certes, que les femmes doivent être libres de choisir la carrière qui leur convient sans être obligées de se marier pour subvenir à leurs besoins. L'accès égal à l'instruction et au travail rémunéré devait assurer leur autonomie financière, transformer le mariage d'obligation en choix, ce qui par ailleurs pouvait contribuer à résoudre la question de la surpopulation. Mais si elles choisissaient le mariage, les femmes devaient se plier à la division du travail qui « selon l'usage ordinaire charge l'homme de gagner le revenu et la femme de diriger les dépenses domestiques » (Mill 1992 : 94-98).

À ce niveau, il nous semble que la non prise en considération de « genre », et donc des rapports de pouvoir entre les genres, mérite d'être soulignée parce qu'elle met particulièrement bien en valeur le caractère rudimentaire de l'approche économique orthodoxe. Cette perspective nécessite un changement d'optique. Il ne s'agira pas « d'ajouter les femmes et remuer », c'est-à-dire simplement d'étendre le champ d'analyse aux femmes, sans pour autant s'interroger sur la dimension sexuée de la définition traditionnelle des concepts tels que le bien-être, les échanges et les choix économiques. En se situant, cette fois, non sur le plan de la contestation (préalable à toute construction), mais sur celui de l'orientation positive, le genre ne fournit-il pas ce ferment révolutionnaire capable de créer une civilisation solidaire qui ne soit pas une termitière, mais une communauté librement consentie de personnes responsables ? C'est l'objectif même de l'économie féministe.

Le sexe de l'économie

À la question qu'est-ce que les femmes ont apporté ou pourraient apporter à l'économie, il est intéressant de retourner la question et de se demander ce que la pratique de l'économie apporte aux femmes, ce qu'elles y trouvent pour elles-mêmes. Autrement dit, y a-t-il un apport spécifique des femmes à

l'économie ? Mieux encore, si les femmes avaient le pouvoir, l'éthique et la politique économiques – le choix des priorités par exemple – seraient-elles les mêmes ?

Vers le système économie/genre

- Les courants de pensée dans les mouvements de femmes

La situation d'inégalité et d'injustice sociale détermine, à travers le monde, les grandes orientations de revendication des mouvements féministes. Il y a eu différentes tentatives d'organisation des femmes, seules ou appuyées par des hommes, pour revendiquer le principe d'égalité et de justice pour tous. Même volonté de mettre les femmes en position de sujets et non pas d'objets de discours ; mêmes demandes sociales et politiques d'égalité ; C'est sur la toile de fond de ces analogies qu'on peut remarquer les différences avec les étapes antérieures. Différence dans l'analyse économique : d'une part, le critère de l'indépendance financière joue pour caractériser non seulement l'autonomie sociale de la « travailleuse », mais aussi l'autonomie familiale d'un individu salarié ; d'autre part, le statut même du travail des femmes est pensé dans une globalité où le travail domestique n'est pas séparé du travail social, où la fonction de reproduction n'est pas dissociée du système de production.

Le féminisme peut donc être défini comme le mouvement d'idées et d'actions ayant une volonté de produire une action et un savoir renouvelé susceptible de contribuer à la fois à l'élimination de la perspective androcentrique toujours dominante dans les sciences de l'homme, et à la redéfinition de nouveaux rapports hommes/femmes. À y voir de plus près, on peut identifier trois grands courants qui ont marqué le mouvement de femmes : le féminisme radical, le féminisme égalitaire ou réformiste, le discours féministe-marxiste.

Pour le féminisme radical, la première division de classes se serait établie à partir de la différence biologique liée à la reproduction. Il ne conçoit pas que la nature puisse servir d'explication à l'infériorisation des femmes et soutient que celle-ci procède plutôt des rapports d'oppression du système patriarcal. Il se donne par conséquent la mission d'abolir ces rapports. Il se propose en somme de redéfinir les rapports sociaux en dehors de toute contrainte biologique.

Le féminisme égalitaire ou réformiste situe l'inégalité dans les modèles de socialisation en fonction du sexe qui confinent les femmes à des situations d'infériorité. Il revendique une situation plus égalitaire entre les hommes et les femmes à travers des réformes pour améliorer les conditions sociales,

économiques et juridiques des femmes. Tout en excluant de sa stratégie la rupture avec l'ordre établi.

Sur quoi est centré le discours féministe-marxiste ? Dans l'économie politique de Karl Marx, l'analyse de la production marchande et du profit retiré du travail salarié éclipsait les profits que pouvaient retirer le capital et la famille de la production domestique non marchande des femmes. C'est pourquoi Karl Marx et Engels ne voient l'émancipation des femmes que comme une conséquence de celle du prolétariat. Ainsi associant la critique morale à l'analyse scientifique de l'injustice, de l'exploitation et de la domination de classe dans la société capitaliste/industrielle, ils lancent un appel universel à l'action (au-delà des frontières culturelles, nationales ou religieuses) pour l'abolition de cette domination.

L'intérêt de l'œuvre de Marx et d'Engels réside moins dans leur analyse de la position des femmes dans la société moderne que dans les armes conceptuelles et politiques qu'elle fournira aux analyses féministes de la société. Un grand nombre de courants féministes, ont entretenu avec leur pensée des rapports à la fois étroits et très critiques. Si en règle générale, les féministes « socialistes » ont longtemps subordonné la libération des femmes à l'émancipation du prolétariat, l'accent porté par les mouvements de libération des femmes sur l'auto-organisation et l'auto-émancipation fut souvent inspiré de cette philosophie de la *praxis*, dans laquelle se rencontrent changement des circonstances et transformation des consciences. Tandis que l'analyse marxiste de l'oppression des femmes fut l'objet d'une critique systématique, la méthode marxiste a souvent fourni les armes théoriques et politiques d'une telle critique. Parce que dans le concept de classe, les groupes dominant et dominé n'existent pas en tant que tels indépendamment du rapport de domination qui les produits, ce cadre théorique a permis, comme l'a remarqué Christine Delphy, de penser les hommes et les femmes comme deux groupes antagoniques qui sont socialement construits de manière hiérarchique et interdépendante (Delphy 1998 : 28).

Le discours féministe-marxiste est donc centré sur l'exploitation et l'oppression. C'est l'absence des femmes dans les rapports de production et leur dépendance économique qui est la cause de leur exploitation ; à cela, il faut ajouter le patriarcat, c'est-à-dire la suprématie des hommes sur les femmes en tant que groupe. Les approches féministes-marxistes reconnaissent que les deux niveaux d'oppression se superposent et s'articulent. Sur le plan économique, l'approche genre¹ met en évidence l'interaction complexe des aspects social, économique, politique et idéologique, au lieu de voir dans les éléments économiques un facteur déterminant dans tous les cas. D'où son intérêt.

- L'approche genre, un outil d'analyse scientifique

On peut parler de science quant il y a un objet clairement identifié, des méthodes et des outils. L'économie, considérée comme une science « exacte » se veut quantitative, non normative, objective et dotée d'un statut supérieur. Il est vrai qu'elle se montre à la hauteur de l'image ambitieuse, moderniste et masculine qu'elle a d'elle-même. Tout débat télévisé sérieux par exemple comprend un économiste, tout comité consultatif auprès du gouvernement, quel que soit le sujet, comprendra un économiste, et tout journal ou magazine généraliste comporte, par numéro, au moins une ou deux interviews avec un économiste. Bref, le facteur le plus frappant dans la présentation de l'économie comme une science « exacte » et masculine, hostile à tout regard féminin réside dans son caractère de forteresse protégeant le paradigme néoclassique⁶. La théorie économique, dans sa forme dominante, est synonyme de l'idéologie libérale du marché.

L'approche genre pour sa part, délimite un objet portant sur les relations entre hommes et femmes, un cadre théorique qui repose sur la théorie des rôles et des besoins, et dégage des instruments de mesure. Ainsi, le concept genre apporte une importante contribution épistémologique à l'avancement des connaissances scientifiques ; l'apport de l'analyse genre se situe principalement à deux niveaux :

- Au niveau de la démonstration du caractère construit, par opposition au caractère naturel des catégories homme/femme
- Au niveau de la prise en compte des rapports politiques et conflictuels, c'est-à-dire du pouvoir.

La portée scientifique de l'outil d'analyse genre est surtout sa pertinence pour toute forme de situation d'inégalité qu'elle soit liée au sexe, à l'ethnie ou à l'âge. L'analyse genre permet de produire un savoir renouvelé et intégré, susceptible de contribuer à la fois à l'élimination de la perspective androcentrique toujours dominante dans les sciences de l'homme et à la redéfinition de nouveaux rapports hommes/femmes.

Le genre : un concept et une approche nouvelle de l'économie

Le concept genre se fonde sur le fait que les différences, les rôles, les positions entre les hommes et les femmes découlent d'une construction sociale et culturelle, basée sur une inégalité fondamentale. Par conséquent, une approche de socialisation basée sur l'équilibre des relations entre les hommes et les femmes devrait aboutir à la construction d'une société plus juste et plus équitable. L'approche genre repose sur des principes d'équité, d'égalité et de justice sociale. Dans le domaine économique, elle a permis d'arracher les femmes à leur isolement et aux rapports toujours médiatisés par les hom-

mes qu'elles entretenaient. Si aujourd'hui les grandes luttes du féminisme sont devenues légitimes, il n'est pas certain que la « libération de la femme » représente un mouvement achevé (heureusement d'ailleurs puisqu'on achève un animal lorsqu'il n'est plus bon à rien). Les féministes cherchent à élaborer une conception de la société, de la citoyenneté, de la politique au sens de participation à la vie de la cité, qui ne soit plus basée sur la prédominance de qui que ce soit (les hommes en l'occurrence). En d'autres termes, il s'agit de repenser l'humain, le rapport à l'autre.

À ce niveau, le sentiment est de plus en plus partagé que les problèmes de la promotion effective des femmes appellent des solutions qui engagent aujourd'hui la responsabilité et le devenir de l'humanité dans son ensemble. Il a été reconnu tant dans les pays du nord que dans ceux du sud qu'il ne peut y avoir développement durable⁷ sans implication des femmes ou sans prise en compte du rôle, de la place et de la contribution des femmes dans le processus de création de la valeur ajoutée et de la richesse. Une approche du concept de genre nous situe dans une position d'analyse réaliste non seulement des processus personnels, mais des processus sociaux et économiques globaux. C'est dans ce sens que nous pouvons voir l'émergence de l'économie féministe.

Plusieurs théories sont à la base des mouvements d'action ou de réflexion sur les femmes. Sur le terrain du développement par exemple, les différents cadres conceptuels vont se traduire aussi dans les programmes pour les femmes. Deux grands courants de pensée retiennent notre attention. Il s'agit de l'IFD (Intégration des femmes au développement) influencée par les approches libérales et le GED (Genre et Développement) caractérisé par les approches socio-marxistes.

Le genre dans les stratégies d'auto-insertion des femmes

- L'intégration des femmes au développement et la pensée libérale

L'intégration des femmes au développement est apparue au début des années 1970, en remplacement des programmes d'assistance des années 1950-1970 dont les résultats n'avaient pas été satisfaisants. Elle avait pour objectif d'éliminer les discriminations et d'améliorer la condition féminine, c'est-à-dire, les besoins pratiques. Cette approche s'inspire de la pensée libérale et s'inscrit dans la perspective de la théorie traditionnelle de la modernisation. Elle pense que les inégalités entre les sexes s'estomperont d'elles-mêmes, lorsque les femmes deviendront des partenaires économiques à part entière. Elle est utilisée dans le cadre des politiques de croissance économique et d'efficacité, avec pour objectif d'amener les femmes pauvres à augmenter leur productivité, par des projets générateurs de revenu et de faire en sorte que le développement soit plus efficace et rentable grâce à la contribution économique des femmes.

Or, les besoins pratiques des femmes ont tendance à être immédiats, à court terme, ils sont particuliers à certaines femmes, ils sont liés aux besoins quotidiens : nourriture, logement, revenus, santé des enfants, etc, ils sont facilement identifiables par les femmes et peuvent être satisfaits par des éléments précis. A cause de leur position sociale défavorable, l'amélioration des femmes passe par un changement de leurs conditions sociales. La satisfaction des besoins pratiques peut améliorer les conditions de vie des femmes, mais en général n'altère pas les rôles et les rapports traditionnels.

Le bien-être qui se dégage ici ne remet pas en cause la subordination des femmes. Il cherche à aider les groupes les plus vulnérables, où sont placées les femmes, en donnant la priorité à la production. Il crée chez elles une dépendance dommageable. Ainsi, tout en relativisant les déterminations biologiques des inégalités entre les sexes, la logique de l'IFD repose sur un certain déterminisme social. Elle revendique une situation plus égalitaire entre hommes et femmes, au travers de réformes pour améliorer les conditions sociales économiques et juridiques des femmes ; toutefois, elle exclut de sa stratégie une rupture avec l'ordre établi. De manière générale, l'approche IFD a perçu les femmes comme des bénéficiaires et non comme des actrices du développement, renforçant de ce fait leur passivité et leur dépendance. Une telle approche n'est pas porteuse d'alternative, elle ne critique pas les structures d'oppression productrices d'idéologies sexistes, de lois et pratiques inégalitaires. D'où le changement de perspective à travers le GED.

- L'approche genre et développement et la pensée marxiste

Dans les années 80, il y eut une remise en cause des projets IFD qui, tout en améliorant les conditions sociales des femmes, ne changent pas, quant au fond, leurs positions sociales. C'est dans ce contexte que la perspective genre va émerger comme une alternative. Elle a une vision plus globale. Les fondements théoriques s'inscrivent dans le féminisme marxiste, mettant l'accent sur le secteur de la production aux dépens des aspects reproductifs du travail et de la vie des femmes. Cette approche établit un lien entre les relations de production et de reproduction et prend en compte tous les aspects de la vie de la femme. A la différence des autres cadres théoriques, son objet n'est pas la femme en tant que telle, mais les réalités sociales qui façonnent les perspectives et attribuent les responsabilités et des attentes spécifiques aux femmes et aux hommes. Elle introduit la perspective de l'analyse sexospécifique qui permet de prendre en compte les différences et les contraintes qui affectent et les hommes et les femmes dans les rapports qu'ils entretiennent dans la production. Ici, l'analyse genre n'a pas pour objet la femme en tant que telle, mais les réalités sociales qui façonnent les perceptions et attribuent des responsabilités et des attentes spécifiques aux femmes et aux hommes.

Remarquons toutefois qu'en faisant valoir que l'oppression des classes prime sur toute autre forme d'oppression, l'approche GED pêche par réductionnisme. Il semble subordonner la libération de la femme à la suppression de la lutte des classes. Un tableau comparatif⁸, permet de rendre compte des différences d'approche.

Tableau 2 : les différentes approches

Intégration des femmes au développement (ifd)	Genre et développement (ged)
	1. L'approche
Une approche qui considère les femmes comme étant le problème	Une approche du développement
	2. Le centre d'intérêt
Les femmes	Les rapports femmes-hommes
	3. Le problème
L'exclusion des femmes (qui représentent la moitié des ressources potentielles de production) du processus de développement	Les relations de pouvoir inégales (riches et pauvres, femmes et hommes) qui empêchent un développement équitable ainsi que la pleine participation des femmes.
	4. L'objectif
Un développement plus efficient, plus efficace.	Un développement équitable et durable, où les femmes et les hommes prennent les décisions.
	5. La solution
Intégrer les femmes au processus de développement existant.	Accroître le pouvoir des plus démunis et des femmes. Transformer les relations non égalitaires.
	6. Les stratégies
Projets pour les femmes Volets femmes Projets intégrés Accroître la productivité des femmes Accroître la capacité des femmes à effectuer les tâches traditionnellement liées à leur rôle	Identifier/considérer les besoins pratiques et déterminés par les femmes et les hommes en vue d'améliorer leur condition Traiter en même temps des intérêts stratégiques des femmes Faire face aux intérêts stratégiques des pauvres par un développement axé sur le genre.

Aucune de ces deux expériences ne permet à mon sens de fonder une stratégie alternative permettant d'ouvrir la voie à une économie éthiquement durable. Les réformes économiques, qu'elles se fassent au niveau micro, méso ou macroéconomique, sont marquées de préjugés masculins qui perpétuent le désavantage relatif des femmes. L'économie féministe rétablit la visibilité des liens toujours existants entre genre et économie. Elle se penche plus sur un thème spécifique, à savoir le rôle des femmes. Elle démontre que l'interdépendance entre genre et économie découle du triangle :

- F relations humaines,
- F façons de penser le genre
- F et réalités économiques.

Or dans la vie économique quotidienne, ce triangle est occulté, et pourtant, les femmes en vivent la réalité tous les jours. A partir de la question du genre, le quotidien apparaît par exemple comme élément important. Le quotidien ici c'est la vie de tous les jours. Le quotidien, c'est le combat pour vivre, survivre aujourd'hui, pour chercher du travail, pour faire la cuisine, pour laver les enfants et le linge, pour échanger des gestes d'amour, pour trouver un sens immédiat à l'existence. Le quotidien, c'est le monde domestique, le monde des relations courtes, des relations plus directes, qui sont parfois capables de changer les relations plus larges. Le quotidien des femmes s'introduit dans la science dite universelle pour lui rappeler le concret, les choses qui sont nécessaires à la vie ou à la survie. Le quotidien c'est la routine, les habitudes de chaque jour. Le quotidien, ce sont nos histoires personnelles, nos sentiments face aux événements, nos réactions concernant différentes questions de l'actualité.

Conclusion

Les recherches sur les femmes ont mis en évidence l'influence des concepts et des définitions utilisés sur la perception des rapports sociaux. L'histoire de l'humanité semble tourner autour des questions de liberté humaine et du contrôle de la production et de la reproduction. Ce qui s'est traduit par des luttes de domination entre nations, races, et classes sociales ; mais quelles que soient la société, la race ou la nation, la domination de la femme par l'homme est restée une constante. Les hommes ont utilisé leur pouvoir sous forme de violence et de contrat social pour contrôler le travail d'autres hommes. Ce qui les a conduits à l'utilisation du pouvoir afin d'imposer des limites aux femmes. Même si la différence des sexes est naturelle, la situation faite aux femmes ne l'est pas. Celle-ci est culturelle, idéologique. Les philosophes universalistes ont introduit « tranquillement » une brèche dans la cohérence

de leur système en excluant les femmes, ces êtres humains, de leur propre définition de l'humanité.

La réflexion sur la relation entre homme et femme a connu des moments importants dont chacun correspond à la prééminence d'un modèle théorique particulier. Partis d'un modèle « unidimensionnel » enraciné dans la dimension biologique, les chercheurs ont élaboré des modèles « bi » ou « pluridimensionnels » pour rendre compte de la complexité croissante de la catégorie du genre et des ses composantes. La réappropriation de l'identité féminine passe alors par une sorte d'injonction à l'altérité pour parer aux dangers d'une indifférenciation des sexes ou de leur neutralisation sous le signe du masculin. Rousseau leur paraît permettre de penser à la fois la féminité et l'égalité. Mais si nul mieux que lui n'a si fermement posé les conditions de l'égalité, on ne doit pas oublier qu'il en excluait les femmes. Nul n'aura mieux fait de l'altérité sexuelle la condition même de l'amour, nul n'aura plus insisté sur les missions de l'éducation maternelle. Nul mieux que lui n'aura vanté la féminité, mais il l'enfermait dans la douce royauté de la femme en son foyer. À la recherche de ce qui « est femme », ne risque-t-on pas, dans le même flou arbitraire que Rousseau, de perdre le fameux « reste » ?

S'il fallait indiquer schématiquement le parcours poursuivi, on pourrait dire, qu'à la métaphysique des sexes, fondant l'infériorité des femmes, se substitue progressivement l'apologie du féminin qui concerne dès lors l'un et l'autre sexe. Ce déplacement se repère dans des domaines très divers, que ce soit en philosophie, en théorie sociale et politique, en logique, ou dans le féminisme. Il se développe en effet un peu partout une mise en perspective critique de la totalité, du clos, du logocentrisme, de la maîtrise, au profit du « pas tout », de l'infini, de l'ouvert, du décentrement, de l'illimité. Certes, l'ordre du tout est incontournable – ordre phallique, ordre métaphysique – mais il est « pas tout ». On assiste ainsi à une perte de crédit de la « modernité » comme maîtrise du Sujet, qui pourra être assimilée à une perte de crédit de la « virilité ». C'est à partir de l'individu et de sa nature qu'il faudra désormais penser et résoudre le problème de l'institution du social. C'est dans ce bouleversement que se posent les conditions de possibilité d'une meilleure économie.

Aujourd'hui, l'étoile filante des grandes institutions financières internationales tourne autour de l'économique, de la recherche permanente du profit. On assiste à un déséquilibre entre le social et l'économique. Le modèle actuel est tourné vers la promotion des outils et des moyens, et non vers celle des personnes. Ne risquons-nous pas de perdre ce qui nous reste de plus précieux, à savoir notre identité propre et nos valeurs socioculturelles si diversifiées ?

Dans l'ordre politique, l'autonomie, est en train d'émerger. C'est en son nom que se mènent aujourd'hui des combats décisifs dans le cadre de vie et dans la culture. Elle a également une dimension économique qu'il s'agit aujourd'hui d'approfondir. Le concept d'autonomie est en effet un instrument décisif de critique de l'idéologie économique pour laquelle l'égal suppose le commensurable, l'humain.

Notes

1. Les théories relatives au Genre se sont développées en cette fin du XXe siècle. On les trouve dans les nombreux ouvrages publiés par les féministes francophones, mais surtout par les féministes anglo-saxonnes, spécialement par les Nord-Américaines. Nous citerons ici les travaux de la philosophe belge Françoise Collin (1992). Voir aussi Julia Kristeva (1983) et Luce Irigaray (1977).
2. On parlera d'approche genre pour définir la démarche scientifique qui prend en compte la relation sociale de sexe dans l'analyse et la transformation de la réalité sociale.
3. Entendu au sens de décomposition, pourriture.
4. On sait que pour les physiocrates, le souverain est considéré comme le propriétaire de toutes les terres du royaume. C'est ce qui justifie le fait qu'il puisse lever l'impôt.
5. Avec ses *Principes d'économie politique* (1848), Stuart Mill renoue avec la tradition des pères fondateurs du libéralisme économique. Moraliste et économiste, il pose le problème des rapports entre la question économique et les questions sociales : l'ordre social ne trouve son ultime justification que dans la poursuite du bonheur pour tous. C'est à lui que l'on doit la distinction entre les « lois de production », de caractère physique ou naturel, et en tant que telles parfaitement universelles, et les « lois de répartition », de caractère social, et susceptibles à ce titre d'être subordonnées à des objectifs moraux ou, si l'on préfère, politiques.
6. Les néoclassiques reprennent les idées des classiques : l'économie de marché, la libre concurrence, pas ou peu d'intervention de l'État, le libéralisme économique, la neutralité de la monnaie, etc. De plus, l'équilibre est général, c'est-à-dire simultané sur tous les marchés. Leur raisonnement se fait au niveau microéconomique à partir du comportement des agents qui se rencontrent sur les marchés. Les agents sont supposés être rationnels et chercher à maximiser leur utilité ou leur profit. Les marchés sont supposés de concurrence pure et parfaite. En somme, la théorie néoclassique est une théorie des prix relatifs et de l'allocation de ressources considérées, par définition, comme rares.
7. Le développement durable apparaît comme une nouvelle forme de développement de l'humanité respectant l'environnement global et les équilibres écologiques fondamentaux qui régissent tant les milieux continentaux qu'océaniques. L'objectif final est de répondre aux besoins actuels sans compromettre l'aptitude des générations futures à répondre aux leurs. En

résumé, c'est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs.

8. Tiré de : Un autre genre de développement. Un guide pratique sur les rapports femmes-hommes dans le développement. CCCI, CI Match, AQOCI Ottawa, 1991.

Références

- Alternatives Sud*, 2001, « Et si l'Afrique refusait le marché ? », cahiers trimestriels Vol. VIII, 3.
- Aristote, 1963, *De la génération des animaux*, livre IV, Paris : Les Belles Lettres.
- Aristote, 1968, *La Politique I*, 1260a, Paris : Les Belles Lettres.
- Aristote, 1982, *De Anima II*, 1, 412a, Paris : Les Belles Lettres.
- Badinter, Élisabeth, 1986, *L'Un est l'Autre : des relations entre hommes et femmes* Paris : Odile Jacob (coll. Points, 29).
- Bassiliat, Jeanne, 1992, *Relations de Genre et développement*, Paris : ORSTOM.
- Bassiliat, Jeanne, Verschuur, Christine, 2000, *Le genre : un outil nécessaire*, Cahiers Genre et Développement, n° 1.
- Bassiliat, Jeanne, Verschuur, Christine, 2002, *Genre et économie : un premier éclairage*, Cahiers Genre et Développement, n° 2.
- CDEACF et Relais Femmes, 1997, *Qu'est-ce que le Féminisme ?* Université de Montréal : Collection « Les sciences sociales contemporaines ».
- CETRI, 1999, *Rapport de genre et mondialisation des marchés*, Cahiers trimestriels, Alternatives Sud, volume V (4), l'Harmattan.
- Collin, Françoise, 1984, *D'amour et de raison*. Les cahiers du GRIF, Paris, Cité d'Angoulême.
- Collin, Françoise, 1992, « Différence et différend », in Duby, G., Perrot, M. (dir.), *Histoire des femmes*, t. 5, Paris : Plon.
- Collin, Françoise, 1992, « Le sexe des sciences. Les femmes en plus », in Françoise Collin, dir., *Parmi les femmes et les sciences*. Paris : Éditions Autrement, Série Sciences en société, n° 6.
- Collin, Françoise, 1992, « Praxis de la Différence : notes sur le tragique du sujet », *Cahiers du GRIF*, n° 46, Printemps, Paris, Cité d'Angoulême 75001.
- Collin, Françoise, 1999, *L'homme est-il superflu*, Hannah Arendt, Paris : Odile Jacob.
- Collin, Françoise, Pissier, Evelyne et Varikas, Eleni, 2000, *Les femmes, de Platon à Derrida. Une anthologie critique*, Paris : Plon, 830 p.
- Delphy, Christine, 1998, *L'ennemi principal. Economie politique du patriarcat*, Paris : Édit. Syllepse, coll. Nouvelles questions féministes.
- Delphy, Christine, 2001, *L'ennemi principal 2. Penser le genre*, Paris : Édit. Syllepse, coll. Nouvelles questions féministes.
- « Femme », 1968, *Encyclopaedia Universalis*, vol. 6, Paris.
- Gebara, Yvonne, 1999, *Le mal au féminin. Réflexions théologiques à partir du féminisme*, Paris : l'Harmattan, 247 p
- Héritier, Françoise, 1978, *Le Fait féminin*, Paris : Fayard.

- Héritier, Françoise, 1996, *Masculin/Féminin : La pensée de la différence*, Paris : Éd. Odile Jacob.
- Hobbes, Thomas, 1996, *Du citoyen*, Paris : Le livre de Poche.
- Hobbes, Thomas, 1999, *Léviatan*, trad. F. Tricaud, Paris : Dalloz.
- Irigaray, Luce, 1974, *Speculum de l'autre femme*, Paris : Éd. de Minuit.
- Irigaray, Luce, 1977, *Ce sexe qui n'en est pas un*, Paris : Éd. de Minuit : . 217 p.
- Irigaray, Luce, 1989, *Le Temps de la Différence. Pour une révolution pacifique*, Paris : Le Livre de poche, Biblio Essais.
- Jacquet, Isabelle, 1995, *Développement au masculin/féminin : le genre, outil d'un nouveau concept*, Paris : l'Harmattan, 184 p.
- Kristeva, Julia, 1983, *Histoire d'amour*, Paris : Denoël.
- Mathieu, Nicole, 1991, *Identité sexuelle/sexuée/de sexe : trois modes de conceptualisation du rapport entre sexe et genre dans l'anatomie politique. Catégorisations et idéologie du sexe*, Paris : Côté-Femmes.
- Mathieu, Nicole, 1992, « Études féministes et anthropologiques », *Dictionnaire de l'Ethnologie et de l'Anthropologie*, Paris : PUF.
- Mill, John Stuart, 1848, *Principes d'économie politique*, Collection « Les auteur(e)s classiques ».
- Mill, John Stuart, 1992, *De l'Assujettissement des femmes*, Paris : Avatar.
- Platon, 1961 « Le Timée », *Œuvres complètes*, 3^e éd. t. II, Paris : Gallimard.
- Platon, 1984, « La République, V, 452-456 », *Œuvres complètes*, t. I, Paris : Gallimard, La Pléiade.
- Platon, 1984, « La République, VII, 452e », *Œuvres complètes*, t. I, Paris : Gallimard, La Pléiade.
- Proudhon, Pierre Joseph, 1990, *De la justice dans la Révolution et dans l'Église*, Paris : Fayard, vol. VI.
- Rosanvallon, Pierre, 1979, *Le capitalisme utopique critique de l'idéologie économique*, Paris : Éditions du Seuil.
- Rocheblave-Spenle, Anne-Marie, 1964, *Les Rôles masculins et féminins*, Paris : PUF, ouvrage publié avec le concours du CNRS, cité par E. Badinter, p. 164.
- Rousseau, Jean-Jacques, 1966, *Émilie ou de l'Éducation*, Paris : Flammarion.
- Smith, Adam, 1776, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Collection « Les auteur(e)s classiques ».
- Un autre genre de développement. Un guide pratique sur les rapports femmes-hommes dans le développement*, 1991, CCCI, CI Match, AQOCI Ottawa.



Afrique et développement, Vol. XXXII, No. 1, 2007, pp.145–160

© Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique, 2007 (ISSN 0850-3907)

Genre et commerce équitable au Cameroun*

Gérard Tchouassi**

Résumé

L'objet de cet article est d'analyser la littérature existante sur le genre pour montrer comment les principes de base du commerce équitable peuvent favoriser la révision de la place des femmes dans les transactions internationales ou leur accès au commerce mondial. À cet égard, à partir de l'hypothèse selon laquelle les femmes sont en majorité des créatrices d'entreprises du commerce équitable, nous avons analysé dans cet article les données sur le Cameroun en utilisant une approche socioéconomique. Nous sommes arrivé à la conclusion selon laquelle pour participer au commerce équitable un certain nombre de principes incontournables doivent être respectés dans but d'assurer l'égalité de genre. Le circuit de distribution permet d'établir le « juste prix » du produit éthique fabriqué qui tient compte des coûts réels de production et non de subir le prix des multinationales et des grandes chaînes de distribution.

Abstract

The article seeks, through an analysis of literature on gender, to illustrate how basic principles of fair trade can permit the reading of the position of women in international exchange or their access to world trade. Using the hypothesis that women are the main creators of fair trade enterprises in Cameroon, the paper employs a socio-economic approach to analyse relevant data on Cameroon. In

* L'auteur remercie les lauréats de l'Institut du CODESRIA sur le Genre-Session 2002 dont le thème était : « Globalisation, Genre et Commerce » et les évaluateurs anonymes de la revue pour leurs remarques pertinentes qui ont permis d'améliorer la qualité de cet article. Il reste seul responsable des erreurs et omissions qui subsisteraient.

** Docteur d'État en Sciences Economiques, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion, Université de Yaoundé II, Cameroun.

conclusion, the paper highlights certain basic principles to be respected in order to secure gender equality in fair trade. The distribution channel permits the setting up of a 'Fair Price' for goods produced that take into account ethics and the real costs of production, rather than simply coming under the influence of multinationals and big distributors present in the various sectors of production.

Introduction

Le commerce étant une activité d'échange de biens et de services entre des personnes physiques ou morales reste indispensable à la cohésion de toute société. L'organisation actuelle du commerce mondial se fait à l'insu du producteur et du consommateur : le producteur ne connaît pas la destination de son produit ; le consommateur ignore la provenance réelle des biens qu'il consomme. Au détriment du producteur et du consommateur, les intermédiaires les plus puissants (grandes marques commanditaires, grands groupes industriels, organismes financiers, grands distributeurs, centrales d'achat) imposent leurs règles, leurs méthodes de production, leurs prix, voire leurs produits aux producteurs comme aux consommateurs. Un nouveau modèle de commerce international socialement responsable attire l'attention et suscite des discussions optimistes au sein d'organisations communautaires, d'organisations non gouvernementales (ONG), de gouvernements, de collectivités et même d'organisations internationales. Comme alternative au modèle commercial dominant, le commerce équitable met en avant le bien-être des producteurs du Sud, plutôt que les profits des intermédiaires, au centre des transactions commerciales internationales (Tadros et Malo 2002).

Comme un moyen de mettre en relation les hommes, les entreprises, les multinationales, les organismes, les institutions, etc., le commerce est devenu un enjeu de pouvoir et de profit privé lié à la spéculation à court terme. Inéquitable, cette forme du commerce met en exergue la relation « dominant/dominé ». Ce n'est pas le commerce en tant que tel qui fait problème, mais son utilisation comme outil de domination économique. Cette situation entraîne le déplacement des marges vers l'aval. En effet, les producteurs voient leur marge s'éroder sous la pression des industriels et des distributeurs, appauvrissant et excluant ainsi les producteurs au plan économique, dans l'organisation de leur travail et dans la satisfaction de leurs besoins essentiels, ainsi que ceux de leur famille. Ce commerce est responsable de la dégradation des termes de l'échange. Pendant que le prix des matières premières décroît systématiquement sur le marché mondial, le prix des produits finis, que les pays producteurs de ces matières premières importent des pays industrialisés, augmente.

Placés dans ce contexte, les producteurs produisent, transforment et fabriquent des biens dans des conditions de travail souvent inhumaines, voire

d'esclavage. Les conséquences sont alors à déplorer tant pour eux que pour l'environnement économique, social, écologique et culturel. Cette réalité se vérifie dans l'ensemble du commerce, tant au niveau local, régional qu'international. Face à ce constat, l'objectif de l'entrepreneuriat social et solidaire¹ des femmes, à travers le commerce équitable (*Fair Trade*) pour un développement durable, est de permettre aux producteurs et aux consommateurs de vivre durablement leur dignité, leur autonomie en restant indépendant et en retrouvant la maîtrise, c'est-à-dire le sens d'organisation de leurs activités.

Alors que les débats sur la mondialisation (Touna Mama 1998) occupent de plus en plus de place dans l'actualité, les petits producteurs² et artisans du Sud restent soumis à une pression sauvage des lois du commerce. Les matières premières du sol et du sous-sol, qui font vivre une grande partie des salariés et producteurs du Sud, voient leur cours, sur le marché mondial, s'affaiblir d'année en année. Les marchés alimentaires sont très instables (fortes fluctuations des cours) et oligopolistiques (4 multinationales contrôlent 90 pour cent du marché du café). Par exemple le cours du café a atteint 0,55 euro la livre en octobre 2001 alors qu'il était de 1,69 euro en mars 1998. Pour les producteurs la pression des intermédiaires (les multinationales, les commanditaires, les grands groupes industriels, les grands distributeurs, etc.) est de plus en plus forte : les prix, les conditions de production, de travail et d'achat leurs sont imposés. Cette pression est d'autant plus écrasante pour les petits producteurs qui n'ont pas d'accès direct au marché mondial.

Dans ces conditions, un petit agriculteur ou artisan isolé du Sud peut-il vivre dignement et durablement de son travail ? Il est couramment obligé de travailler dans des conditions comparables à l'esclavage, faire travailler ses enfants, et renier son environnement social, économique, écologique et culturel. C'est pour barrer la voie à toutes ces formes de pressions que les mouvements « anti-mondialistes » et « altermondialistes » se sont constitués en associations et en entreprises sociales et solidaires pour défendre les producteurs et les consommateurs et ont impulsé le commerce équitable des produits éthiques en vue d'un développement durable. Des processus (par exemple la production des biens et des services) et des institutions (organisations, associations, communautés, collectivités, etc.) durables supposent que certains critères d'équité, d'éthique, d'égalité de sexe et de genre doivent être remplis. Ils ne doivent pas épuiser les ressources des générations futures. Les capacités des populations au sein des institutions doivent être renforcées en permanence (formation, apprentissage de techniques, etc.). Les responsabilités et les bénéfices doivent être partagés équitablement au sein des familles entre hommes et femmes, dans les communautés, dans les associations, etc.

Peut-on alors considérer le commerce équitable comme un moyen pour les femmes de participer au commerce mondial, à l'échange mondial ? Dans cette contribution, on partira de la littérature existante sur le genre pour montrer comment les principes et les fondements du commerce équitable peuvent favoriser la révision de la place des femmes dans les transactions internationales ou leur accès au commerce mondial. En posant l'hypothèse selon laquelle les femmes sont en majorité des créatrices d'entreprises du commerce équitable, nous analysons les données de terrain en utilisant une approche socioéconomique. Nous traiterons, dans une première partie, de l'évolution des différentes approches sur le genre et dans une seconde, des fondements et des principes du commerce équitable en mettant en exergue la façon dont les femmes doivent accéder à l'échange international.

Analyse conceptuelle du genre

Dans les pays du Nord comme dans ceux du Sud, il ne peut y avoir commerce équitable pour un développement durable³ sans l'implication des femmes ou sans la prise en compte de leur rôle, de leur place, de leur participation et de leur contribution dans les échanges commerciaux, dans le processus de création de la valeur ajoutée et de la richesse. Pour cela, des approches ont été développées ici et là par des chercheurs féministes, des organisations internationales, etc. Du sexe biologique au genre, du concept d'« intégration des femmes au développement » (IFD) au concept de « genre et développement » (GED) en passant par celui de « femmes et développement » (FED), on examinera les conceptions et les approches assez récentes de l'évolution des théories sur le genre⁴.

Depuis le début du XXe siècle, la réflexion sur la relation entre le sexe et le genre a connu des moments importants, dont chacun correspond à la prééminence d'un modèle théorique particulier. Partis d'un modèle « unidimensionnel » enraciné dans la dimension biologique, les chercheurs ont élaboré des modèles « bi » ou « pluridimensionnels » pour rendre compte de la complexité croissante de la catégorie du genre et de ses composantes⁵.

Dans le modèle « unidimensionnel » qui s'est imposé avec constance jusqu'au milieu du siècle dernier, l'homme et la femme, le masculin et le féminin sont des pôles opposés d'un continuum. Tout ce qui se situe entre eux ne relève pas vraiment de la réalité humaine. Ce modèle s'appuie d'abord sur certaines notions relevant de l'« essentialisme biologique » (selon lequel l'homme et la femme ont une nature différente), ensuite sur une articulation « bipolaire » des genres en ordonnant une séparation des univers, des rôles et des identités respectifs des deux sexes et en prévoyant de sévères sanctions sociales pour l'individu qui échoue à se comporter en homme ou en

femme « authentique ». Enfin, ce modèle est basé sur la cohésion des divers éléments constitutifs du genre (traits de personnalité, attitudes, systèmes de valeurs, schémas comportementaux de prédilection, etc.).

Sur les plans individuel et social, l'on a considéré qu'il existe une correspondance stricte entre l'individu et ce qu'il est censé être en vertu de son sexe biologique. En effet, tout homme serait masculin et naturellement enclin à s'investir dans les activités viriles trouvant leur expression la plus parfaite dans la politique, la guerre ou les activités relevant du domaine public. Toute femme serait féminine et spontanément prompte, ainsi que le confirme sa capacité à enfanter, à privilégier les activités domestiques (ménages) et privées (activités génératrices de revenus). Le cadre de référence est ici entièrement déterminé par le sexe biologique. Car tout écart comportemental ou psychologique par rapport à la norme définit l'identité des sexes tout en réglant leurs attentes réciproques. Ce qui apparaît tout simplement comme une transgression des lois naturelles. Ce modèle « unidimensionnel », dont on pourrait faire remonter l'origine à l'âge de la pierre et au-delà, pèse toujours lourdement sur le fonctionnement social et économique des pays industrialisés⁶ qui se comptent parmi les plus égalitaires.

Les premières théories « bidimensionnelles » apparurent dans les milieux universitaires au début des années 1970, dans le sillage du mouvement de libération, et adoptèrent après le terme de « genre » pour signifier que la masculinité et la féminité constituent des réalités indépendantes du sexe biologique. En effet, la politique de développement de l'époque était dominée, pour ce qui concerne les femmes, par l'approche dite de la « protection sociale », associée au modèle de la croissance accélérée. En effet, dans cette optique, le rôle de la femme était étroitement lié à la reproduction, c'est-à-dire au devoir de la mère ou de l'épouse. On ne s'intéressait pas du tout à son travail en tant que productrice de la valeur ajoutée ou d'une activité génératrice de revenus. Une première évolution profonde a eu lieu pendant cette décennie sous l'effet combiné du mouvement féministe libéral aux États-Unis et d'un intérêt accru pour la question féminine dans les pays en développement, surtout avec la contribution de Ester Boserup et en particulier avec la création de la première Décennie des Nations Unies pour la Femme.

L'IFD a été développée dans les années 1970 et 1980 par les économistes comme Ester Boserup (1983). Cette approche met en exergue le fait que la contribution des femmes au développement a été méconnue et mal évaluée. En outre, elle préconise de rendre le développement plus efficace, plus pratique et plus réel en faisant participer directement ces actrices à son processus. L'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes est une stratégie qui vise à obtenir l'égalité entre les sexes. Elle évalue les différents

effets que toute action planifiée produit sur les femmes et les hommes et intègre les préoccupations et les expériences des uns et des autres à la conception, à la mise en œuvre, au contrôle et à l'évaluation des procédures et des programmes. Tout cela pour que les femmes et les hommes puissent bénéficier de manière égale des expériences et des programmes. Ainsi l'inégalité ne serait pas perturbée. En réalité, l'intégration n'exclut pas les activités spécifiques des femmes et les actions positives (BIT 2000).

La conception FED ou RFD (rôles des femmes dans le développement), prônée au début de la décennie 1980, se fonde sur l'argument selon lequel, les femmes participent aux mécanismes de développement, mais sur des bases mal définies et inégales. Il apparaît directement une marginalisation des femmes, qui est sans aucun doute très préjudiciable à un développement harmonieux efficace, équitable et durable. On envisageait déjà à ce moment d'améliorer leur accès aux ressources et leur implication au processus d'élaboration et de prise de décisions. Les nouvelles politiques qui procèdent de cette approche ont joué un rôle primordial jusqu'au milieu de la décennie et se poursuivent jusqu'à nos jours, avec comme priorités successives l'équité, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, l'efficacité et l'accès à l'autonomie. Pour les tenants de cette approche, c'est l'incapacité à prendre en compte le rôle producteur de la femme qui donne lieu à une utilisation inefficace des ressources. Le recours à la notion d'efficacité a permis de rompre avec les politiques de protection sociale menées avant l'application de la dite approche. Mais il a aussi été commandé par la nécessité de « vendre » le projet FED en matière d'égalité fondamentale aux agences de développement et aux organismes gouvernementaux.

L'optique GED, apparue dans les années 1980 et avec comme objectif la prise en compte de la notion d'égalité dans la conception et l'analyse de la question du développement durable, a permis de réparer les omissions et les discriminations à l'égard des femmes. Cette nouvelle approche se propose d'intégrer la dimension du genre dans la politique du développement pour en accroître l'efficacité et retrouver de nouvelles possibilités d'améliorer la distribution des ressources et d'accroître l'équité. L'innovation importante rattachée à cette vision tient au fait que les « femmes s'inquiètent de voir les problèmes féminins perçus sur le plan du sexe, différences biologiques par rapport aux hommes » et non sur le plan du genre » rôles sociaux, relations entre hommes et femmes et les forces qui perpétuent ces relations tout en les modifiant » (Tchamanbe 1999). Donc, la nouvelle approche privilégie l'analyse des relations entre ces deux acteurs sociaux, ce qui permet de remédier à certains défauts imputés au concept FED, notamment un manque de clairvoyance en matière de relations de pouvoir. Dans le contexte de l'ajustement

structurel, des tentatives prometteuses et fondées sur l'efficacité ont été faites dans le cadre du GED pour transposer l'analyse selon les critères de sexe du plan de projets à celui de l'élaboration des politiques macro-économiques. A cet effet, le genre est souvent soumis à certains éléments de lecture néo-classiques comme les distorsions du marché, les rigidités, l'asymétrie de l'information⁷, etc.

Alors que dans les deux premières approches, les femmes sont systématiquement subordonnées et confinées à des rôles secondaires, inférieurs à ceux des hommes, et que leurs besoins ont été satisfaits sans tenir compte du contexte général, l'approche GED permet de mettre en exergue, en guise de stratégie, la réduction des écarts en contribuant à l'amélioration de l'égalité et de l'équité entre les genres. En outre, l'approche reconnaît que les femmes font partie intégrante aujourd'hui de toutes les stratégies de développement. Seulement, tant que certains problèmes conceptuels et méthodologiques ne seront pas résolus, elle risque de ne pas atteindre son objectif initial d'intégration de l'égalité et de se retrouver dans le créneau institutionnel marginalisé officiellement libéré par le FED. L'enjeu n'est rien de moins que la viabilité opérationnelle et la crédibilité du concept même de GED. Toutefois, les questions de la prise en compte du genre et de l'intégration de la femme au processus de développement retiennent l'attention de certaines organisations internationales de développement. Ainsi et depuis quelques années, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a adopté deux nouveaux indicateurs synthétiques des disparités entre les deux sexes. Ce sont l'« indicateur sexospécifique du développement humain » (ISDH) et l'« indicateur de la participation des femmes » (IPF).

L'« indicateur de développement humain » (IDH) est la moyenne de trois indicateurs : la durée de vie, le niveau d'éducation et le produit intérieur brut (PIB) réel corrigé par habitant. L'ISDH se base sur ces critères en distinguant les deux sexes (masculin et féminin). L'indicateur de la durée de vie (IDV) est ainsi corrigé pour tenir compte de l'avantage biologique des femmes dans ce domaine. Calculer la part du PIB des hommes et des femmes semble plus complexe. En effet, le calcul se base sur leurs parts respectives dans la production des revenus du travail. Ces parts sont exprimées à partir du rapport entre la moyenne des salaires féminins et celle des salaires masculins, et à partir du pourcentage des femmes et des hommes au sein de la population active⁸.

En outre, l'« indicateur de la participation des femmes » (IPF) est composé de variables définies explicitement pour mesurer le contrôle que les hommes et les femmes peuvent exercer sur leur destinée dans les domaines politique et économique. Ainsi, l'on rejoint la notion de « capacité » proposée par

Armatya Sen (1985). L'IPF prend en compte plusieurs critères, dont celui qui est relatif à la part des femmes dans le PIB par habitant. Comme autre critère, il y a la participation des femmes à la vie politique et à la prise de décision ; il est identifié au travers du pourcentage d'hommes et de femmes exerçant les fonctions de parlementaire. On a aussi comme critère⁹ le pourcentage d'hommes et de femmes qui exercent, d'une part les fonctions de direction et d'encadrement supérieur et, d'autre part, les professions techniques, libérales, etc.

Cette évolution idéologique a permis de mettre en exergue le rôle de premier plan joué ces dernières décennies par les femmes dans le système productif (produits éthiques), particulièrement en ce qui concerne les échanges commerciaux en tant qu'initiatives entrepreneuriales (sociales et solidaires) tant dans les pays du Nord que dans ceux du Sud. Peu importe qu'il se situe au niveau productif, managérial, de la gestion, de la création de ces unités de travail ou corresponde à une simple contribution (formelle ou informelle) à la croissance du système productif (Tchamanbe 1999).

Au Cameroun, cette implication, très remarquée des femmes, se fait plus vigoureuse, même si les activités commerciales qu'elles initient et dirigent sont seulement génératrices de revenus ou se déroulent dans de petites unités de production de produits éthiques. Cette dynamique s'exprime par la présence des femmes dans presque tous les secteurs (primaire, secondaire et tertiaire) d'activités économiques ou non économiques, et se déroule dans un contexte de mondialisation¹⁰ des économies et d'émergence des entreprises sociales et solidaires respectant des principes du commerce équitable.

Analyse des fondements et des principes du commerce équitable pour une égalité de genre dans le commerce

Développé depuis plusieurs années par différentes associations dans le monde, le commerce équitable obéit à des principes élémentaires simples permettant de garantir aux petits producteurs du Sud des conditions de vie décentes, et la possibilité de prendre en charge eux-mêmes leur développement. Il existe un grand nombre de produits échangés selon le modèle du commerce équitable. On distingue, cependant, deux grands groupes de produits équitables : les produits artisanaux (objets décoratifs, vêtements, bijoux, petits meubles, etc.) et les produits alimentaires de consommation courante, tels le sucre, les bananes, le cacao et le café. Ces deux catégories de produits appartiennent à des marchés fort différents, mais suivent les mêmes principes de base du commerce équitable, par exemple offrir un revenu plus élevé aux acteurs du Sud et réduire le nombre d'intermédiaires commerciaux.

Au Cameroun, le commerce équitable concerne essentiellement les produits alimentaires (café, cacao, bananes, etc.) et artisanaux (sculptures sur bois, poterie, etc.) transformés et fabriqués localement par les femmes ou dans d'autres pays du Sud. Ses principes peuvent s'appliquer aux produits industriels. Le commerce équitable est une solution résolument moderne et efficace pour lutter contre les déséquilibres du commerce mondial et leurs conséquences dans les familles productrices de matières premières agricoles, forestières, etc. Parmi les dossiers à l'ordre du jour de la cinquième conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) de Cancun au Mexique de septembre 2003, figurait le commerce équitable.

Le commerce équitable, en établissant des relations de partenariat entre les parties prenantes (*stakeholders*), contribue au renforcement des échanges éthiques, économiques, sociaux, culturels, etc. pour un développement durable. Cette façon de commercer repose sur un certain nombre de principes.

Il existe une autre manière d'échanger, de faire du commerce, une autre manière de produire et de consommer. Depuis quelques années, le commerce équitable s'impose comme étant une alternative efficace pour réduire les inégalités entre le prix à la production et le prix à la consommation et redonner à la femme sa place dans les échanges commerciaux internationaux. Visant à rétablir un rapport d'échanges satisfaisants pour tous (du producteur au consommateur) basé sur l'égalité de genre, le commerce équitable est fondé sur les principes ci-après :

- Assurer une juste rémunération du travail des producteurs et artisans les plus défavorisés, leur permettant de satisfaire leurs besoins élémentaires : en santé, en éducation, en logement, en protection sociale, etc. ;
- Garantir le respect des droits fondamentaux des personnes (refus de l'exploitation des enfants, de l'esclavage, etc.) ;
- Instaurer des relations durables entre les différents acteurs et partenaires économiques ;
- Favoriser la préservation de l'environnement et du système écologique ;
- Proposer aux consommateurs des produits de qualité, des produits « éthiques » respectant les normes de production et la « traçabilité ». Les « produits éthiques » doivent au préalable respecter les règles fondamentales de production, les règles du droit de travail instituées par l'Organisation

internationale du Travail (OIT) : interdiction du travail des enfants, interdiction du travail forcé, respect des libertés syndicales, etc.

Alors quels principes pour quels objectifs du commerce équitable en vue de l'égalité de genre ?

Pour participer au commerce équitable un certain nombre de principes doivent être respectés. Les produits éthiques sont achetés directement aux petits producteurs, généralement regroupés en coopératives, en groupes d'initiative commune, etc. c'est-à-dire exerçant dans le champ de l'entrepreneuriat social et solidaire. Le prix d'achat des produits au producteur est équitablement déterminé et constamment supérieur à celui du marché. Des systèmes de pré - financement de récoltes sont mis en place, ce qui permet d'éviter l'endettement coûteux des producteurs auprès des « usuriers ». Le partenariat d'échange, en d'autres termes, les relations contractuelles sont durables et basées sur les contrats de partenariat à part entière et à long terme. En contrepartie, les petits producteurs s'engagent à fournir des produits de qualité et respectant des normes. Les bénéfices sont affectés par l'entreprise sociale et solidaire elle-même suivant des principes démocratiques et servent la plupart du temps à financer le développement local et durable.

Le commerce équitable vise des objectifs très spécifiques. Il s'agit d'améliorer le sort des petits producteurs des pays du Sud, marginalisés par le manque de moyens matériels, financiers et d'expériences dans la production, la distribution, la commercialisation, etc. en créant des débouchés pour commercialiser leurs produits agricoles et artisanaux auprès des consommateurs des pays du Nord. L'objectif est aussi de constituer un réseau de consommateurs en sensibilisant l'opinion publique sur les injustices des règles du commerce international et en entreprenant des actions auprès des décideurs politiques et économiques afin de participer à une meilleure solidarité Nord-Sud pour un développement durable et équitable.

Créée en 1997, la plate-forme française pour le commerce équitable est le seul organisme national de représentation des acteurs du commerce équitable. Cette plate forme regroupe les importateurs (*Solidar'Monde, Artisans du Monde*, etc.), les importateurs-détaillants (*Azimuth - Artisans Monde, Alter Eco, Boutic Ethic*, etc.), les boutiques (*Artisans du soleil, Artisans du Monde*, etc.), les associations de promotion (*Association de solidarité aux Peuples d'Amérique, Échange dans l'organisation et la promotion des petits entrepreneurs (Echoppe)*), les associations de labellisation (*Max Havelaar*¹¹), les structures de solidarité et d'échange dans l'organisation et la promotion des petits entrepreneurs (*Comité catholique de lutte contre la faim, ingénieurs sans frontières*, etc.).

Au Cameroun, le commerce équitable est une réalité. En effet, dans le sous-secteur du bois, des artisans camerounais regroupés en association (Bois décor industrie, Harmony, Promoteur des masques, Noire Afrique promotion, Nodi bois, Association KKED, etc.) jouent un rôle important dans la transformation du bois. L'approche éthique de ces associations comporte trois stades : l'approvisionnement, la transformation et la distribution. Les différents bois (*bubinga*, *bété*, *iroko*, *sapelli*, etc.) utilisés dans les ateliers des artisans sont issus essentiellement des forêts communautaires camerounaises (regroupées en coopératives, en groupes d'initiative commune, etc.). Les autres intrants sont achetés dans le circuit commercial formel respectant une certaine éthique. La transformation de ce bois respecte les règles de sécurité et de législation internationale du travail notamment l'interdiction du travail d'enfants mineurs, du travail forcé et d'égalité de genre dans la rémunération.

Le circuit de distribution permet d'établir le « juste prix » (*Fair Price*) du produit fabriqué qui tient compte des coûts réels de production (et non de subir le prix des multinationales et des grandes chaînes de distribution). Les distributeurs évitent de tomber sous le coup de spéculations commerciales. Les producteurs doivent recevoir un prix « équitable » pour la vente de leurs produits, c'est-à-dire un prix qui permet aux producteurs et artisans du Sud de recevoir un revenu vital minimum. Les organisations de commerce équitable du Nord (OCE) doivent donc offrir un revenu de subsistance (*living wage*) qui permette aux artisans ou aux petits producteurs de satisfaire leurs besoins de base ainsi que ceux de leurs familles, tels que les besoins d'alimentation, de logement, d'éducation et de santé (Tadros et Malo 2002).

En matière de partenariat¹² pour une égalité de sexe et pour un développement durable, des relations commerciales sont établies entre les propriétaires des forêts communautaires camerounaises réunis pour la production du bois (dont le but est de préserver la nature, les ressources, les essences rares ; d'éviter le pillage des essences et d'encourager la transformation locale du bois), les associations des artisans (sculpteurs, menuisiers, etc.) pour la transformation et les associations ou les boutiques situées en Occident exerçant dans le commerce équitable pour la distribution. Dans un partenariat inscrit sur le commerce équitable, deux entreprises sociales et solidaires françaises commercialisent sur le marché européen des produits fabriqués par Bois décor industrie Cameroun. En effet, en septembre 2000 Bois décor industrie a signé un contrat de partenariat avec Ethnic. Org pour la fabrication des porte-documents, des plumiers et dessous-de-plats en bois lamellés collés et en 2002 avec Suds-sarl (label EDEA) pour la fabrication du mobilier de maison et d'art (tables, chaises, étagères, consoles, etc.).

Conclusion

Dans une approche sociale et solidaire du commerce équitable, il s'agit de travailler d'abord avec les producteurs les plus défavorisés des pays du Sud, dans le cadre d'un développement durable. Aussi il faut refuser systématiquement une quelconque forme d'esclavage ou de travail forcé, y compris l'exploitation des enfants, surtout des mineurs et aussi d'inégalité de genre. Il s'agit ensuite de signer des contrats entre les différents partenaires (particulièrement en intégrant les femmes) en présence et d'établir des garanties qui portent principalement sur : le prix du produit qui permet une juste et équitable rémunération (*Fair Remuneration*) des différents intervenants économiques. Cette rémunération prend en compte leurs besoins et ceux de leurs familles, notamment en termes de formation, de santé, de protection sociale, etc. ; la qualité et la traçabilité des produits ; le versement d'un acompte surtout, lorsque les organisations de producteurs n'ont pas le fonds de roulement nécessaire pour acheter la matière première, pour survivre tout simplement entre la commande et le règlement final, la période de soudure ou les délais de livraison.

Cette approche entrepreneuriale doit également privilégier des relations commerciales et d'échange durables avec les producteurs pour un développement durable. Pour eux, c'est la durée qui assure l'avenir. Assurer la transparence dans le fonctionnement des différents partenaires, qui passe par une information réciproque à chaque étape sur les conditions de travail, les salaires, la durée des relations, les processus de production et de distribution, les prix, les marges, etc. Accepter le contrôle sur le respect de ces principes, à chaque étape du processus.

En plus, il existe des moyens pour intégrer les différentes parties prenantes (*stakeholders*), particulièrement les femmes, dans le commerce mondial et dans les processus formels de prise de décision, bien que le cadre légal puisse être limitant (Tadros et Malo 2002). Un tel désir d'inclusion et d'égalité de genre requiert donc une certaine transformation du modèle entrepreneurial qui peut être associatif ou coopératif. Or l'entrepreneuriat social et solidaire des femmes, en produisant des produits éthiques, fait preuve d'originalité surtout dans le sens du commerce équitable pour une participation équitable à l'échange international. Il permet de mobiliser d'autres ressources et produits que ceux rencontrés habituellement dans une entreprise marchande. Des contrats de partenariat entre les entreprises du Nord et du Sud et des statuts mieux élaborés et adaptés aux spécificités des entreprises sociales et solidaires du commerce équitable pourraient permettre de relever les défis de cette nouvelle forme d'entrepreneuriat et de cette nouvelle façon de commercer, d'échanger qui intégrerait l'approche genre.

Le commerce équitable a des limites. Ce n'est pas de la « charité », se défend une productrice malienne de coton labellisé *Max Havelaar*. « Nous travaillons dur et élaborons un produit de très bonne qualité pour lequel nous recevons une rémunération juste ». Le « prix juste » est-il défini par le producteur ou le distributeur ? Dans les chiffres cités plus haut, peut-on remarquer que les millions d'euros issus du commerce équitable ne retournent pas dans les pays du Sud producteurs ? Une contrainte est aussi le fait que les producteurs qui souhaitent être labellisés n'ont vraiment pas de marge de manœuvre d'autant plus qu'il y a déjà un cahier de charges et des règles de production à respecter.

De plus, la majorité des produits éthiques du commerce équitable sont destinés à l'exportation. On retombe donc dans un « cercle vicieux » dans lequel les productions du Sud sont fonction de la demande du Nord. Le commerce équitable envisage la transformation de certains produits sur place et d'autres ailleurs. Il crée certes plus d'emplois dans les pays du Sud, mais beaucoup plus d'emplois fortement rémunérés et plus de richesses dans les pays du Nord qui refusent de baisser leurs différentes taxes.

Notes

1. L'entrepreneuriat social et solidaire n'est pas un concept stable. C'est une notion qui se modifie, qui évolue et qui se complexifie dans le temps et dans l'espace. En effet, elle se positionne en réponse aux mutations des systèmes d'échange, des systèmes économiques, sociaux, écologiques et techniques dominants. L'économie sociale et solidaire regroupe au Cameroun les coopératives, les groupes d'initiative commune, les groupements d'intérêt économique, les mutuelles, les organisations paysannes, les organisations non gouvernementales et les associations qui produisent des biens et services. Ses différentes composantes adhèrent à certains principes fondateurs et respectent des règles de fonctionnement qui fondent leur unité et leur spécificité : l'épanouissement de la personne humaine et sa primauté sur le capital, le développement de la production et de l'échange au service de la satisfaction des besoins et non de la valorisation des capitaux, le caractère démocratique de la gestion, l'indépendance à l'égard des pouvoirs publics, la libre adhésion des personnes.
2. Ces petits producteurs sont totalement démunis face à des multinationales qui imposent leur prix et leurs conditions de travail. Ils sont incapables d'élaborer des stratégies de développement à long terme (diversification, investissement, amélioration des techniques de production, etc.). Le développement est bloqué, la situation précaire et les écarts se creusent.
3. Le développement durable apparaît comme une nouvelle forme de développement de l'humanité qui respecte l'environnement global et les équilibres écologiques fondamentaux qui régissent tant les milieux continentaux

- qu'océaniques. L'objectif final est de répondre aux besoins actuels sans compromettre l'aptitude des générations futures à répondre aux leurs.
4. Nous nous sommes largement inspirés dans cette partie des travaux de Mark Lansky (2000 et 2001).
 5. Pour la synthèse des références bibliographiques sur cette question, voir Korabik (1999).
 6. Le récent débat sur le travail de nuit des femmes montre que la question de John Stuart Mill sur la justice reste d'une frappante actualité. D'après lui, depuis plus de 130 ans, on a posé la question suivante : la justice peut-elle tolérer que l'« on refuse aux femmes la part d'honneur et de distinction qui leur revient, et qu'on leur refuse le droit qui échoit à tous les êtres humains de choisir leur profession [...] selon leur inclination et à leurs propres risques ».
 7. Pour une analyse et un examen détaillés se référer aux contributions de Paul Collier, Ingrid Palmer et d'autres auteurs sur ce sujet. Voir aussi les travaux de Razavi et Miller (1995) et Razavi (1997).
 8. En 1999, l'IDSH a été calculé par le PNUD pour 103 pays. Ainsi pour évaluer les inégalités entre sexes, deux comparaisons sont généralement distinguées : la valeur de l'IDSH d'un pays comparée avec celle de son IDH et le classement de ce pays selon l'IDSH par rapport à son classement selon l'IDH. Autrement dit, lorsque l'IDSH est proche de l'IDH, il y a moins d'inégalité entre les hommes et les femmes. Dans tous les pays, l'IDSH est inférieur en valeur à l'IDH, ce qui veut dire que, pour l'échantillon de pays en question, il y a des inégalités entre les hommes et les femmes. Lorsque le classement de l'IDSH est inférieur au rang obtenu pour l'IDH, cela signifie que les avancées moyennes dans le développement humain ne sont pas réparties équitablement entre les hommes et les femmes. Lorsque se produit le contraire, on a un développement humain réparti de façon plus équitable entre les deux sexes.
 9. Pour de plus amples explications et précisions, voir PNUD (1999).
 10. La mondialisation est un état du monde dominé par une libéralisation poussée des économies et des firmes dont la logique réside dans la réalisation de leurs objectifs, leurs intérêts et leur pérennité.
 11. Max Havelaar est l'un des principaux labels européens, très implanté aux Pays-Bas, en Suisse et en France notamment. Cette structure agit pour développer le commerce équitable dans près de 20 pays producteurs et garantit 6 catégories de produits : principalement le café mais aussi le miel, la banane, le cacao, le thé et le sucre.
 12. Le partenariat s'établit aussi dans le domaine de la formation. En effet, les artisans du Sud reçoivent de leurs partenaires du Nord des formations dans le but de respecter les normes de production et d'améliorer la qualité et la traçabilité des produits.

Références

Albert, O., 1998, « Le double objectif du commerce équitable » et « Des partenaires-producteurs au Sud », Pour un commerce équitable : expériences et propositions

- pour un renouvellement des pratiques commerciales entre les pays du Nord et ceux du Sud, Paris : Éditions Charles Léopold Mayer : 15-18 et 45-61.
- BIT, 2000, *Genre! Partenaires et égaux*, Genève, Bureau de l'Égalité entre Hommes et Femmes.
- Blackden, C. M. et Bhanu, C., 1999, Inégalité des sexes, croissance et réduction de la pauvreté, Programme spécial d'assistance pour l'Afrique, Rapport sur la pauvreté en Afrique subsaharienne de 1998, Washington : Banque mondiale.
- Boncler, J., 2002, « L'économie solidaire : une nouvelle forme d'entrepreneuriat ? », Actes du 2e Congrès de l'Académie de l'Entrepreneuriat, des 17 et 18 avril 2002, Bordeaux : 77-95.
- Boserup, E., 1983, *La femme face au développement économique*, Paris : PUF.
- Brown, M. B. et Adam, S., 1999, « Le commerce équitable dans les échanges Nord-Sud », J. Defourny, Develterre P. et B. Fonteneau (sous la direction de), *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Belgique : De Boeck Université : 278 p.
- Caubergs, L., 1997, « Les femmes entrepreneurs et les ONG d'appui en Afrique subsaharienne : un éloge de la diversité et de la complexité », Rapport final : Recherche-Action sur l'entrepreneuriat féminin en Afrique subsaharienne, Leuven, ATOL : 125 p.
- Korabik, K., 1999, « Sex and gender in the new millennium », G. N. Powell (ed.), *Handbook of gender and work*, Powell G. Thousand Oaks, Sage: 3-16.
- Lansky, M., 2000, « Du genre, des femmes et de tout le reste », Partie I, *Revue internationale du Travail*, vol. 139, n° 4 : 539-566.
- Lansky, M., 2001, « Du genre, des femmes et de tout le reste », Partie II, *Revue internationale du Travail*, vol. 140, n° 1 : 95-131.
- Lesdain, S. B., 1999, *Femmes camerounaises en région parisienne*, Paris : L'Harmattan.
- PNUD, 1999, *Rapport mondial sur le développement humain*, Paris : Éditions de Boeck et Larcier.
- Polanyi, K., 1985, *La grande transformation*, Paris : Gallimard.
- Prades, J., 1985, *La création - destructrice*, Paris : L'Harmattan.
- Razavi, S. et Miller, C., 1995, « From WID to GAD: conceptual shifts in the women and development discourse » [Document de travail UNSRID n°1, Quatrième Conférence mondiale des Nations Unies sur les Femmes, février, Genève].
- Razavi, S., 1997, « Fitting gender into development institutions », *World Development*, Oxford, vol. 25, n°7, juillet: 1111-1125.
- Rispal, H., 2002, « Entreprendre en économie solidaire », Actes du 2e Congrès de l'Académie de l'Entrepreneuriat, des 17 et 18 avril 2002, op. cit. : 277-289.
- Sen, A., 1985, *Commodities and capabilities*, Amsterdam/New-York: Oxford University Press.
- Sen, A., 2000, *Repenser l'inégalité* (Inequality reexamined, 1992), Paris : Le Seuil.
- Sen, A., 2000, *Un nouveau modèle économique: Développement, justice, liberté*, Paris : Éditions Odile Jacob.

- Tadros, C. et Malo, M. C., 2002, « Commerce équitable, démocratie et solidarité : Equal Exchange, une coopérative exceptionnelle au Nord », *Revue Nouvelles pratiques sociales*, Vol. 15, numéro 1 : 17 p.
- Tchamanbe, D. L., 1999, « La femme camerounaise face aux enjeux économiques du XXI^e siècle » [Communication au Colloque sur « Femmes, leadership et développement : un regard prospectif sur le 21^{ème} siècle », organisé par le MINCOF, Yaoundé, mai].
- Tchamanbe, D. L. et Tchouassi, G., 2003, « Femmes camerounaises : renforcement de leurs capacités entrepreneuriales par la formation », B. Ponsoon et M. Niculescu, (sous la direction de), « La formation à l'entrepreneuriat », Actes des VII^{es} Journées scientifiques du Réseau Entrepreneuriat de l'AUF, Ile Maurice, 4-6 juillet 2001 : 167-176.
- Tchouassi, G., 2000, « Femmes entrepreneurs au Cameroun : une approche par les récits de vie », *Revue congolaise de Gestion*, Numéro double 02-03, janvier-décembre : 63-77.
- Tchouassi, G., 2000, « Les comportements d'épargne des femmes au Cameroun : une analyse à partir de leurs récits de vie », *African Review of Money, Finance and Banking*, Supplementary issue of Saving and Development : 117-133.
- Tchouassi, G., 2002, « Entreprendre au féminin au Cameroun : possibilités et limites », Actes du 2^e Congrès de l'Académie de l'Entrepreneuriat, des 17 et 18 avril, op. cit. : 509-521.
- Tchouassi, G., 2002, « Épargne des femmes au Cameroun : épargne individuelle, épargne collective ou épargne solidaire » [Communication aux deuxièmes rencontres inter-universitaires sur le thème « Sens et portée de l'économiesolidaire », Lyon, 5-7 février].
- Touna Mama, 1998, (sous la direction de), *La Mondialisation et l'économie camerounaise*, Yaoundé : Édition Saagraph-Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Sites Internet consultés :
- www.andines.com
 - www.artisans-du-soleil.com
 - www.artisansdumonde.org
 - www.bouticethic.com
 - www.EDEA.fr
 - www.equalexchange.com
 - www.penserpouragir.org
 - www.solidarmonde.fr



Afrique et Développement, Vol. XXXII, No. 1, 2007, pp. 161–187
© Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en
Afrique, 2007 (ISSN 0850-3907)

Commerce et système d'information : le cas des vendeurs de pagnes à Brazzaville (Congo)*

Mathias Marie A. Ndinga**

Résumé

L'article a pour objet l'analyse de la place et de l'incidence des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) dans le commerce des pagnes à Brazzaville. L'investigation est effectuée suivant trois axes : l'accès, les modalités d'utilisation et l'analyse d'impact. Il ressort des différentes analyses que le niveau d'accès aux TICs est bas lorsque l'on considère l'ensemble des vendeurs ou seulement les hommes ou les femmes ; bien que le pourcentage des hommes y soit supérieur à celui des femmes. Les TICs sont très peu utilisées surtout dans les relations entre les consommateurs et les vendeurs (grossistes et détaillants). L'utilisation des TICs pour faire circuler l'information entre les différents intervenants sur ce marché a montré des différences importantes entre les hommes disposant d'un téléphone mobile, d'une part, et entre les hommes et les femmes, d'autre part. En ce qui concerne l'incidence des TICs sur le commerce des pagnes, l'on a relevé que les proportions des vendeurs de pagnes qui perçoivent les gains dus aux TICs sont faibles. C'est toujours dans le

* Ce texte fait suite à ma participation à l'institut sur le genre organisé par le CODESRIA en 2002. Il a bénéficié d'un soutien financier du CODESRIA à qui j'adresse tous mes remerciements. Ces derniers s'adressent également aux attachés de recherche du CREP qui ont pris part à la réalisation de l'enquête. Il s'agit de Boukaka Nzongana Homère Rosian, Badila Fustel Romaric et Mbou Likibi Symphorien Gaspard. Enfin, je remercie les directeurs de l'institut sur le genre 2002 (Sheila Bunwaree et Jean-Bernard Ouédraogo) et les lecteurs anonymes pour leurs commentaires qui ont été des plus précieux. Je reste toutefois seul responsable d'éventuelles insuffisances de ce texte.

** Centre de Recherche et d'Études Prospectives, Université de Brazzaville, Congo. E-mail : ndinga01@yahoo.fr

groupe des hommes que les résultats sont importants par rapport à celui des femmes. L'analyse économétrique a révélé que c'est l'utilisation des TICs dans les relations avec les fournisseurs qui a un impact significatif sur les recettes journalières. Enfin, les orientations de politique ont été formulées pour permettre une large diffusion des TICs et leur maîtrise par les populations en général et les vendeurs de pagnes en particulier.

Abstract

This paper seeks to establish the impact of information and communication technologies (ICTs) on the trade in wrapper cloth in Brazzaville, Congo. The study focused on access, use and impact and concluding that the level of access is low in general and for men and women taken separately, although men have more access than women. There is very little evidence of ICT use in dealings between consumer and traders (wholesalers and retailers alike). There is significant difference in ICT use between men who have mobile phones on the one hand, and between men and women on the other hand. Among traders in wrapper cloth, the proportion who perceive access to ICT as beneficial to the gains they make is low. Results are more encouraging amongst men than women, with econometric analysis showing a significant impact of ICTs on daily earnings in dealings with suppliers. Finally, the policy is to encourage widespread use of ICTs by the population in general, and by wrapper cloth traders in particular.

Introduction

Développées dans les pays avancés dans les années 1980, les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) constituent aujourd'hui l'un des principaux vecteurs de la mondialisation. Ces technologies (le numérique, l'Internet, le téléphone portable,...) ont ouvert une nouvelle ère d'interdépendance des réseaux qui bouleversent le mode de création, de diffusion et d'utilisation de la technologie.

Cette dernière qui est représentée par la transformation des conditions de la production et des échanges induits par la diffusion des Technologies de l'Information et de la Communication s'est développée progressivement en Afrique dans les années 1990. Les TICs, les plus utilisées sont : le téléphone mobile et l'Internet à petite échelle. En effet, le continent africain comptait à peine deux (2) millions d'utilisateurs de téléphones portables en 1999 et devrait compter trente (30) millions en 2001 soit près d'une fois et demi le nombre de lignes fixes.

En 2005, cent (100) millions d'abonnés de téléphones mobiles sont attendus (Marot 2001). S'agissant de l'Internet, poursuit le même auteur, l'Afrique est au début de sa révolution. On estime à 4,4 millions le nombre d'utilisateurs d'Internet sur le continent début 2001 (Afrique du Sud et pays maghrébins surtout), soit 0,5 pour cent des connections mondiales contre 50 pour cent

pour les pays développés. Le niveau de diffusion devrait atteindre 1 pour cent seulement en 2005. Ces chiffres illustrent, pour le téléphone mobile et l'Internet, une diffusion à deux vitesses sur le continent : accélérée pour le portable et lente pour l'Internet. Ce constat est également valable pour la République du Congo (Brazzaville).

En effet, en République du Congo, à la faveur de la libéralisation du marché depuis 1997, le téléphone cellulaire s'est fortement développé. Sur les 108 400 abonnés aux différents réseaux téléphoniques, 95 pour cent le sont par le mobile (*Marchés tropicaux* 2001). Trois opérateurs sont présents sur le marché congolais : Cyrus, Celtel et Libertis. À ces trois opérateurs on peut ajouter l'Office national des Postes et Télécommunications (ONPT) pour le fixe. Quant à l'Internet, il est encore balbutiant avec à peine une centaine de Cybercafés dans le pays (principalement à Brazzaville et à Pointe-Noire). Jusqu'à ces derniers mois, le serveur fournisseur d'accès était Congo Net, filiale de l'ONPT dont les connections passent via l'Afrique du Sud. Il a été rejoint en juin 2001 par la société panafricaine Afripa-télécom et par Celtel-télécom.

Cet article est justifié par la nécessité de vérifier si ces Technologies de l'Information et de la Communication ont les mêmes effets à Brazzaville qu'ailleurs dans le monde et surtout si elles sont réductrices ou amplificatrices des inégalités entre genre dans le commerce des pagnes. Le choix de cette dernière activité se justifie par le fait que le commerce des pagnes a la spécificité d'impliquer autant les hommes que les femmes. S'agissant des femmes, elle a donné lieu à une classe de femmes appelée « Les mamans de Lomé », du nom de la ville où elles s'approvisionnent, le Congo ne produisant plus de pagnes.

Ainsi, la problématique qui sous-tend cette réflexion sur l'incidence des TICs dans le commerce des pagnes à Brazzaville découle à la fois du contexte de mondialisation caractérisé par le développement des TICs et de l'accélération des changements qui interviennent dans les relations entre hommes et femmes dans les sociétés africaines (Locho 1996). C'est pourquoi l'investigation s'articule autour des interrogations suivantes : Qu'est ce qui détermine l'accès aux TICs des hommes et des femmes qui exercent cette activité ? Quel est le degré d'utilisation des TICs par les vendeurs de pagnes à Brazzaville ? Qu'est ce qui diffère les hommes et les femmes dans l'accès et l'utilisation des TICs dans l'exercice de leur activité ? Quel est le rôle des TICs dans le commerce des pagnes à Brazzaville ?

Au regard de ces préoccupations, l'objectif principal poursuivi par la présente recherche est l'analyse de la place et l'incidence des TICs dans le commerce des pagnes à Brazzaville. La recherche est effectuée suivant trois

axes. Avant d'étudier l'incidence des TICs dans le commerce des pagnes, il est indispensable de procéder à une analyse des conditions d'accès, et de procéder à une étude des modalités d'utilisation des TICs dans cette activité, car ces deux premiers axes déterminent l'incidence des TICs sur le commerce des pagnes.

L'observation de la réalité quotidienne des hommes et des femmes qui évoluent dans le commerce des pagnes à Brazzaville amène à soutenir que l'accès aux technologies de l'information et de la communication est inégal à au moins deux niveaux : vertical (hommes-femmes) et horizontal (hommes-hommes et femmes-femmes). On y relève également des différences d'utilisation. Ces différences sont dues principalement au manque de formation et aux coûts des équipements. Il est aussi soutenu que les Technologies de l'Information et de la Communication, par l'accès facile à l'information qu'elles permettent, contribuent à la réduction des coûts et améliorent la qualité des services aussi bien au niveau des hommes que des femmes.

Le présent article s'articule autour de la présentation de l'approche du genre utilisée dans l'analyse et la méthodologie de la collecte des données de terrain. Ensuite sont analysées les questions relatives à l'accès aux TICs et les différentes modalités de leur utilisation. Enfin, il est fait un examen des incidences des TICs.

L'approche « genre », observation du champ d'étude et modes d'investigation

Il est indispensable de procéder à la présentation du mode d'approche utilisé dans la présente étude ainsi que la méthodologie de collecte des données ayant servi à l'analyse. En effet, L'approche en termes de genre qui est privilégiée dans cette étude est le résultat d'une évolution dans la manière d'aborder les problèmes des femmes. L'approche "Gender and Development" succède aux approches *Women in Development* et *Women and Development*, auxquelles on reproche principalement d'impliquer que le problème de fond est constitué par les femmes alors qu'il s'agit bien plus de l'allocation des ressources entre les hommes et les femmes (Bisilliat 2000). C'est ainsi que les approches précédentes ont été remises en cause et l'utilisation de l'approche Gender and Development s'est peu à peu répandue.

L'approche Gender and Development peut être utilisée pour analyser les rapports sociaux, en intégrant leurs différences, leurs complémentarités, leurs synergies et parfois leurs conflits. Le genre permet de prendre en compte les relations de pouvoir inégales entre hommes et femmes au sein de la société et de reconnaître qu'elles sont responsables d'un partage inéquitable des ressources, des responsabilités et du pouvoir entre femmes et hommes.

L'analyse différenciée par genre permet aussi de prendre en compte d'autres catégories de concernés et d'autres spécificités car les catégories hommes et femmes ne sont pas homogènes : tranches d'âge, ethnicité, statut dominant / dominé, niveau de richesse / pauvreté, religion, catégories socio-professionnelles, etc.

L'analyse des différences socio-économiques et de genre des populations concernées par une intervention de développement est un préalable à une analyse complète des problèmes qui conditionnent largement la qualité d'un projet de développement. Dans le cadre de la présente étude, l'analyse en terme de genre permet d'intégrer la prise en compte des dynamiques de changements sociaux dans une situation de mondialisation marquée par le développement des TICs, et le suivi ultérieur de leur évolution, notamment au regard de la réduction ou de l'aggravation des disparités entre hommes et femmes dans le commerce des pagnes en particulier.

Cette approche peut être associée à l'approche néoclassique du marché. En effet, il y a lieu de relever que sur le plan économique l'analyse du marché a connu des développements importants depuis l'article précurseur de George Akerlof (1970) sur les problèmes posés par l'absence d'information sur le marché. Ce dernier qui constitue notre champ d'investigation est passé dans l'analyse néoclassique d'une situation de parfaite information (le tâtonnement walrasien) à une situation d'information asymétrique caractérisée par la sélection adverse et / ou l'aléa de moralité. Ainsi, l'acquisition de l'information peut conférer à un agent une position dominante par rapport à son concurrent. C'est dans cette perspective que les théories de l'information seront utilisées dans l'analyse du marché des pagnes à Brazzaville.

En ce qui concerne la collecte des données, il y a lieu de mentionner d'abord qu'à différents niveaux de cette recherche, il est fait usage aussi bien des données primaires que des données secondaires. En tenant compte de l'objet de la présente étude à savoir la place et l'incidence des TICs dans le commerce des pagnes à Brazzaville, la méthodologie suivante basée sur deux modes d'investigation a été appliquée.

La recherche documentaire qui a consisté en l'exploitation des informations diverses à partir d'une analyse du contenu de la documentation disponible sur les TICs dans le commerce en général et le commerce des pagnes en particulier. Ont donc été recensés : les documents de recherche, les articles et tout autre document en relation avec l'objet de cette recherche. Elle s'est faite au niveau des différents organismes, institutions, ministères, notamment celui en charge des questions féminines.

L'enquête de terrain, réalisée dans une perspective pluridisciplinaire et participative, a permis d'avoir des informations sur les changements intervenus dans l'approvisionnement et la vente des pagnes à la suite de la mondialisation,

notamment le développement des TICs. L'observation préliminaire de l'environnement dans lequel se déroule le commerce des pagnes a permis la collecte d'un certain nombre d'informations sur les effectifs, les regroupements associatifs, les regroupements par bloc dans les marchés et le nombre de points de communication.¹

S'agissant des effectifs, il convient d'abord de relever qu'au moment du passage des enquêteurs tous les vendeurs ne pouvaient pas être présents sur le marché. Sur les vendeurs absents, les renseignements ont été obtenus auprès des vendeurs présents. Ils portent sur leurs sexes et leurs emplacements. Malgré cet effort, il est fort probable que des vendeurs isolés et / ou absents au moment de ce passage n'ont pas été pris en compte. Cependant cette erreur était très minime dans la mesure où en confrontant les chiffres obtenus à ceux des différents comités de marché, ceux obtenus par les enquêteurs étaient toujours en dépassement de deux à trois vendeurs.

Cette première activité qui a consisté en l'observation du champ d'étude a permis de faire le constat suivant lequel, les hommes sont minoritaires dans la vente des pagnes sur les différents marchés de Brazzaville. Il représente à peine un pourcentage de 10,71 pour cent du total des vendeurs de pagnes recensés. En considérant les marchés de manière séparée, les hommes sont absents dans la vente des pagnes dans les marchés de Bourreau, Commission et de Ouenzé. Leur participation est plus importante dans les marchés de Mougali, de Mikalou et de Bouémba où ils atteignent 20 pour cent et plus. Au regard de ce premier constat, il peut être avancé que le commerce des pagnes est une activité presque exclusivement féminine à Brazzaville.

La configuration des effectifs observés sur le marché donne la répartition suivante des 140 vendeurs de pagnes interrogés : 14 au marché de Poto-poto, 8 au marché de Talangaï, 12 au marché de Bouémba, 1 aux marchés « Commission » et « Bourreau », 60 au marché de Mougali, 25 au marché de Ouenzé et 60 au marché de Total.

En ce qui concerne la disposition des vendeurs de pagnes dans les différents marchés, il a été observé également que les vendeurs de pagnes se regroupaient par bloc dans les plus grands marchés. C'est ainsi qu'au marché de Total il a été enregistré trois (3) blocs de vendeurs de pagnes composés chacun de 55, 20 et 12 vendeurs. Au marché de Ouenzé, deux principaux blocs de 18 et 24 vendeurs de pagnes ont été répertoriés et auxquels il faut ajouter un regroupement de 4 vendeurs isolés dans un coin du marché. Le marché de Poto-poto comprend quant à lui un bloc de 13 vendeurs et un regroupement de 6 vendeurs. Dans le reste des marchés, il a été observé des regroupements de vendeurs sur 2 à 6 tables de suite.

L'observation préliminaire du champ de cette étude nous a permis également d'identifier quelques organisations des vendeurs de pagnes. Au

marché de Poto-poto, les vendeurs de pagnes sont regroupés dans une coopérative créée en 1982. Elle comprend dix-neuf membres dont deux (2) hommes et dix-sept (17) femmes. Elle est dirigée par madame Marie T. qui est vendeuse de pagnes depuis 1981.

Une autre coopérative a été identifiée au marché Total. Elle est composée de soixante (60) membres et est de ce fait la plus grande. Elle est dirigée par madame Gertrude B. Dans les autres marchés, il a été identifié des organisations qui ne sont pas aussi structurées comme dans les deux marchés déjà cités, mais dont les vendeurs de pagnes ont leur président. Son rôle se limite en général à servir de relais entre le comité de marché et les vendeurs de pagnes.

Toujours en rapport avec l'objet de cette étude, l'attention a été portée sur les points de communication dans et autour des différents marchés. Plus précisément la démarche a consisté ici à dénombrer les cybercafés et les cabines téléphoniques dans les marchés et sur les avenues et les ruelles qui délimitent ces différents marchés.

Ce travail préliminaire a permis de faire deux constats sommaires quant au niveau de pénétration des technologies de l'information et de la communication. Le premier est l'évolution à deux vitesses de l'Internet (très lente) et du téléphone mobile (très vite). Le marché « Total » qui est le plus grand de la ville compte trois cybercafés, ceux de Mougali et de Poto-poto, deux chacun, tandis que celui de Talangai n'en possède pas. Les chiffres obtenus au niveau des cybercafés laissent penser que l'Internet n'est pas encore un phénomène de grande ampleur d'autant plus que le marché et ses abords devraient être des lieux privilégiés de leur présence en raison de l'importance des transactions. Le nombre de cabines téléphoniques est plus important (50 au marché « Total », 30 au marché de Poto-poto et 28 au marché de Mougali), mais ce qui est intéressant c'est le fait que ces cabines fonctionnent en majorité avec le téléphone mobile, qui selon certains propriétaires est plus rentable que le téléphone fixe.

Le deuxième constat est que les points de communication sont plus importants dans les grands marchés (Total, Poto-poto, Mougali, Ouenzé et Talangai). Les marchés périphériques (Bouémba et Mikalou) sont ceux qui ont le moins de points de communication. Ce deuxième constat nous amène à avancer que le niveau d'activité tout comme le niveau de développement déterminent l'accès aux TICs. Mais au-delà de ces considérations, il faut dire que la présence même modeste de ces points de communication permet aux commerçants qui ne disposent pas de moyens personnels de communication d'accéder à ces outils. D'où l'importance d'examiner de manière plus approfondie les questions relatives à l'accès aux TICs.

L'accès des vendeurs de pagnes aux TICs

La nécessité d'aborder ce thème par les questions liées à l'accès se trouve justifiée dans la mesure où la mondialisation, qui a pour vecteur les technologies de l'information et de la communication n'est pas un phénomène linéaire. Les inégalités qui l'accompagnent amènent certains auteurs comme Edem Kodjo (2000) à dire que dans ce nouveau monde de l'information et de la communication, placé sous le signe de la concurrence et du profit, les groupes défavorisés – que ce soit à l'intérieur de chaque société ou au niveau international – risquent de se retrouver exclus, à moins que nos États ne mettent en place des politiques claires et imaginatives afin de bénéficier des retombées de la révolution en cours. Ainsi, l'analyse des questions d'accès dans le cadre du commerce des pagnes permet d'avoir un premier éclairage sur la situation des hommes et des femmes évoluant dans cette activité. Trois points constituent la pierre angulaire de cette analyse. Le premier point est consacré à l'évaluation du degré de pénétration des TICs dans cette activité. Le second point est consacré à l'analyse des déterminants de l'accès aux TICs et le troisième est axé sur des contraintes.

Le degré d'accès des vendeurs de pagnes aux TICs

En se référant à tous les gains que les Techniques de l'Information et de la Communication sont supposées apporter au domaine des services, de manière théorique, il y a lieu de dire que le degré d'accès des vendeurs de pagnes est dans l'ensemble très faible. Les résultats de l'enquête montrent que moins de 50 pour cent des vendeurs de pagnes sont détenteurs du téléphone mobile. Autrement, un peu plus de la moitié des vendeurs de pagnes ne sont pas encore détenteurs d'un téléphone mobile. Un autre constat est que ce résultat d'ensemble ne laisse pas apparaître les disparités entre les groupes. En effet, la lecture sous cet angle permet de mettre en évidence ce que l'on peut déjà qualifier de « masculinisation »² du téléphone mobile dans le commerce des pagnes.

Pour mieux saisir ce phénomène de « masculinisation » du téléphone mobile dans le commerce des pagnes, un intérêt a été porté sur le mode d'acquisition du téléphone mobile. L'enquête a révélé que 81,8 pour cent des hommes ont acheté eux-mêmes leurs téléphones, alors que ce pourcentage n'est que de 46, pour cent pour les femmes. Plus encore, en s'intéressant à la provenance du téléphone offert, les résultats de l'enquête suggèrent que 56,7 pour cent des vendeurs de pagnes aient reçu des téléphones offerts par des conjoints, 31,03 pour cent par des parents et 10,34 pour cent par des amis.

Les résultats par groupe ont montré également d'importantes disparités entre les deux groupes. Les téléphones portables offerts aux hommes

proviennent essentiellement des parents et des amis à pourcentage égal de 50 pour cent. S'agissant des femmes, les téléphones reçus proviennent essentiellement des conjoints (62,96 pour cent), suivis des parents (29,63 pour cent) et enfin des amis (7,41 pour cent). Cet ensemble de résultats apporte le premier éclairage suivant lequel l'accès au téléphone portable est beaucoup plus facile aux hommes plutôt qu'aux femmes.

Au niveau de l'Internet, il a été retenu comme indicateur le pourcentage des vendeurs possédant ou non une adresse électronique. Sur le choix de cet indicateur il y a lieu de dire que contrairement à la possession d'un ordinateur ou d'une ligne Internet personnelle qui sont difficile à acquérir, l'adresse électronique s'obtient à un prix allant de 500 à 750 F CFA³.

Ainsi, sans des connaissances en informatique, une personne peut naviguer via l'assistance qui lui est offerte par les maisons services. Mais malgré cette facilité, la situation est encore beaucoup plus critique tant pour les hommes que pour les femmes. Les résultats de l'enquête sur ce sujet montrent que la proportion des vendeurs de pagnes disposant d'une adresse électronique est très faible (1,4 pour cent). Lorsque l'on considère le groupe des femmes, cette proportion n'atteint pas 1 pour cent. Au niveau des hommes elle est de 6,3 pour cent. Ici encore les hommes sont les plus importants à accéder à l'Internet. L'accès au téléphone mobile comme à l'Internet est faible. Pour améliorer ce niveau d'accès, il est indispensable de connaître ses déterminants les plus significatifs au niveau individuel et au niveau global.

Les déterminants de l'accès aux TICs au niveau des vendeurs de pagnes

L'analyse précédente a montré que le taux de pénétration des TICs, notamment du téléphone mobile, n'est pas non plus élevé au regard de l'importance que l'on attribue à cette innovation dans ce genre d'activité. Dans le but d'identifier les déterminants les plus significatifs c'est-à-dire sur lesquels une action peut être menée afin d'améliorer le taux de pénétration, un modèle logistique binaire a été estimé. Il relie une variable binaire prenant la valeur 1 lorsque le vendeur de pagnes dispose d'un téléphone mobile et 0 autrement et un ensemble de variables que l'on peut classer en trois catégories. Le premier type de variables se rapporte aux aspects démographiques. Il s'agit le l'âge du vendeur et de son sexe.

Le deuxième type de variables a trait à l'éducation. Il a été retenu le niveau d'instruction du vendeur de pagne et le diplôme le plus élevé de ce dernier. Enfin le troisième type de variables se rapporte à l'activité. Il s'agit de la recette moyenne journalière et de la localisation des fournisseurs locaux ou étrangers.

Les résultats de l'estimation du modèle permettent de faire quelques commentaires. Premièrement, la qualité de la régression est relativement bonne, la capacité de prédiction du modèle est de 76 pour cent. S'agissant du test du ratio de vraisemblance, la statistique de Khi-deux (χ^2) qui est de 33,787 est significative au seuil de 5 pour cent. Ce résultat suggère que soit rejetée l'hypothèse nulle, autrement il existe au moins un coefficient différent de zéro.

Deuxièmement, toutes les variables retenues dans l'analyse sont au moins significatives au seuil de 5 pour cent. On remarque que le fait d'être une femme a un impact négatif et significatif sur la probabilité d'occurrence; celle pour un vendeur de pagnes d'accéder au téléphone mobile. Le niveau d'instruction a un effet significatif, plus important que les autres variables, sur la probabilité d'avoir un téléphone portable.

Les contraintes liées à l'accès aux TICs au niveau des vendeurs de pagnes

En dépit du retard évident du pays dans la diffusion des Technologies de l'Information et de la Communication, certains progrès ont été réalisés, notamment dans la prise de conscience de l'importance de l'infrastructure en télécommunication. Ces efforts demeurent insuffisants et une fraction importante de la population reste privée d'accès aux TICs. Ces problèmes vont freiner considérablement la diffusion de ces technologies au sein des couches sociales défavorisées à court et moyen terme.

. Du fait de leur imbrication les uns dans les autres, ils sont présentés sans faire la distinction entre ceux qui sont liés à l'offre ou à la demande. Un de ces problèmes demeure le coût d'acquisition des équipements.

En effet, comme l'a révélé l'enquête, aucun vendeur de pagnes n'a une ligne Internet personnelle à domicile. Cela est en partie dû à l'équipement de base. Les produits informatiques sont à un prix qui exclut cette catégorie de la population. Un ordinateur de bureau neuf est à un prix avoisinant un (1) million de F CFA. En plus, pour un abonnement Internet personnel, il faudrait déboursier une somme mensuelle de 49 000 F CFA, ce qui est difficilement supportable par des vendeurs de pagnes et particulièrement les détaillants dont les marges de bénéfice sont de 250 F à 500 F CFA par pagne.

S'agissant du téléphone mobile, il y a une diffusion considérable au regard du nombre d'abonnés au niveau des trois opérateurs. Une analyse des tarifs permet de mettre en exergue d'autres contraintes, notamment celle qui ne permet pas aux opérateurs de mettre à la disposition des populations des appareils à un prix relativement abordables.

Les prix de revient des téléphones mobiles de 39 000 et 55 000 F CFA que proposent les deux opérateurs ne sont toujours pas à la portée de toutes les couches sociales. Ces prix restent en effet élevés au regard du revenu des populations pauvres. L'étude réalisée par le Réseau de Recherche sur les Politiques sociales en Afrique de l'Ouest et du Centre (RPSA/AOC 1998) révèle que la taille moyenne d'un ménage est de 6 personnes à Brazzaville. En outre l'étude estime que le revenu moyen mensuel par tête d'un ménage très pauvre est de 31.284 F CFA ; celui d'un ménage pauvre est de 70 380 F CFA et celui d'un ménage non pauvre est de 185 556 F CFA.

La lecture que l'on peut faire de ces chiffres est que le prix le plus bas d'un appareil en promotion représente 124,66 pour cent du revenu moyen mensuel par tête d'un ménage très pauvre. Il représente 55,41 pour cent dans le cas d'un ménage pauvre et 21,08 pour cent dans le cas d'un ménage non pauvre. Pour un vendeur de pagnes appartenant à la couche sociale des personnes très pauvres et qui épargne 1/3 de son revenu⁴ c'est-à-dire 10 428 F CFA, l'achat d'un téléphone mobile au prix de 39 000 F CFA correspondrait à environ quatre (4) mois d'épargne. Le même calcul avec la même hypothèse pour les vendeurs de pagnes appartenant à la couche des personnes pauvres correspondrait à environ deux (2) mois d'épargne.

Ces calculs montrent à quel point l'accès au téléphone mobile est difficile pour les couches sociales pauvres. On peut donc avancer sans grand risque de se tromper que l'explosion du téléphone mobile atteint essentiellement les ménages non pauvres qui, selon l'étude citée ci-avant, représente 56,1 pour cent des ménages à Brazzaville. En d'autres termes, le nombre élevé d'abonnés constaté au niveau des différents opérateurs est le fait des ménages non pauvres qui multiplient le nombre d'appareils afin de satisfaire chacun de ses membres.

S'agissant du prix du téléphone et de sa rigidité à la baisse, Monsieur Omère I., consultant auprès des deux opérateurs, donne une explication du phénomène. Pour lui, en effet, il existe une tranche de la population composée des cadres moyens, les commerçants et les étudiants qui ne peuvent acquérir un équipement d'un montant supérieur à 35 000 F CFA du fait de leur faible pouvoir d'achat. Mais, suivant les données récentes en sa possession, un équipement bas de gamme, sorti de l'usine coûterait environ 40 000 F CFA. Il apparaît de toute évidence qu'avec les charges annexes liées à l'acquisition, qu'un appareil puisse coûter moins de 35 000 F CFA. La conséquence logique de cette situation est effectivement la perte d'une partie de la clientèle qui désirerait avoir un appareil.

Par ailleurs, en ce qui concerne les appareils achetés à l'extérieur, M. Omer I. a fait observer que le prix de l'appareil est fixe à la sortie de l'usine.

Ainsi, l'acquisition d'un appareil à l'extérieur n'est pas non plus inférieure à 40 000 F CFA. Cependant en Europe, il existe des contrats d'abonnement qui permettent de mettre l'équipement à la disposition du client à un vil prix tout en contraignant l'abonné à appartenir au réseau pendant une certaine période. Ce type de contrat n'est pas possible dans notre cas pour trois raisons essentielles. D'abord, contraindre un client à rester dans le réseau revient à lui livrer un appareil bloqué sur une bonde passante correspondant à l'opérateur choisi. Or à Brazzaville, il y a une prolifération des maisons spécialisées dans la vente et le déblocage des téléphones mobiles ; cela donne la possibilité au client de changer d'opérateur pour une raison ou une autre. Ensuite un opérateur qui reçoit un nouvel abonné est tout heureux car la valorisation d'une entreprise de téléphone mobile est obtenue au niveau de l'actif et non du passif. Elle est égale au nombre d'abonnés multiplié par la consommation moyenne par abonné. Un abonné de plus est important surtout lorsque la société est cotée en bourse. Enfin, au niveau de l'autorité de régulation⁵ on a des textes qui ne sont pas bien précis sur le sujet. Il faudrait donc que les textes soient réécrits et que entre les opérateurs il y ait des accords écrits qui permettent de protéger chacun.

Ce témoignage montre l'existence d'une autre contrainte à savoir : les contrats incomplets. En effet, lorsqu'un opérateur vend un appareil « crypté » à un client, il espère que ce dernier puisse rester pendant un certain temps dans son réseau. Il y a là un accord moral implicite entre les deux. L'opérateur cède l'appareil à un prix partiel et espère récupérer le reliquat avec les consommations du client.

Dans ce contrat liant l'opérateur au client, deux types de coûts liés à l'asymétrie de l'information apparaissent sur le marché. Le premier est évidemment le coût de la vérification. Il provient de la difficulté voire de l'impossibilité pour l'opérateur d'accéder aux perspectives futures des clients, particulièrement lorsque ces derniers sont portés à donner une image plus qu'optimiste d'une collaboration future avec l'opérateur. La sélection adverse se présente donc sur le marché du téléphone mobile parce qu'il existe une asymétrie d'information due à l'incapacité de l'opérateur, qui fait un prêt, d'observer les attributs du client emprunteur et de cerner les contingences sous lesquelles il opère.

Le deuxième coût est celui de la surveillance (monitoring cost). Il se présente lorsque les actions du client emprunteur en référence du contrat moral nécessitent un suivi pour s'assurer qu'aucune faute ne viendrait remettre en cause la promesse de rester dans le réseau pour quelques raisons que se soient. L'aléa de moralité peut provenir sur le marché du téléphone mobile de l'impossibilité ou l'incapacité des opérateurs d'exercer un contrôle sur le

comportement des clients emprunteurs qui peuvent décrypter l'appareil et changer de réseau.

L'examen des questions d'accès vient de montrer que la mondialisation n'est pas un processus linéaire. Tous les individus ou groupes d'individus ne peuvent bénéficier de ces fruits de la même manière, ne serait-ce à cause des inégalités dans les niveaux de vie, d'organisation, etc. C'est le cas des vendeurs de pagnes qui montre une marginalisation de la femme dans l'accès aux TICs par rapport aux hommes. Aussi, après avoir abordé les problèmes liés à l'accès, il est opportun de s'interroger sur la manière dont ceux qui ont accès aux TICs les utilisent dans le cadre de leur activité. C'est l'objet de la troisième partie de cette étude.

Utilisation des TICs dans le commerce des pagnes

La tendance au niveau du commerce international est à la constitution des réseaux télématiques (Lediberder 1983, Brousseau 1993) qui ont densifié et accéléré les flux d'information d'une manière impressionnante. En effet, être compétitif au niveau des délais et de la qualité est un aspect majeur des stratégies de mondialisation adoptées par les différents acteurs pour faire face à la concurrence. Dans ces conditions, il est impératif de recueillir et de traiter l'information afin d'agir en conséquence rapidement sur le processus de production et de distribution. Ces manœuvres stratégiques sont rendues possibles principalement grâce à l'émergence des technologies de l'information et de la communication ; et à leur application à l'ensemble de la chaîne de production et de distribution. C'est pourquoi, il est indispensable d'évaluer le degré d'utilisation des TICs dans le commerce des pagnes à Brazzaville. Cette tâche préliminaire conduira ensuite à l'analyse des canaux de transmission de l'information dans cette activité.

Degré d'utilisation des TICs dans le commerce des pagnes à Brazzaville

Il est ici important de rappeler que la relation avec les fournisseurs est à appréhender à trois niveaux principalement dans la situation d'oligopole qui caractérise le marché. La première concerne les quelques hommes vendeurs grossistes-détaillants originaires d'Afrique de l'Ouest qui importent les pagnes. On peut dire que leurs fournisseurs se trouvent à l'extérieur. Deuxièmement, les vendeurs de pagnes (détaillants) en majorité femmes dans les marchés de Brazzaville qui s'approvisionnent auprès des vendeurs ressortissant de l'Afrique de l'Ouest (grossistes), qui sont leurs fournisseurs en pagnes en provenance des autres pays. Troisièmement, les pagnes en provenance de Kinshasa⁶ qui sont livrés par les Kinois⁷ qui sont elles aussi des fournisseurs pour les vendeurs (détaillants) sur les marchés de Brazzaville.

Les résultats obtenus par l'enquête mettant en relief le sexe des vendeurs, la possession ou non du téléphone mobile et l'utilisation du téléphone mobile pour la recherche des fournisseurs montrent que les contacts avec les fournisseurs se font moins par téléphone que les vendeurs en possèdent ou non. C'est dans le groupe des femmes que les pourcentages sont les plus insignifiants. Ils ne dépassent pas 30 pour cent. A contrario chez les hommes, les pourcentages sont de l'ordre de 50 pour cent. Ce premier constat donne l'image de la domination des hommes sur le marché des pagnes. L'analyse du rôle des technologies de l'information et de la communication dans la relation avec la clientèle témoigne d'avantage de cette assertion.

En effet, l'investigation sur deux aspects particulièrement importants de la relation avec la clientèle que sont l'annonce auprès de la clientèle de l'arrivage des pagnes et le recouvrement des fonds, éclaire davantage sur les inégalités entre les hommes et les femmes dans l'utilisation des TICs et partant le contrôle de l'activité par les hommes. À cet effet, les résultats de l'enquête suggèrent que les vendeurs de pagnes utilisent très peu le téléphone mobile dans leurs relations avec la clientèle. Les pourcentages des vendeurs qui utilisent cet instrument pour annoncer l'arrivage de nouveaux motifs et de ceux qui l'utilisent aux fins de recouvrement auprès de la clientèle ne dépassent pas 30 pour cent. Cette barre n'est pas également franchie lorsque l'on considère le groupe des femmes.

En ce qui concerne des femmes vendeuses qui ne disposent pas de téléphone mobile, les pourcentages sont encore plus faibles. Ils ne dépassent pas 10 pour cent dans les deux cas envisagés ici dans la relation avec la clientèle. Néanmoins, l'existence des pourcentages supérieurs à 0 pour cent témoigne de la présence sur ce marché de quelques femmes, qui n'ont pas de téléphone, mais se servent des cabines téléphoniques dans leur relation avec la clientèle.

Au niveau des hommes, les pourcentages des vendeurs de pagnes qui se servent du téléphone mobile dans la relation avec la clientèle sont plus élevés que ceux enregistrés chez les femmes. Toutefois, ces pourcentages ne dépassent pas 50 pour cent. Et, contrairement aux femmes, l'écart entre ceux qui disposent d'un téléphone mobile et ceux qui n'en disposent pas n'est pas grand. Ces résultats se comprennent dans la mesure où les hommes vendeurs de pagnes sont en majorité des grossistes qui expriment des besoins de communication avec les détaillants se trouvant dans les différents marchés de Brazzaville d'une part et l'organisation de l'activité des grossistes⁸ qui exige des contacts permanents avec l'extérieur d'autre part.

La circulation de l'information dans le commerce des pagnes à Brazzaville

La manière dont l'information circule est indispensable pour une compréhension bien meilleure de l'utilisation des TICs dans le commerce des pagnes. La première tâche à accomplir dans ce cadre est de dénombrer tous les agents qui interviennent dans cette activité. À cet égard, on dénombre trois types d'agents sur le marché intérieur : les grossistes-détaillants, les détaillants et les consommateurs. Il n'y a pas de producteurs sur place et donc les pagnes vendus sur les marchés à Brazzaville proviennent exclusivement de l'extérieur. Deux agents principalement sont distingués au plan extérieur : les fournisseurs du Congo-Kinshasa et les autres fournisseurs extérieurs. La nécessité de distinguer le marché de Kinshasa des autres marchés extérieurs vient du fait que cette ville, de par sa proximité, constitue un débouché important et en même temps une source d'approvisionnement. En effet, les commerçantes kinoises, via les circuits informels, vendent aux détaillants de Brazzaville les pagnes « Sotexki » qui sont produits à Kinshasa. En repartant, elles achètent auprès des grossistes-détaillants de Brazzaville les pagnes en provenance de la Chine, de Côte d'Ivoire, etc. Ceci s'explique par le fait que l'importation des pagnes est interdite en RDC pour protéger l'industrie nationale. L'analyse est faite en distinguant la circulation verticale et la circulation horizontale de l'information.

En ce qui concerne la circulation de l'information entre les fournisseurs de Kinshasa et les détaillants de Brazzaville, il faut dire que les vendeurs se déplacent le plus souvent et s'informent donc sur place. Le téléphone est utilisé dans des situations exceptionnelles ; notamment lorsqu'il y a des commandes des dessins (ou des motifs) non disponibles sur le marché. L'extrait de l'interview de Madame Jeannette Y., vendeuse au marché de Poto-Poto donne un éclairage de l'utilisation du téléphone dans ce type de relation.

À propos des relations avec les commerçantes de Kinshasa

« Il existe en fait trois possibilités. La première est que les commerçantes viennent nous proposer les pagnes et nous les achetons sur place. La seconde possibilité est que nous leurs confions les pagnes chinois (sultana) qu'elles vendent à Kinshasa et en retour elles nous ramènent les pagnes "sotexki" pour la même valeur. Bien entendu, ce partenariat existe avec des personnes avec lesquelles nous avons l'habitude de collaborer depuis des années. La troisième possibilité est que les commerçantes kinoises ne trouvent pas de preneurs au marché, elles vendent les pagnes aux grossistes et nous allons à notre tour nous approvisionner auprès de ces derniers ».

Dans le cas d'une commande importante

« Si je ne peux pas satisfaire toute la commande, j'associe les autres. Vous savez ? Nous sommes ici en coopérative et je dirais que nous formons une famille, donc la collaboration est très bonne entre nous. Dans le cas où nous ne réussirions pas à satisfaire la commande, nous recourons aux grossistes ouest-africains. Enfin, si la commande n'est toujours pas satisfaite, je peux téléphoner à un partenaire installé à Kinshasa. Je lui communique alors toutes les instructions (les dessins, le nombre et la date de livraison) pour qu'elle m'aide à répondre aux besoins exprimés par mes clients. À l'acheteur, je lui exige de verser une caution qui dépend de l'importance de la commande. Il peut arriver que mon partenaire de Kinshasa ne saisisse pas l'instruction liée à la qualité du pagne ; à ce moment je lui fais un courrier dans lequel je joins un échantillon du tissu ».

En ce qui concerne la circulation de l'information entre les grossistes et les détaillants, deux cas peuvent être relevés. Les deux cas sont essentiellement basés sur la distance qui sépare les grossistes des détaillants, de sorte que l'utilisation plus ou moins fréquente des TICs dépend de celle-ci. À cet égard, il y a lieu de révéler que la vingtaine de grossistes dénombrés est regroupée au marché de Poto-Poto.

Dans ce marché par exemple, lors de l'arrivage de pagnes avec de nouveaux motifs, les grossistes recrutent une personne qui se charge de ventiler l'information auprès des vendeurs de pagnes dans ce marché (premier cas). Pour les marchés éloignés, il peut passer un coup de fil à une personne qui se charge de la diffusion de l'information⁹. À ce niveau aussi intervient la circulation horizontale de l'information. L'information reçue par un vendeur ou un groupe de vendeurs est diffusée par vague aux autres vendeurs non encore informés. Deux interviews réalisées auprès de deux détaillantes permettent d'étayer ces propos.

Sur l'utilisation du téléphone mobile

« **Madame Jeannette Y.:** La plupart des grossistes auprès desquels nous nous approvisionnons ont des démarcheurs. Ce sont donc ces derniers qui viennent sur place nous informer de l'arrivage de nouveaux pagnes. Ensuite, nous nous déportons sur les lieux ».

« **Julienne N.:** Nous l'utilisons certes (parlant du téléphone mobile), mais vous savez que nous ne gagnons pas « grand chose ». Le fait d'acheter la marchandise sur place ne nous permet pas de faire des gains importants. Bien qu'étant regroupé en coopérative, nous n'avons pas quelqu'un de sûr qui voyage pour aller acheter les pagnes à l'extérieur afin que nous gagnions un peu plus. Par exemple, la

marge de bénéfice sur une pièce est de 250 F CFA à 500 F CFA pour les pagnes “sotexki”, “chinoi”, wax et autres ».

La circulation de l'information entre les détaillants et les consommateurs, d'une part, entre les grossistes et les détaillants, d'autre part, est marquée par une utilisation au moins du téléphone, bien qu'à petite échelle. En effet, c'est à ce niveau qu'une petite partie de vendeurs acceptent d'utiliser régulièrement le téléphone pour annoncer aux consommateurs réguliers, généralement des travailleurs, l'arrivée de pagnes avec de nouveaux motifs. Cependant, il faut révéler que ces consommateurs réguliers dépassent rarement le nombre de trois. Pour la plupart, les clients sont attendus sur place, c'est-à-dire au marché. Cela limite l'utilisation des TICs dans cette branche de la circulation de l'information.

La circulation de l'information entre les fournisseurs de Kinshasa et les vendeurs en détail et entre les fournisseurs de Kinshasa et les clients (non-vendeurs de pagnes) via le téléphone portable, est circonstancielle. En effet, l'analyse des différentes interviews réalisées auprès des détaillants a révélé que ces dernières ont des numéros de téléphone qui leurs permettent de joindre leurs fournisseurs de Kinshasa en cas de besoins. Il va s'en dire que la circulation de l'information entre les vendeuses kinoises et les détaillants se fait dans une certaine mesure par le téléphone mobile. Quant à la circulation de l'information entre les fournisseurs de Kinshasa et les clients (consommateurs), le mode le plus utilisé est celui de bouche à oreille. Le téléphone mobile n'a qu'un rang secondaire.

C'est plutôt dans la circulation de l'information entre grossistes et partenaires extérieurs (les grossistes-détaillants de Kinshasa, et d'autres pays) que l'utilisation du téléphone portable est régulière. L'interview accordée par Monsieur Camara I. donne ici un éclairage sur la circulation de l'information à ce niveau.

« Le téléphone portable nous aide beaucoup. Par exemple si quelqu'un a besoin de beaucoup de pagnes, je lui fais un prix de gros et je passe la commande à mon fournisseur. Je lui communique la quantité de pagnes demandée par téléphone. On fait la commande sans se déplacer. J'ai des clients. Ils sont nombreux; surtout à Kinshasa. Ils s'informent régulièrement sur l'arrivée des marchandises. Si elles ne sont pas encore arrivées, alors je les informe sur la date où elles arriveront. Tu sais grâce au téléphone, j'ai des contacts réguliers en Europe, en Asie ...on a des contacts ».

« Avec les détaillants qui vendent dans les marchés, j'ai des contacts par téléphone. Ils demandent ce que j'ai comme nouveauté, les dates d'arrivée. Quelqu'un m'a demandé 10 pièces ce matin au téléphone. Avant il lui fallait prendre un bus pour venir ici. Le téléphone mobile est très important ».

Au regard de la circulation de l'information sur le marché, il est indispensable de tirer les enseignements relatifs au rôle du téléphone portable sur le fonctionnement du marché. Pour ce faire, il faut d'abord relever le fait que les intérêts des différents agents présents sur le marché divergent. Il y a les grossistes qui veulent maximiser leurs profits en écoulant tous leurs stocks de marchandises quelle que soit sa qualité. Les détaillants ont également un objectif de profit, mais pour être sûr de l'atteindre, il faut qu'ils aient une marchandise de qualité afin de la vendre facilement aux consommateurs. Enfin les consommateurs qui ont pour objectif d'optimiser leur utilité en achetant un produit de qualité et surtout, c'est une spécificité du consommateur brazzavillois, que ce produit ne soit pas répandu de manière à créer la différence. En tenant compte des différents comportements, le téléphone portable va jouer un rôle plus ou moins de « commissaire priseur » sur le marché de walras.

En effet, comme le commissaire priseur, le téléphone permet la fluidité de l'information, et donc permet à ce que les agents sur le marché soit parfaitement informés sur les différentes opportunités. Dans une telle perspective, le grossiste peut informer rapidement ses clients potentiels (détaillants) sur les différents marchés et par vague l'information se propage à tous les autres vendeurs presque simultanément. Mais l'existence des associations de vendeurs sur les différents marchés biaise le fonctionnement du marché en concurrence parfaite. Ces associations fonctionnent comme des cartels dans la mesure où, en amont les vendeurs font leurs commandes ensemble pour bénéficier des prix de gros et donc réduire le coût d'achat des marchandises et une fois sur le marché, ils déterminent le prix minimum de vente des pagnes. Seulement, la fragilité de ces cartels vient du fait que l'information reçue sur le marché est également exploitée par les vendeurs n'appartenant pas aux cartels, c'est-à-dire aux associations de vendeurs de pagnes. Ces vendeurs, qui visent aussi la maximisation du profit, vont très vite constituer en amont un groupe informel, de circonstance pour bénéficier des prix de gros.

L'avantage vient ici du fait que ces groupes informels de 5 personnes en moyenne peuvent se constituer en une journée et se présenter chez les grossistes en premier et bénéficier d'un choix plus large. Cette rapidité de réaction n'est pas possible au niveau des associations qui sont constituées de plus de 50 personnes. Il faut déléguer une poignée de personnes chez le grossiste pour collecter les motifs et les ramener aux autres, ensuite chacun des vendeurs doit faire son choix et faire enregistrer sa commande. Enfin, la commission fait le point et procède à l'achat de la marchandise. Ce processus peut prendre 3 à 5 jours avec le risque que certains motifs ne soient plus disponibles. C'est le premier inconvénient lié au fonctionnement des associations de vendeurs.

Le deuxième inconvénient vient du fait que sur le marché, les membres de l'association ont un prix minimum pour chacun des pagnes en tenant compte de la qualité. La fixation d'un prix seuil rompt également avec le principe du fonctionnement libre du marché car en concurrence parfaite celui-ci est sensé s'ajuster en fonction des quantités offertes et demandées sur le marché. Cette situation de prix seuil favorise encore les vendeurs non membres des associations. Ces derniers comme des passagers clandestins peuvent se permettre de baisser leurs prix en dessous du prix seuil fixé par les associations. Cette situation n'est pas exceptionnelle car les grossistes-détaillants pratiquent aussi des prix inférieurs à ceux des différentes associations. Cela suppose une réduction de la marge bénéficiaire, mais l'élévation des recettes et de la fréquence de rotation de l'activité contribue bien à optimiser le profit. Cette situation à la longue pourra contribuer à l'éclatement des associations si elles ne changent pas leur mode de fonctionnement.

Ce premier niveau d'analyse montre que si le téléphone portable permet d'assurer une information permanente et parfaite entre les grossistes et les détaillants, se sont plutôt les comportements opportunistes des agents qui contribuent le plus à introduire un biais dans le fonctionnement d'un marché supposé en concurrence parfaite c'est-à-dire avec des produits homogènes et des acheteurs uniformes, l'atomicité des acheteurs et des vendeurs, une information parfaite pour tous les agents et une entrée et une sortie libre. A contrario, la circulation de l'information entre les détaillants et les consommateurs par le téléphone portable ne permet pas non plus le fonctionnement normal du marché en concurrence parfaite.

En effet, le premier fait à relever est que les consommateurs s'informent en général sur place, en faisant la ronde des détaillants et des grossistes-détaillants. Dans ces conditions, la circulation de l'information via le téléphone portable ne concerne que les consommateurs réguliers ayant même créé des affinités avec les vendeurs. Mais lorsque les consommateurs sont informés de l'arrivée de nouveaux motifs, la tendance n'est pas à la diffusion de ceux-ci ne serait-ce pour éviter que le pagne acheté soit répandu dans la ville. Il y a donc rétention de l'information et il n'est pas possible dans ces conditions d'avoir une information parfaite sur le marché. Ici encore le téléphone portable ne permet pas, à cause du comportement des agents, de jouer le rôle de commissaire priseur, indispensable au fonctionnement du marché en concurrence parfaite. Il ne permet pas aux commerçants de faire des gains de productivité.

L'analyse de la circulation de l'information a permis une bonne compréhension d'un faible niveau d'utilisation du téléphone mobile et de l'Internet. Au-delà il fait prendre conscience de la marginalisation des femmes qui sont les plus nombreuses, mais pourtant, elles n'ont pas le contrôle de

l'activité. Enfin l'analyse de la circulation de l'information a montré que c'est dans les relations entre les fournisseurs et les vendeurs et entre les fournisseurs et les partenaires extérieurs que les TICs sont le plus utilisées. Il s'agit de la relation entre les marchés extérieurs (Kinshasa compris) et les grossistes et de la relation entre les détaillants et les grossistes ainsi que les fournisseurs en provenance de Kinshasa. Les relations entre les clients (consommateurs) et les autres agents, notamment les grossistes et les fournisseurs kinois sont marquées par l'utilisation des moyens de communication traditionnelle : de bouche à oreille. Cette conclusion remet en selle le débat sur la productivité induite par les TIC.

Incidence des TICs sur le commerce des pagnes à Brazzaville

Après avoir abordé les problèmes d'accès et d'utilisation des TICs dans le commerce des pagnes, on serait tenté de penser que cette dernière partie aurait perdu toute sa raison être. En effet, le faible niveau d'utilisation de ces innovations dans l'activité de vente des pagnes laisse envisager un impact général peu significatif. Pour autant une telle conclusion reste sommaire; elle ne permet pas de se rendre compte de la moindre perception du gain, soit-t-il minime, par les vendeurs de pagnes (premier point). De même cette conclusion ne fait de distinction entre les incidences dans la relation avec la clientèle d'une part, et avec les fournisseurs, d'autre part. Car, le fait d'être peu ou beaucoup utilisés ne justifie toujours pas l'importance de l'impact des outils de communication sur l'activité.

La perception du gain dû aux TICs par les vendeurs de pagnes

En dépit du faible niveau d'accès et donc d'utilisation des TICs, l'objectif ici est de savoir si les gains inhérents à cette utilisation – aussi minimale soit-elle – sont perceptibles par les vendeurs de pagnes. À cet égard il a été demandé aux vendeurs de pagnes de donner leurs points de vue sur l'incidence des TICs sur leurs recettes. Les résultats obtenus suggèrent que moins de 35 pour cent des vendeurs de pagnes admettent que les TICs ont contribué à l'augmentation des ventes. Ce pourcentage concerne les vendeurs qui ont un téléphone portable. Pour ceux qui n'en disposent pas, ce pourcentage ne dépasse pas 5 pour cent. Il a été constaté, en outre que, l'écart entre les hommes et les femmes disposant des téléphones mobiles n'est pas grand, mais les deux proportions n'atteignent pas 40 pour cent. A contrario, lorsqu'on considère les groupes de vendeurs n'ayant pas de téléphones mobiles, les proportions baissent. Cette dernière est plus flagrante chez les femmes (2,74 pour cent). Ces résultats sont triviaux au regard des développements de la deuxième partie de cette étude. Une fois encore, les extraits d'entretiens avec les vendeurs de pagnes sont mieux placés pour expliquer ces résultats.

Pensez-vous que le téléphone mobile a une incidence significative dans votre activité ?

« **Jeannette Y.(détaillante)**: Oh! Pas du tout. Il me permet certes de communiquer quelques fois avec les commerçantes de Kinshasa lorsque j'ai une commande importante, mais pour autant je ne peux pas dire qu'il a un impact significatif sur mon activité ».

« **M. Camara I. (grossiste)** : Le téléphone nous fait gagner dans l'activité. Par exemple, avec les partenaires de Kinshasa je peux m'informer au téléphone si la marchandise est disponible...si les pagnes sont disponibles à l'usine. Avant on payait un billet pour aller à Kinshasa, mais maintenant avec 300 F CFA je peux être informé. Il fallait même un visa de 25 000 F CFA pour aller à Kinshasa...là avec une minute de communication et on est satisfait. Le téléphone mobile nous a permis également d'élargir notre activité. En dehors des facilités, je vends à côté des pagnes maintenant beaucoup d'autres choses telles que les téléphones, et leurs accessoires ».

L'attitude de réserve adoptée par la détaillante traduit celle de l'ensemble rencontré dans les marchés. Les détaillants étant les plus nombreux, il advient que le pourcentage des vendeurs qui pensent que le téléphone mobile a un effet peu significatif sur leur activité est ipso-facto moins important. Mais la différence entre la détaillante et le grossiste traduit aussi une différence dans le niveau d'utilisation. La deuxième partie de cette étude a montré que les grossistes utilisent le téléphone mobile dans leur activité plus que les détaillants.

En ce qui concerne l'Internet, une telle analyse s'avère difficile dans la mesure où la quasi-totalité des vendeurs de pagnes ne l'utilise pas dans l'exercice de leur activité. Beaucoup ne savent pas l'utiliser et ont à peine entendu parler de cette innovation comme le témoigne ces interviews de madame Jeannette Y. et monsieur Camara I.

Q: Avez-vous déjà entendu parler de l'Internet ?

« **Jeannette Y.:** J'en ai entendu parler pour la première fois quand Koffi Olomidé (chanteur populaire de la RDC) a sorti un album dans lequel il en a fait état. Je ne sais pas exactement ce que c'est ».

« **Camara I. :** l'Internet est important, je ne l'ai pas encore appris, mais j'entends parler. Comme l'activité est en baisse en ce moment je vais l'apprendre. L'Internet comme le téléphone sont très utiles dans le commerce. Mais, entre le téléphone et l'Internet, le téléphone est le premier ».

Analyse économétrique de l'incidence des TICs sur le commerce des pagnes

Afin de procéder à une vérification empirique de l'incidence des TICs sur le commerce des pagnes, un modèle économétrique est estimé. L'objectif ici est de vérifier si l'utilisation des TICs dans cette activité a un impact positif sur les ventes journalières. En effet, l'amélioration et la rapidité dans le traitement de l'information rendue possible par les TICs devraient se traduire par de meilleures ventes. Dès lors ces ventes journalières sont considérées être dépendantes du nombre d'heures de travail par jour, de l'expérience du vendeur, pris en compte ici par le nombre d'années dans l'exercice de l'activité et de l'usage des TICs aux fins d'exercices de cette activité. Les recettes journalières (variable endogène) sont supposées reliées aux variables exogènes par une fonction log-linéaire.

Les variables exogènes comprennent: le nombre d'heures de travail moyen journalier que consacre le vendeur à son activité, la variable TIC qui prend la valeur 1 lorsque le vendeur utilise au moins l'une des TICs pour contacter ses clients et 0 lorsque ce n'est pas le cas. La variable représente quant à elle le contact avec les fournisseurs. Comme la précédente variable, elle prend la valeur 1 lorsque le vendeur utilise l'une des TICs pour contacter ses fournisseurs et 0 lorsque ce n'est pas le cas.

L'estimation de cette équation s'est faite à partir des données d'enquêtes auprès des vendeurs. Le problème statistique qui se pose lors de l'estimation de ce type de modèle, celui de l'hétéroscédasticité (c'est-à-dire celui de l'inconstance de la variance du terme de l'erreur). Ce dernier a été résolu en appliquant systématiquement la correction de White lors de l'estimation.

Il sied d'abord de signaler que deux indicateurs renseignent sur la qualité globale de la régression : la statistique "R²" et la statistique de Fisher. La statistique "R²" qui indique le degré d'adéquation du modèle aux données est à un niveau qui peut être considéré comme étant bas. Ce résultat n'est pas surprenant car les recettes journalières dépendent aussi des variables structurelles telles que la chute du pouvoir d'achat des ménages à la suite de la dévaluation, de la réduction des salaires et de l'appauvrissement des ménages après les guerres de 1997 et de 1998 qui ne sont pas pris en compte dans la spécification de ce modèle. Au niveau de la statistique de Fisher, la probabilité pour que les coefficients des variables explicatives soient nuls est extrêmement faible. Cela amène à conclure que le modèle est globalement satisfaisant au seuil de 5 pour cent.

L'analyse des coefficients suggère que l'expérience et le nombre d'heures de travail soient significatifs au seuil de 5 pour cent. En travaillant une heure de plus par jour, le vendeur augmente ses recettes journalières de 0,88 pour

cent. De même en augmentant le nombre d'années d'exercice de l'activité d'une année (accroissement de l'expérience), les recettes journalières vont augmenter de 0,12 pour cent.

S'agissant des deux variables retenues pour capturer l'effet des TICs sur le commerce des pagnes, il y a lieu de relever le caractère contrasté de l'incidence des deux. La variable « contact avec les fournisseurs » a un coefficient positif. Cela suggère que l'utilisation des TICs par les vendeurs dans la relation avec leurs fournisseurs ait un effet positif sur les recettes journalières. Ce résultat n'est pas surprenant dans la mesure où les TICs permettent aux vendeurs de retrouver très vite des motifs recherchés par les clients. Ils peuvent alors s'approvisionner rapidement et faire face, dans les meilleurs délais, aux exigences des clients.

La variable « contact avec la clientèle » quant à elle présente un coefficient avec un signe négatif. Ce résultat suggère que les relations qu'établissent les vendeurs de pagnes avec la clientèle par les TICs ne permettent pas de justifier le niveau des recettes journalières de ces derniers. Cela se traduit donc par ce signe négatif. En outre il y a lieu de révéler que ce coefficient n'est pas significatif au seuil de 5 pour cent, ce qui amène à dire que l'utilisation des TICs dans les relations avec la clientèle a un effet marginal sur les ventes journalières.

Les résultats obtenus sur l'incidence des TICs dans le commerce des pagnes reflètent le degré d'utilisation dans les relations vendeurs – fournisseurs d'une part et vendeurs – consommateurs d'autre part. Les TICs sont assez utilisées dans le premier cas alors que dans le deuxième c'est une communication de bouche à oreille qui domine, d'où les résultats obtenus.

Conclusions et implications de politique

Au terme de cette étude, les conclusions suivantes peuvent être dégagées à trois niveaux : l'accès, l'utilisation, l'incidence.

- L'accès : il ressort que le degré d'accès reste bas pour l'ensemble des vendeurs de pagnes, d'une part, et même en considérant les deux groupes : les hommes et les femmes, d'autre part. Malgré ces faibles taux de pénétration, la différence entre les hommes et les femmes est très nette. Le pourcentage d'hommes disposant d'un téléphone est vraiment supérieur à celui des femmes. Il en est de même pour l'Internet.

- L'utilisation : la première leçon que l'on peut tirer de toutes les analyses est que les TICs sont plus utilisées entre les détaillants et les grossistes et surtout entre les grossistes et les fournisseurs extérieurs. Ainsi, la circulation de l'information entre les clients et les autres agents sur le marché se fait très rarement avec les TICs. Ici également, l'utilisation des TICs

pour faire circuler l'information entre les différents intervenants sur ce marché, a montré des différences importantes entre les hommes (respectivement les femmes) disposant d'un téléphone mobile d'une part et entre les hommes et les femmes dans chacun des cas évoqués ci-avant d'autre part.

- L'incidence des TICs sur le commerce des pagnes : le premier enseignement à tirer de cette étude est que les proportions des vendeurs de pagnes qui perçoivent les gains dus aux TICs sont faibles pour l'ensemble et pour chaque groupe. C'est toujours dans le groupe des hommes que les résultats sont importants par rapport aux femmes. Le deuxième enseignement vient de l'analyse économétrique. Cette dernière a révélé que c'est l'utilisation des TICs dans les relations avec les fournisseurs qui a un impact significatif sur les recettes journalières. Le niveau d'utilisation des TICs dans les relations avec les clients n'est pas suffisant pour expliquer les recettes journalières dans cette activité.

Les conclusions tirées à ces trois niveaux d'analyse confirment bien l'hypothèse de travail sur les différences d'accès entre les hommes (les femmes) d'une part et entre les hommes et les femmes d'autre part. Il en est de même de l'hypothèse sur les effets limités des TICs qui est vérifiée au regard des conclusions liées à l'incidence des TICs sur le commerce des pagnes.

Le problème primordial qu'il convient de relever ici, plus que celui de l'utilisation et l'incidence, est celui de l'accès à ces TICs pour les vendeurs de pagnes en général et en particulier les femmes vendeuses, qui sont largement majoritaires dans l'activité, mais nullement la maîtrise de cette dernière. En effet, l'accès aux TICs dans le contexte de la mondialisation s'impose pour ces femmes, comme un impératif majeur. C'est une question de survie dans cette activité fortement tournée vers l'extérieur, autrement cette activité pourtant rentable, deviendrait pour elles une simple activité de production et de reproduction de la force de travail. Ainsi, tendre et s'engager pour relever ce défi, est la seule voie pour les femmes vendeuses de pagnes de sortir de la marginalisation et de l'exclusion afin de prétendre jouer les premiers rôles dans cette activité. Car, ce n'est pas la technologie en soie qui exclue, mais au contraire, ce sont les modalités mises en œuvre et l'attitude ou l'état d'esprit qu'on observe qui entraîne l'exclusion ou la marginalisation (Babassana 2000).

Au regard de ce qui précède, les orientations de politique suivantes, portant sur les voies et les moyens de diffusion de ces technologies et de leur maîtrise par les populations en général et les vendeurs de pagnes en particulier, peuvent

être formulées. Un rôle moteur de l'État, qui doit définir une stratégie et des politiques appropriées. Plus précisément l'État et l'opérateur historique doivent jouer un rôle de premier plan dans l'orientation générale, l'implantation des infrastructures et de gros équipements.

La deuxième condition est constituée par la mise en œuvre des modalités ou des dispositifs qui permettent au grand public d'y accéder. Ces dispositifs peuvent passer par : les télécentres, des cybercafés, l'introduction des TICs notamment l'Internet dans le système éducatif. Il s'agit pour les différents intervenants de définir une politique de formation multidimensionnelle, notamment en ce qui concerne l'apprentissage de l'informatique à l'école primaire et secondaire, à l'enseignement supérieur, ainsi que dans le cadre de la formation continue à tous les niveaux.

Pour les vendeuses de pagnes, il s'agit précisément, d'une part, de les amener à prendre conscience de ce que la maîtrise de leur activité va dépendre de plus en plus de la maîtrise de ces nouveaux outils de communication. D'autre part, il serait important de concilier le programme de formation avec les possibilités de disponibilité des femmes vendeuses de pagnes. Pour le téléphone mobile, les ONG pourront par exemple jouer un rôle d'agent dans le cadre de l'établissement d'une relation d'agence entre l'opérateur, les vendeurs de pagnes et l'ONG afin de faciliter l'accès à cette catégorie de consommateurs potentiels. Quant à l'Internet, une question reste ouverte : quel est le prix supportable par les vendeurs de pagnes et qui assure la rentabilité de l'activité du formateur d'autant plus que le consentement à payer reste très faible ?

Notes

1. Le nombre de points de communication ici renvoie au nombre de cybercafés et de cabines téléphoniques.
2. Par cette expression nous voulons dire que le téléphone portable est une technologie plus facilement accessible aux hommes qu'aux femmes.
3. Le prix de 500 F CFA est réservé aux personnes qui savent naviguer. Elles peuvent prendre 30 minutes de navigation et ouvrir une boîte électronique. Le prix de 750 F CFA est quant à lui réservé aux personnes ne sachant pas naviguer. Elles paient de ce fait un supplément de 250 F CFA pour l'assistance qu'elles bénéficient lors de la navigation.
4. Une telle hypothèse sous-entend que l'individu devrait réduire sa consommation alimentaire et surtout ne pas tomber malade, ce qui est difficilement réalisable d'autant plus qu'une bonne santé dépend en partie d'une bonne alimentation.
5. Direction générale de l'Administration centrale des Postes et Télécommunications (DGACPT).

6. Les femmes via le commerce transfrontalier vendent des pagnes « SOTEXKI » et en repartant, elles achètent les pagnes chinois, et autres pour les revendre à Kinshasa.
7. On désigne ainsi les habitantes de Kinshasa.
8. Les investigations menées à ce sujet ont révélé que les grossistes ont bien des contacts avec des fournisseurs extérieurs qui leurs communiquent les prix des pagnes régulièrement. Les grossistes se regroupent et recensent les besoins de chacun d'eux et délèguent un pour l'achat. Le transport de la marchandise et son dédouanement fait l'objet d'une cotisation chacun au prorata de son volume de commande. Le billet quant à lui fait l'objet des cotisations à égal montant entre les grossistes.
9. Il convient de relever, là aussi, que l'information qui arrive est globale. On annonce seulement l'arrivage des pagnes, mais on ne mentionne rien sur la qualité de ces derniers. Les vendeurs doivent ensuite se rendre sur place pour s'enquérir de la qualité des pagnes arrivés.

Références

- Adera, Edith, 2001, *Experiences in Gender and ICTs for Development : An IDRC perspective*, communication présentée au séminaire national sur l'information relative aux femmes, National Women's Education Center, Japon, 16 mars.
- Akerlof, G., 1970, « The market for lemons : quality uncertainty and the market mechanism », *The Quarterly Journal of Economics*, 84 : 488-500.
- Babassana, Hilaire, 2000, « Accélération des nouvelles technologies de l'information et de la communication et émergence et expansion d'une nouvelle économie », communication présentée au Forum de la semaine Congolaise des nouvelles technologies de l'information et de la communication, Brazzaville du 13 au 17 juin, CREP.
- Bisilliat, Jeanne, 2000, « Lutttes féministes et développement : une perspective historique », *Cahier genre et développement : le genre un outil nécessaire*, Paris : L'Harmattan, AFED, Genève : EFI : 19–29.
- Brousseau, E., 1993, « L'économie des contrats, technologies de l'information et coordination interentreprises », *Économie en liberté*, Paris : PUF : 137–177.
- Cahuc, P., 1993, *La nouvelle microéconomie*, Paris : La Découverte.
- FNUAP, 2000, *Vivre ensemble, dans des mondes séparés : hommes et femmes à une époque de changements*, Prographics, Inc., États-Unies.
- Heckman, J., 1979, « Sample selection bias as a spécification error », *Econometrica*, vol. 52, n°3 : 542 - 562.
- Initiatives Genre et Développement, 2002, « *L'approche genre* », <http://www.iged-madagascar.org/approche>.
- Jeune Afrique intelligent*, 2000, « La guerre du téléphone, Congo (Brazzaville) », n° 2076-2077.
- Khayat, Mustapha, 1994, « L'échange de données informatisées dans les activités d'exportation des pays du sud : les passages portuaire », *Revue Tiers Monde*, Paris : PUF : 375–390.

- Kodjo, Edem, 1996, « Les enjeux politiques et économiques des nouvelles technologies de l'information pour l'Afrique », *Afrique 2000*, revue trimestrielle n°25, octobre-novembre-décembre : 7-13.
- Lediberder, A., 1983, *La production des réseaux de télécommunication*, Paris : Economica.
- Locoh, Thérèse, 1996, « Changement des rôles masculins et féminins dans la crise : la révolution silencieuse », in Coussy, Jean et Vallin, Jacques (dir), *Crise et population en Afrique*, Paris : CEPED : 445-469.
- Marot, Christelle, 2001, « L'actualité des secteurs », *Marché tropicaux*, novembre.
- Mike, Jensen, 2001, « Afriboîtes, Télécentre et Cybercafés : Les TIC en Afrique », *Coopération Sud*, n°1 : 112-127.
- PNUD, 2001, « Mettre les nouvelles technologies au service du développement humain », *Rapport mondial sur le Développement humain*, New York: PNUD.
- Raimberg, P., 1995, « Asymétrie d'information, théorie de l'agence et gestion de l'entreprise », *Encyclopédie de gestion*, Paris : Economica : 181-191.
- Ricardo-Gomez, Juliana Martinez et Reilly, Kathérine, 2001, « Au-delà de la connectivité : l'expérience de l'Amérique Latine et des Caraïbes », *Coopération Sud*, n°1 : 128-142.
- RSPA/AOC, 1998, *Alternative stratégique de la lutte contre la pauvreté au Congo*, Rapport final de recherche, URSPA, RSPA/AOC, CRDI, CRVZ, Brazzaville.
- Varian, Hal R., 1997, *Introduction à la microéconomie*, Paris : De Boeck-Université, Nouveau Horizons.

