

**AFRICA  
DEVELOPMENT  
AFRIQUE ET  
DEVELOPPEMENT**

Vol. XXXI, No. 1, 2006



**AFRICA DEVELOPMENT  
AFRIQUE ET DÉVELOPPEMENT**

**Editor-in-Chief/Rédacteur en chef**

Francis B. Nyamnjoh

**Managing Editor**

Sulaiman Adebawale

**Editorial Advisory Board/Comité editorial consultatif**

<b>Mustapha Al Sayyid</b>	Cairo University, Egypt
<b>Yusuf Bangura</b>	UNRISD, Geneva, Switzerland
<b>C.L.S. Chachage</b>	University of Dar-es-Salaam, Tanzania
<b>Teresa Cruz Silva</b>	Universidade Eduardo Mondlane, Mozambique
<b>Enwere Dike</b>	Nnamdi Azikiwe University, Awka, Nigeria
<b>James Ferguson</b>	Stanford University, USA
<b>Georges Kobou</b>	University of Douala, Cameroon
<b>Piet Konings</b>	African Studies Centre, Leiden, The Netherlands
<b>Marnia Lazreg</b>	City University of New York, USA
<b>Takiwaa Manuh</b>	IAS University of Ghana
<b>Michael Neocosmos</b>	University of Pretoria, South Africa
<b>Dessalegn Rahmato</b>	Forum for Social Studies, Ethiopia
<b>Nouria Ramaoun</b>	CRASC, Oran, Algérie
<b>Lloyd Sachikonye</b>	Institute of Development Studies, Zimbabwe
<b>Fatou Sow</b>	Université Cheikh Anta Diop, Senegal
<b>Kees van de Waal</b>	University of Stellenbosch, South Africa
<b>Samuel Wangwe</b>	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. XXXI, No. 1, 2006**

**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, Mac Arthur Foundation, Carnegie Corporation, the Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 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, NORAD, CIDA, IIEP/ADEA, OECD, IFS, OXFAM America, UN/UNICEF and the Government of Senegal for supporting its research, training and publication programmes.

Le CODESRIA exprime sa gratitude à l'Agence suédoise de coopération pour le développement international (SIDA/SAREC), au Centre de recherche pour le développement international (CRDI), à la Fondation Ford, à la fondation Mac Arthur, Carnegie Corporation, au ministère norvégien des Affaires étrangères, 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 étrangères des Pays-bas, à la Fondation Rockefeller, FINIDA, NORAD, CIDA, IIEP/ADEA, OCDE, IFS, OXFAM America, UN/UNICEF, et le gouvernement du Sénégal pour leur soutien généreux à ses programmes de recherche, de formation et de publication.

*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 a 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*; *Documentationensielienst Africa*; *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](http://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*; *Documentationensielienst Africa*; *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](http://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](mailto:publications@codesria.sn) or [codesria@codesria.sn](mailto:codesria@codesria.sn)

Web Site: [www.codesria.org](http://www.codesria.org)

#### Subscriptions/Abonnement

(a) African Institutes/Institutions africaines:	\$40 US
(b) Non African Institutes/Institutions non africaines	\$55 US
(c) Individual/Particuliers	\$35 US
- Current individual copy / Prix du numéro	\$12 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. XXXI, No. 1, 2006**

<b>The Land Act (1998) and Land Tenure Reform in Uganda</b> Juma Anthony Okuku .....	1
<b>'Spaces of Resistance' – African Workers at Shoprite in Maputo and Lusaka</b> Darlene Miller.....	27
<b>Household Size and Composition as Correlates of Child Labour in Urban Nigeria</b> 'Dimeji Togunde and Sarah Richardson .....	50
<b>How Britain Underdeveloped Bechuanaland Protectorate: A Brief Critique of the Political Economy of Colonial Botswana</b> Monageng Mogalakwe .....	66
<b>La nouvelle économie politique en Afrique : une analyse des enjeux</b> Étienne Modeste Assiga Ateba .....	89
<b>La lutte anti-corruption : l'expérience des pays d'Asie du Sud-Est</b> Basga Emile Dialla .....	118
<b>Football malgache féminin : un exotisme genré ? Étude de cas d'une association locale</b> Stéphane Héas, Dominique Bodin, Luc Robène & Adelin Jude.....	150
<b>Zouglou et réalités sociales des jeunes en Côte d'Ivoire</b> Raoul Germain Blé .....	168
<b>Book Reviews/Notes de lecture</b>	
Ousmane Kane, <i>Muslim Modernity in Postcolonial Nigeria: A Study of the Society for the Removal of Innovation and Reinstatement of Tradition</i> (2003) Nicodemus F. Awasom.....	184
Shadrack W. Nasong'o, <i>Contending Paradigms in Africa: Rationality and the Politics of Democratization in Kenya and Zambia</i> (2005) Godwin Murunga.....	193



*Africa Development*, Vol. XXXI, No. 1, 2006 pp. 1–26

© Council for the Development of Social Science Research in Africa, 2006  
(ISSN 0850-3907)

## The Land Act (1998) and Land Tenure Reform in Uganda

Juma Anthony Okuku\*

### Abstract

In agrarian societies land is not only the main means for generating a livelihood, it is also a means to accumulate wealth and transfer it between generations. In Uganda, it is a basic source of food, employment, a key agricultural input and a major determinant of a farmer's access to other productive resources. The nature of land tenure, therefore, has profound implications for the development process of nations. As the historical experience of Europe, Asia, Latin America and Africa indicates, land tenure can either impede or facilitate positive socio-economic change in a given economy. The Land Act (1998), which aims at reforming land tenure relations in Uganda, is therefore one of the most far-reaching legislation enacted by the National Resistance Movement (NRM) government. The new tenure system aims at supporting agricultural development through the functioning of a land market, establishing security of tenure and ensuring sustainable utilisation of land in order to bring about development. This paper discusses three major issues. First, the extent to which the new Land Act (1998) ensures security of tenure to the peasant majority in the country. Second, the issue of its capacity to resolve the long-run contestation between the *mailo* landowners and tenants (*bibanja*) holders. And third, the ambiguities and difficulties facing the Act in the process of its implementation must be confronted. The article is based on the textual analysis of the various land laws in Uganda historically. The literature brings out several constraints and ambiguities regarding the land reform process in Uganda.

---

\* Juma Anthony Okuku is a Lecturer in Political Economy, Department of Political Science, Makerere University, Kampala and a PhD candidate at The Graduate School of Public and Development Management, University of The Witwatersrand, Johannesburg, South Africa. E-mail: jumaoku@yahoo.co.uk and okuku.aj@mgmt.wits.ac.za. I thank the anonymous referees for helpful suggestions. The usual disclaimer applies.

## Résumé

Dans les sociétés agraires, la terre ne représente pas uniquement le principal moyen de génération de revenus, mais également un outil d'accumulation et de transfert de richesses entre les différentes générations. En Ouganda, elle constitue une source majeure de ressources alimentaires, d'emploi ; elle représente un important outil agricole ainsi qu'un important déterminant de l'accès des paysans aux autres ressources productives. La nature de la terre a de ce fait d'énormes implications sur le processus de développement des nations. Comme le démontre l'expérience historique de l'Europe, de l'Asie, de l'Amérique Latine et de l'Afrique, le régime foncier peut soit freiner soit faciliter un changement socioéconomique dans une société donnée. La Land Act (1998) – loi relative au régime foncier dont l'objectif est de réformer le système foncier en Ouganda, constitue donc une des législations les plus complètes promulguées par le Gouvernement du Mouvement de Résistance Nationale (NRM). Ce nouveau système vise à apporter un certain soutien au développement agricole à travers l'instauration d'un marché foncier, qui assurerait ainsi une certaine sécurité foncière ainsi qu'une utilisation viable de la terre, afin de faciliter le processus de développement. Cet article aborde trois points majeurs. Tout d'abord il explique dans quelle mesure la nouvelle Land Act (1998) peut garantir la sécurité foncière à une majorité de paysans de ce pays. Il aborde également la question de la capacité de cette loi à résoudre le long conflit entre les propriétaires terriens *mailo* et les fermiers à bail *bibanja*. Troisièmement, cet article affirme que les ambiguïtés et les difficultés auxquelles cette loi est confrontée doivent être prises en compte. Cet article est basé sur une analyse textuelle des différentes législations foncières de l'histoire de l'Ouganda. La littérature exploitée révèle un certain nombre de contraintes et d'ambiguïtés concernant le processus de réforme foncière de ce pays.

## Introduction

There is a broad agreement among economic historians that the 'agricultural revolutions' coincided or even preceded the industrial revolution in European countries. The transfer of land to individual owners as a result of the enclosure movement in England led to the mechanisation of agriculture, resulting in increased production. Virtually all successful land reforms in the 20th century involved transfer or consolidation of land to tenants and peasants who thus became owner-cultivators (Skarstein 1990:2-5). Through a distributive land reform in East Asia the process was applied with striking success in areas of extreme land hunger as in Japan, Taiwan and South Korea, their specific historical contexts notwithstanding. Small farms in these countries proved that they are unbeatable in ensuring self-sufficiency combined with food for all. This was complemented by a massive transfer of resources for rural development. It is usually argued that such reforms are

favourable to efficiency and employment as well as equity. In the short-run, the size of the marketed surplus would also be favoured.

Through the land reform of 1946, for instance, Japanese farmers received a new incentive to intensify their productive efforts when they became owners of the land. Farmers received a new motivation to make better use of science and technology through improved education, agricultural research, and extension combined with re-organisation of co-operatives. In both South Korea and Taiwan, absentee land ownership was abolished and the land was placed in the hands of cultivators.

Uganda's economy being predominantly agricultural-based with over 80 percent of its people deriving their livelihood directly from land, tenure security that provides for legalised exploitation of this resource is a critical need. This is because secure property rights have a positive impact on increased agricultural production and implications for food security. In terms of the land question, several processes related to the economic crisis and Structural Adjustment Programmes (SAPs) have led to changes in demand, use and value of land in the country. The nature of access, the rights to land, including the right to sell, have changed and become complex. This has been facilitated, partially, by the deepening poverty occasioned by some of the SAPs. An act to reform land is therefore timely. One of the major milestones to reform land tenure in Uganda has been the 1998 Land Act.

The Land Act of 1998, which provides for a land tenure reform, has far-reaching implications for agricultural development. It aims at supporting agricultural development through the functioning of a land market, establishing security of tenure, and ensuring the sustainable utilisation of land to bring about development. Sustainability of land reform calls for the creation of conditions for efficient use and development of land markets meeting the requirement of society and individual citizens. This entails the development of administration of the cadastre, land appraisal for taxation purposes, control over use of land, land use planning and monitoring functions.

The land question is immersed in the political economy of Uganda. The exercise of power and power relations impinges on the operations of land markets, on security in land rights, and on security in land tenure. There are a number of problems associated with exercise of power in Uganda today. First, of particular concern, is the prevalence of patronage politics in Uganda where every development programme is viewed in terms of expanding the regime's political base. Hence, a programme of tenure reform is viewed as an opportunity more for the expansion of the political base of the regime than for ensuring tenure security. Public land is likely to be used as a patronage resource for the state to acquire more power. Second, the land reform



process is hardly linked to other programmes such as the Plan for Modernisation of Agriculture (PMA), which is part of Uganda's broader strategy to eradicate poverty under the guidelines of the Poverty Eradication Action Plan (PEAP) adopted by Government in 1997.<sup>1</sup> Third, is the problem of sustainability of the reform process and institutions.

This paper critically examines the efficacy of the Land Act of 1998, aimed at bringing about land tenure reform in the context of Uganda's political economy. The paper is divided into five parts. Part one is the introduction. Part two briefly outlines the conceptual framework. Part three locates the study in historical perspective. Part four is the central part of the paper, which examines both theoretically and empirically, the provisions of the Act on the land holding system, control of land use and land management. This is done together with an analysis of chapter 15 of the Uganda Constitution (1995) that deals with land and environment. All these are analysed within the context of the mission of the Act to create a land market, establish security of tenure, and ensure the sustainable utilisation of land resources. Part five is an assessment of the prospects of the Act in bringing about development in Uganda within the institutional and political context of the Land Act debate and the ambiguities embedded in the Act.

### **Conceptual framework**

The current dominant approach to analysis of land tenure relations is neoliberalism. This approach has been adopted by advocates of the market approach to land reform called 'negotiated' or 'market-assisted' land reform. Debates on land tenure security have been focused on what forms of tenure institutions could provide more security, individualised tenure or indigenous tenure, and in what forms land can be managed, by the state, local community or individuals (Bromley and Cornea 1989). What has been little discussed, however, are the contents of security and social character which security of land rights carry. Izumi (1998b:12-13), attempts a clarification of the issues by segregating the contents of security and the social character of security of land rights as opposed to security in land tenure.

According to this view, security in land rights is attached to certain individuals or groups. Security in land rights is often relational with respect to contradicting relations over land between different social groups: villagers and outsiders, peasants and the state, pastoralists and private investors, where unequal access to land between the two exists. In many cases, a loss of access to land of the former is often a condition for the latter to accumulate land.

Security in land tenure, on the other hand, implies stability in the institutions of land tenure, which contains rules, norms and enforcement mechanisms of the rules. Legitimacy and stability in tenure institutions is necessary

if individuals are to believe that existing institutions protect his/her rights in land. It is not the legislation of rules but their institutionalisation that provides a source of security in land rights. However, security in land tenure does not imply that everybody has secure land rights protected by the institution. This is because institutions are not neutral, but often reflect power relations in a given society.

Tenure security and security of land rights must be seen in a given social and institutional context. It is not that just that secure property rights in land have a positive impact on increased agricultural productivity as they provide incentives to invest. This depends on whose interests these institutions serve. Brenner (1982), drawing on the experience of European development, argues that institutions create vested interests that make change problematic, even in the presence of major technological advances.

The major concern with the current donor-driven conceptualisation regarding the lack of agricultural development in Africa is the absence of a land market. In the literature on African tenure, the land market is discussed as synonymous with land sales and the absence of a land market is blamed as a cause of the inefficient allocation of land (Izumi 1998a:33). The Land Act of 1998 is informed by this conception. This view regarding land markets raises two questions. First, whether existing land sales in Africa, which are considered 'informal land markets', constitute a land market. Second, whether formalisation of the 'informal land market' will ensure a more just allocation and distribution of land.

To conceptualise the land market adequately, one needs to distinguish between isolated, personalised, non-market exchange and impersonal market exchange. A market itself is an institution which depends on other institutions such as customary, legal, political and other social arrangements, which control market systems, and in the absence of such institutions, a market economy does not automatically emerge (Hodgson 1988).

Therefore, the current neoliberal individualisation of tenure and the notion of land markets are not adequate in societies in the process of transition such as those of Africa. There are both market and non-market forces that influence the process. The non-market institutions, particularly the state, are indispensable for the establishment of and the proper working of the market. The state is largely left out of the neoliberal construction of land markets. The institutionalisation of the land market requires the state to be highly efficient in its intervention in regulating and facilitating the development of the land market, and in administration, including property rights legislation, registration and collection of land tax (Izumi 1998a:34).

The debate on the relationship between land tenure and development continues. What is agreed, however, is that there is a need for land reform for

sustainable agricultural development to take place. The central element in the relationship between land tenure and development is the concrete definition of property rights, which are crucial for investment in, and development of, agriculture. Land reform, therefore, connotes reform of basic relations among tillers of the land and of basic relations between them and the direct beneficiaries from the land-tiller interaction (Lipton 1991:270).

Policy-makers seeking to avoid land reform may find it politically convenient to insert provisions that make land reform impossibly difficult; for example, by adding extraneous requirements regarding land confiscation. The fear of land reform should not at the same time allow for an over-liberal definition that may allow some pseudo-reforms to acquire kudos for real reform. Land reform may fail to achieve its stated goals because it does not attack the rural power structure, which may be rooted in the unequal distribution of owned land.

Second, land markets may not necessarily be activated as a result of registration or titling. The mere fact that land sales take place does not mean that they promote economic efficiency by transferring land into the hands of dynamic cultivators. Land markets, as is the case with other types of markets, are social organisms interacting with and perverted by the state and society at large, and are political entities permeated by power relations of a diverse kind (White 1993). Successful negotiation and contestation in the market depends on access to power. It is therefore necessary to understand what is power, what makes power, how power is acquired, and how to exercise power in agrarian societies. Any reform of the land tenure system must take into consideration both the market and non-market configurations (Izumi 1998a:50).

Third, reform of land tenure must go beyond titling and distribution of land. There must be an *agrarian reform* – that is, reform of production and social relations. It must involve the provision of technology, the extension of farm management education and research, the provision of credit and the re-organisation of co-operatives, to enable farmers to participate effectively in the increasingly hostile market based on individualised entry advocated by the neoliberals.

Finally, there is a theoretical case for a land ceiling and a land tax. An effective distributive land reform must include a land ceiling beyond which an individual may not own land. It is an essential point in ensuring a more equal ownership of land leading to a fair income distribution. Land taxation, with progressively higher rates as land value and size of ownership holding increase, will, it has been argued, provide large landowners with the incentive to sell parts of their land in order to escape the higher tax rates, (Mijumbi 2000:10). Apart from renting out and selling parts of land, it may encourage

landowners to invest in the land to produce more so as to raise the funds for payment of tax. When well managed, tax resources may become a source of funds to lend to farmers to make improvements in the land and for the development of rural infrastructure. Most of these theoretical issues are largely passed over in the Land Act 1998.

The land question in Uganda encompasses profound historical and political issues that go beyond the framework of neoliberal theory. Both forms, the market and non-market land transactions, co-exist. The minimal state intervention suggested by neoliberal theory is unlikely to ensure the emergence of a land market and its efficient functioning. A review of the history of land legislation in Uganda indicates that socio-political issues have not been given sufficient consideration in the enactment of laws. Economic issues, although important, are not sufficient on their own.

### **Land legislation in Uganda: Historical perspectives**

To understand the current efforts to reform land tenure in Uganda, one must look at the historical context. Most of the intricacies involving the land tenure reform were created by past land policies, both colonial and postcolonial. The effectiveness or failure of land legislation can only be assessed within its past political, economic and social context. This is because the underlying mission of past legislation, as for the Act today, was the creation of markets, the establishment of security of tenure and to ensure the sustainable utilisation of land (Mamdani 1976; Mukubwa-Tumwine 1977; Bazaara et al. 1992; Trout 1994).

The colonial government chose to introduce individual rights in land in the form of freehold tenure starting in Buganda. The colonial state intervention produced conditions and legal mechanisms for the emergence of land markets. Sir Harry Johnstone, the author of the 1900 Agreement between the British and Baganda, believed that he was simply formalising and preserving traditional rights and privileges in land, but the rights under the agreement represented a fundamental shift from the traditional system (Mukwaya 1953 and West 1972). Under the terms of the 1900 Agreement, of the total of 19,700 square miles of the land of Buganda, more than 8000 square miles, the *mailo*, were allocated to the king and private individuals mainly chiefs, notables, the church and the colonial state (crown land). Outside Buganda, the colonial state assumed control over unappropriated land by declaring it crown lands.

The outcome of the two approaches to land legislation was twofold. In Buganda, the colonial policy consolidated the political and economic power of the chiefs and *mailo*<sup>2</sup> landowners while at the same time rendering the *Bakopi* (the peasants/the poor), and tenants dependent on the landlords. Out-

side Buganda, a new elite, particularly collaborators, with colonial backing acquired land and power that they had never possessed before. The general population in the meantime lost access to the so-called 'unappropriated lands' (Bazaara, et al 1992:8). At the same time, as a punishment to Bunyoro Kingdom for having resisted colonialism, the colonial state settled the Baganda, mostly as absentee landlords, in Kibaale, which came to be known as the 'lost counties'.<sup>3</sup> These arrangements had serious political implications in the post-independence period.

Our major concern here, however, is with the implications of this legislation for land ownership and transfer. First, land became a saleable commodity at the complete disposal of individuals, who had legal obligation neither to the Kabaka nor to the people settled on their land. Second, within a few years land became an important commodity for investment and the generation of continuous wealth through the exploitation of hired labour with the rise of employers and employees among the indigenous population. Third, and perhaps most far-reaching, the 1900 Agreement excluded the rest of the population from enjoying similar rights in land as the chiefs and other *mailo* owners. Not only were they deprived of the rights of ownership *ab initio* but also their right of occupancy (Mafeje 1973:6-7). Politically, this set the stage for the *Bataaka movement*<sup>4</sup> in the 1920s, which was due to the dissatisfaction with the 1900 Agreement.

The *mailo* estates, however, did not remain intact, but were broken up over time, as the land market emerged. The original large *mailo* estates were split into smaller lots, and the number of owners increased. Inheritance and gifts were responsible for this trend, but the land market played a role. Mukwaya (1953:34) described sale as a primary factor responsible for the increase in the number of landowners. In his sample from two central region Sub-counties, 57.8 percent of landowners had purchased their land. As a result of divisions through inheritance, gift, and sale, there may have been as many as 200,000 owners of *mailo* land by 1974 (Trout 1994:20).

There were three pieces of legislation in the colonial period. First, in 1903, the Crown Lands Ordinance as a forerunner of public land policies was enacted to provide for the manner in which Crown Land holding emerged. This included freehold and leasehold. Second, in 1908 a Land Law was passed by the Buganda parliament, *Lukiiko*, defining the system of tenure introduced by the 1900 Agreement. It also saw the implementation of rent requirements by tenants and peasants, *busulu* and *envujjo*. The tenants and peasants had to pay dues every year, *busulu* and a tithe, *envujjo* in respect of each acre. The 1920s saw agitation by the *Bataaka* who were dissatisfied with the Agreement, which had not specified the precise rights peasants had. At the same time, there were increased demands by landlords for cash and

commodity rents as peasants expanded the cultivation of cash crops. The implication of this extortion was that it acted as a fetter on production as high rents, *envujjo* and *busulu* were imposed on the tenants and peasants.

Third, the colonial state responded by enacting the 1928 *envujjo* and *busulu* laws that put a limit to the amount of rent that a landlord could levy while guaranteeing the tenant complete and hereditary security of tenure so long as he continued the effective cultivation of his land. The state through these laws achieved three goals. First, the material basis of power of the landlords and chiefs was severely limited. Second, it gave the peasants security of tenure provided they cultivated cash crops for export. As a result, the tenant found himself in a more secure position than before 1928 (Mamdani 1976:124). In law, the security of the *mukopi* (peasant/tenant/poor), was protected against arbitrary eviction. The chief could no longer plunder the peasant's possessions and a law, which fixed the landlord's share of economic crops at a much smaller amount than which he had previously demanded, defined his obligations. However, as Mukubwa (1977:59), observes, 'it should not be forgotten that the exploitation of the peasant was not ended, it was only checked or mitigated'. The third goal achieved by the colonial state was that the protection from eviction led to an increase in the production of cash crops in demand by British industries in the 1930s.

No major land legislation was enacted until the 1950s. In a report to the colonial Secretary of State for Colonies in 1951 by then Governor of Kenya, Phillip Mitchell, it was argued that small-scale cultivation of land under tribal conditions of tenure and according to African methods could do more than sustain subsistence. The East African Royal Commission (EARC), was set up. The Commission made three major recommendations, namely, there should be, first, a progressive encouragement of individualisation of the title in the African hands. Second, there should be a corresponding reduction of communal and other restrictive controls over African lands. Third, a land policy that would ensure mobility in the transfer of land in order to enable access to land for economic use was recommended. According to Kiapi, (1975), the government proposals based on the Commission's recommendations were rejected in some districts. In Teso and Lango riots ensued. The Commission's recommendations remained largely unimplemented.

In the 1960s and 1970s, there were several pieces of land legislations. Here I consider those that were pertinent to the issue of security of tenure and land acquisition. Following the recommendations of the 1961 Constitutional Conference, Lancaster House, London, the Public Land Act of 1962 was enacted. This was an attempt to establish a clear land policy before independence. The Act converted all former Crown land into public lands, subject to customary tenure, without specifying the limit to which a person could

acquire this land. The Land Acquisition Act of 1965 provided that the Minister, whenever he was satisfied that the land was needed for public purposes, could by statutory instruments make a declaration to that effect. Non-Africans were not allowed to occupy or enter into possession of land or make any contract to purchase or lease any land without the consent of the Minister, by the Land Transfer Act of 1965.

The question which none of these Acts raised was; who was going to be the subject of rural transformation in Uganda? A partial answer was given during the 1966 crisis when the oligarchic superstructure of Buganda was forcibly dismantled by the the government of Milton Obote, Uganda's first postcolonial Prime Minister. The government, however, had no clear plan for land reform. The most it did in Buganda was to abolish official *mailo* land, which by then amounted to no more than 4 percent of the land, and the transfer of all public land to the national government (Mafeje 1973:22). Put in a political context, the first Obote regime was unable to deal effectively with the oligarchy due to its lack of political organisation at the grassroots level. The regime was, as a result, confined to administrative manoeuvres and was extremely fearful of rebellion in Buganda in the event of the government seriously tackling the sensitive land question.

The other two important land laws in the post-independence period were the 1969 Public Land Act and the 1975 Land Reform Decree. In 1969, all public land was brought under the Uganda Land Commission. It was made lawful for persons holding land by customary tenure to occupy without grant, lease or license from the controlling authority of any public land vested in the Commission. Sub-section 24 of the 1969 Public Land Act required the consent of customary tenants before such land could be surrendered for any other purposes. This was a vital protection for the majority who held land under this tenure.

The 1975 Land Reform Decree reversed whatever security the peasants had acquired by the 1969 Public Lands Act by declaring all land in Uganda to be public. The Decree had a number of declared aims. First, it aimed to end and prevent 'unreasonable' areas of land being left undeveloped by their owners or occupiers, especially individuals without justification for doing so. Second, the decree aimed at distributing land use to as many people as possible, especially where there was great demand by those who needed land for 'development' projects. Third, the decree sought to provide security to land occupiers or users but to subject them to the general interest and needs of the public. The Decree abolished *mailo*, freehold or any other absolute ownership rights. Absolute titles were converted into leasehold under the Uganda Land Commission – 99 years for individuals, and 999 years for public bodies, religious and other charitable organisations. The *busulu* and

*envujjo* tenants were turned into customary holders without the condition of rent payment. They were, however, prohibited from transferring any title in land other than the improvements and developments on the land and provided for eviction after a three months notice. It abolished the power of customary tenants to stand in the way of development by refusing grants to lease to those most able to develop the land (Bazaara, et al 1992:15).

What were the implications of the 1975 Decree? The first major implication is that the Decree opened the floodgates for speculators and land grabbers. State bureaucrats and state agents, particularly army officers, used state power to grab land. This was because in the inflationary economy of the 1970s, the durability and ability of land to maintain real value made it a desirable asset for preserving wealth (Juma 2000:18). Second, although the decree abolished rents, it did not diminish the power of the land-owning class, which could, on the pretext of ‘developing’ the land, dispossess the tenants (Bazaara 2000:6). Third, there was no security of tenure as land could be expropriated from the peasants in the name of ‘development’ projects or the ‘public’ interest. In general, however, the decree had a limited impact as the average citizen remained unaware of it and it remained largely unimplemented.

The fundamental issues emerging from the various land enactments are those of security of tenure and the definition of property rights, which determine the range of possible transactions concerning land. They generally failed to define the central subject of rural transformation. This is where the Land Act 1998, appears to be so different. But due to some ambiguities embedded in it, it may not be able to resolve some of the contentious issues surrounding the land question in Uganda.

### **Land Reform and Policy in Uganda**

By the late 1980s, there was no systematic land policy in Uganda. The initial formulation of such policy was in 1983. According to the former Permanent Secretary, Ministry of Planning and Economic Development, Tumusime-Mutebile, the history of the Land Bills dates back to this year. He states:

Recognizing the importance of agricultural policy in the rehabilitation and development of agricultural sector, and in agreement with the World Bank under IDA – Agricultural Rehabilitation Project, government established, in 1983, an Agricultural Policy Committee supported by the Agricultural Secretariat to formulate, co-ordinate, direct and review key policies and programmes in the agricultural sector (Bazaara 2000:9).

The calls for the market-based land reforms followed from a renewed focus by donors and government to enact enabling policies for agricultural devel-



opment. Land in this case had to be transformed into a tradable commodity. The government of the day could not formulate a land policy due to the civil war of 1981-86. This was left to the NRM regime, which captured power in 1986. The NRM abandoned its *Ten Point programme*, a policy aimed at building an 'independent, integrated and self-sustaining economy', and embraced neoliberal policies in 1987. The policy of market-based land reform had therefore come full circle.

This embrace by government of market-based land reform was reinforced theoretically by the Makerere Institute of Social Research (MISR)-Wisconsin Land Tenure Centre Study, 'The Land Tenure and Agricultural Development in Uganda', with its obsession with creating land markets (MISR-Wiscosin Study 1989). The major problem with this Study is that it was based on interviews of a small sample of farmers in Masaka and Luwero districts, all located in South-Central Uganda, yet it came out with recommendations for a *uniform* tenure system for the whole country. Therefore, the specific problems in different parts of the country were not taken into account (Ddungu 1991). A study with such a narrow focus should not have been a basis for the national institutional framework of land policy. While this shortcoming has been taken care of by the various studies for the implementation of the Land Act in the various districts, the starting point should have been the national dimensions of the land question.

Finally, politically the land question, especially in Buganda, came to be subject to the power games of the NRM regime. Political interests of the NRM acted as shackles on the process of enacting a law that would facilitate the carrying out of a thorough land reform. In the run-up to the constituency Assembly (CA) elections in 1994, there was a politically motivated, hurried restoration of traditional rulers' properties, including land and regalia, particularly that of Buganda in 1993. This precluded any major tenure reforms in Buganda, the centre of landlord – tenant relations.

The resulting Land Act of 1998, therefore, is theoretically informed by the modernisation paradigm with an IMF/World Bank inspiration, and politically by the power plays of the NRM regime. It encourages and supports investment through making land, in both rural and urban areas, more readily available to the market. It is within this context that the idea of a new land policy was conceived.

The central aim of the Land Act, however, is to reform land tenure relations in Uganda. The fundamental question is, are the prospects of the Land Act 1998, of bringing about agricultural transformation, qualitatively different from earlier initiatives? Uganda has four major tenure types that the legislation aims to reform. The Act recognises these four land tenure forms: Customary (communal), *mailo*, freehold and leasehold. Thus:

Section 3 (1) of the Act and article 237(1) of the 1995 Constitution state that, 'All land in Uganda shall vest in the citizens of Uganda and shall be owned in accordance with the following land tenure systems: a) customary, b) freehold, c) mailo and d) leasehold'. Section 3 (2) states that, 'The freehold and mailo tenures and estates which were abolished under the 1975 Land Reform Decree, are hereby restored'.

These provisions have different implications for the development process. There are a number of underlying assumptions by those who relate these systems of land tenure to development in general and Uganda in particular.

### **Customary tenure**

First, under communal or customary tenure, a community or group bases the fundamental principle of land ownership on collective ownership. They enjoy usufructory right in land and it is transferred through inheritance. Both the Constitution and the Land Act recognise customary tenure and aim at defining ownership rights:

'... All Ugandan citizens owning land under customary tenure may acquire certificates of ownership' (Article 237(4)(a) and Section 4(1) of the Ac., 'Any person or community holding land under customary tenure may acquire a certificate of customary ownership...' Section 5 (1), reads: 'Any person or community holding land under customary tenure may convert the customary tenure into freehold'.

The ultimate aim is to transform customary tenure into individually-owned estates, held increasingly in the European-derived regimes of land markets and private tenure, freehold or leasehold. The underlying assumption of the Land Act is in line with an earlier argument in 1981 by Makubuya that customary tenure is one of the basic hindrances to socio-economic development in Uganda (Makubuya 1981).

There are a number of market-based arguments advanced against customary tenure that ignore its socio-political underpinnings. First, there is the view that there is insecurity of tenure because land is collectively owned and it is difficult to use it as collateral. Second, is the argument that where land is collectively owned, there is a tendency to misuse the land resources via irrational husbandry techniques such as shifting cultivation/grazing, which are an inefficient, and uneconomic way of land use. Third, the inheritance practices lead to fragmentation and therefore, the rise of uneconomic pieces of land (Bazaara 1992:4). Hence, for development to take place, in this view, customary tenure must be abolished.

While these criticisms may have some validity, over time there has been an evolution of tenure in Uganda such that to continue referring to existing system of land tenure in some parts of the country as 'customary' is not

accurate. First, customary land tenure is ever being contested and reconstructed. The nature of access, the right to land including rights to sale in present-day Uganda, are a far cry from this static notion of customary tenure. It has been undergoing individualisation and change. As Deininger and Feder (1998:5) state in a general observation:

... Contrary to the widespread misconceptions, communal tenure systems are generally not based on collective production. Instead production on arable plots is normally undertaken by individuals who are residual claimants to output implying that, on arable plots, incentives for effort supply by individual cultivators are likely to be appropriate.

At a more empirical level, the Land Act does not resolve the complications involved in common property. Under customary tenure it is difficult to delineate communal areas such as clan land and hunting grounds. Neither does it put in place the means of protection of individual interests from communal rights. The provision for acquiring a certificate of customary ownership further creates ambiguities. It is difficult to ascertain the status of a certificate of customary ownership, particularly its value compared to other certificates of title. There also arises a problem of differentiating these certificates from title deeds. As a result, it becomes difficult to ascertain rights. The need to ascertain rights is important because a certificate of ownership is a first step to the acquisition of title deeds, which can be used as collateral for loans.

Finally, some problems arise regarding the conversion of customary tenure into freehold. While conversion of customary tenure to freehold as enshrined in the Act might provide more security of tenure, those who occupy land under customary tenure are mostly illiterate. The conversion procedure is bound to be complicated and confusing, as public education around the Land Act has largely been ineffective. Second, due to the high level of poverty in the countryside, peasants may not be able to meet the cost of a survey. The threat of fragmentation under customary tenure noted above brings out another reality: the rising inequality and land concentration in some parts of the country. In development terms, therefore, there must be an institutional framework for addressing these concerns as some elements of customary land ownership transcend economic reasoning and prescriptions. These considerations are largely lacking in the Act.

### ***Mailo* tenure**

The Land Act 1998, restores the *mailo* tenure, which had been abolished by the 1975 Land Reform Decree. *Mailo* tenure is prevalent in Buganda and some parts of other kingdoms. *Mailo* tenure was comprised of land allotments to the Kabaka and his chiefs following the 1900 Agreement, and they

were measured in square miles: hence the coinage by the Baganda, *mailo*. The immediate implication of *mailo* tenure is that it excludes the rest of the population from enjoying similar rights in land as those of the Kabaka and his chiefs. The population is not only deprived of the rights of ownership but also the rights of occupancy. The rest of the population, therefore, does not possess security of tenure and property rights in addition to payment of *busulu* and *envujjo*. In addition, ownership of land remains an exclusive right of the privileged by birth or because of financial endowment (Mafeje 1973:7-11). Clearly, the restoration of *mailo* puts a brake on the process of making the land available for investment as a stimulant to economic growth. Secure individual rights are crucial for such investment. For political reasons, as we shall see, the land question in Buganda could not be resolved under the Act in the interest of the majority: peasants and tenants.

The restoration of *mailo* tenure by the Land Act raises two major problems with regard to *bona fide* occupancy and *registrable interest*. First, a *bona fide* occupant is a person who has a landlord's permission to utilise the latter's land or has occupied public land for a period of time exceeding 12 years. The Act provides tenure for a *bona fide* occupant who is issued with a certificate of occupancy. As Section 9 (1) of the Act states: 'A lawful *bona fide* occupant on registered land shall enjoy security of tenure on the land'. The registered owner is entitled to a nominal annual ground rent of Sh. 1000/ (\$ 0.5). Such low rent levels may not encourage owners to let land. According to section 9 (5), of the Act, 'If a statutory tenant fails to pay the prescribed ground rent for a period exceeding three years, the registered owner shall give... notice of his or her intention to terminate the tenancy'.

The clause is ambiguous, and a sense of insecurity still prevails as regards the tenant, as he/she does not possess concrete property rights over the land he occupies, a major precondition for investments in land. Nowhere is the question raised more dramatically than in Kibaale (Mijumbi 2000:12-13 and Bazaara 2000:6). The 1965 referendum, which was supposed to resolve the question of the so-called 'lost counties' of Buyaga and Bugangaizi, did not address the issue of land ownership. Despite the administrative return of these counties to Bunyoro Kingdom, the *mailo* land system remained intact with Baganda absentee owners retaining their *mailo* certificates.

The Kibaale question surfaced during the debate leading up to the Land Act. It was recognised that the best way out of this dilemma was to compensate the Baganda absentee *mailo* landholders and allow the Banyoro tenants to take full possession of the land. It is the Kibaale question that gave initial consideration to a land fund with the expectation that the required compensation to the Baganda *mailo* landholders would come from it. During the debates, it was argued that the Kibaale question could not be dealt with in

isolation but similar situations such as that in Nyabushozi, President Museveni's home county, would also merit the same attention. Patronage politics and ethnic mindsets are likely to interfere with the operation of a land fund. Kibaale residents have expressed concern that their case has lost priority to Nyabushozi, although they were the main cause for the establishment of the fund! The Land Act, with its provision of a Land Fund is an improvement, but may not resolve the question adequately.

The second problem with the restoration of *mailo* tenure is the issue of registrable interest. Registrable interest is intended to facilitate interaction between tenants and landlords. It ensures that the landlords do not evict tenants as they please. This remains ambiguous. To have registrable interest necessitates a certificate of ownership. It is contradictory to issue a tenant a certificate of ownership when an absentee or available landlord has a land title. This creates overlapping claims for the land with negative consequences for the definition of property rights and creates unnecessary encumbrances. To compound the problems, the large original *mailo* estates were broken up and the number of owners has, through inheritance, gift and sale, greatly increased. This changed reality calls for a transformation of the tenure relations, not the restoration of *mailo* tenure as the Act warrants.

### **Freehold and leasehold**

Freehold and leasehold are the other systems of tenure recognised by the Land Act. Freehold and leasehold fall under what is broadly referred to as individual tenure. Individualisation of land is a process whereby 'a person or a group or family is able to register or record freehold title to the land held customarily by the person or the group' (Obol-Ochola 1970). This implies, 'a reduction of community controls over land use and distribution, enhancing the rights of the individual landholder/farmer' (Bruce 1986). Leasehold tenure is prevalent on public land. Both freehold and leasehold tenure have a limited spread in the country. The current market-driven reforms aim at making freehold and leasehold the predominant forms of land ownership, the ambiguity around both customary and *mailo* tenure notwithstanding. Due to the current excitement among foreign investors, the acquisition of leasehold in land became an issue, which was addressed by the Land Act. Section 14(1), provides that: 'A non-citizen may acquire a lease in land...', and subsection (3) adds, 'A non-citizen shall not be granted a lease exceeding ninety nine years'.

While a 99 year lease should be reasonable for any serious investor, the demand by some of the investors that they acquire 999-year leases or freehold ownership has serious implications for citizens. Ownership in perpetuity by non-citizens, would, first, deny the citizens the opportunity to earn

ground rent from wealthy investors, which they could use to expand investments on land or in other sectors of the economy. Second, the ability of non-citizens to alienate land from citizens poses the problem of citizens becoming landless. Without a parallel rapid industrialisation process to provide jobs, this can only spell social disaster in both rural and urban areas.

The current market-driven reforms, as embedded in the Land Act, are based on a number of assumptions as far as land tenure and development are concerned. Optimism about these reforms may be a result of theoretical carelessness in the face of empirical reality. First, it is argued that individualisation of land tenure (leasehold and freehold ownership) increases tenure security of the landholder, thereby reducing the economic costs of litigation over land disputes (Barrows and Roth 1990:268). This, as a result, provides incentives for agricultural investment, gives farmers access to credit, reduces fragmentation of land holdings, and reduces conflict over land, hence freeing up resources which would have been used for litigation (Platteau 1995:15). Thus, it is also presumed that individualisation of tenure increases investment by improving tenure security and reducing transaction costs. This increases the likelihood that the producer will capture the returns from investment. Second, it is assumed that individualisation will cause a land market to emerge. Therefore, according to this view, land will be transferred to those who are able to extract a higher value of product from the land as more productive users bid land away from less productive users (Barrows and Roth 1990:26).

These assumptions raise a number of issues that make the correlation between title and long-term investment problematic. First, the use of credit for agricultural purposes may not increase following land titling simply because there may be no attractive investment opportunities in agriculture or because some enabling conditions are missing. This typically occurs when no technological package suitable for intensive agriculture is on offer. Second, in a situation where the required infrastructure, input-delivery, output marketing or extension services are not available, the market-based expectations of tenure individualisation to bring about development may not be realised (Platteau 1995:28).

Moreover, the critical importance of other-than-tenure constraints makes it difficult to establish the relationship between freehold titling and the use of mortgages. The existence of legally registered titles, even in conditions where land is easily appropriable, is not a *sufficient* condition for the increased use of credit for agricultural investment as Okoth-Ogendo (1982), observed in the case of Kenya: ‘...Farmers who received land titles did not expand credit use because of constraints on the supply of credit. In some

areas, credit volume was not increased but simply redistributed to larger farms owned by more wealthy individuals’.

More importantly, land markets may not necessarily be activated as a result of registration/titling. The mere fact that land sales take place does not mean that they promote economic efficiency by transferring land into the hands of dynamic cultivators. Evidence from the Kenya land reform process indicates that ‘Those purchasing land did so for the sake of speculation, future security for their sons and cash borrowing power... Over half of those held against titles in cotton growing areas had been taken out by land purchasers, but not all for agricultural purposes’ (Barrows and Roth 1990:277).

The Land Act does not spell out a ceiling on land ownership beyond that it would be taxable. Therefore, the land policy does not seek to promote an equitable distribution and access to land by all citizens. This opens room for speculation in and hoarding of land. There is considerable latitude to speculate in Uganda since there are no development conditions linked to occupation (where one would lose the right to that land if left undeveloped for a specified duration) (Mijumbi 2000:16). This is because the land’s durability in the context of political instability and its ability to maintain real value in an inflationary environment makes it a desirable asset for storing value. The above reality goes against the neoliberal optimism that land will be transferred to those who are able to extract a higher value product from land as more productive users bid away from the less productive users.

### **Acquisition of land by government**

The Land Act empowers government to compulsorily acquire land in the public interest. Section 15 (1) states, ‘Government or local government may acquire land for public use, public safety, public order, public morality, public health and in interest of defense...’, and Sub-section (2) states, ‘...the government or local government may acquire land in the public interest...’

This clause retains the possibility of the arbitrary acquisition of land by the government, as was the case in the 1975 Land Reform Decree. There is also the issue of the definition of ‘public interest’. Who determines the ‘public interest’? It is likely that compulsory land acquisition will become more common as the economy becomes more prosperous and land becomes more valuable. To compound the issue, the governments (central and local) are not bound to provide alternative land or compensation and need not consult. Lack of consultation and the vague definition of ‘public interest’ remain major shortcomings in the clause, as they do not guarantee private property in land ownership and land as a human right.

The Land Act also aims at ensuring the sustainable utilisation of land. In this regard Section 17 (1) provides that, ‘The Government or local govern-

ment shall hold in trust for the people and protect natural lakes, rivers, wetlands, forest reserves, game reserves, national parks and any land reserved for ecological and touristic purposes for the common good of citizens of Uganda’.

This clause raises two issues. First, it is not clear how much control of natural resources the central government is willing or able to devolve to local governments. There is no guarantee that the government will not encroach on these resources in the ‘public interest’. Second, government has an uphill task to ensure environmentally friendly use of land in the context of the existing poverty and in the absence of a technological package accompanying the land legislation. Nor are the communities that depend on these resources provided with alternatives.

### **Land management**

The Land Act provides for a decentralised land administration from the Ministry of Lands, Housing and Physical Planning, to the District Land Boards. The role of the state has changed in the area of management as the locus of control is shifted to the Uganda Land Commission and below it, District Land Boards and Land Committees. These institutions raise a number of questions. First, under what conditions are these institutions being created and maintained? Whose interests are these institutions likely to serve? These questions are important as power relations determine property rights and political institutions that may facilitate or hinder the technical or production relations changes that are necessary for the emergence of a namic development process.

### **Uganda Land Commission**

The central interest here is the composition and powers of the Uganda Land Commission as these have a direct bearing on the security of tenure and the property rights in land. First, let us consider its composition. Section 20 (1) of the Act provides that, ‘The commission shall consist of a Chairperson and not more than four other members appointed by the President with the approval of Parliament’.

The major concern here is the idea of appointment of the members of the Commission by the President. In a patronage-based political economy like Uganda, the Commission is likely to reflect political-ethnic biases with a lack of representativeness and meritocracy as its hallmark. Institutions in such a context create vested interests that make change problematic. Second, the Commission has wide-ranging powers as outlined in Section 26 of the Land Act. The commission may:

‘(a) acquire by purchase, exchange or otherwise hold land rights, leaseholds or interests therein,



- (b) erect, alter, enlarge, improve or demolish any building or other erection on any land held by it,
- (c) sell, lease, or otherwise deal with the land held by it, among others’.

The Land Act does not spell out accountability mechanisms through which members of the Commission will exercise such wide-ranging powers. Given such powers, this is very dangerous for some citizens. The President or individual members of the Commission are likely, in an increasingly personalised and vindictive political atmosphere, to use these provisions to deny security tenure and rights to property of individuals or organisations not in their political favour. It is a historical fact that dominant groups set up institutions that mainly serve their narrow interests.

### **District Land Boards**

The Land Act in Sections 29-37 provides for the establishment of District Land Boards, and their membership, functions and powers among others. The boards, ‘...hold and allocate land in the district which is not owned by any person or authority’, as well as ‘facilitate the registration and transfer of interests in land’.

The powers of the boards raise some issues of concern. Historically, district officials have not been known for their impartiality. As it is in the case of the Uganda Land Commission, this clause does not spell out adequate accountability mechanisms to which members of the District Land Boards can be held answerable. There is the likelihood of corruption and land grabbing in the process of registration and transfer of interests in land – as has been the case during most of Uganda’s post-independence history. The district land boards are likely to be filled with political appointees with a disregard for all forms of merit and capability. This can only put a brake on the process of agrarian transformation in the country.

### **Land committees**

Section 38 (1) of the Land Act provides for: ‘... a parish land committee consisting of a Chairperson and three other members appointed by the District Council on the Recommendations of the local council’. At the same time Article 243 of the Constitution (1995) establishes land tribunals.

While the land committees and tribunals could help in resolving disputes at the lower level, they are bound to suffer from the shortcomings of the district land boards, that is, corruption, political vindictiveness, lack of merit and capability. But most importantly, their formation is likely to expand the land bureaucracy beyond manageable proportions. Third, the Land Act is not clear on what the role of Local Councils (LCs), would be in either the

administration of justice or in the allocation land. The LCs have increasingly become aligned to the ruling party, the NRM, as they have been integrated with the Movement Council, MCs, which are organs of the ruling party. This raises the fear of political bias in their operations on land matters. It is, therefore, suggested that they should keep out of land issues, as their involvement is likely to impact negatively on those in the rural areas who do not subscribe to the NRM. They are likely to become agents of rural oppression.

### **Prospects for an effective land reform**

Seven years after its enactment, the provisions of the Land Act have hardly been implemented. However, its provisions are a marked improvement on Uganda's land policy in the past. When implemented, the Act will confront a number of limitations both in the short-run and medium term. First, it has limitations with regard to ensuring security of tenure and a concrete definition of property rights, which determines the range of possible transactions concerning land. Second, the institutions governing tenure and exchange that determine who bears the costs associated with transferring rights, are unlikely to be based on merit and be accountable to the people. Third, the Act is unlikely to have a significant positive impact on the supply of commercial bank farm credit, as most farmers may not possess land titles over the medium term. Fourth, in the short to medium-term the impact of the Act on the rural land markets is likely to be dismal. This is because it hardly takes into consideration the critical importance of other-than-tenure constraints embedded within Ugandan society.

At a general level, there remain a number of ambiguities in the land policy as discussed above. These constraints, however, must be understood within the historical and political developments of the country. The terrain on which the Land Act was enacted precluded a more distributive, far-reaching reform.

### **The institutional and political context of the Land Act debate**

The discussion of the Land Act and land reform in Uganda can best be appreciated when it is located in its political and institutional context. The political process through which the Land Bill and Act were produced is one of the sources of the constraints that the Land Act confronts in bring about land reform.

First, the debate about the land question, both during the Constituency Assembly (CA) and after, was conducted in the context of mutual suspicion regarding land grabbing. As Mijumbi (2000:4) notes, some *mailo* landholders regarded the Bill as having a hidden agenda to dispossess the Baganda of their land. To the Acholi and other nationalities from predominantly 'com-

munal' areas, the Bill was a case of confusing them and taking away their 'communal' land. Because government rushed the Bill through Parliament, it did not undertake extensive sensitisation to allay these fears.

Second, the land question had become politically explosive after the 1996 General Elections. The landowners in Buganda, through whipping up ethnic sentiment, had successfully forged an alliance with Baganda tenants. Third, and most important, by the time of the Land Act 1998, the NRM had changed its position regarding the land problem.

As Bazaara, (2000:16) observes:

After the broad-based political arrangement came to an end, the legitimacy of the NRM in Buganda was based on the alliance between NRM and the landlords. This is why the NRM returned the property (*ebyaffe*) of the former kings. Resolving the land problem in favour of the tenants would immediately cause antagonism between the NRM and Buganda landlords. The other side to this was that alliance with landlords was crucial in its effort to lock political parties out of Buganda.

Here, the NRM was taking an ethnic and sectarian position as far as Buganda is concerned, to advance its political interests in retaining power, contrary to its professions.

Third, the NRM leaders were no longer the paupers of 1986 when they captured power. By 1998, they had transformed themselves into some of the largest landowners in the country.<sup>5</sup> As well, over the years, state agents and bureaucrats mainly allied to the regime, have used their proximity to state power to acquire loans, mainly from the former state-owned bank, Uganda Commercial Bank, (UCB), to purchase and acquire leases to large tracts of land, which they are now eligible to transform into freehold. The NRM and landlords' representatives in parliament walked together hand in hand out of common interest against the enactment of a Land Act that would provide for remedial measures for the land that may have been fraudulently acquired in the past. The concerns for equity, justice and social change in land relations in Uganda were sacrificed at the altar of power politics and narrow class interests. Given the institutional and political context of the debate and the enactment of the land law, there was little chance of instituting a radically distributive land reform that took into consideration issues to do with equity and historical justice.

### Conclusion

What conclusions can we draw? The Land Act, though an improvement over the past legislation, largely ignores a number of crucial socio-political and theoretical issues. The Act must move away from the obsession with donor-driven conceptualisation, to a more concrete understanding of the Ugandan

social context. This is because some of the prescriptions laid out by neoliberalism may not be adequate to address the land question in the country. The nature of the land question in general, and land markets in particular, transcends economic reasoning and prescriptions. What was needed was a more rigorous law, which when implemented would make a difference in the lives of the people. A radically distributive land reform where peasants would be given title deeds and not certificates of occupancy was needed. This could have been followed by extension assistance, (management skills, technology, seeds, marketing), to ensure that farmers become more productive. This is because all successful land reforms have had extension assistance as a cornerstone in their implementation. The Land Act deviates from these recent examples of countries that have made tremendous transformation of their economies, their different historical contexts notwithstanding.

What is needed is a radically distributive land reform, but giving proper consideration to the peculiar characteristics of the land question in different parts of the country. What essentially this entails is a radical revision of existing land relations and in particular the abolition of the landlord-tenant relations where they exist, not their restoration, as in the Land Act 1998. To resolve the land question would entail linkage of the political, economic and social variables operating in Uganda's political economy. This calls for political courage and ideological clarity regarding the intentions of land reform measures – not opportunism and power games. In the final analysis, the need for fundamental land reform for agrarian change to occur in Uganda is inescapable. It is like Muhammad Ali's fist: 'you can run away but you cannot hide'.

### Notes

1. The Poverty Eradication Action Plan, (PEAP), which is the framework for the eradication of poverty over the next two decades, and the Plan for Modernisation of Agriculture, (PMA) whose objective is to achieve modernisation through improving land laws and the formulation of a comprehensive land use policy, operate as if they were mutually exclusive and working at cross-purposes.
2. *Mailo*, the land allocated to the Kabaka and his chiefs by the colonial governors, was measured in terms of square miles, hence the coinage by the Baganda, *Mailo*. *Kibanja* (singular) *Bibanja* (plural) refer to plots held by tenants on *mailo* land.
3. 'Lost Counties' was a reference to the former Kingdom of Bunyoro comprising of two counties of Buyaga and Bugangaizi which were give to Buganda for its collaboration with the British against Bunyoro as war booty.
4. The clan heads led the Bataaka movement in Buganda Kingdom. The 1900 Buganda Agreement as it had not specified the precise rights peasants had dissatisfied them. They were also against the payment of dues per annum,

*busulu* and a tithe, *envujjo*, in respect of each acre. This was partly resolved through the passing the *Envujjo* and *Busulu* laws in 1928.

5. There are unconfirmed reports that President Museveni is the third largest landowner in Uganda next only to government and the *Kabaka* (king of Buganda). As a commentator put it: 'The president has huge chunks of land in three other parts of the country. Unconfirmed rumours have it that after the Uganda Government, and the King of Buganda, Ronald Mutebi, Museveni is the third largest land owner in Uganda', Onyango-Obbo, 'Will Museveni Go the Rawlings Way?', *The East African*, Monday, 25 December 25.

### References

- Barrows and Roth, 1990, Land Tenure and Investment in African Agriculture: Theory and Evidence, *Journal of Modern African Studies*, 28:2.
- Bazaara, N., 2000, Civil Society and the Struggle for Land Rights for Marginalised Groups: The Contribution of the Uganda Land Alliance to the Land Act, 1998, Paper presented to a workshop on 'Civil Society and Governance', held at the Centre for Basic Research (CBR), Kampala, May 31-June 1.
- Bazaara, N., 1992, *Land Policy and Evolving Forms of Land Tenure in Masindi District, Uganda*, Centre for Basic Research, Working Paper, No.28.
- Bazaara, N., Muhereza, F., and Ddungu, E., 1992, *A Synopsis of the Dynamics of the Land Question in Uganda*, Centre for Basic Research, Kampala, mimeo.
- Brenner, Robert, 1982, Agrarian Roots of European Capitalism, *Past and Present*, No. 97.
- Bromley, D.W., and Cornea, M.M., 1989, *Management of Common Property Natural Resources: Some Conceptual and Operational Fallacies*, Discussion Paper, No.57, The World Bank.
- Bruce, J.W., 1986, *Land Tenure Issues in Project Design and Strategies for Agricultural Development in Sub-Saharan Africa*, Land Tenure Centre, Wisconsin, Land Tenure Centre Paper, No.128.
- Ddungu, E., 1991, *A Review of the MISR-Wisconsin Land Tenure Study on Land Tenure and Agricultural Development in Uganda*, Centre for Basic Research, (CBR), Working Paper, No. 11.
- Deininger, K., and Feder, G., 1999, *Land Institutions and Land Markets*, Internet, mimeo.
- Dowall, D.E., 1991, *The Land Market Assessment: A New Tool for Urban Management*, UNDP/UNHS, (Urban Management Programme).
- Hodgson, G. M., 1988, *Economics and Institutions: A Manifesto for a Modern Institutional Economics*, Oxford, Polity Press.
- Izumi, K., 1998a, 'Economic Liberalisation and the Land Question in Tanzania' Unpublished Ph.D Dissertation, International Development Studies, Roskilde University, Denmark.
- Izumi, K., 1998b, *Process and Structure on the Land Question in Africa: Some Theoretical Issues*, Working Paper, No.8. Centre for Development and Environment, University of Oslo.

- Juma, Okuku A., 2000, 'Dynamics of Land Markets in Peri-Urban Kampala, Uganda, A preliminary research paper presented at The Nordic Africa Institute, Uppsala, Sweden, under the Research Programme, 'The Political and Social Context of Structural Adjustment in Sub-Saharan Africa', 12 April, mimeo.
- Juma, Okuku A., 1998, 'Land Tenure and Development in Uganda: A Contribution to the Debate on the Land Bill' 1997, Department of Political Science, Makerere University, Discussion Paper, No. 10, 30 April.
- Juma, Okuku A., 1997, 'Institutions and Industrial Policy in South Korea: What Lessons for Uganda', *Makerere Political Science Review*, Vol.1 No.1.
- Juma, Okuku A., 1996, 'Rapporteur Report on 'The Draft Tenure and Control of Land Bill'', Makerere Institute of Social Research (MISR), Workshop, Jinja, 4-6, September.
- Kiapi, A., 1975 'Legal Obstacles to Rural Development in Colonial Uganda' *Mawazo*, Vol.4. No.3.
- Lipton, M., 1991, 'Towards a Theory of Land Reform', mimeo.
- Mafeje, A., 1973, *Agrarian Revolution and the Land Question in Buganda*, Institute of Social Studies, (ISS), Occasional Papers, The Hague.
- Makubuya, K., 1981, 'Land Law Reform and Rural Development in Uganda, in Nsibambi', A., and Katorobo, J., (eds.), *Rural Rehabilitation and Development, Proceedings of the Conference on Rural Rehabilitation and Development*, held at Makerere University, September 14-18.
- Mamdani, M., 1976, *Politics and Class Formation in Uganda*, New York: Monthly Review Press.
- Mijumbi, P. B., 2000, 'The Land Act Implementation of and Issues to Consider in Advocacy for a Land Policy in Uganda', 29 May, mimeo.
- MISR-Wisconsin Study, 1989, 'Land Tenure and Agricultural Development in Uganda', Kampala: Makerere Institute for Social Research, (MISR), January.
- Mukubwa-Tumwine, 1977, 'The Economic and Political Basis of Land Law and Policy in Buganda, 1900-1966', *Makerere Law Journal*, Vol.1.No.1.
- Mukwaya, A. B., 1953, *Land Tenure in Buganda: Present Day Tendencies*, Nairobi and Kampala: The Eagle Press.
- Nsabasagani, X., 1997, *Land Privatisation, Security of Tenure and Agricultural Production: The Uganda Experience*, Institute of Social Studies (ISS), Working Paper Series, No.263, November.
- Obol-Ochola, 1970, 'Customary Law and Development in Uganda, LMM Dissertation, University of Dar es Salaam.
- Okoth-Ogendo, 1982, 'The Perils of Land Tenure Reform', Paper presented at a Workshop on Land Policy and Agricultural Production in Eastern and Southern African Countries, Gaborone, Botswana.
- Platteau, J.P., 1995, *Reforming Land Rights in Sub-Saharan Africa: Issues of Efficiency and Equity*, UNRISD, Discussion Paper, No.60, Geneva.
- Parliament of Uganda, 1997, *The Land Bill, 1997*, Kampala.
- Republic of Uganda, 1998, *The Land Act, 1998*, Entebbe: Uganda Government Printing and Publishing Corporation.

- Republic of Uganda, 1995, *The Constitution of the Republic of Uganda*, Entebbe: Uganda Government Printing and Publishing Corporation.
- Republic of Uganda, 1975, *The Land Reform Decree*, Entebbe: Uganda Government Printing and Publishing Corporation.
- Republic of Uganda, 1969, *The Public Land Act*, Entebbe: Uganda Government Printing and Publishing Corporation.
- Republic of Uganda, 1962, *The Public Land Act*, Entebbe: Uganda Government Printing and Publishing Corporation.
- Skarstein, R., 1990, *Agriculture, Not the Leading but the Crucial Sector in Economic Development: Some Reflections on Experience and Theory*, Department of Economics, University of Trondheim, Denmark, September, mimeo.
- Trout, Elizabeth, 1994, 'Land Markets in Central Province, Uganda', Ph.D. Dissertation, Department of Agricultural Economics, University of Wisconsin, Madison.
- West, Henry, T., 1972, *Land Policy in Buganda*, Cambridge: Cambridge University Press.
- White, G., 1993, Towards a Political Analysis of Markets, *IDS Bulletin*, Vol.24, No.3, July.



*Africa Development*, Vol. XXXI, No. 1, 2006 pp. 27–49

© Council for the Development of Social Science Research in Africa, 2006  
(ISSN 0850-3907)

## **‘Spaces of Resistance’ – African workers at Shoprite in Maputo and Lusaka<sup>1</sup>**

Darlene Miller\*

Hopes must instead be focused upon the liberation struggle in Southern Africa, the implications of which are bound to have truly continental dimensions (Arrighi and Saul 1973:87).

### **Abstract**

South Africa’s reintegration into Southern Africa since 1994 has opened the way for renewed investments by South African firms in African countries. New shopping malls are one visible impact of this post-Apartheid development. This article is about the regional claims and the regional resistance of workers at the foreign branches of Shoprite, a South African retail multinational. Two shopping mall workplaces of Shoprite in Zambia (Manda Hill) and Mozambique (Centro Commercial) are the case studies for this analysis. The paper compares the experiences of retail workers at Shoprite, a South African food supermarket chain and Africa’s largest retailer, in two cities – Maputo, Mozambique and Lusaka, Zambia, exploring the variations and similarities in the responses of workers to their South African work environments. While Zambia’s ‘expectations of modernity’ have led to disillusionment, Mozambican workers accept South African investment as a necessary phase of Mozambique’s recovery. I argue that a new regional moment is shaping the workplace experiences of African workers, opening up a new ‘space of hope’ in the region. South African retail multinational corporations are important agents of a new regional imagination amongst retail workers in post-Apartheid Southern Africa.

---

\* Department of Sociology, Rhodes University, Grahamstown, South Africa.  
E-mail: d.miller@ru.ac.za



## Résumé

La réintégration de l'Afrique du Sud au sein de l'Afrique Australe depuis 1994 s'est accompagnée d'une recrudescence des investissements de sociétés sud-africaines dans certains pays africains. L'émergence de nouveaux centres commerciaux est l'une des conséquences visibles de ce développement post-apartheid. Cet article porte sur les revendications régionales et la résistance régionale des travailleurs des filiales étrangères de Shoprite, une multinationale sud-africaine spécialisée dans la vente au détail. Deux centres commerciaux de Shoprite en Zambie (Manda Hill) et au Mozambique (Centro Commercial) sont pris comme études de cas. Cet article compare l'expérience des travailleurs de Shoprite (une chaîne sud-africaine de supermarché alimentaire, le plus grand spécialiste africain de la vente au détail) dans deux villes : Maputo, au Mozambique et Lusaka, en Zambie, en étudiant les variations et les similitudes au niveau des réactions des travailleurs envers leur environnement de travail sud-africain. Tandis que les attentes zambiennes « en matière de modernité » se sont muées en désillusionnement, les travailleurs mozambicains, eux, considèrent l'investissement sud-africain comme un passage nécessaire vers la reprise économique. J'affirme dans cet article qu'une nouvelle dynamique régionale est en train de changer les expériences professionnelles des travailleurs africains, ouvrant ainsi un nouvel « espace d'espoir » au sein de cette région. Les corporations multinationales sud-africaines de vente au détail constituent des agents majeurs d'un nouvel imaginaire régional chez les travailleurs de la vente au détail, dans l'Afrique Australe post-apartheid.

South Africa's democratisation in the 1990s heralded a new era for the Southern African region. South Africa's transition conferred a new respectability on the region's policies and projects, catapulting South Africa from pariah to regional liberator. Democracy, however, has had many unintended outcomes, coinciding with a global shift away from left-wing economic policies. At the same time as the incumbent President Thabo Mbeki declared his *African Renaissance* in the early 1990s, many Southern African countries deepened economic liberalisation and privatisation and released state enterprises for sale to mainly private, foreign investors.

Stepping into this opening provided by African liberalisation, South African multinational corporations levered their geographic advantage to take advantage of these new investment opportunities. These neoliberal economic policies of African governments converged with a period of restless, over-accumulated, South African capital. In the last decade, new shopping malls have been opened in at least fifteen African cities where none previously existed. While shopping malls and department stores are not a new phenomenon in Africa, new South African-owned shopping centres have extended the reach of malls in the continent. Against the backdrop of stark

economic statistics on Africa, the shopping mall materialises with all the glitz of the Manhattan mall – marble-tiled entrances, bright neon lights, wide aisles and offering a choice of thousands of new commodities. South African retail companies such as Shoprite Holdings are amongst the principal investors opening up these new malls.

South African retailers have built new gas stations, fast food outlets, furniture stores, video shops, clothing and general merchandise stores and supermarkets in shopping centres that sport key South African retail brand names (such as Woolworths, Truworths, Shoprite, Debonairs, Hungry Lion, Engen, Kwikserve, ProFurn and Game). In the uneven African cityscape, these bright, modern outlets are part of a new urban development, in stark contrast to the old central business districts, which are decaying. While Afropessimism emphasises Africa's economic stagnation, the shopping mall in Africa brings a new march of 'modernity', as promised by President Thabo Mbeki's 'African Renaissance'.

These changed African cityscapes are part of the new, post-apartheid moment in southern Africa. When apartheid rule ended in South Africa in 1994, it marked the demise of white settler regimes in southern Africa, re-linking the outcast South African nation to independent Africa (Simon 2001). This new regional moment has opened up a new regional space, where the 'definition of the possible' for the southern African region is changing. Emerging from decades of decline and despair, the new 'cathedrals of consumption' are a 'space of hope' for African workers, offering a source of jobs and wages, participation in commodity utopias, and reinsertion into the global economy. South African companies are changing the boundaries of the possible for African workers.

This paper argues that workers at Shoprite in two different locales – Mozambique and Zambia – have very similar regional claims, as I term them. Workers are implicated in a politics of scale where rights and claims might be asserted at local, metropolitan, regional, national and global levels. The case study below shows how Shoprite workers privilege the regional over the national scale in their reference points. While national and other levels retain importance for workers, regional claim-making becomes an important spatial strategy for workers at this foreign firm.

The paper examines the dispositions and scales of claim-making amongst retail workers at the supermarkets in two shopping malls – Manda Hill in Lusaka, Zambia and Centro Commercial in Maputo, Mozambique. I argue that a new regional moment is shaping the workplace experiences of African workers and leading to new, boundary-drawing strategies for African workers. Workers at Shoprite in post-apartheid southern Africa are implicated in a politics of scale where rights and claims may be asserted at local, metropoli-

tan, regional, national and global levels. I employ the concept of 'claim-making' to delineate these spatialised contestations and competing regionalisms. 'Scalar' translations – pragmatically shifting reference points between one geographical level and another – shape the ways that local resistance achieves national, regional or global purchase. Shopping mall workers are included in the 'space of consumption' through their position as company employees. Their claims, however, are directed at the regional company and its head-office in South Africa and to a lesser extent at their national governments and local managers.

Shoprite workers at the shopping malls in Lusaka and Maputo privilege the regional over the local or national scales in their geographic reference points. While national and other levels retain importance for workers, regional claim-making has become an important spatial strategy for retail workers at these shopping malls. The Shoprite workplace is an important agent of a new regional imaginary amongst these retail workers. Workers claim inclusion into the regional company on an equal basis with South African workers, privileging ties to South Africa that go through the company. The South African reference point in workers' claims is interpreted here as a geographic imaginary, expressed as regional claims.

South Africa has emerged as a universal standard for workers at these Shoprite stores. South Africa pervades both the national and local lives of Zambian and Mozambican workers in the formal wage sector. The first section of the paper provides a brief background to the shopping mall developments in Mozambique and Zambia. The second section discusses the similarities between workers at Shoprite in Maputo and Lusaka and is based on interviews with stratified samples of workers at the two shopping centres. The third section proposes the theoretical concept of 'regional claims' to characterise the regional claims of workers at South African-owned companies in other African contexts, drawing on the 'politics of scale' and the 'geographies of labour' to analyse this new regional moment. This section outlines the new hopes expressed by these workers and the contradictions that these expectations are generating. The fourth section cites cases of regional resistance and suggests that new regional contradictions between African workers and South African companies present fresh opportunities for African workers to make a political claim on post-Apartheid Southern Africa, hence shopping malls become a 'space of hope' in the African city.

### **New 'spaces of hope' for African workers in the city**

While regional observers contemplated stronger economic links between South Africa and Africa as one outcome of the new region, the predatory surge of South African capital into Africa has been an unanticipated outcome

of democratic South Africa. Seeking a 'spatial fix' (Harvey 1999) for overaccumulated capital in the domestic market, South African multinationals have expanded into Africa and beyond, in the search for new markets. At a time when African governments were desperate to attract foreign investors, a significant portion of new investment for these countries has been generated internally in the continent. Africa has become South Africa's fourth largest export market, and at the same time South Africa has become the largest foreign direct investor in Africa.<sup>2</sup>

While comparatively small, these new investments have an important qualitative impact. Key new investment sectors are retail and services, economic activities that are highly visible physically in urban environments. While the retail and wholesale sectors are significant growth areas in Zambia and Mozambique, they also have a broader cultural significance because of their global urban design and their diversified consumer choices – fast food, videos, cell phone services, banking, restaurants, general merchandise (duvets, curtains, door-knobs), music shops/CD distributors.

These economic developments coincide with new regional expectations that South Africa's high levels of economic development would generate benefits for other African countries after South Africa's democratisation. The new regional moment opened up by post-apartheid South Africa has signaled new possibilities to African workers. If anything new is happening in the midst of Africa's marginalisation, then these workers are at the helm of one dynamic process, what may be referred to as the 'mall of Africa'. To this extent they are like Bergquist's (1984) strategic workers in enclave economies, enjoying an enhanced status because of the importance of their sector to the national economy. Against the backdrop of Zambia's economic reversals and Mozambique's devastating civil war, the shopping mall becomes a symbolic container of a renewed stab at modernity.

Zambia and Mozambique are amongst the poorest countries in the region, emerging from phases of severe economic decline that structural adjustment exacerbated. Securing foreign investment is a central strategy of both these countries for future economic growth. In the 1990s, peace, democratic elections and relative economic stability have stilled the trauma of war and transition in Mozambique. With the lowest South African investment from the Apartheid era compared to other countries of the region, liberalisation of the Mozambican economy since 1985 has allowed a dramatic increase in South African investment.

At the height of Zambia's growth in the 1970s, workers were optimistic about the future. Modern life was within their grasp, particularly for workers on the growth-generating mines.

The failure of copper industrialisation and independence-led modernity has made Zambians look to foreign investors for Zambia's return to the 'modern' world. The turn to structural adjustment in the 1980s opened the way for South African and other multinationals to re-enter the Zambian economy on highly favourable terms. While independence and the struggles that emerged over the direction of the Zambian economy brought an awareness of the importance of the national economy, public discourse advocates the idea that external assistance is indispensable for the country's survival. South Africa has emerged high up on the list of external rescue parties. Workers focus on the principal international investors, who also hail from southern Africa.

Historically, Mozambique has been a pivotal part of the regional migrant labour system. Like in Zambia, workers in Mozambique have served South African multinational capital, mostly in South African mines as migrant workers. In post-war Mozambique and post-apartheid Southern Africa, however, South African capital is flowing inwards into Mozambique. Labour's outward flow as migrants to South Africa is now being superseded by a new segment of waged workers inside Mozambique working for South African multinationals.

Manda Hill Complex in the capital city of Lusaka is a centerpiece of Shoprite's Zambian investment, with a cost of US\$20m for the shopping centre. Employees and managers were drawn from state-owned wholesale shops when the company first started out in Zambia. The center takes up 22,260 square metres, of which Shoprite occupies 4,608 square metres (E-mail communication, Center Manager, Kangwa Mukuka, 5 October 2002). The complex is 20 percent owned by Zambia Venture Capital and 80 percent Commonwealth Africa Investment, the name under which Shoprite trades in Zambia. There are about 56 tenants at the store. Shoprite and Game (general merchandising retail multinational) – both South African-owned – are the two anchor tenants. Shoprite-Manda Hill (in Lusaka) is by far the largest of the firm's eighteen Zambian supermarkets. (The three other medium-sized outlets are in Lusaka and in the Copperbelt towns of Ndola and Kitwe. The remaining fourteen stores employ fewer than a hundred workers each.) It is not only Manda Hill's larger physical size that makes it Shoprite's Zambian flagship, but also because Manda Hill has been the only shopping mall of its kind to date in Zambia.

Modeled on the US shopping mall, the Shoprite Centre in Maputo – Centro Commercial – takes up about 12,500 square metres for the shops and 12,500 hectares for the car park of downtown municipal property. The Centre entailed an initial capital outlay of R5.4m (less than US\$1m at the time).<sup>3</sup> The Central Business District in Maputo is spread out rather than concentrated in

a cluster of shops. The Shoprite store is situated on the edge of the CBD, in the downtown area. It is located in an L-shaped, single-storey mall of shops, many of them South African-owned (Truworths, Pep stores). Flanked by a diversity of housing, the Centre is sandwiched between beautiful houses and middle-range apartments on its east – what Mozambicans have called 'cement city' – while to its north and west there is a sprawling, high-density township abuzz with people and informal markets.

Shoprite's food supermarkets in African cities are located in the suggestive ambience of the shopping mall. Being part of a shopping mall locates these Shoprite workers in the heart of urban capitalism. Working in this 'space of consumption' places the employee in the midst of this promise of modernity. Retail workers share this space of consumption, even when they are excluded as consumers. Unlike the dreary smokestack environs of the factory worker, the mall employees' labour power is consumed under glamourised conditions. Workers are aware of their relatively privileged position, not least because they were specially selected from around the country to make up the staff at this store. They are aware of the improved retail ambience of Shoprite. In the twelve stores that I visited in Zambia and Maputo, workers followed the uniform dress code of the company, projecting a pristine image that corresponded to the upmarket environs of the mall. Going to work links Shoprite workers to the country's newest economic developments, the 'developed' shopping mall, material evidence of new investment and the economy's new 'spaces of hope'.

*Centro Commercial* (Maputo) is smaller than Manda Hill (Lusaka) in both size and capital investment. Both centres are located on the outskirts of the central business district with a predominance of South African-owned retailers and a few locally-owned stores. Despite their geographic separation, different histories and languages, however, the similarities in the claims and perceptions of workers at these two stores were striking.

### **Similarities between workers at Shoprite in Maputo and Lusaka**

To the extent that workers at Shoprite in Lusaka and Maputo imagine a utopia on earth, South Africa is the geographic reference point and the standard-bearer of a better life. Respondents believed that conditions for South African workers are vastly superior. Shoprite workers believe that Shoprite-South Africa workers are able to afford cars and drive to work, get loans and own houses, whereas they cannot even own bicycles. 'Here in Zambia once you are seen with a car, then you are a suspect of theft. They'll definitely think you stole something from Shoprite.'<sup>4</sup>

When asked whether there was anything they liked about South Africa, workers praised South Africa as a country. When asked whether they expected help from South Africa, many workers answered in the affirmative. 'When we heard that President Mandela has won the election, we were very happy that South Africa was going to help us.'<sup>5</sup>

These views were echoed in the interviews with permanent, casual and female workers. Workers tied their future expectations for Zambia and Mozambique to South Africa and its ability to extend its development to southern African countries. They idealised conditions in South Africa. They realise that they are disadvantaged when things are taken at a national political or economic scale as the standard of living is relatively lower in their countries. They therefore wanted regional economic parity.

In this sense, their claim is one in favour of regional company-level boundaries rather than being based on regional political considerations. While they said that they were hoping for help from South Africa, they did not express strong feelings of political entitlement because of their countries' respective roles in the anti-apartheid struggle. Their main consideration was that they are serving Shoprite well, the company is prospering and therefore they deserve economic returns for their effort. All respondents believed that they should get the same payment and conditions as workers in South Africa, arguing, without exception, that everyone who is part of Shoprite falls 'under the same umbrella' or 'under the same roof', and therefore should be treated the same.

A number of reasons emerged as the main motive for seeking parity in conditions and benefits amongst workers in the region. Much of their sense of regional entitlement was market-oriented: they worked hard and therefore they should be rewarded. Workers demonstrated a desire to make the company succeed if it would improve their conditions. The geographical expansion of Shoprite showed that it was economically successful. They were contributing to Shoprite's profitability, they argued, and therefore should be treated the same as other workers. In so doing, they wanted to discount national variations and set up harmonised regional standards. Economic viability should entitle workers to the same or better conditions as workers in the same company in other countries, they contended.

Workers have knowledge of their South African counterparts through various means. First and primarily, at least 90 percent of the respondents in both countries cited the company magazine and its reports on workers as the source of their information when asked how they knew that South African workers had better working conditions. The newspaper is distributed regularly on the shop-floor from head office and workers circulate amongst themselves the copies that they receive and what they have read. Images

such as the festivities attached to particular social occasions such as weddings, engagements and birthdays had a profound impact on workers in countries where these crucial social occasions are becoming an unattainable luxury. High levels of local poverty and unemployment and illness and death due to AIDs and other causes stretch workers' wages across extended family and friendship networks, causing stress and high levels of responsibility for these relatively younger workers. Many of the respondents lived together with their partners, lacking the resources for such celebratory luxuries such as weddings.

Second, training counterparts within the company – either employees from Shoprite in other countries that they have trained, or South African Shoprite employees who have trained them – exchange information on work conditions. Workers believe that they have played a major role in Shoprite's growth through their work and their training of Shoprite staff from other countries (for example, Malawi, Tanzania and Zimbabwe). As already mentioned, they have done the shop-floor sales and they are training workers from other new branches in Africa, including South Africa, and Zambian managers, who are heading up branches in other countries such as Namibia and Tanzania.

The social connections that both Zambians and Mozambicans have through friends and family in South Africa are a third source of information about South African conditions. They speak to friends and relatives by telephone and compare their working conditions. Some of the workers have visited South Africa, visited the Shoprite store there and asked workers about their remuneration. In one exceptional case, a supervisor in Maputo had access to the Shoprite intranet and used this as a source of information about Shoprite's larger operations. Most workers have not had earlier generations of relatives working in South Africa or in the region, so this historical connection with South Africa is absent amongst most workers interviewed.

Fourth, workers have been powerfully affected by Shoprite's geographical expansion. To them it proves a host of things – expansion equals profitability; Shoprite is a powerful regional and African company; Shoprite is part of the African Renaissance. Shoprite is also training workers from a variety of African countries to be managers or upgrading their skills levels. This expansion has been made possible through South Africa's democratisation. Centralised company control puts South Africa at the centre of employees' workplace imaginaries. Workplace interactions and casual chats between South African transport workers and local Zambians and Mozambicans were also another source of information.

As a relatively highly regulated urban space, the mall offers a more formalised work environment. This affects employees' working conditions



positively, with regular pay, formal job descriptions and clear lines of accountability. Some workers liked being associated with Shoprite because it is a big, well-known company with many supermarkets in Southern Africa. They had also learnt a lot about retailing by working in various departments, especially those in more skilled jobs in Lusaka and Maputo.

However, unlike the feisty proletariats of new companies and sectors historically, these newly proletarianised workers saw themselves as humiliated beggars. Their only current choices were Shoprite or the streets. Unemployment was an overwhelming sword of Damocles. Interviews with workers were an emotional outpouring. Across the categories of age, gender, skill and permanent or casual status, workers felt misused and mistreated by Shoprite management. While they had positive comments about the company's strength, its large size and its profitability, they felt that they were excluded from the benefits of work in a sound company. Wages, along with hours of work and overtime pay, were the principal grievances. While the evidence showed that Shoprite was paying well above the legislated minimum wage, the cost of living estimates reported by workers suggested that Shoprite's wages were insufficient for their basic needs.

Workers perceived Shoprite's work conditions as dehumanising. They felt that they deserved better treatment as human beings. This assertion of their bodily needs shows workers laying claim to different scales – that of the body and of universal human scales. These bodily claims were not directed at their national state, however, which they felt was too weak in relation to foreign investors and South African companies. Instead, these claims were directed at the company itself, entailing a process of regional boundary-making where all Shoprite workers, irrespective of national boundaries, should be included in equitable company membership. Casualisation and high levels of family dependency due to privatisation was pervasive. Most Southern African countries have no social security systems. Lack of pension, medical aid and funeral benefits are therefore a problem.

Like the Zambian workers, the Mozambican workers realised the extent of South African control over the workplace, with most respondents arguing that the shop-floor is controlled by South Africans. Like Zambian workers, they too argued that effective Mozambican management would be better than 'transmission-belt' local management.

I would like Mozambicans to have the liberty to do that job. All the administration is South African and the Mozambican doesn't have freedom or the right of expression. Mozambicans have a lot of limitations and depend on South Africa to take decisions. Mozambicans just take orders.<sup>6</sup>

Both sets of workers felt that the extent of South African control over the shop-floor undermines the autonomy and efficiency of local management for whom they had little respect, with only one or two exceptions. Mozambican workers, like Zambian workers, perceived the South African trade unions as militant and adversarial, and hence more successful in their demands.

Notions that South African companies are perpetuating regional inequality were widespread amongst those interviewed. All the workers interviewed said they would like to leave Shoprite if they had alternative work options. Respondents all criticised the perceived servility of the majority of the black local managers at Shoprite. Although they loved a number of things about the company and about working there, these failed expectations have made them increasingly bitter towards the company.

While Zambian and Mozambican workers use South Africa and the region as a reference point, internal differences in the conditions of retail workers in South Africa point to the idealised notions that workers in the region have of South Africa. Conditions of South African retail workers have worsened since the 1980s, highlighting some of the inaccuracies in workers' perceptions (See Appendix, Table 1). Although South African workers are part of a larger, more industrialised economy and have secured significant gains through their unions, workers' conditions have again deteriorated even after democratisation in the 1990s. At the same time as black South African workers were liberated from racial capitalism, they were plunged into neoliberal economic restructuring that produced growing internal differentiation in the South African working class. The number of permanent, unionised workers declined in the 1990s as the numbers of casualised, unprotected workers grew. Although they are not wrong about their inferior conditions relative to South African permanent workers, the conditions of South African casual retail workers are comparable to their own. Permanent retail workers also lack job security.

Conditions for retail workers – both permanent and casual – in South Africa have worsened in the last decade.<sup>7</sup> South African retailers are restructuring the labour process and making greater use of sub-contracted and casual labour. In the 1980s, most retail workers were permanents with benefits. Between 1987 and 1997, part-time and casual employment increased from 11.8 percent of total employment to over 19 percent, coinciding with the shift to longer store hours in the 1980s. Independent research suggests a much higher prevalence of casual labour, however, ranging from 45 to 65 percent. ('Casual labour' refers to those working 24 hours per week or less.) Growing fragmentation has occurred in South Africa's retail sector. Such workplace restructuring has eroded important gains made by South African trade unions.

The worsening conditions for workers at Shoprite in South Africa suggests that the South African reality diverges from notions of South Africa as a 'little Europe'. Wages amongst retail workers in the three countries demonstrate the uneven regional patterns, with better wages for South African workers (see Appendix, Table 1). While wages are higher at Shoprite in South Africa and workers in the region have a material reason to compare with workers in the same company in South Africa, these higher wages and improved benefits apply to an 'eroding core' who themselves feel increasingly more vulnerable.

Interviewed workers often cited the Shoprite uniform as one reason why Mozambicans and Zambians initially assumed that Shoprite staff were part of a labour elite. The suggestive, imaginary reach of the mall brings the expanded global consumptive universe within the reach of the retail worker. Any perceived or real deprivation due to wage levels is thrown into sharp relief when working in such commodity havens, a contrast that creates the equivalent of Hirschman's (1981) 'tunnel effect', whereby increased hopes for social mobility are frustrated by social inequality.

Claims for participation in these new shopping malls are not directed at the metropolitan scale, however. Workers are not protesting to the owners of the mall (Shoprite Holdings) and the municipal management against their exclusion from this new consumptive space. It is not through metropolitan citizenship but through company citizenship that they seek redress. For the workers, the company that has its headquarters in South Africa becomes the target of their desire for inclusion in the new commodity culture.

### **Differences between Workers at Shoprite in Maputo and Lusaka**

Despite the overwhelming similarities in the responses of workers in both countries to the same set of questions, there are differences between workers at Shoprite-Maputo and workers at Shoprite-Manda Hill. Unlike Shoprite-Zambian workers who reported an awareness of their mistreatment amongst the public, Mozambican workers felt that their plight was not understood by the public. The general perception amongst Mozambicans, according to informants, was that working for Shoprite was a privileged position, compared with other local and foreign companies. Without exception, workers felt that the perception from other Mozambicans is that they are a labour elite. Unlike Shoprite-Zambian workers who reported an awareness of their mistreatment amongst the public, Mozambican workers felt that their plight was not understood by the public. The general perception amongst Mozambicans, according to informants, was that working for Shoprite was a privileged position, compared with other local and foreign companies.

Conditions of Shoprite workers in Zambia appear to be the worst amongst the three countries (see Appendix, Table 1). Zambian permanent workers were doing the most overtime and unpaid overtime work for the least wages per month when compared with Mozambique and South Africa. Exploitation of Shoprite workers through the use of casual labour appears to be the pattern in Mozambique. Shoprite-Maputo workers are also paid well below the average for formal sector workers in the national labour market. Casual workers in South Africa are paid around 1.7 times more than their Zambian counterparts. Casual workers in Mozambique, although they earn more per month, earn less in real terms as they are working a full week of 49.7 hours. The category of casual worker ('eventuals') is being used in violation of the Mozambican Labour Law through the repeated renewal of these contracts.

Casual workers in South Africa and Zambia work between nineteen and twenty-four hours per week, so there is a relationship between their low wage rates and their under-employment. South African permanents are earning almost twice as much as permanent workers in Mozambique who also earn more than their Zambian counterparts. The cost of casual labour is cheaper in Mozambique but only constitutes a minority of the workforce, unlike in Zambia. This is possibly because these casuals are full-time equivalents, whereas in Zambia two casual workers make up one full-time equivalent. Mozambican workers earn less than other formal sector workers in their national labour market. Zambian permanent workers earn more than the \$59 minimum legislated wage for shop-workers in the grade of cashier. However, this does not indicate what the actual average minimum wage is in the retail and services sectors. (The wage rates are for workers in the rate of shelf-packers. Clerks earn higher incomes than those cited below.) An approximate regional geometry of standards suggests that Zambian Shoprite workers have the worst conditions when compared with South African and Mozambican Shoprite workers. This could be one factor in the strike that took place in Zambia in June 2003.

While most workers in Zambia were unionised and had a Recognition Agreement with the company, workers in Mozambique had been unable to get the majority of votes needed for a Recognition Agreement. The company was thus able to restrict wage increases and abuse labour legislation restricting the renewal of contracts for casuals. Uneven union representation did not, however, protect the Zambian workers from becoming the most exploited amongst Shoprite workers in the three countries.

There was a suggestion from Shoprite-Maputo workers that, while the status of workers has been elevated in South Africa, their status has been downgraded in Mozambique. While Zambian workers articulated a consistent lack of faith in the nation-state and a realisation that they were on their

own, Mozambican workers at Shoprite still seemed to suffer from feelings of betrayal and abandonment by the country as a whole and by the government. These differences could play an important role in the morale of workers and their capacity to strike, with the realism of Zambian workers aiding their resistance while the frustrated hopes and demoralisation of Mozambican workers disable their capacity for collective action.

There was a greater ambivalence amongst Mozambican workers about the positive impact of foreign investment for the country. They were almost unanimous that the foreign investors were a good idea, unlike their more critical Zambian counterparts who observed that South Africa benefits more than Zambia in the economic relationship with South African companies. Although both Zambian and Mozambican workers articulated the same regional claims for inclusion into the company, a more critical regionalist disposition was emerging amongst the Zambian workers. As their expectations of the foreign investors were being dashed, they demonstrated a willingness to voice a counter-hegemonic disposition to the regional freedom for foreign investors. For the Shoprite-Zambian workers, the interests of workers and the interests of the country had to correspond. They could not accept that their interests as workers were not the same as that of the country; hence their argument that the failure to treat workers as human beings necessarily meant the companies were not good for Zambia. The Mozambican workers, on the other hand, felt that they had to suppress their separate, sectional interests for the sake of the country. As workers, their problems were subordinate to the larger problems of the country's economic growth. The supermarkets appeared to benefit the country in a variety of ways, including that they embodied development for Mozambique. Their exploitation was one unfortunate outcome of a process that was essentially good for their country.

Different conditions and different national realities, however, create different capacities for resistance and the assertion of regional demands. Unlike Zambian workers, Mozambican workers did not cite racist attitudes amongst South African 'boers' as a reason for regional discrimination. This is perhaps because their contact with white management is mostly with Portuguese expatriates. When Zambian workers were asked why these regional inequalities existed, respondents pointed to South African racism. While they stressed that they were not racist themselves, both casual and permanent workers spoke about what could or could not be expected from 'these whites', although more clearly articulated answers were forthcoming from the permanent workers.

Unlike the Zambian workers, workers in Mozambique did not comment on the shopping mall ambience of their workplace or the wider choices

available to consumers. They recognised that Shoprite and South African companies were creating much-needed employment and that Shoprite was a large multinational company. They seemed to be less impressed with the 'cosmopolitan' space of the shopping mall and more aware of their uniforms and appearance in the community and the false impressions their neat uniforms created.

In Zambia, new foreign investors brought renewed 'expectations of modernity', and the failure of foreign investors to live up to these expectations has provoked militant criticism in the public sphere and even within the ranks of government.<sup>8</sup> Failures of previous 'expectations of modernity' such as that in the 1960s and 1970s have perhaps endowed Zambians with a greater realism and empathy for the plight of workers who bear the brunt of failed economic initiatives. For Mozambique, this is their first round of 'expectations of modernity', given a past of civil war and limited capitalist development. There are still illusions that capitalist modernity will lift the country out of its devastated national state, and the increasing growth rate in Mozambique and the rapid urban development underway reinforce these illusions.

In Zambia public discourse about foreign investors has shifted more rapidly. The disastrous effects of wholesale privatisation are already economically visible. The Deputy Minister of Labour attacked the role of private investors, saying they had raided the Zambian economy.<sup>9</sup>

His argument accused the Zambian government of paving the way for this 'accumulation by dispossession' (Harvey 2003). Mozambican public discourse still points to the necessities of neoliberal privatisation and they are still very uncritical about the intervention of new foreign investors.

National differences in the responses of workers seem to suggest defeatism amongst the Mozambican workforce. While workers have the same regional claims, their regional dispositions and expectations vary. As demonstrated by the nation-wide strike in Zambia (discussed below), regional claims were cohering into regional demands in Zambia, while in Mozambique regional claims were leading to feelings of disempowerment and alienation. The regional claims of workers can therefore have different regional outcomes, depending on a range of contingent and historical factors. (The stores were opened within a year of each other, so neither store is significantly older than the other – Manda Hill in 1996 and Centro Commercial in 1997.)

### **Regional claims and regional geographic imaginaries**

While recognising the salience of race, ethnicity and gender as strategic boundaries for making class, the 'geographies of labour' suggest a different approach to the scalar politics that is such an important component of working class action. 'Scalar' translations – pragmatically shifting reference points

between one geographical level and another – determine how local resistance achieves national, regional or global purchase. The regional perceptions of workers are tied to a set of regional expectations that have grown out of a definite context. The new moment of post-apartheid regionalism produces southern Africa as a potential new boundary for workers in the region, with South Africa as the reference point.

Southern African workers construct idealised notions of South African workplaces and work conditions that often diverge from the actual reality of work in post-apartheid South Africa. Perhaps ironically, such idealised notions create perceptions of a ‘labour aristocracy’, where the privileged group of workers – in this case South African – are set up as the reference point for comparison, and feelings of ‘relative deprivation’ arise. These perceptions are ironic as they fail to recognise the poor conditions within the supposedly privileged group. Because workers think or know that another group of workers is being treated better than they are, they are motivated either to claim inclusion within the privileged stratum, or to take action against their employers to resist their exclusion.

To understand the geographical moment of worker imaginaries and class formation, it is necessary to pay attention to space and place. Geography and scale are strategically employed in the competing claims of different social classes. While invoking notions of justice, the geographical dimension of claim-making goes beyond a liberal sense of rights. Unlike the abstract universalism of rights discourses, such claims assert a definite geographical moment that gives definition to the strategic political choices that workers elect to make at any given moment, denoted here by the idea of ‘boundary-making’.

As revisionist labour scholars have stressed, ideas and imagination are critical in the fashioning of a working class (Berlanstein 1993; Chakrabarty 1989; Cooper 1996; Sewell 1993; Thompson 1966). Regional working class formation is not simply a reflection of transnational economic processes. The first proposition is that there is a reference-point, chosen in a meaningful, plausible way, in the comparisons that workers make. Reference points play an important part in constructing the boundaries of working class imaginations. Perrot points to this referential moment in working class dispositions, arguing that workers construct their images of themselves in relation to some other. Examining the French working class, he asks a relevant question: ‘How did he [the worker] conceive of this whole over time and space?’ Dispositions and imaginaries are not simply determined by economic processes but are constructed relationally, with reference to dominant discourses and images. These constructs include some workers and exclude others, and ‘should not be taken as a report of its real and concrete condition’ (Perrot 1986).

Cooper's study of 'the labour question' in French and British Africa shows how the geographical idea of 'empire' was inserted into African working-class imaginaries in the first half of the twentieth century, thus providing useful cross-cultural insights. Through the rhetoric of universal rights and the consequent application of European labour codes to African workers, colonial administrators evoked the notion amongst African workers of equality with European workers. African trade unionists used European labour standards as a reference point for their own claims.

'Making' boundaries points to the geographical envisioning – or 'imaginary' – on the part of workers. Historically, race, gender, ethnicity and nationality were employed in various ways by workers and labour movements to exclude some sections of the global working class from this associational community. 'North-South' divisions and tensions between workers in Northern, highly developed countries and workers in less developed regions of the South are an example of the geographical contours of such boundary-making processes (Arrighi et al. 2003). Pragmatic solidarity strategies between workers of the North and South can be inspired by these differences in the geographies of labour. Making these exclusionary boundaries is often a defensive strategy actively employed by workers themselves, as Arrighi points out with reference to the early days of the neoliberal counter-revolution:

Whenever faced with the predisposition of capital to treat labour as an undifferentiated mass with no individuality other than a differential capability to augment the value of capital, proletarians have rebelled. Almost invariably they have seized upon or created anew whatever combination of distinctive traits (age, sex, colour, and assorted geographic specificities) they could use to impose on capital some kind of special treatment. As a consequence, patriarchalism, racism and national chauvinism have been integral to the making of the world labour movement.. and live on in one form or another in most proletarian ideologies and organizations (Arrighi 1990, cited by Silver 2003:22-23).

Thus, divisions within the working class are not only made by 'class enemies', but are actively constructed from within.

Adapting Perrot's question, we may then ask, 'How did she (the worker) conceive of this whole over regional time and space?' How do workers' notions of inclusion and exclusion take on a geographical character? If working class dispositions and the establishment of collective identities require a common set of values and goals, how do these common objectives become articulated at a particular geographical scale?

I employ the concept of 'regional claim-making' as a way to understand regional boundary-making processes. Claims are understood here as a demand for inclusion into a particular bounded entity. Claim-making is an active,



strategic process undertaken by groups of workers and based on political opportunity structures: in this instance the new regional moment and the regional firm. Claim-making is always contextual and referential. Workers construct their political identities through the inclusion of some workers and the exclusion of other workers, establishing a 'community of rights'. 'While capital may treat workers as so many interchangeable instruments of labour, workers actively construct internal differences' (Silver 2003:21).

### **Regional contradictions**

The Shoprite supermarkets represent a new phase in South Africa's relations with the region. The new Shoprite *Centro Commercial* heralded a new era in retailing for many ordinary Mozambicans who in the past were excluded from the hotels and stores developed for the tourists and foreign aid communities. Shoprite-Manda Hill has had a similarly dramatic effect on urban lifestyles and consumer choices in Lusaka, Zambia. This confers an enhanced status on workers outside of their workplaces, a status that does not correspond to their conditions within the workplace.

While workers at Shoprite tend to look to South Africa for inclusion, their perceived exclusion and the denial of their regional claims are producing contradictions that have made them turn against the company. As a result of the lack of national expectations, workers have pragmatically set their sights on the regional company. National demands have given way to regional claims. These regional claims are aimed at the company rather than the political institutions of the region such as the SADC (Southern African Development Community). The regional company is the place where their demands for fair working conditions should be met.

When Zambian workers began a 3-day work stoppage at the eighteen Zambian stores of Shoprite, a South African retail multinational, on 21 June 2003, this was surely no extraordinary event. But African labour has travelled a convoluted path. This strike marks a turning point in labour relations for Zambian workers. Cowed by chronic unemployment, a discredited ex-president who was elected into government office after being the trade union federation's president, a ravaged economy and aggressive, 'no-holds-barred' privatisation, risking dismissal would appear foolhardy for any 'rational economic actor'. Yet these workers put their livelihoods and the livelihoods of the extended families they support on the line. This was, indeed, a remarkable dispute. This strike marked a turning point in labour relations for Zambian workers and was one of the first strikes at the foreign stores of Shoprite, now Africa's largest retailer.

Regional trade union collaboration between South Africa and other Southern African countries emerged as one impetus behind the retail sector strike. In

October 2002, SACCAWU (South African Commercial and Catering Workers Union), the South African retail sector trade union affiliated to COSATU (Congress of South African Trade Unions), organised a national shop stewards' council in Port Elizabeth. This 3-day meeting included the attendance of and presentations by company head office management on the first day. Represented at this meeting for the first time were trade union and worker delegates from six other Southern African countries (Lesotho, Swaziland, Zimbabwe, Zambia, Malawi and Namibia). At this meeting, SACCAWU's Research Unit made a presentation on Shoprite's African expansion. Perhaps more importantly, the Southern African delegation actively and informally exchanged information during their time together at this meeting. When the Zambian delegate returned to Lusaka, he was armed with a comparative analysis of wages at Shoprite in the region.

From this comparison, Zambian workers saw that the company pays them the least in the region. They corroborated this information with their own gathered while training new Shoprite employees from newly opening stores in other African countries. This information was an important consideration for workers when they decided to embark on strike action in June 2003. Workers and the Deputy Minister of Labour believe that the company should not have been given 'carte-blanche' when they came into South Africa.

It's maybe because of the way they came in. They were given a lot of respect. They were given the freedom to do anything... even if there's a problem they are able to stand; no one will convince them or chase them back to where they came from. So they've got freedom.<sup>10</sup>

When South African corporations extend their reach into the region, their social and political practices are also transported into this local environment. Flexible and discriminatory work practices under white South African and expatriate managers will renew tensions within the region. But if discriminatory treatment between South African workers and their regional counterparts was a source of tension in the past, in the present context a new sense of regional identity will make such discrimination untenable. With the expectations of an *African Renaissance* and the claims of global integration, such discriminatory practices will provide a new point of tension.

The new regional imaginaries that emerge out of the regional firm open up new possibilities and contradictions. The regional perceptions of workers are tied to a set of regional expectations that have grown out of a definite context. The strike at Shoprite's eighteen stores in Zambia, in July 2003, points to some of the potential outcomes of these new contradictions. Growing regional contradictions are embodied in this multinational dispute between

the multinational South African retail company, Shoprite, and its Zambian workforce. While the strike demands centred on workplace issues and wages, wage demands were pegged with a South African comparison in mind. Bi-national disputes have potential regional consequences, and influence how the local public reacts to disputes and controversy between host country nationals and South African companies. If the relations between South African companies, on the one hand, and host country workers or consumers, on the other, are fractious, this will undermine South Africa's anticipated leadership role in Southern Africa.

While not the outcome anticipated by South Africa's democracy, the new workplaces at South African-owned shopping malls are a new site of contradiction. Only one case study, the Shoprite example in Zambia and Mozambique, suggests that broader processes are at work. Post-apartheid South Africa has realigned regional power hierarchies. This dynamic regional moment has shifted political opportunity structures, opportunities also claimed by workers in order to realign regional power dynamics in their favour, creating new 'spaces of hope' in African cities. The new regional imaginaries that emerge out of the regional firm open up new possibilities and contradictions. The Zambian strike has given a fresh impetus to workers and unions in that sector.

The charges of 'Yankees of Africa' and South African 'sub-imperialism', articulated in discussions on South Africa's new investments in Africa, point to an unanticipated fault-line of political struggle in Southern Africa – a new tension between democratic South Africa and the countries and working classes who were to benefit from this political unity at the regional level. In a recent talk, one of NEPAD's architects, Wiseman Nkuhlu, cautioned African countries to tailor market-driven policies to their level of national development. After a decade of raider regionalism in which African countries were exhorted by South Africa to remove all protections and turn the continent into a safe haven for foreign investors, the NEPAD secretariat surreptitiously shifts its stance now to advocate appropriate liberalisation for African economies, in which embryonic industries and national development are retained. But the window opened to foreign capital in the 1990s has already been exploited, with South African capital as a leader in this foreign pack.

A new imprint has been left on the continent: one that potentially reproduces the global relations of Empire at the regional level. Uneven regional development and heightened regional expectations are already producing Hirschmann's 'tunnel effect' amongst retail workers at Shoprite, whereby increased hopes for social mobility are frustrated by social inequality. If South Africa is perceived by other Southern African countries as the primary

beneficiary of post-apartheid regional economic development, with deepened regional inequality as the outcome of South Africa's democracy, new regional resistances become both possible and likely. Such resistances may shift Africa away from its current self-defeating economic and political trajectories, opening new possibilities.

### Notes

1. This discussion draws on an article, 'New regional imaginaries in post-Apartheid Southern Africa – retail workers at a shopping mall in Zambia', in *The Journal of Southern African Studies*, 31(1) 2005.
2. South Africa's total investment in the SADC region has increased from 11.2 percent to 38 percent of total foreign direct investment; constituting a massive increase of 26.8 percent in the course of just three years. South Africa is also the most active investor in the region in terms of the number of deals it has concluded, hence its high visibility in the host countries. South Africa accounts for 40.7 percent of the number of new investments, followed by the UK and then the USA.
3. The Editor of *Metical*, a local faxed newspaper, estimated that the land cost \$2.20 per square metre. Land in the downtown area normally costs \$100 per square metre. The cheapest land in that area is \$30 per square metre (Interview, Carlos Cardoso, Editor, *Metical*, Sept 1999).
4. Interview, male permanent sales assistant, Shoprite-Lusaka, August 2002.
5. Interview, male permanent supervisor, Shoprite-Lusaka, August 2002.
6. Interview, male casual stock counter, Shoprite-Maputo, April 2003.
7. Clarke (2000); Kenny (2003); Kenny (2001); Kenny and Webster (1998); Rees (1997); Valodia (1989).
8. Interview, Deputy Minister of Labour, Zambia, August 2003.
9. Interview, Deputy Minister of Labor, Lusaka, Zambia, August 2003.
10. Interview, Focus Group, Shoprite Manda Hill worker (September 2003).

### References

- Arrighi, G., Silver, B., and Brewer, B., 2003, 'Industrial Convergence and the Persistence of the North South Divide', *Studies in Comparative International Development*, 38, 1, pp. 3-31.
- Bergquist, C., 1984, *Labor in Latin America: Comparative Essays on Chile, Argentina, Venezuela, and Colombia*, California: Sage.
- Berlanstein, L.R. ed., 1993, *Rethinking Labor History*, Urbana and Chicago: University of Illinois Press.
- Chakrabarty, D., 1989, *Rethinking Working Class History: Bengal, 1890-1940*, Princeton, Princeton University Press.
- Clarke, M., 2000, 'Checking Out and Cashing Up', Paper presented to the Trade and Industry Policy Secretariat, Muldersdrift, Annual Forum;
- Cooper, F., 1996, *Decolonization and African Society. The Labor Question in French and British Africa*, Cambridge; Cambridge University Press.

- Harvey, D., 1999, *Limits to Capital*, New York: Blackwell.
- Harvey, D., 2003, *The New Imperialism*, Oxford: Oxford University Press.
- Hirschman, A.O., 1981, 'The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development', in *Essays in Trespassing*, Cambridge University Press.
- Kenny, B., 2001, 'We Are Nursing These Jobs: The Impact of Labour Market Flexibility on South African Retail Sector Workers', in In: N. Newman, J. Pape & H. Jansen (eds). *Is there an alternative? South African workers confronting globalisation*, Cape Town: Ilrig.
- Kenny, B. and Webster, E., 1998, 'Eroding the Core: Flexibility and the Re-Segmentation of the South African Labour Market', Paper presented at the XIVth World Congress of Sociology, International Sociological Association, Montreal, 26 July–August.
- Kenny, B., 2003, 'Work Restructuring in Food Retailing: the Long Transition to A Market Hegemony', Paper presented at the Wolpe Seminar, Johannesburg, 24–26 June.
- Miller, D., 2005, 'New regional imaginaries in post-Apartheid Southern Africa – retail workers at a shopping mall in Zambia', in *The Journal of Southern African Studies*, 31(1), pp.117-145.
- Perrot, M., 1986, 'On the Formation of the French Working Class', in I. Katznelson and A. R. Zolberg, eds., *Working Class Formation. Nineteenth Century Patterns in Western Europe and the United States*, New Jersey, Oxford: Princeton University Press, p. 97.
- Rees, R., 1997, 'Flexible Labour: Meeting the Challenge', *South African Labour Bulletin*, 21, 5.
- Sewell, W., 1993, 'Toward a Post Materialist Rhetoric for Labor History' in Berlanstein, ed., *Rethinking Labor History*, pp. 15-38.
- Silver, B., 2003, *Forces of Labor, Workers, Movements and Globalization since 1870*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 22–23.
- Simon, D., 2001, 'Trading Spaces: Imagining and Positioning the A New South Africa within the Regional and Global Economies', *International Affairs*, 77, 2, pp. 377-405.
- Thompson, E. P., 1966, *The Making of the English Working Class*, New York: Vintage Books.
- Valodia, I., 1989, 'Flexibility in the Retail Industry', Unpublished report, Durban, Trade Union Research Project.

## Appendix

**Table 1:** Comparison of Monthly Wages and Hours in Three Countries

	South Africa	Mozambique	Zambia
Permanent	\$271	\$142	\$100
Casual	\$82	\$112	\$47
Hours of work (permanent workers)	45.4	49.5	60

Sources: Kenny, 2001, Research Reports, Ministry of Labour, Mozambique; Statutory Instrument No. 2 of 2002, Minimum Wages and Conditions of Employment (General) Order, 2002.



*Africa Development*, Vol. XXXI, No. 1, 2006 pp. 50–65

© Council for the Development of Social Science Research in Africa, 2006  
(ISSN 0850-3907)

## Household Size and Composition as Correlates of Child Labour in Urban Nigeria

‘Dimeji Togunde\* and Sarah Richardson\*\*

### Abstract

This paper draws on interviews with 1,535 parents and their children to examine the relationship between child labour and various household variables in urban Nigeria, where child labour studies have been very limited. We provide a comprehensive overview of the household factors and residential dynamics through which child labour evolves. Our findings demonstrate the usefulness of the household production theory in explaining the socio-economic ramifications and household context of child labour. Our findings indicate that although child labour is mostly caused by poverty and the need to prepare children with skills and training useful for future occupations, the size of the household, number of children in the household, number of children contributing to the household income, child's age, and age at which child started working – are all significantly and positively correlated with children's hours of work. However, gender compositions of the children or of the household head and age of the household head have little or no relationship with children's hours of work. Additionally, parental socio-economic status and family structure variables are associated with fewer hours of children's work. The findings have implications for policies aimed at regulating child labour in Nigeria.

### Résumé

Cet article est basé sur des entretiens avec 1.535 parents et leurs enfants, et vise à examiner la relation entre le travail des enfants et les variables domestiques dans le Nigeria urbain, où les études sur le travail des enfants sont jusque là très limitées. Nous offrons un aperçu exhaustif des facteurs domestiques ainsi que des dynamiques locatives à travers lesquels évoluent les données sur le travail

---

\* Dimeji Togunde obtained his Ph.D. degree in Development Sociology from Cornell University. He is currently an associate professor of sociology and chair of the Department of Anthropology/Sociology at Albion College, Albion, Michigan, USA. Dtogunde@Albion.edu.

\*\* Sarah Richardson is an Albion College undergraduate, majoring in sociology and a research fellow of the Foundation for Undergraduate Research, Scholarship, and Creative Activity.

des enfants. Nos résultats démontrent comment la théorie sur la production domestique permet d'expliquer les ramifications socioéconomiques ainsi que le contexte domestique de l'exploitation des enfants. Nos résultats montrent également que même si le travail des enfants a pour principale source la pauvreté, ainsi que le besoin de préparation et de formation des enfants à un futur travail, il convient également de noter que la taille du foyer, le nombre d'enfants au sein du foyer, le nombre d'enfants contribuant au revenu du foyer, l'âge de l'enfant et l'âge auquel l'enfant a commencé à travailler, sont autant d'éléments qui influent sur les heures de travail des enfants. Cependant, la caractéristique genre des enfants ou du chef de famille, de même que l'âge du chef de famille n'ont que très peu ou pas d'incidence sur les heures de travail des enfants. Ces résultats revêtent un bon nombre d'implications pour les politiques publiques visant à réglementer le travail des enfants au Nigeria.

### **Introduction**

The 2002 publication of the International Labour Organisation reports that worldwide, approximately 211 million children between the ages of five and fourteen are employed, and Africa has the highest rates of child labour force participation. Despite Africa's high rate of child employment, which average at 28.8 percent, much of the literature on child labour tends to focus on the regions of Asia and Latin America. Thus, there appears to be a neglect of child labour in African scholarship (Bass 2004; Grier 2004).

Some of the studies that examine the determinants of child labour in Latin America (Binder and Scrogin 1999; Levison, Moe, and Knaul 2001; Connelly, DeGraff, and Levison 1996; Patrinos and Psacharopolous 1997), in Asia (Cochrane, Kozel, and Alderman 1990; Degraff, Bilsborrow, and Herrin 1993; Sharif 1994; Kanbargi 1988), and in Africa (Becker and Lewis 1973; Canagarajah and Nielsen 2001; Canagarajah and Coulombe 1998; Nielsen 1998; Munroe and Munroe 1971) have produced useful analyses of household factors and their influences on child labour. However, most concentrate on only a small number of variables and attempt to explain child labour through an economic lens, by focussing on the household variables of income, thereby precluding a comprehensive knowledge of the household dynamics and social context of child labour. Furthermore, of the few studies that address child labour in Africa, many do not specifically address the household environment through which this phenomenon evolves. In fact, we have uncovered no study that discusses how household size, structure, and composition correlate with child labour in the Nigerian context. This limited methodological coverage, coupled with the disregard for the phenomenon of Africa's child labour in the literature, has resulted in an inadequate description of the phenomenon. In an effort to extend the realm of understanding, we have chosen in this paper, to examine correlates of child labour through a



more holistic approach, integrating the multiple facets of household size and composition, by using recently collected household data from urban Nigeria.

Knowledge concerning the correlation between household variables and child labour, especially, in Nigeria is important considering that Nigeria is Africa's most populous country with the highest prevalent rate of child labour participation. And since household size is an index of the national population size and growth, perhaps policy aimed at regulating child labour could have implications for controlling population growth in Nigeria.

In this paper, our major goal is to identify the various household characteristics that may be associated with various measures of children's work, such as time use. In addition, we aim to address the following questions: (i) what are the types and characteristics of the household that these children come from (for example, monogamous or polygynous; nuclear or extended; two-parent family or single parent family); (ii) what is the size of the household and how many household members (including children) are working; and (iii) how does the family size or age composition of children influence the amount of time children spend at work. More precise information at the household level on questions such as these is needed both for a proper understanding of child work and of contributions of urban household members in a developing economy such as that of Nigeria.

### **Theoretical framework**

Issues relating to household welfare, children's time use, and decision-making processes are generally guided by the household-production framework, developed by economists. The household production theory (Becker 1965, 1968, 1991; Becker and Lewis 1973; Becker and Tomes 1976) emphasises that parents, due to resource constraints, attempt to maximise household wealth. Guided by deliberate decision-making, parents seek to pursue altruistic goals for their children (for instance, education) by encouraging the maximisation of the resources of every family member. According to this model, in situations where local markets generate significant opportunities for children to make money when the household is faced with limited resources, the participation of children in such income earning ventures become a mechanism or common strategy for meeting the household's survival needs. This framework has been tested in many research studies. The paragraphs that follow discuss the subsequent findings.

The household production theory assumes that the quantity of children in a household is a decisive determinant of child labour. Studies of Mexican households have found a significant negative relationship between quantity of children and quality of their lifestyle (Levison, Moe, and Knaul 2000; Binder and Scrogin 1999; Christenson and Juarez 1987). Similarly, Patrinos

and Psacharopoulos (1997) cite a positive relationship between a large number of siblings and child employment. Furthermore, the distribution of the children's age within the family has been found to be related to the likelihood of child employment. Older children repeatedly face an increased rate of labour, especially when younger children are accounted for (DeGraff, Bilsborrow, and Herriman 1993; Binder and Scrogin 1999; Levison, Moe, and Knaul 2001).

General components of the household structure are also considered under this theoretical framework. Christenson and Juarez report in their 1987 publication that a female-headed household commonly results in an increased rate of employment among the children of the family. A similar positive relationship is found between the nuclear family structure and child labour (Binder and Scrogin 1999). However, the biological relationship of a child to the head of the household is found to have a negative effect on child labour; that is, child participation decreases as the degree of kinship increases (Levison, Moe, and Knaul 2000).

Canagarajah and Nielsen (2001), in a comparative review of child labour studies based on only five African countries, tested the utility of the household production framework. The comparison of the five studies – Grootaert (1998); Coulombe (1998); Canagarajah and Coulombe (1998); Bhalotra and Heady (1998); and Nielsen (1998) – lends further credence to the significance of household factors in the explanation of child labour. For example, the presence of siblings within the household influences a child's employment status in the household (Grootaert 1998). The child's relationship to the household head is found to be related to child labour participation (Coulombe 1998; Nielsen 1998). Additionally, a female-headed household tends to result in an increased rate of child employment (Grootaert 1998; Coulombe 1998; Bhalotra and Heady 1998). Moreover, both the educational attainment and occupational status of the household head show a negative relationship with child labour participation (Grootaert 1998; Coulombe 1998; Canagarajah and Coulombe 1998; Nielsen 1998). Finally, both age and gender patterns of the household have a significant negative effect on children's employment (Coulombe 1998; Bhalotra and Heady 1998; Grootaert 1998; Nielsen 1998).

Despite the voluminous nature of studies (in both developed and developing countries) supporting this framework, it has been criticised by some scholars (Bowman 1984; Fapohunda and Todaro 1988; Montgomery et al. 1995), especially when applied to the situations of less developed countries. The household production theory is based on the premise that family members consider their long-term welfare in their decision-making. However, critics argue that this assumption makes the household production theory

less appropriate, because traditional households in most less developed countries are often faced with high levels of risks and uncertainty which invariably compel them to make economic choices that could meet the immediate needs of the household, rather than planning for long-term welfare.

While we do not totally dispute the criticisms levelled against the household production theory, we will argue as did Rosenzweig (1977) that children's role in household production is of great importance in relation to child labour, especially in the context of developing countries such as Nigeria. Our argument is that household size, for example, could be a measure of pressure on household consumption and resources. And since in most developing countries such as Nigeria, a large proportion of households live at a low level of consumption due to high rate of unemployment and inadequate incomes of parents, many households use the labour of their children in order to avert the risk of living below subsistence level. Furthermore, since family welfare takes precedence over individual welfare in most less developed countries, this model seems to be relevant to the African situation because of the tendency for children to provide old age support for their parents in the absence of formal welfare programmes.

In the light of the synthesis presented in the preceding paragraphs, it is clear that studies that address child labour in Africa are few. And for the Nigerian case, such studies are rare. Our goal is to bridge the knowledge gap in the literature regarding how household size and composition are associated with child labour in Nigeria. It is also our goal to apply the household-production framework to the Nigerian case. With interview data from 1535 households, we investigate the relationship between household variables and child labour.

### **Data source and methodology**

The data for this paper come from a 2002 survey of the causes, patterns, and consequences of children's economic activities in Abeokuta, capital of Ogun State, Nigeria. Abeokuta is one of the major Yoruba cities in the South-Western part of Nigeria. A two stage, stratified sampling technique was used in order to provide a representative survey sample. First, the stratification was based on four zones, determined by residential makeup: the elite zone (high income residents), the migrant zone (migrant workers with a medium to low income), the mixed zone (both migrant and non-migrant workers with a medium to low income), and the traditional zone (the city's native population). The second step of the sampling process systematically chose households on randomly selected major streets, within the four zones. Interviews were conducted by the author and a team of thirteen trained research assistants.

In an effort to maintain consistency and to elicit the required information, the selected households were only interviewed if they met a series of prerequisites. First, a working child between the ages of eight and fourteen must have lived in the household for at least one year. For the purpose of our study, child employment was considered to be any type of work, undertaken either in the home or outside, in which the child was generating income. Additionally, the child had to be enrolled in school. A household head, most often the child's mother, was interviewed to provide both the basic characteristics of the household (size, structure, income, type of household) and information on the child's labour force participation. Upon the parent's consent, the child was then interviewed concerning their individual characteristics and economic activities.

The social-demographic and economic information provided by both the mother and the child allows for a comprehensive data set to be compiled. Such information enables us to examine the effect of household factors – number of children in the household, age at which the child started working, and the parental characteristics– on child labour (as measured by the child's number of hours of work per day).

Our analytical strategy begins with background information on the socioeconomic and demographic characteristics of both the parents and children, as shown in Table 1. We then proceed in Table 2 to evaluate how specific household variables are correlated with children's hours of work. Furthermore, we utilize the Comparison of Means technique to explain how differences in the children's average hours of work per day vary by various household characteristics. Significant results are tested by invoking the one-way Analysis of Variance (ANOVA).

## Results

Table 1 indicates that the average age of the children interviewed is 12.3 years. The gender distribution of the child respondents is quite equal, although slightly more females were interviewed. The majority of children enter the labour market at a young age, averaging 9.37 years old; mostly due to the constant financial struggle of the family and the need to supplement parental income. Children's hours of work range from two to six hours per day with an average of about four hours. The economic activity of the children is predominantly in sales, whereas only ten percent are engaged in the service sector. Over half of the children make at least 2,000 Naira per week, while a slightly smaller, yet still significant percentage, had a weekly earnings of less than 1,000 Naira.

Regarding parental characteristics, as reflected in Table 1, the majority of their educational achievement is at the primary or elementary level (42

percent). This may serve to explain why parental income is overwhelmingly low. The parental occupation, when examined according to sectors, show little disparity, although the largest majority of mothers are engaged in services.

**Table 1: Socioeconomic and Demographic Characteristics of the Respondents**

Child's Age by Years*	Frequency	Percent
8	40	2.6
9	68	4.4
10	166	10.8
11	119	7.8
12	283	18.4
13	337	22.0
14	522	34.0
* Average age of child = 12.3 years		
Age When Child Started Working**		
7	373	24.3
8	296	19.3
10	408	26.6
11	233	15.2
12	172	11.2
13	37	2.4
14	16	1.0
** Average age when work started = 9.37 years		
Sex of Child		
Male	674	43.9
Female	861	56.1
Child's Hours of Work per Day***		
1	18	1.2
2	165	10.7
3	391	25.5
4	660	43.0
5	188	12.2
6	113	7.4
*** Average hours of work per day = 3.76 (approximately 4 hours)		
Kinds of Children's Economic Activities		
Service (domestic servant, carwash, etc.)	153	10.0
Sales (selling, hawking of food stuffs, etc.)	1382	90.0

**Table 1: (Continued)**

Child's Income per Week#	Frequency	Percent
< #1,000/not applicable/unknown/unstated	515	33.6
#1,100–1,500	82	5.3
#1,501– 1,900	116	
7.6		
> #2,000	822	53.6
# denotes Nigeria's Naira currency		
<b>Size of the Child's Household*</b>		
0–4	272	17.7
5–9	1187	77.3
10+	76	5.0
* Average household size = 6.09 persons		
<b>Total Number of Children in the Household**</b>		
1	42	2.7
2	167	10.9
3	360	23.5
4	458	29.8
5	282	18.4
6	152	9
7	48	3.1
8	14	0.9
9	6	0.4
12	6	0.4
** Average number of children = 4.0 children		
<b>Number of Children Working in the Household***</b>		
1	769	50.1
2	509	33.2
3	197	12.8
4	46	3.0
5	14	0.9
*** Average number of children working = 1.7 (approximately 2)		
<b>Child's Type of Household</b>		
Monogamy	1035	67.4
Polygyny	500	32.6
<b>Child's Parent Family Structure</b>		
Nuclear	1124	73.2
Extended	411	26.8

**Table 1: (Continued)**

Parent's Reasons Why Child is Working	Frequency	Percent
Training child for future occupations	155	10.1
Financial contribution to the household	1380	89.9
<b>Child's Reasons For Working</b>		
Make Additional money (for parent/food/education)	1007	65.6
Working is training for me	528	34.4
<b>Household's Income per Month</b>		
Below #20,000	1243	81.0
#21,000 – 40,000	178	11.6
#41,000+	114	7.4
<b>Parental Education</b>		
Primary/Elementary	617	40.2
Modern school/Secondary	266	17.3
Post secondary/Grade two/Polytechnic/ NCE/College Education	405	26.4
Drop out/ No education	247	16.1
<b>Parental Occupation</b>		
Trading/Business	507	33.0
Services (hairdressers, tailors etc.)	592	38.6
Admin/Management/Professional/Teachers	436	28.4

The average size of the 1535 household's surveyed is 6.09 persons. The number of children within the households range between one and twelve; while the average number is four. Not surprisingly, family structure is predominantly nuclear, largely because of the urban context of this study. The marriage type within the household is mostly monogamous, although polygynous relationships are common as well. Although the number of children who are working range from one to five, on average, there are two child workers per household.

In Table 2, the household correlates of child labour are presented. Based on this study, it is discernible that a weak, but significant positive relationship exists between household size and a child's hours of work per day. Furthermore, the number of children in the household and the number of children contributing to the household income are positively and significant correlated with a child's hours of work. These findings lend further credence to the assertion made in Table 1 that child labour is largely compelled by the

**Table 2: Household Correlates of Child Labour**

Household Variables	Hours of Work
Number of persons in the household	.062*
Number of children in the household	.185*
Age of the household head	0.007
Number of children (aged 8-14) contributing to household income	.265**
Age child started working	.053**
Child's age	.089*
Number of boys in the household	0.035
Number of girls in the household	0.026

\*\* Correlation is significant at the .01 level (2-tailed)

\* Correlation is significant at the .05 level (2-tailed)

need to contribute financially to the maintenance of the family. Older children report a significant amount of added hours, due to their experience and physical capabilities. Surprisingly, the age at which the child begins working is positively correlated with the hours of work. Table 2 further demonstrates that neither the number of boys nor the number of girls within the household has a significant impact on the time spent working. Unlike the finding of Grootaert (1998) and Nielsen (1998), the age of the household head has little or no relationship to the child's hours of work.

Table 3 presents the child's average hours of work per day according to household characteristics. In female-headed households, children tend to work the same amount of hours as those headed by males, contradicting the general finding in the literature (Canagarajah and Nielsen 2001; DeGraff, Bilsborrow, and Herriman 1993; Binder and Scrogin 1999) that women heads of households are more likely to need the economic contribution of their children than males. The occupation of the mother, be it trade, service, or professional work, also shows no significant difference in child's hours of work. On the other hand, mother's education has a significant relationship to hours of work, with hours of work declining as mother's education increases. The most striking difference is between mothers without education and those with post-secondary and university education. Similarly, a significant difference in average hours of work is noted among the income brackets, as fewer hours are worked as the household's income increases.

A comparison of the parent's place of birth – rural versus urban – demonstrates no significant difference in the child's hours of work per day. How-



**Table 3: Differences in the Mean (Average) Hours of Child Work Per Day According to Household Characteristics**

Variables	Mean
Sex of household head	
Male	3.76
Female	3.77
Occupation of Mother	
Trading/Business	3.78
Services	3.77
Management/Professional	3.76
Education of Mother*	
Primary/Secondary	3.75
Modern/Secondary	3.72
Post Secondary/College	3.70
No Education	3.88
Income**	
Below #20,000	3.99
#21,000- 40,000	3.85
#41,000+	3.72
Parent's place of birth	
Rural	3.82
Urban	3.73
Type of household*	
Nuclear	3.67
Extended	3.79
Type of marriage*	
Monogamy	3.68
Polygyny	3.80
Parent's Religion*	
Muslim	3.84
Christian	3.71
Traditional Religion	3.92
Child's type of economic activities**	
Sales (selling, hawking, etc.)	4.11
Service (domestic servant, carwash, etc.)	3.73
*Significant at $p < .05$ , **Significant at $p < .01$	
Sales (selling, hawking, etc.)	4.11
Service (domestic servant, carwash, etc.)	3.73
*Significant at $p < .05$ , **Significant at $p < .01$	

ever, hours of work differ significantly between nuclear and extended family households. Likewise, children of monogamous marriages tend to work lesser hours than those from polygynous homes. When religious background is taken into consideration, the Table shows that children from Christian households work the fewest hours, followed by the Muslim and then the practising Traditionalists. Furthermore, our study demonstrates that the boys and girls that are active in the labour market work for approximately the same number of hours per week. Finally, children who engage in service occupations tend to work fewer hours than their counterparts in sales, although most children in this study are involved in the sales, not the service, sector.

### Summary and conclusions

Utilising the household production framework, this paper draws on interviews with 1535 parents and their children to examine the relationship between child labour and various household variables in urban Nigeria, where child labour studies have been very limited. We argue that knowledge concerning the correlation between child labour (measured by child's hours of work) and household variables is crucial, particularly in a rapidly growing population such as Nigeria where child labour prevalence is estimated to be the highest in Africa. And unlike previous studies that are most often restricted to economic variables, we expand information about this phenomenon in our study by considering other notable household characteristics – size of household, gender composition, number of children working, number of children in the household, age of the household head, child's age, family types and structure and parental socio-economic status – and their relationship to children's hours of work. Our goal is to provide a comprehensive understanding of the household dynamics and residential context through which child labour evolves.

The findings regarding the patterns of children's work indicate that the average age of the working children is twelve years but some begin working as early as seven years old; and average about four hours of work per day. Given that Nigeria is a relatively high fertility society, the average household size consists of six people, of which two children are involved in economic activities. Because of the urban setting, most children come predominantly from monogamous and nuclear family households. Furthermore, a dominant proportion is involved in petty trading as street hawkers, and others are engaged in services as apprentices. Not surprisingly, most working children come from households with low parental socio-economic status.

Our findings demonstrate the usefulness of the household production theory in explaining the socio-economic ramifications and household context of child labour. Indeed, we find through direct interviews that child la-

bour is mostly caused by poverty. Both parents and children reported that child labour is a necessity, compelled by the need for supplementary income for the survival of the household. Additionally, child labour is regarded as a socialisation process, and a means of preparing children with skills and training useful for future occupations. Aside from pinpointing the reasons for child labour, further testimony to the applicability of this theory is revealed by the results of the Correlation Analysis, which indicate that household size, number of children in the household, child's age, the number of children contributing to the household income, and age child started working, are all significantly and positively correlated with children's hours of work. However, gender composition of the children in the household and age of the household head have little or no relationship with child's hours of work.

Additional insights into the dynamic relationship between household factors and child labour is obtained by using the Analysis of Variance technique to detect if significant differences exist in children's average hours of work across a range of household characteristics. Again, our results lend credence to the importance of household variables. Children who come from both monogamous and nuclear households work fewer hours than their counterparts in polygynous and extended family systems. Similarly, children of Christian background seem to work fewer hours than those from Islamic and Traditional religions. One possible explanation for the relatively fewer hours of work associated with children from nuclear, monogamous and Christian households is that parents with those characteristics tend to mostly comprise the higher educated ones, whose children are more likely either not to work or work fewer hours. This line of reasoning is buttressed by our finding that shows that children whose parents have higher education and higher income are significantly and more likely to work fewer hours. However, children's hours of work are not significantly different by sex of the household head, sex of the child, and parent's place of birth. Not surprisingly, children who are engaged in sales work longer hours than those in service sector.

At this juncture, it is important to highlight the policy implications of our findings. First, those demographic household factors that show a positive relationship with children's hours of work – number of persons in the household and number of children – suggest the need for policy makers to initiate meaningful programmes such as family planning education and provision of contraception for men and women at affordable prices in order reduce fertility levels, and consequently the population growth rate in Nigeria. A reduction in fertility levels at the household level could reduce the financial pressure of feeding a large family, and consequently lead to less demand for child labour. In addition, although it would be a difficult task to maintain

compliance with child labour law because of the economic necessity of child labour, the Nigerian government should enforce the minimum working age (of sixteen years) as specified by the Nigerian Labour code by imposing monetary fines to parents who violate the child labour law. Furthermore, since parental socio-economic status is inversely related to children's hours of work, it implies that governmental efforts to boost education and parental earnings would significantly create less need for child labour. But some household variables such as Christian religion, monogamy and nuclear family systems, found to be linked with reduced children's hours of work, are not amenable to policy manipulation by the government, as they reflect norms and cultural values of members of society.

To conclude, we believe that we have made a significant contribution to the research on child labour in Nigeria by providing a robust picture of a phenomenon that has generated so much controversy not only because of the economic justification for its prevalence but also because of the moral distaste generated by its consequences.

### References

- Bass, L.E., 2004, *Child Labour in Sub-Saharan Africa*, Boulder CO: Lynne Rienner Publishers.
- Becker, G.S., 1965. 'A Theory on the Allocation of Time', *Economic Journal*, 75: 493-517.
- Becker, G.S., 1968, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, New York: Columbia University Press.
- Becker, G.S. and Lewis, H.G., 1973, 'On the Interaction between the Quantity and Quality of Children', *Journal of Political Economy*, 81: 5279-5288.
- Becker, G.S. and Tómes, N., 1976, 'Child Endowments and the Quality and Quantity of Children', *Journal of Political Economy*, 84: 5279-5288.
- Becker, G.S., 1991, *A Treatise on the Family*, Chicago: University of Chicago Press.
- Bhalotra, S. and Heady, C., 1998, 'Child Labour in Rural Pakistan and Ghana: Myths and Data', Working Paper, Department of Economics, University of Bristol.
- Binder, M. and Scrogin, D., 1999, 'Labour Force Participation and Household Work of Urban Schoolchildren in Mexico: Characteristics and Consequences', *Economic Development and Cultural Change*, 48:123-154.
- Bowman, M.J., 1984, 'An Integrated Framework for Analysis of the Spread of Schooling in Less Developed Countries', *Comparative Education Review*, 28: 563-583.
- Canagarajah, S. and Coulombe, H., 1998, 'Child Labor and Schooling in Ghana', Working Paper No. 1844, World Bank: Washington, DC.

- Canagarajah, S. and Nielsen, H.S., 2001, 'Child Labor in Africa: A Comparative Study', *The Annals of the American Academy*, May: 71-91.
- Christenson, B.A. and Juarez, F., 1987, 'Household Economy and the Labor Force Participation of Male and Female Children in Mexico', Paper presented at the annual meeting of Population Association, Chicago.
- Cochrane, S., Kozel V., and Alderman, H., 1990, 'Household Consequences of High Fertility in Pakistan', World Bank Discussion Paper III, Washington, DC.
- Connelly, R., DeGraff, D. and Levison, D., 1996, 'Women's Employment and Child Care in Brazil', *Economic Development and Cultural Change*, 44 (3): 619-656.
- Coulombe, H., 1998, 'Child Labor and Education in Côte d'Ivoire', Background Paper, World Bank, Washington, DC.
- DeGraff, D.S., Bilsborrow, R.E. and Herriman, A.N., 1993, 'The Implications of High Fertility for Children's Time Use in the Philippines', in *Fertility, Family, Size, and Structure: Consequences for Families and Children*, edited by C.B. Lloyd, New York, Population Council.
- Fapohunda, E. and Todaro, M.P., 1988, 'Family Structure, Implicit Contracts, and the Demand for Children in Southern Nigeria', *Population and Development Review*, 60: 746-761.
- Grier, B., 2004, 'Child Labor and Africanist Scholarship: A Critical Overview', *African Studies Review*, 47 (2): 1-25.
- Grooteart, C., 1998, 'Child Labor in Côte d'Ivoire', in *The Policy Analysis of Child Labor: A Comparative Study*, edited by C. Grooteart and H.A. Patrinos, Washington, DC, World Bank.
- International Labor Organization (ILO), 2002, International Program on the Elimination of Child Labor (IPEC), and Statistical Information and Monitoring Program on Child Labor (SIMPOC), 'Every Child Counts: New Global Estimates on Child Labor', Geneva, ILO, IPEC, and SIMPOC.
- Kanbargi, R., 1988, 'Child Labour in India: Extent and Association Factors', *The Indian Journal of Social Work*, 49 (3): 239-243.
- Levison, D., Moe, K.S and Knaul, F.M., 2001, 'Youth Education and Work in Mexico', *World Development*, 29 (1): 167-188.
- Montgomery, M.A., Koumé A., and Oliver, R., 1995, 'The Tradeoff Between Number of Children and Child Schooling: Evidence from Côte d'Ivoire and Ghana', LSMS Working Paper No. 112, World Bank, Washington, DC.
- Munroe, R.H. and Munroe, R.L., 1971, 'Household Density and Infant Care in an East African Society', *Journal of Social Psychology*, 83: 3-13.
- Nielsen, H.S., 1998, 'Child Labor and School Attendance in Zambia: Two Joint Decisions', Working Paper No. 98-15, Centre for Labour Market and Social Research, Aarhus, Denmark.
- Patrinos, H. and Psacharapoulos, G., 1997, 'Family Size, Schooling, and Child Labor in Peru: An Empirical Analysis', *Journal of Population Economics*, 10: 387-405.

Rosenzweig, M.R., 1977, 'Farm-Family Schooling Decisions: Determinants of the Quantity and Quality of Education in Agricultural Populations', *Journal of Human Resources*, 12:71-92.

Sharif, M., 1994, 'Child Participation, Nature of Work, and Fertility Demand: A Theoretical Analysis', *The Indian Economic Journal*, 40 (4): 80-96.



*Africa Development*, Vol. XXXI, No. 1, 2006, pp. 66–88  
© Council for the Development of Social Science Research in Africa, 2006  
(ISSN 0850-3907)

## **How Britain Underdeveloped Bechuanaland Protectorate: A Brief Critique of the Political Economy of Colonial Botswana**

Monageng Mogalakwe\*

### **Abstract**

Britain declared Bechuanaland a ‘protectorate’ in 1885 in a move largely driven by military strategic considerations rather than by the availability of economic resources. This can give the impression that in Botswana the process of economic underdevelopment, that is often associated with colonialism, never took place in this British ‘protectorate’. This article reveals that even in the so-called ‘protectorate’, the British colonial state policies subverted indigenous economic interests and stifled opportunities for indigenous private capital accumulation, while actively promoting the economic interests of a small white settler capitalist class.

### **Résumé**

En 1885, la Grande-Bretagne a conféré au Bechuanaland le statut de « protectorat », principalement dans une optique militaire stratégique, plutôt que du fait de la disponibilité de ressources économiques. Cette situation peut amener à croire qu’au Botswana, le processus de sous-développement qui est souvent associé au colonialisme, n’existe tout simplement pas dans ce « protectorat » britannique. Cet article révèle plutôt que même dans ce soi-disant « protectorat », les politiques de l’état colonial britannique ont porté atteinte aux intérêts économiques indigènes et constitué un frein aux opportunités d’accumulation de capital privé par les indigènes, tout en défendant activement les intérêts économiques d’une classe capitaliste réduite composée de colons blancs.

### **Introduction**

It is common cause that there was a direct relationship between the expansion of European industrial capitalism and European imperialism and colo-

---

\* Department of Sociology, University of Botswana, Gaborone, Botswana.  
E-mail: mogalakwe@mopipi.ub.bw.

nialism. Colonialism can be defined as the implantation of the metropolitan state apparatus in a conquered territory, or as the exploitation and oppression of one nation by the ruling class of another nation (Lenin 1968). Colonialism was primarily an economically driven process to find new sources of raw materials and markets for European industries. At the outset, colonialism was in the form of foreign ventures by mercantile capitalists, and culminated for Africa in the infamous Berlin Conference of 1884–1885. This Conference laid the ground rules whereby European powers would allow each other to divide up the ‘African Pie’, and by 1900 there was scarcely a corner of Africa that had escaped European rule, Liberia and Ethiopia being the only exceptions (Wallerstein 1961:30). The Berlin Conference agreed, *inter alia*, that any European nation that took possession of any part of Africa or named themselves as a ‘protector’ of one, had to inform the other signatories of the Berlin Act of this action and that if this was not done their claim would not be recognised (de Courcel 1988).

With reference to British colonialism, a number of factors seemed to have influenced the formulation of British imperial policy. These factors included military strategy and supremacy, economy, superficial humanitarianism and respect for the white colonial aspirations (Maylam 1980). In the case of Botswana, Britain was not attracted by the availability of raw materials and other economic resources, but rather by the strategic military consideration in the region. This article argues that although Britain’s colonisation of Botswana was motivated by strategic military interests, nonetheless, the colonial state administration actively promoted the economic interests of a small white settler community whilst simultaneously subverting indigenous Tswana economic interests and destroying the opportunities and incentives for indigenous private capital accumulation by the Tswana. As a consequence of this, at the time of Botswana’s Independence in 1966, the country did not have the nucleus of an indigenous capitalist class. Botswana’s present capitalist path did not grow organically from pre-colonial Tswana civil society, but was imposed by the departing colonial power. The article starts by briefly examining Botswana’s pre-colonial economy and then moves on to examine Botswana’s economy under colonialism. The article shows how the British colonial state, representing the interests of settler capitalism, subverted and undermined the Tswana economy and society. Finally the article examines the arrangements that were made by the departing colonial state officials for political independence, and reveals that these arrangements were designed to keep a ‘politically independent’ Botswana within the ambit of international capitalism.



### **The Tswana before colonialism**

The Tswana are found in the interior of the Southern African sub-continent, mainly in present day Botswana, and in the North West and the Northern Cape Provinces of South Africa. They are a part of a larger Sotho-Tswana linguistic and cultural sub-group of the Bantu people of Southern Africa. Archaeological investigations indicate that the Tswana were probably settled in this area as early as 450 A.D. (Campbell 1968). The origin of the name Batswana has been variously interpreted to mean 'the little off shoots from *tswa*, to go out, or to come from, or the name could mean separatists or seceders, (from *tswaana*), but it could also mean 'those who are alike' (from *tshwana*) (Schapera 1984). What seems certain, however, is that three of Botswana's so-called 'principal tribes', namely Bakwena, Bangwato and Bangwaketse, can trace their descent from one legendary ancestor, Masilo, who is thought to have lived between 1460 and 1560. Masilo had two sons, Mohurutshe and Malope. Malope had three sons, namely Kwena, Ngwato and Ngwakeste, from whom the names of three of the Tswana groups derive (Tlou 1974). After the death of the legendary Masilo, Malope's three sons separated from Mohurutshe to form their own chiefdom, the Bakwena, in South Eastern Botswana in 1650. It would seem that the Sotho-Tswana group became prone to periodic fission whereby a brother, a son or one faction of the royal family would challenge the political position of another for control of the state. There was also a tendency for the unsuccessful faction leader to secede and move away with his followers to a new locality. For example, in 1730, Ngwaketse split from Kwena and established his own chiefdom. Ngwaketse was followed by Ngwato who split from Kwena in 1750, followed by Tawana who later split from Ngwato in 1795 and established his chiefdom in the North West of the present-day Botswana (Legassick 1969; Tlou 1974).

These lineage clusters of separatist chiefdoms all claimed equal status with each other and remained militarily weak and suffered military aggression from the Boers who had recently arrived in Southern Africa and wanted to expand further north. According to Ramsay and Morton (1996) there were however isolated cases of military alliances between the Chiefs, such as in 1864 when the BaKwena, BaNgwaketse, and the Barolong threatened the South African Republic with joint military action if the Boers seized Bahurutshe land. In 1883, the Barolong, BaNgwaketse, BaKwena, and BaKgatla-ba-ga-Kgafela renewed a defensive alliance in the face of Boer aggression against Barolong. It can be argued that these military pacts could have marked the beginning of a united, centralised Tswana state, but by the time of the arrival of colonialism in the region these clusters had not yet

crystallised into a strong centralised monarchy or kingdom, like the types that developed in Britain or Zululand, for example.

Prior to colonialism, the Tswana economies were relatively self-sufficient, autonomous and ecologically sound, production was responsive to the opportunities offered by the environment and its limits were the limits of its technology (Parson 1985). The Tswana traditional land tenure system vested the control of the land in the chief (*kgosi*) who was the custodian and trustee and was supposed to administer it in the best interests of all his subjects. The chief allocated residential and arable land to wards (boroughs), and the ward headman (the chief's representative) would then apportion land among male heads of households for the purpose of building homes, cultivation and grazing cattle. People produced a balanced diet of sorghum porridge, milk, the meat of both domestic and wild animals and vegetable dishes made from crops and wild plants. Clothing was made from animal skin and was decorated with beadwork, iron, copper and bone ornaments. Household items such as baskets, clay pots, mats, bowls and pails, spoons, cups, scoop and bottles, iron-bladed hoes, spears, axes and knives, were all home-made (Schapera 1984). To say the Tswana economy was self-sufficient and autonomous does not mean that the Tswana practised an autochthonous type of economy that was insulated from any outside contact. On the contrary, archaeologists and historians are agreed that evidence exists of 'international trade', especially with the eastern coast of Africa in goods such as furs, ostrich feathers and ivory, and that some of these goods went as far as China (Parsons 1985). Parsons (1977) provides evidence of a vibrant economy based on long distance trade in the Shoshong area of Gammangwato.

The Tswana's first contact with Europeans began at the beginning of the nineteenth century. Sillery (1965) puts it at around 1801 when an expedition headed by P.J. Trutter and William Somerville visited the Tlhaping at their capital in Dithlakong. These two were followed by Henry Lichtenstein in 1805 and William Burchell in 1812. Schapera (1984) puts it at around 1816 when that the agents of the London Missionary Society arrived. Another recorded contact was in 1826 when the Ngwaketse chiefs, who were at war with Bakololo, tried to buy firearms from two European travellers. The arrival of the missionaries from the London Missionary Society in the 1840s brought about sustained and continuous contact between Tswana and Europeans. By the end of the 1850s, Tswana karosses, ivory, ostrich feathers, and other products were reaching European markets by way of traders and merchants in the Cape Colony. At the same time, European consumer items were appearing in Tswana towns and villages. According to Parsons (1977), in the 1870s, Shoshong was an essential 'entrepot' between Southern and Central

Africa. It had a white 'trader ward' of forty people, including six women and thirteen children. The white trader ward (that is a predominantly European section of the village) also had permanent trading stores and had replaced the *Kgotla* as a market place. Parsons points out that towards the end of the 1870s, Shoshong had nine stores and exported about seventy-five tons of ivory culled from 12,000 elephants, with export earnings of about 30,000 pounds per annum. However, with the advent of colonialism, this trend was reversed by the arrival of the British South Africa Company (BSAC) on the scene. The BSAC was established by a Royal Charter in 1889 and given powers to occupy territory, enter into diplomatic relations and carry out military expeditions. The company had the backing of financial institutions in London and overlapping ownership by its shareholders in the newly opened diamond and gold mines in South Africa gave it a new monopoly status in the territory (Parsons 1977).

The Tswana continued to live as politically independent and yet militarily weak lineage clusters until 1885. These divisions within and between the Tswana had made them vulnerable to outside aggression. As far back as the 1850s these militarily weak clusters of Tswana chiefdoms had found themselves caught in the crossfire of rivalries and conflicts between the British, the Germans, and the Boers. These rivalries and conflicts were an outcome of the growing competition for land by these powers. The main threat to Tswana chiefdoms came from the Boer Trekkers who sought to destroy any barriers to their future expansion into new territories to the north. The first conflict came in 1852 when a Boer commando raided the Kwena town of Dimawe and took many prisoners (Sillery 1965; Maylam 1980). According to Maylam, David Livingstone and Chief Sebele approached the British government for protection but to no avail. In 1857 a Boer commando, who claimed that Batlhaping had stolen some cattle and horses from them, raided Batlhaping. All this time, while the Boers continued to raid the Tswana chiefdoms, and the Transvaal government condoned these unscrupulous acts of its subjects, the British government gazed indifferently at the plight of the Tswana, ignoring even the strong appeals for protection from the Tswana chiefs and British missionaries (Maylam *op cit.*, p 18). This indifference was, however, to change dramatically after the defeat of the British in the Anglo-Boer war and the arrival of the Germans in South West Africa.

### **The Tswana under colonial rule**

Until 1885 Britain was reluctant to offer Batswana protection from the unprovoked Boer aggression, in spite of numerous requests from missionaries and some Tswana chiefs. The crucial factors in the turnaround in the British attitude towards the Batswana chiefdoms were the defeat of the British in the

Anglo-Boer War of 1881 and the arrival of Germany in the Southern African region. Like most wars, the Anglo-Boer War was the outcome of competition for territory. The defeat of the British by the Boers left the British vulnerable and led to fears by the defeated British that the victorious Boers in the Transvaal might team up with the Germans in South West Africa (now Namibia) and the Portuguese to the East in Mozambique, to annex the central part of Southern Africa and thereby close off to the British, the route between the Cape Colony and Central Africa. To secure her base at the Cape Colony, Britain had to establish her supremacy over the interior, and to this end, 'foreign powers' would have to be firmly excluded (Maylam 1980). It was at this juncture that the potential strategic importance of this cluster of Tswana chiefdoms, as a road to central Africa, was realised by the British. These chiefdoms lay on 'the road to the north', strategically located between the Kalahari Desert and the Transvaal. Then there was Cecil John Rhodes, that infamous British man on the spot, Cape politician, empire builder and the man who founded De Beers Mining Company in 1880. Rhodes had long called for British intervention because, in his view, Bechuanaland could provide a vital link in an unbroken imperial line running from the Cape Colony to Cairo, 'the neck of the bottle' and 'the Suez Canal' to the North. It was also a vital stepping stone for the operations of the BSAC that could serve as both a rear and forward base (Halpern 1969; Maylam 1980).

Following another Boer incursion into Tlhaping and Rolong territories in 1883–1884, a British expeditionary force under the command of Sir Charles Warren was dispatched from London in 1885 to reassert control in the area and to declare British protection over Bechuanaland south of the Molopo (called British Bechuanaland and now the North West Province of South Africa). According to Chirenje (1977), Charles Warren was instructed to move his forces up north and inform Kgosi Bathoen of Ngwaketse, Kgama of Ngwato and Sebele of Kwena, who had in the past all had their requests for British protection denied, that British protection was now going to be extended to them. Pursuant to Article 34 of the Berlin Act, which required a signatory to the Act to inform others of their action to take possession of any part of Africa, on the 27 January, 1885 Britain issued an Order in Council claiming to exercise power and jurisdiction in northern Bechuanaland. In March 1885 Germany was notified that the area was now under British 'protection' and shortly thereafter a proclamation to this effect was published by the British High Commissioner to South Africa, Sir Hercules Robinson (Fawcus and Tilbury 2000).

On 2 April, 1885, Warren held a Kgotla meeting with the BaKwena to try to convince them that British protection was in their own interests, but was

resisted. On 12 May, 1885 Warren held a Kgotla meeting with Kgosi Kgama who was easily persuaded. On 30 September, 1885 by Order In Council, the British established the Bechuanaland Protectorate, after much hesitation and reluctance, and only for strategic reasons to guarantee the route to the north. The 1885 Order in Council was followed by another Order in Council of 1890 that gave the British High Commissioner to South Africa the authority to govern Bechuanaland and exercise British jurisdiction over the territory. This was followed by yet another Order in Council of 1891 (the Foreign Jurisdiction Act of 1890) which gave the British High Commissioner wide-ranging powers to govern Bechuanaland, including the power to enact legislation by proclamation, 'except so far as the same may be incompatible with the due exercise of Her Majesty's power and jurisdiction' (du Toit 1995:23-24). According to du Toit, the General Administration Proclamation of 1891, which gave effect to the 1890 Order in Council, as well as Proclamation No. 2 of 1896, established a system of courts and personnel modeled on the system of resident magistrates operative in the Cape Colony. In 1909, the General Law Proclamation stipulated that the Roman Dutch Law of the Cape Colony would become the common law of Bechuanaland. Chirenje (1977:132) points out that Tswana responses to British declaration of the Bechuanaland Protectorate varied from one chiefdom to another, ranging from Kgama's ready acceptance to Sebele's cautious reserve. Some seventy-one years later, on 30 September 1966, the Tswana regained their independence, this time as the Republic of Botswana, an entity that includes non-Tswana ethnic groups like the Kalanga, who are related to the Shona ethnic group in Zimbabwe, and the San, the first people to occupy Southern Africa.

According to Parson (1985), what the British did was to simply throw a mantle of 'protection' over the chain of Tswana states, namely Rolong, Ngwaketse-Kwena-Ngwato-Kgatla-Tawana, which were already linked together by trade and military alliances against their common enemy, the Boers, from as far back as 1852, and reaching its peak in 1881-84. It was not until the British realised that Bechuanaland as a vital link between the British interests in Southern and Central Africa was in danger of being closed off by the Boers and Germans in 1885, that *they declared Bechuanaland a protectorate*. That the protectorate was established at this time and not earlier when the Tswana were the ones facing military aggression from the Boers reveals that the declaration of the so-called 'protectorate' was not a humanitarian gesture, as some people have believed, but a well considered military strategic move on the part of the British. This event supports the argument by Maylam (1980) that British colonial policies sometimes combined in an inconsistent and contradictory manner. Long-term strategic issues did not al-

ways make good business sense. Thus, if it made more business sense Britain would colonise a country, but where strategic interests carried more weight, Britain would move in and 'protect' the natives against external aggression, real or imagined (Maylam 1980).

As pointed out, not all Tswana chiefs embraced this so-called British protection, and as a result there was considerable resentment throughout the protectorate against British rule (Chirenje 1977). According to Chirenje, although Tswana chiefs did not wage an armed resistance against British rule, they nevertheless expressed reservations and even protested against the authority that British officials now exercised in their territories. The resentment regarding British rule seemed to have been so serious as to prompt the Kopong Conference in February, 1889, at which the Deputy Commissioner Sidney Shippard tried to reassert British authority. According to Chirenje, except for Kgosi Kgama's declaration of loyalty, all the chiefs expressed the wish to rule themselves without British interference. Since the British occupation of Bechuanaland was not motivated by economic gain but by military strategic considerations, it was the intention of the British to hand over Bechuanaland to the BSAC.

In 1895, the southern part of Bechuanaland (called British Bechuanaland and now the North West Province of South Africa) was made part of the Cape Colony. In November 1894 Cecil Rhodes made a formal request to the British government for control of the Bechuanaland protectorate in order to facilitate railway construction. In 1895, ten years after the British established their presence there, three Batswana chiefs, namely, Chief Khama of the Bamangwato, Chief Sebele of the Bakwena, and Chief Bathoen of the Bangwaketse, accompanied by Reverend W.C. Willoughby, went to England to protest in person against the intention of the British government to transfer the administration of the country to the British South Africa Company, which the British saw as a means of protecting its colonial interests in the region at no cost to the public purse (Colclough and McCarthy 1980). The BSAC was to be authorised not merely to pursue its commercial interests in both Bechuanaland and Southern Rhodesia, but also to administer these territories and maintain law and order. At first the chiefs were not successful as the Colonial Secretary, Joseph Chamberlain, told them that he considered himself bound by the promises that his predecessor had made to the company. It was at this juncture that the chiefs toured Britain and appealed directly to British public opinion. In the face of strong public support for the Tswana chiefs, the plan to transfer Bechuanaland to the BSAC was put in abeyance, and the Colonial Secretary agreed that the Tswana Chiefs

would rule their own people 'much as at present', but under an officer who would receive his orders from the Secretary of State (Samatar 1999).

Notwithstanding the points raised above that Bechuanaland had little to offer Britain in the form of raw materials and markets, the British colonial state administrators' attitude towards the administration of the 'protectorate' was not significantly different from what was happening elsewhere in the British Empire. As already pointed out, the principal motivation for colonialism was economic, and the actions of the British colonial state towards the 'natives' emanated from the logic of capitalist accumulation as it unfolded in Britain in particular, and Europe in general. Because capitalism is about competition and elimination of rivals, it is perhaps not surprising that the colonial state, acting at the behest of the metropolitan bourgeoisie, found itself on the side of white settlers in blocking the efforts of the Africans to accumulate. The colonial state officials always exercised their administrative powers in such a way as to create, empower, consolidate and protect European commercial interests (Kennedy 1988). This is the point to which I now turn.

### **Colonial capitalism and the underdevelopment of Bechuanaland**

As Rodney (1972) has argued, the general tendency of colonialism was to subvert and subjugate colonised societies, to retard their economic progress and destroy the material base of the indigenous ruling class. The applicability of this thesis to Botswana is however questioned by Steenkamp (1991), who argues that with reference to Botswana, colonialism did not retard the development of the colony, but rather that it was the development of capitalism that was retarded, especially in the period before 1929. Steenkamp argues that the retardation of capitalist development, and by extension the development of Bechuanaland, arose from the opposition of indigenous classes and the negative attitude of the colonial state officials towards capitalist enterprise. Steenkamp argues that colonial state officials often drew on the values of feudalism rather than capitalism and sought to preserve the pre-capitalist order by protecting it from the 'dangers' of capitalist development, were hostile to commercialisation, affirmed the communality of peasant production, and rejected the destructive effects of individualistic tendencies of capitalism. Steenkamp cites Jules Ellenberger, Bechuanaland Resident Commissioner from 1923 to 1928, as an example of such negative colonial state attitudes towards capitalist development in Bechuanaland. Ellenberger was of the view that capitalist development threatened native interests by increasing pressure for transfer of Bechaunaland to South Africa.

According to Steenkamp, because of domestic pressures from the chiefs and the imperial ideology that he dubs ‘anti-capitalism’ or ‘autocratic paternalism’, Bechuanaland missed two opportunities of embarking on capitalist development in the 1890s. These occasions were first, when the BSAC was not given formal control of Bechuanaland (to transform it into a white settler state based on capitalist agriculture), and second, when chiefs resisted attempts to transfer Bechuanaland to South Africa after 1910. Steenkamp argued that this prejudice against commerce made colonial state administrators unlikely to be ‘modernisers’. His view is that from its inception, far from reinforcing underdevelopment, colonialism launched a process of development and that later colonial officials like Charles Rey accelerated rather than retarded this process and laid the foundations for Botswana’s postcolonial economic development.

The problem with Steenkamp’s approach is that he is looking at a very limited time frame 1929–1939, whilst the roots of capitalism as a world system were planted several *decades* before. At the same time, it is important to note that capital is much more powerful than the motivations of any individual, even one with ‘good intentions’ such as Charles Rey. Even if Rey had good intentions towards the welfare of the ‘natives’, he was working very much within the parameters and structure of a system whose logic and laws of motion outweigh the benevolence of individuals. The other problem with Steenkamp’s interpretation is that he uses an approach by Bill Warren, which was in itself based on a limited number of case studies and is therefore methodologically flawed. As several authors (notably Rodney 1972; Taylor, 1979) have convincingly argued, the general tendency of capitalism is to subvert, subjugate and subsume other modes and forms of production to its own requirements. The empirical evidence presented in the discussion that follows shows that like everywhere else, colonial capitalism subverted and underdeveloped the Tswana socio-economic structure. What is more, the British colonial officials, including Charles Rey, played a crucial role in this subversion. In Botswana, this subversion was mainly through the migrant labour system precipitated by the Hut Tax, the unequal exchange in cattle trading, and in trade licensing.

### **The Hut Tax and the migrant labour system**

Taxation can be defined as a compulsory levy or a financial liability imposed on individual or groups on an individuals or corporate entities for the purpose of generating public finance. In addition, those taxed have to pay the sums irrespective of any corresponding return of services or goods by the state (Bhatia 1987). Tax liability also assumes that those so taxed enjoy income from certain specified sources or carry on economic activities which



have been chosen for taxation. In modern economies, the rate of tax is related to the ability to pay. As pointed out above, Britain was not attracted to Botswana by economic resources that she could exploit, but by strategic considerations. This conflicted with the need to maintain financial prudence in the absence of exploitable resources. To resolve this problem, Bechuanaland's colonisation had to be self-financing. In order to raise funds to meet recurrent expenditure, the colonial government decided to introduce the Hut Tax, a tax that was levied per annum in respect of every dwelling occupied by a native (Schapera 1947).

The Hut Tax was a single tax system also known as the poll tax. Poll tax was imposed on persons simply because they are there in the society, and not because of any income. Because the tax was not based on the ability to pay, the introduction of the Hut tax in 1899 precipitated an outflow of Tswana labour to South African mines and farms and began a process of colonial capitalist underdevelopment of Bechuanaland. As the recurrent costs of the colonial administration escalated, the colonial administration doubled the rate of the Hut Tax, and in 1919 another tax called the Native Tax was introduced to supplement the Hut Tax. This tax was in the form of a surcharge of three shillings on each pound paid in Tax. In 1932 the Hut tax and Native Tax were amalgamated and were called the African tax, payable by every African male of an 'apparent age of 18 or above' (Schapera 1947).

According to Schapera, by 1943 there were about 33,000 Batswana workers in South Africa consisting of about 29,500 men and about 3,500 women, of whom 720 were living with their husbands. This included about 10,000 military conscripts in the African Pioneer Corps and Native Military Corps. The highest proportion of these workers was in the Witwatersrand and Kimberly areas, the heartland of South African mining industries. Apart from the Witwatersrand and Kimberley mines, African labour was being recruited in the Bechuanaland Protectorate for mining companies in Rhodesia and to a small extent for Monarch Mine in the Tati District inside Bechuanaland. The effects of this outflow of Tswana labour to South Africa were devastating and revealed an extensive subversion of Tswana economy and society by the British colonial state. Labour migration generally subverted and undermined the traditional forms of economic activity as many able bodied men and women were no longer available to attend to the routine tasks of animal husbandry and arable production. Schapera points out that cattle were scattered with no one to look after them, fields were left to decay and covered with weeds, and huts were left unattended and tumbled down. At the level of the community, people experiencing cultural shocks, such as when returning migrants shunned involvement in agricultural activities. These returning

migrant workers had also undergone attitudinal changes and had become more individualistic and rebelled against conventional obligations to the community. The traditional family unit had its own share of cultural shock as husbands deserted their wives, wives became unfaithful to their absentee husbands, sons deserted their families, and pre-marital pregnancies and single parentage became common as eligible young men were now almost permanently absent from home (Schapera 1947).

The break-up of the Tswana society and its economy seems to have been so serious that concerns were even raised at several meetings of the Native Advisory Council where the colonial officials were asked to do something to stop young men leaving the country (Schapera, *op cit*). In 1938 a report on the cattle industry also stressed the need to take steps to protect the industry from the harmful effects of excessive recruitment of labour as the recruitment drive removed the most active and vigorous sections of the population as well as the beneficial effects exercised by this section on the cattle industry. Tswana society, which was economically self-sufficient albeit within the contours of a pre-industrial mode of production, was becoming more and more dependent on the capitalist economy and could no longer sustain itself. This is clearly demonstrated by the 1938-42 trade figures which show that in these years the value of imports to Bechuanaland was about 460,000 pounds whilst the value of export earnings in the same period was about 242,500 pounds, reflecting a balance of trade deficit of about 217,000 pounds (Schapera 1984).

The introduction of the Hut Tax has led to a great deal of controversy regarding the motives for British actions. We now know from the evidence presented above that in declaring the cluster of Tswana chiefdoms a protectorate, the British actions were less than honourable. There is compelling evidence that shows that Britain 'protected' Bechuanaland not for the sake of its people but because of strategic military interests. With regard to the Hut Tax, even if it can be assumed that the motive behind its introduction was solely to generate revenues internally for the administration of the 'protectorate', especially because available evidence does not show any *intention* on the part of the colonial state officials to induce the outflow of cheap 'native' labour to South African mines and farms, sufficient circumstantial evidence exists to show that the colonial officials were well aware that the introduction of such a tax would necessarily induce such an outflow of labour to South Africa.

In the first place, the tax was not based on ability to pay and required cash payments, rather than payment in kind. The colonial officials were well aware that the economy of the country was predominantly based on subsistence agriculture, and that employment opportunities were limited. While richer

families could sell livestock cheaply to pay the tax, the tax burden for the poorer families forced them to seek employment in South Africa. In the second place, the law that introduced the Hut Tax, Proclamation 10 of 1899, provided that anybody convicted of failure to pay tax within three months after the due date would be liable to a fine of five pounds, and in default of payment, to a term of imprisonment with or without hard labour for a period not exceeding three months (Schapera 1947). In the third place, after the imposition of the Hut Tax, the colonial state enlisted the support of the chiefs by offering them a 10 percent commission on the amount of tax collected from their subjects. According to Schapera (op cit), the chiefs were also continually harassed by the colonial state if their tax returns fell below expectation. Some chiefs saw this as an opportunity to accumulate, since the more tax returns the chiefs brought, the more money they received in commission. This led to abuse of office by some chiefs, like Seepapitso I who issued his own 'proclamation' in 1911 that any man who was unable to pay tax would be sent away to work in the mines. The migrant labour system assured the British and South African mining interests of a fairly steady supply of cheap labour. The migrant labour system was good business because it was cheap to maintain as part of the cost for the reproduction of the migrant worker was met from the rural peasant economy of the villages. Although the South African mining industry was an extension of metropolitan capitalism, it was subject to pressures from other fractions of South African capital concerning the supply and price of labour. The main area in which it was easier to extract surplus value was in minimising the costs of labour and paying far below the cost of its reproduction. Schapera (1947) quotes a report by the Mines Native Wages Commission as saying that the maintenance of a system under which the South African mines were able to obtain unskilled labour at a rate below that paid in the market depended on the existence of a migrant labour system, which should be encouraged. According to the Report, if subsidiary means of existence were to disappear, that would produce permanent workers who would demand more wages for their reproduction. It would seem that the solution lay in widening the catchment area of a cheap labour supply and extracting profit through means other than competition (Parsons 1985).

From the foregoing it is clear that even if it was not the *intention* of the colonial officials to induce labour migration in Bechuanaland, the weight of the circumstantial evidence of the points mentioned above shows that there was certainly a very curious coincidence or overlapping of interests between the colonial officials and the mining houses in South Africa, which comprised very significant British investment. The advantages of the system to

the colonial state and mining interests were also pretty much obvious: the Hut Tax had enabled the colonial administration to balance its budget, which incidentally comprised its own recurrent administrative costs (Massey 1978). According to Hermans (1974), for many years, the Bechuanaland Protectorate Police, which consisted of British commissioned and non-commissioned officers and Basutho enlisted men enjoyed not only the lion's share of the annual budget allocations, but at a certain point also accounted for up to 90 percent of all established colonial government posts. That the migrant labour system was definitely advantageous to the colonial state is captured in the words of Charles Rey that the Hut Tax 'will help natives to get a little money which they badly need, *and will enable the administration to get a certain amount of additional hut tax which they need no less badly*' (Massey 1978, emphasis added). What this means in effect is that the Tswana were manipulated to finance their own colonisation!

### **Colonial subversion of 'native' commercial activities**

Although the migrant labour system was perhaps the most critical mechanism used to subvert the Tswana economy and society, it was but one element in the totality of an imperialist strategy to subvert and subjugate the Tswana. Whilst before colonialism the Tswana economy was relatively self sufficient, by the early 1940s Bechuanaland was already experiencing balance of trade deficits, as a result of a slowdown in domestic production brought about by the outflow of productive labour to the mines. The long-term effects of this were the destruction of both the material and social basis for indigenous capital accumulation.

A crucial factor in the destruction of the Tswana's indigenous economy was the attitude of the colonial officials towards the entry of Batswana into trade and commerce and the introduction of discriminatory business and commercial practices. The Credit Sales to Natives Proclamation (1923) is perhaps a good example of this restriction. This Proclamation restricted the borrowing capacity of 'natives' to 35 pounds a year, restricted Batswana's economic activities to agriculture, and reserved 'modern' commercial activities for Europeans and Indians. By the early 1930s, Europeans operated about 131 of the 155 trading licences, the rest being operated by Indians. The same Europeans were also the principal wholesalers in all of Bechuanaland and had exclusive trade monopolies in places like Batawana, Kgalagadi, Ghanzi, and Gaborone districts as well as in the Tuli Block. The white traders also used their stores as cattle sales stations and labour recruitment centres (Best 1970) According to Best, those Batswana who wanted to enter into commerce in the 1930s were faced with considerable opposition from the white settlers. For example, in 1928 the brother of the Barolong Chief had his

application rejected on the basis that he was 'under capitalised', and that the area was sufficiently served by the existing white traders.

The white-owned trading stores further played a major role in the exploitation of African farmers through an unequal exchange system known as 'good fors' (Wylie 1990, Morapedi 2004). In this exchange system, an indigenous farmer would bring his cattle or bags of grain to a white-owned trading store for sale and would be given a slip of paper indicating that his beast or bag of grain was 'good for' a certain amount of imported European goods such as earrings, bracelets, tea, sugar, soap, and cloth. But a slip of paper written 'good for' for the purchase of goods worth say one pound could be exchanged for goods worth far less than that (Wylie 1990). This unequal exchange system, which tied Tswana producers to certain store owners, enabled these store owners to make huge profits because Tswana consumers were compelled to buy overpriced goods (Morapedi 2004). According to Morapedi, complaints against the use of 'good fors', especially in 1930s and 1940s, came from all parts of Bechuanaland, with Ngamiland, Gantsi and some parts of central Bechuanaland being the hardest hit. One of the complaints against the system, apart from the fact that it enabled the traders to undervalue African products and overvalue their own consumer goods, was that in certain instances, traders refused to give African producers cash for their products, forcing some of them to go to the mines as labourers for the purpose of paying tax.

Not only were Batswana faced with the problem of subversion of their economy through enforced labour migration and an unequal exchange system of 'good for', but the financial burden of running the territory also fell firmly on their shoulders. Whilst the Batswana contributed almost 40 per cent in direct taxation and even more indirectly through tribal levies, the European traders who controlled the trading and commercial sector were not taxed on their profits until the mid-1930s. However, Steenkamp (1991:299) argues that while traders may have bought cheap and sold dear, they presented the Tswana with another strategy to escape famine and afforded them flexibility in the deployment of resources, which offered the potential for accumulation.

Another glaring example of the colonial administration's policy of subversion of 'native' attempts to accumulate in preference to white traders is recounted in detail by Parsons (1975). According to this Parsons, in 1909, Chief Khama of the Bamangwato was invited by a Serowe-based trading partnership, Garrett, Smith and Co., to join them and help re-capitalise the company. Khama viewed this invitation as an opportunity for him, not in his personal capacity but as the chief, to diversify the economy of his territory,

following persistent drought and epidemics that destroyed both crops and livestock. After re-capitalisation, principally by Khama, the partnership moved in to take over or support the accounts of smaller trading outlets in the Ngwato and Tawana Reserves and also saved a number of other smaller traders from bankruptcy. According to Parsons, in the process Garrett, Smith and Co. became the largest trading concern in Gammangwato and a threat to the Bechuanaland Trading Association (BTA), a large scale enterprise with interests outside Bechuanaland and linked to the BSAC in Southern and North-western Rhodesia. The success of Garrett, Smith and Co. soon aroused the indignation of one Paul Jousse, the local BTA white manager. Jousse started a vicious campaign to discredit Garrett, Smith and Co., claiming that the company was a monopoly and that consumers were boycotting his stores because of Khama's royal influence, forgetting that it was the same BTA that had enjoyed the monopoly of being the largest concern and former Khama's bankers. Eventually, at the beginning of 1916, in what can only be characterised as an act of 'political-commercial conspiracy' between the Colonial Office and local settler commercial interests, Khama was instructed by the Acting Resident Commissioner to withdraw from all trading interests, much to the delight of the BTA. Khama was not allowed to sell his shares, but the company was to be wound up, and its stock sold off piecemeal, as if it were a bankruptcy case. It can be argued that forcing Khama to withdraw from business and winding up his company as if it was insolvent reflected the political pressures to subordinate Bechuanaland to outside interests, notably South Africa, but also British (Parsons, op cit).

The growing demands of Batswana to enter trading led to the creation of a 'restricted dealer licence' that permitted Batswana to trade solely in the so-called African reserves outside 'European' places like Lobatse, Francistown and Gaborone. In other words, there were now two types of trading licences in Bechuanaland, namely the *general trading licence* that was reserved for white traders, and the *restricted dealer licence* for native Batswana. The restricted dealer licence limited the turnover of native trade and prevented native trading stands from being closer than five miles to a white controlled general dealer. In 1968, two years after Botswana's formal independence, of the 439 general trading licences issued, only 31 percent were to Batswana, who also held 90 percent of restricted general dealer licences (Best 1970). At the same time, the rejection of the 'natives' applications for trading licences on the basis that they were undercapitalised and lacked experience needs to be examined critically and should not be taken at face value. It is not necessary to discuss at any length alleged lack of experience, suffice to

point out that experience is not something that comes just ready made to an individual, but has to be acquired on the job.

### **The role of the tribal treasuries**

The Tribal Treasuries in Bechuanaland were established under the Treasuries Proclamation No.35 of 1938 (Muzorewa 1978). The main sources of revenue for Tribal Treasuries included the Graded Tax, Native Tax, court fines and school fees, sale of school books and hunting permits. Expenditure included salaries and wages of native authorities, tribal officials and employees including teachers, extension workers and labourers as well as capital and maintenance costs of school buildings, boreholes and maintaining roads (Shapera 1984). Tribal levies such as the 1941 War Levy were also imposed from time to time as temporary measures to provide funds for specific purposes. The War Levy was imposed throughout the territory and part of the money went into British government revenues, a part was used to provide gifts for men serving on the front with the African Pioneer Corps, and the balance was loaned interest-free to the British government, presumably to finance a war effort that had nothing to do with the Bechuanaland Protectorate (Schapera 1947).

Even though these Tribal Treasuries were created for the 'better management' of the territory's finances, they were also used to further subvert and subjugate the economy of the Tswana. Although the mandate of the Tribal Treasuries was social development, austerity measures that were introduced by the colonial administration ostensibly to keep the Tribal Treasuries afloat during hard times had the effect of curtailing development expenditure. This was because the colonial administration required that the Tribal Authorities should maintain surplus revenue equal to six months of ordinary expenditures. They were also legally required to set aside in a Special Reserve, one half of their yearly revenue (Muzorewa 1978). According to Hermans (1974), by the 1946/47 financial year the reserves stood at 346,000 pounds and by 1952 the reserves stood at about 419,000 pounds. The reasons for this requirement were that the sources of revenue for Tribal Treasuries were precarious because they depended wholly on taxes, which in turn depended on money income which tended to fluctuate depending on a number of factors. Muzorewa (1978) argues that there was no doubt the requirement was unreasonable and the real reserves were far in excess of statutory requirements.

The implications of such austerity measures were obvious: the tribal authorities did not do as much as they could have done in terms of developing physical and social infrastructure, as, for example, only a few major development projects could be undertaken and only a few teachers could be employed. What is even more significant is that these austerity measures must

have had a contractionary effect on the economy of the whole of Bechuanaland because the requirements applied to all Tribal Reserves across the colony. In addition, the savings that were squeezed out of the Tswana economy through taxes were poured into the banks of the more developed economies of South Africa and Britain at very low interest rates. This clearly indicates that even if it was true that some individual 'native' applicants were undercapitalised, sufficient financial resources existed in the form of Tribal Treasuries deposits, and that these could have been utilised for the development of the 'protectorate' had there been a political will on the part of the colonial officials.

### **Arrangements for political independence**

It is now accepted by several African scholars (notably Chinweizu 1987) that the Second World War can be regarded, perhaps with the benefit of hindsight, to have been a blessing in disguise for Africa. This internecine war between the latecomers, Germany and Italy, on the one hand, and the early entrants, Britain and France on the other, revolved around access to raw material supplies and markets for European industrial products in both Africa and other parts of Europe (Chinweizu 1987). The war resulted in almost the common ruin of major European colonial masters and when the war ended, all these powers were greatly debilitated and militarily exhausted. The impact of the war on the morality of colonial rule was considerable and the colonised and the colonisers realised that the ground had shifted (Chazan et al 1999). Because of the devastation of the war that had just ended, there was obviously no public support for further military engagements, especially in far-flung places like Africa. This gave impetus to the anti-colonial struggles that expressed themselves in a variety of forms such as urban discontent, rural revolts and messianic religious formations. The principle of political independence was recognised as necessary to avert prolonged struggles for independence such as those in Algeria which were proving too costly in both men and human resources. It became necessary to make arrangements for the political independence of the colonies. As the colonial administrators prepared to grant independence to their colonies, they also identified their heirs from within the nationalist movements. The nationalist movements themselves were quite heterogeneous and the political parties that emerged differed from each other in terms of social composition, ideological inclination, recruitment patterns, strategies and tactics (Chazaan et al. 1999). Competition and conflict from within the nationalist movement created a situation whereby not only did the nationalist parties compete with each other but some of them negotiated with the colonisers for favourable arrangements that would enable them to win the first independent elections. This lack of unity within the nationalist movement helped the departing colonisers to iden-



tify their political heirs. The qualification to be identified as an heir was to be a 'moderate' and plans were made to marginalise those identified as 'radical'. In negotiations with the moderates, special provisions were introduced to take into account not only the demands of the moderate nationalist, but also the interests of the colonisers. In the end, when independence came, it was not really a fundamental break with colonial values and interests, but was more of a compromise package (Chazan et al. 1999).

In Bechuanaland, the 'radical' nationalists organised themselves into the Botswana People's Party (BPP). The BPP was formed in December 1960 by a group of nationalists, some of whom had been political activists in South Africa before the banning of the African National Congress and the South African Communist Party. The BPP mobilised around the issue of racial discrimination and social inequality along racial lines, a characteristic feature of colonial government, and demanded a boycott of white-owned businesses, early independence, Africanisation of the civil service, and nationalisation of the land. The ideological differences that had led to a split in the nationalist movement in South Africa crept into the BPP and its leaders started making accusations and counter accusations against each other. Eventually, the party split into two smaller groupings. But its nationalist rhetoric had sufficiently alarmed the colonial administration and spurred it into identifying an alternative moderate nationalist party to lead Botswana to independence (Mogalakwe 1997). The colonial officials had warned that the BPP was pro-Communist and therefore a threat to the British interests in Bechuanaland. The 'moderate' nationalist party chosen was the Bechuanaland Democratic (BDP) Party, headed by Seretse Khama, who had recently returned from exile. Seretse Khama had previously fallen out with the British because he had married a white Briton, something that the South Africa leaders were not happy with. Gossett (1986) argues that one of the BDP's favourite tactics, and one that must have endeared them to the colonial authorities, was their habit of always crossing the BPP picket lines when the BPP was organising the boycott of white businesses.

After its formation in 1962, the BDP received unqualified logistical support from the colonial administration as well as considerable financial and organisational support from European and Asian business communities. Most of the leaders of the BDP were members of the Legislative Council, and between the times of its formation and the first general elections in 1965, the BDP was treated as a government in waiting. When the 1965 election came, the BDP was, de facto, already in power by virtue of the fact that most of its leaders were already in government under the Legislative Council. Seretse Khama, who was one of the four executive members of the Legislative Council, became the first Prime Minister and later the President of Botswana.

Seretse Khama died in 1980, and was replaced by Vice President Quett Masire, When Masire retired in 1997 he was replaced by a successor of his choice, Vice-President Festus Mogae. It is anticipated that when Festus Mogae leaves office he will be succeeded by his Vice-President, Ian Khama, the son of Botswana's first president.

### Conclusion

The foregoing analysis reveals that although Bechuanaland was supposed to be a *protectorate* rather than a *colony*, the colonial policies subverted the economic activities of the people that they were protecting. Before the advent of British colonialism, the Tswana economy was relatively robust and self-reliant with a fair amount of international trade going on, especially in luxury goods like ivory, ostrich feathers and furs. The limitations of the economy were really the limits of the technology that was available at that time. With the advent of colonial capitalism, one would have expected that the Tswana economy would get a boost to its productive forces from the infusion of new technological innovations from the industrial revolution. Instead the opposite happened. Instead of coming with technological innovation, colonial capitalism subverted the Tswana economy and society as the territory was incorporated into the world capitalist system on very unequal terms. The migrant labour system led to economic collapse as able bodied men were forced to go to the mines, the colonial state introduced a regressive tax system that squeezed surplus from the people, and the white traders introduced an exploitative system of unequal exchange built on the 'good for' system. The colonial officials also introduced a legal and administrative regime that curtailed or marginalised the commercial activities of the natives, and the tribal treasuries were instructed to implement financial austerity measures, despite the fact that their deposits were a surplus squeezed from the people through taxation. The combined effects of all these had a contractionary effect on the economy and prevented indigenous or domestic capital formation by the natives for the entire colonial period. At the time of independence it was clear that 90 years of colonialism had stunted and distorted Botswana's economic growth and blocked the development of the productive forces of the country and domestic capital formation. The modern sector of the economy, especially commercial agriculture and commerce, was in the hands of white settler capitalists who were a part of the metropolitan capitalism based in South Africa and Britain, and there was no industrial and manufacturing base to move the economy forward. It was at this time that the departing colonial state made political independence arrangements with the fledgling Tswana petty bourgeois elements in the Tswana nationalist movement. In order to safeguard the interests of the white settler capitalists and make

sure that independent Botswana remained within the capitalist camp, it was necessary to bring on board the petty bourgeois fraction of the Tswana nationalists.

The characteristic feature of this Tswana petty bourgeois was that it lacked both the material resources to initiate economic growth and the political experience to maintain its hegemony over the postcolonial Tswana society. More importantly, this petty bourgeoisie could not compete successfully with settler capitalists. The only resource that this petty bourgeois had was the control of the new state and its resources. It was the new postcolonial state that became a launching pad to grow and nurture this petty bourgeoisie to enable it to grow into a 'national bourgeois' that could participate in the world capitalist system, although junior to the metropolitan bourgeois. For this national bourgeois to succeed, it had to rely on the state, invoke the ideology of national interest, present its class interests as national interests, and *interiorise* them into the postcolonial state national development plans. In other words, the national development plans are really a class project by this emergent national bourgeois to accumulate, not independently but alongside and as part of the world capitalist system. The main vehicle for accumulation by this petty bourgeoisie and its elements has been the Botswana Development Corporation (BDC), a public corporation created in 1970 for the purpose of promoting an entrepreneurial class by assisting with the infusion of share capital, loans and overdraft facilities, procurement of industrial land and buildings, technical and managerial support, and provision of expert business advice and guidance, thus effectively creating a bourgeois class where none existed previously.

### References

- Bhatia, H. L., 1987, *Public Finance*, New Delhi: Vani Educational Books.
- Best, A., 1970, *General Trading In Botswana, 1890-1968*, Economic Geography, 46, 4, pp 598-611.
- Campbell, A., 1968, *The Guide to Botswana*, Johannesburg: Winchester Press.
- Chazan, N., et al., 1999, *Politics and Society in Contemporary Africa*, Boulder: Lynne Rienner.
- Chinweizu, 1987, *The West and the Rest of Us: White Predators, Black Slavers and the African Elite*, Lagos: Pero Press.
- Chirenje, M., 1977, *A History of Northern Botswana, 1850-1910*, Fairleigh: Dickson University Press.
- Colclough, C., and McCarthy, S., 1980, *The Political Economy of Botswana: A Study of Growth and Distribution*, Oxford, Oxford University Press.
- Courcel, de G (1988) The Berlin Act of 26th February 1885, in Forster S, Mommsen W and Robinson R (eds.) *Bismarck, Europe, and Africa – The*

- Berlin Africa Conference 1884-1885 and the Onset of Partition*, Oxford, Oxford University Press.
- du Toit, P., 1995, *State Building and Democracy in Southern Africa*, Washington, D.C.:United States Institute of Peace Press.
- Fawcus, P., and Tilbury, A., 2000, *Botswana: Road to Independence*, Gaborone: Botswana Society.
- Gossett, C. W., 1986, *The Civil Service in Botswana: Personnel Policies and Comparative Perspectives*, PhD Thesis, Stanford University.
- Halpern, J., 1969, *South Africa's Hostages, Basutoland, Bechuanaland, and Swaziland*, Harmondsworth: Penguin.
- Hermans, Q., 1974, 'Towards Budgetary Independences. A Review of Botswana Financial History 1900-1973', *Botswana Notes and Records*, Vol.6 (89-135).
- Kennedy, P., 1988, *African Capitalism, The Struggle for Ascendancy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Legassick, M., 1969, 'The Sotho-Tswana Peoples before 1800', in L. Thompson, ed., *African Societies in Southern Africa*, London: Heinemann.
- Lenin, V. I., 1968, *Imperialism: The Highest Stage of Capitalism*, Moscow: Progress Publishers.
- Massey, D., 1978, 'A Case of Colonial Collaboration: The Hut Tax and Migrant Labour', *Botswana Notes and Records*, Vol. 10 (95-98).
- Maylam, P., 1980, *Rhodes, the Tswana, and the British*, Westport, CT: Greenwood Press.
- Mogalakwe, M., 1997, *The State and Organised Labour in Botswana, 'Liberal Democracy in Emergent Capitalism'*, Aldershot: Ashgate Publishing.
- Morapedi, W. (2004), *Cattle, Trade and the Peasantaries of Botswana: The case of Gantsi and Ngamiland, 1938-1953*, Pula, *Botswana Journal of African Studies*, Vol. 18, 2 (95-110)
- Muzorewa, B. C., 1978, 'The Role of Local Treasuries in the Underdevelopment of Botswana, 1938-1953', *Botswana Notes and Records*, Vol. 10 (113-118).
- Palmer, R., and Parsons, N., eds., 1977, *The Roots of Rural Poverty in Central and Southern Africa*, London: Heinemann.
- Parson, J., 1985, 'The Labour Reserve in Historical Perspective: Towards a Political Economy of the Bechuanaland Protectorate', in Picard, L., ed., *The Evolution of Modern Botswana*, Rex Collins.
- Parsons, N., 1975, 'Khama and Co and the Jousse Trouble 1910-1916', *Journal of African History*, Vol. 16, No 3 (383-408).
- Parsons, N., 1977, *The Economic History of Khama's Country in Botswana 1844-1930*, in Palmer R and Parsons N (eds.) *Roots of Rural Poverty in Central and Southern Africa*, Berkeley, University of California Press, pp. 113-141.
- Parsons, Q., and Crowder, M., 1988, *Monarch of all I Survey: Bechuanaland Diaries 1929-37*, Gaborone: Botswana Society, L Barber Press.
- Ramasy, J et al. 1996, *Historical Dictionary of Botswana*, Lanham MD: Scarecrow.
- Rodney, W., 1972, *How Europe Underdeveloped Africa*, London: Bogle-L'Ouverture.

- Samatar, I., 1999, *An African Miracle, State and Class Leadership and Colonial Legacy in Botswana Development*, Portsmouth: Heinemann.
- Schapera, I., 1947, *Migrant Labour and Tribal Life*, Oxford: OUP.
- Schapera, I., 1984, *The Tswana*, London: International African Institute.
- Sillery, A., 1965, *Founding a Protectorate History of Bechuanaland, 1885-1895*, London: Mouton and Co.
- Steenkamp, P., 1991, 'Cinderella of the Empire?: Development Policy in Bechuanaland in the 1930s', *Journal of Southern African Studies*, Vol. 17, No. 2.
- Taylor, J., 1978, 'Mine Labour Recruitment in the Bechuanaland Protectorate', *Botswana Notes and Records*, Vol. 10 (99-112).
- Taylor, J.G., 1979, *From Modernisation to Modes of Production. A critique of the Sociologies of Development and Underdevelopment*, London: Macmillan.
- Tlou, T., 1974, 'The Nature of Batswana States: Towards a Theory of Batswana Traditional Government – The Tawana Case', *Botswana National Records*, Vol. 6, pp. 57-75.
- Wallerstein, I., 1961, *Africa, the Politics of Independence: An Interpretation of Modern African History*, New York: Vintage Books.
- Wylie, D., 1990, *A Little God: The Twilight of Patriarchy in a Southern African Chieftdom*, Johannesburg: Witwatersrand University Press.



*Afrique et développement*, Vol. XXX, No. 1, 2006, pp. 89–117  
© Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en  
Afrique 2006 (ISSN 0850-3907)

## **La nouvelle économie politique en Afrique : une analyse des enjeux**

Étienne Modeste Assiga Ateba\*

### **Résumé**

L'objet de cet article est d'analyser dans le contexte de régimes politiques non démocratiques, les enjeux – en termes de répartition équitable des revenus – de l'économie politique des réformes structurelles toujours en vigueur en Afrique, en l'occurrence dans la lignée de ce que l'on désigne désormais par « politique de la «seconde génération» des réformes ». A cet égard, l'hypothèse qui sous-tend cette étude est que l'État subit des contraintes de second rang dans ses rapports avec les organisations – nationales et internationales – et les marchés, et ce d'autant que les comportements stratégiques des agents économiques ne convergent pas nécessairement vers un équilibre de Nash optimal. Ces divergences affectent d'autant plus la croissance et le développement des pays d'Afrique Subsaharienne qu'un tel équilibre semble plutôt difficile à atteindre. Pour y parvenir, l'État pourrait jouer un rôle décisif en instaurant la concurrence dans la perspective d'accroître l'efficacité organisationnelle de l'économie, mais dont la pertinence reste encore à démontrer en Afrique.

---

\* L'idée de cet article a germé alors que l'auteur, lauréat d'une bourse d'excellence de l'Agence universitaire de la Francophonie (Année académique 1998-1999), effectuait un séjour de recherches à l'Université Libre de Bruxelles. Il exprime à cet égard sa gratitude à Victor Ginsburgh pour son encadrement et son hospitalité au CEME de l'ULB. Il remercie également deux rapporteurs anonymes de la revue dont les remarques, pertinentes, ont permis d'améliorer la qualité de cet article. Il reste bien entendu seul responsable des erreurs et omissions qui subsisteraient.

\*\* Professeur agrégé de Sciences économiques, Département d'Économie publique, Faculté des Sciences économiques et de Gestion appliquée, Université de Douala, Cameroun.

### Abstract

The purpose of the present article is to analyse in the context of less democratic political systems the stakes – in terms of equitable revenue repartition – of the political economy of structural reforms which are still pervasive in Africa, especially in the line of what is currently designed as the ‘policy of the “second generation” of reforms’. In this respect, the hypothesis developed in this study is that the State is confronted with second order constraints in its relations with both national and international organisations and the markets, the reason being that strategic behaviours of economic agents do not necessary converge towards an optimal Nash equilibrium. These divergences affect growth and development of Sub-Saharan African countries so that such an equilibrium seems rather difficult to reach. To overcome it, the State could play a decisive role by introducing competition in order to increase the organisational efficiency of the economy, however the pertinence of this competition still has to be proved in Africa.

### Introduction

Les politiques économiques mises en œuvre par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale dans le cadre de ce qu’on appelle généralement le « consensus de Washington » dans la plupart des pays d’Afrique subsaharienne, aussi bien de court-terme – les politiques de stabilisation – que de long-terme – les politiques d’ajustement structurel – donnent, on le sait, des résultats globalement peu significatifs.

Le constat d’échec de ce processus de « marchandisation » de l’économie semble lié, entre autres, à *l’a priori* de l’efficacité des institutions et des organisations africaines lors de la mise en œuvre de la première génération des réformes (Banque mondiale 1997).

Par ailleurs, ces politiques induisent une forte érosion de l’Etat, érosion d’autant plus regrettable que, s’agissant des entreprises publiques, le transfert de propriétés de l’Etat vers les consortiums privés internationaux ne change en rien par exemple la nature du caractère parfois monopolistique de ces dernières et ne garantit pas, loin s’en faut, la pérennité des prestations de services sociaux qui leur sont souvent dévolues, bien qu’il soit généralement admis que les coûts engendrés par les privatisations sont *a priori* moindres, en terme d’efficacité, que ceux consécuteurs à la gestion bureaucratique de telles entreprises (Stiglitz 1998).

Le processus de libéralisation ainsi mis en œuvre, pour être efficace, devrait donc être consubstantiel à l’instauration d’un système économique concurrentiel, dont la vertu est d’accroître l’efficacité organisationnelle de l’économie (Stiglitz 1998; Laffont 1999). Pour ce faire, le « monitoring » de l’État – indispensable – ne peut être optimal que dans un contexte de démocratie pluraliste.

Or, la plupart des régimes politiques africains sont plutôt, et c'est le moins qu'on puisse dire, non démocratiques (*cf.* Varoudakis 1996 ;<sup>1</sup> Collier et Gunning 1999).

Aussi, le lien de cause à effet mis en exergue par les tests de convergence à la Barro (1991) entre la croissance et la démocratie, malgré sa pertinence, est non seulement non significatif – et pour cause – dans les pays d'Afrique subsaharienne (Varoudakis 1996), mais aussi ne semble pas soulever un enthousiasme débordant de la part des gouvernements africains (Alisena et Drazen, 1991). Et cela va sans dire, d'autant que certaines variables significatives de ces modèles sont des indicateurs dits de «stabilité politique» ou des «droits de l'homme» (Easterly et Levine 1997; Collier et Gunning 1999), qui ne constituent pas, il faut bien l'admettre, le lot quotidien des gouvernements africains.<sup>2</sup>

En outre, à ces variables standards, il convient d'ajouter celles relatives à la «diversité ethnique» et à la culture politique.

En effet pour Easterly et Levine (1997), la fractionnalisation ethnique compte pour à peu près 28% du différentiel de croissance entre l'Afrique et l'Asie de l'Est. Dès lors, la diversité ethnique particulièrement accentuée en Afrique – au moins le double de celle des autres PVD – détermine 35% de la baisse de son taux de croissance, et du fait de sa corrélation avec des politiques inefficaces, cette proportion passe à 45%.

Quant à la culture politique, il s'avère que l'élite au pouvoir se préoccupe d'avantage de poursuivre ses intérêts privés au détriment de l'intérêt général, autrement dit du développement (Rowley 2000). À cet égard, Noorderhaven et Tidjani (2001) mettent en exergue plusieurs corrélations positives – et robustes – entre la culture, les performances économiques et la gouvernance en Afrique subsaharienne, d'où il ressort en effet que la culture influence la gouvernance et les performances économiques plus particulièrement dans la sous-région par rapport au reste du monde, compte tenu de surcroît de l'inadéquation qui existe entre les structures et les valeurs traditionnelles d'une part, et les méthodes de gestion moderne d'autre part (Dia 1996).

L'objet de cet article est dès lors de sérier dans ce contexte les enjeux de *l'économie politique des réformes structurelles* toujours en vigueur en Afrique,<sup>3</sup> en l'occurrence dans la lignée de ce que l'on désigne désormais par «politique de la «seconde génération» des réformes» (Haque et Aziz 1998; Stiglitz 1998; Tanzi 2000).<sup>4</sup>

À cet égard, pour Lienert et Modi (1997)<sup>5</sup> :

Autant est-il nécessaire de consolider la première génération – quantitative – des réformes qui contribue à la stabilisation macroéconomique, autant est-il également indispensable de faire des progrès durant la seconde génération



– qualitative – des réformes, spécialement sur la rémunération et les politiques de promotion qui récompensent l'effort, ainsi que sur les mesures qui améliorent le management du secteur public. Mais de telles initiatives supposent de la part des pouvoirs publics un engagement politique fort.

Dès lors, les enjeux dont il est question dans cette étude relèvent essentiellement de la problématique d'une *répartition équitable des revenus*, autrement dit d'une *allocation optimale des externalités positives* issues des réformes entre différents groupes sociaux – de façon caricaturale entre le groupe social dominant au pouvoir et le groupe dominé qui en est exclu –, ainsi que nous le verrons dans la seconde partie.

Mais au préalable, il convient de relever dans la première partie que l'Etat subit par surcroît des contraintes dites de «second rang» dans ses rapports avec les organisations – nationales et internationales – et les marchés, contraintes qui s'avèrent être, quand elles sont intérieures, un véritable frein aux réformes, en ce sens que les pressions politiques qui leur sont souvent corrélées sont susceptibles d'influencer le processus de décision du gouvernement au point d'en annihiler les effets positifs (Dessus *et al.* 1997).

En d'autres termes, les programmes d'ajustement structurels qui ne se soucient que d'efficacité et de bien-être sont voués à l'échec si la prise en compte de leur faisabilité politique n'est pas effective; et ce d'autant que les comportements stratégiques des agents économiques ne convergent pas nécessairement vers un équilibre de Nash optimal (Johnson 1997; Rodrik 1998).

Ces divergences affectent d'autant plus la croissance et le développement des pays d'Afrique subsaharienne qu'un tel équilibre en l'occurrence semble difficile à atteindre.

Dès lors, la théorie dite de l'«économie de l'information», en internalisant l'inefficacité des institutions, apporte incontestablement un éclairage nouveau à l'analyse économique du développement, mais n'en présente pas moins certaines limites (Ben Hammouda 1998).

En effet, l'approche williamsonienne par les coûts de transaction et les asymétries d'information ne permet pas toujours de comprendre les mutations sociales et économiques et encore moins de donner une explication pertinente de la persistance des crises et des conflits en Afrique.

## **I – La faisabilité politique des réformes structurelles en Afrique**

Le recours de l'État aux institutions financières multilatérales s'accompagne, on le sait, de «conditionnalités» liées notamment à la mise en œuvre d'une politique économique libérale orientée aussi bien vers l'intérieur – dérégulation de l'appareil étatique et privatisation des entreprises publiques – que vers l'extérieur – libéralisation du secteur de l'import-export et, le cas

échéant, dévaluation –, politique par ailleurs jugée plus efficace et génératrice de croissance forte par rapport à une politique économique administrée, généralement synonyme de mauvaise gouvernance et de croissance négative (Fafchamps 1996).

Ce faisant, la mise en œuvre des politiques économiques préconisées par les institutions de Bretton-Woods ne s'est que peu souciée des conséquences sociales y corrélatives et partant de leur faisabilité politique en Afrique (Calipel et Donsimoni 1994; Dessus, Lafay et Morrison 1997; Rich, Winter-Nelson et Nelson 1997; Berdot 1998); étant entendu que les gouvernements font des arbitrages entre les mesures économiques de stabilisation et les mesures d'expansion en fonction du coût total de la répression (Hugon 1999).

Le processus d'ajustement apparaît dès lors, d'après Hugon (2000), comme étant au cœur d'un arbitrage entre crédibilité extérieure (Æ2), et légitimité intérieure (Æ1).

### **1. L'application des programmes d'ajustement structurels en Afrique : la recherche d'une légitimité intérieure**

L'on peut en effet considérer que les principaux freins à la bonne marche des réformes en Afrique sont de deux formes. La première, réactive, résulte de l'activisme de groupes de pression bénéficiant de prébendes du régime à travers par exemple des entreprises publiques dites de « développement » ou de monopoles garantis par une exclusivité de licences d'importation. La seconde est quant à elle corrélative aux effets récessifs liés aux ajustements quantitatifs, notamment sur les dépenses publiques et dont les conséquences sociales militent en faveur d'une seconde génération de réformes, plus qualitative.

#### **a) La mise en œuvre des réformes sous l'influence des «opinions publiques»**

Les régimes politiques africains, on l'a déjà dit, ne sont pas à proprement parler, et c'est un euphémisme, «démocratiques», ainsi que le montre d'ailleurs plusieurs études empiriques (Varoudakis 1996; Azam *et al.* 1996).

Toutefois, bien que fragilisés par les politiques érosives imposées par les bailleurs de fonds multilatéraux, il n'en demeure pas moins que ces régimes font face à une certaine «opinion publique» qui s'exprime notamment à travers non seulement les groupes d'intérêt (Alisena et Drazen 1991), mais aussi et surtout le lobbying ethnique (Easterly et Levine 1997), énumération à laquelle l'on peut désormais adjoindre l'action non négligeable d'une opposition politique de plus en plus active.

L'activisme des groupes de pression est en effet tel que les interventions politiques sont susceptibles d'influencer le processus de décision économi-

que du gouvernement au point de modifier en profondeur, voire de rendre caducs, les réformes initiées (Dessus *et al.* 1997).

Ces réformes sont pourtant destinées à favoriser une réallocation optimale des ressources du secteur de biens non échangeables vers celui des biens échangeables d'après les enseignements du modèle de Salter.

En effet, la réglementation particulièrement lourde du secteur exposé – directement à travers quotas, droits de douanes et taxes d'exportation ou indirectement au travers des contrôles des échanges extérieurs et les caisses de stabilisation – contribuent de façon significative – compte tenu des «distorsions» sur les prix des produits et des facteurs y consécutives – à une baisse annuelle du taux de croissance du PIB de l'ordre de 1,2% en Afrique (Collier et Gunning 1999).

Cependant, le processus de réallocation des ressources se fait au détriment du secteur urbain et ne bénéficie pas vraiment au secteur rural, et de ce fait a plutôt favorisé le développement du secteur informel (Mahieu et Napoléon 1997).

En fin de compte, les répercussions de ces politiques se traduisent, principalement dans le secteur urbain, non seulement par les manifestations populaires – émeutes de la faim, troubles socio-politiques, grèves – magnifiées par des tensions ethniques, voire des coups d'État (Calipel et Donsimoni 1994; Dessus *et al.* 1997), mais aussi, par une croissance exponentielle du taux de chômage réel sans précédent (BIT 1998)(6).

Ces répercussions se distinguent en outre par une baisse drastique des revenus, associée à une dégradation dantesque des services publics d'éducation et de santé, dont la conjonction a contribué à réduire encore plus dramatiquement la productivité individuelle du travail, et partant la productivité globale de l'économie (Easterly et Levine 1997; Collier et Gunning 1999), bien que l'efficacité des dépenses publiques d'éducation et de santé soit plutôt contrastée selon les pays (Gupta *et al.* 1997) et que l'on observe même des résultats satisfaisants dès lors que les corrections sont apportées du point de vue de l'efficacité et de la qualité desdites dépenses publiques (Gupta *et al.* 1999).

Cette thèse tend ainsi à démontrer que les conséquences sociales des réformes dépendent en réalité de la qualité des politiques économiques mises en œuvre, autrement dit, soit elles sont efficaces, et auquel cas les retombées sont plutôt positives, soit alors elles ne le sont pas et alors leur efficacité est compromise.

Il n'en demeure pas moins que les coûts sociaux générés par les réformes ne sont guère compensés par les gains – ténus – obtenus de ces dernières.

C'est d'ailleurs dans la perspective d'engranger des gains substantiels y corrélative que les analystes de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international considèrent que l'ajournement de l'application des politiques

de stabilisation et de relance économique – en maintenant le *statu quo* – ne peut qu'envenimer le climat social.

Car, plus l'amplitude des chocs extérieurs est forte – par exemple la détérioration des termes de l'échange ou son corollaire la dégradation du déficit de la balance commerciale –, plus les conséquences économiques de ces chocs, magnifiées par les conflits de redistribution de revenus, sont graves et le seront d'autant plus que les institutions censées gérer lesdits conflits sont faibles.

En effet, d'après Rodrik (1998), et s'agissant de l'Afrique subsaharienne, les chocs extérieurs – durant les années soixante-dix et quatre-vingt – entre autres,<sup>7</sup> influent négativement sur la croissance.

Dès lors, étant entendu que la mise en oeuvre des réformes s'inscrit dans la durée et compte tenu de l'importance du capital dans la croissance en Afrique, il conviendrait pour les Pouvoirs Publics de concilier les impératifs d'équilibres macro-économiques de court-terme avec les déterminants de la croissance, dont les effets ne sont significatifs qu'à long-terme.

Pour ce faire, les réformes structurelles doivent être totalement repensées et intégrer notamment le rôle des institutions au travers des réformes dites de la «seconde génération».

### **b) La persistance de la crise économique et la «seconde génération» des réformes**

L'approche williamsonienne d'un État minimaliste, émanation du fameux «consensus de Washington» et faisant par ailleurs le chantre de l'économie de marché a montré ses limites en Afrique (Ben-Hammouda, 1998). Elle a ce faisant donné lieu à un «post-consensus», à savoir que le marché, certes, mais aussi l'État et les institutions contribuent, chacun en ce qui le concerne, à la croissance (Stiglitz 1998; Tanzi 2000).

En effet, en s'inspirant de l'expérience des pays de l'Est Asiatique, le rôle de l'État dans l'économie de cette région s'est avéré de tout premier plan.

L'État apparaît ainsi comme un véritable acteur de développement, et ce d'autant que selon Wagner, le niveau des dépenses publiques est corrélé avec le niveau de développement des États. Ce que confirme par ailleurs Rodrik (1997) pour lequel la taille du gouvernement, en termes de parts de dépenses publiques sur le PIB, a une incidence positive sur la croissance.

S'agissant des institutions, leurs dysfonctionnements constituent sans conteste le principal handicap de la relance effective des économies (Dia 1996; Banque mondiale 1997).

Ainsi, pour Collier et Gunning (1999), les organisations financières gouvernementales sont à l'origine des performances médiocres des économies africaines.

Ces contre-performances sont notamment imputables, entre autres, à la détérioration du capital social,<sup>8</sup> caractérisée en l'occurrence par une gabegie dantesque des services publics qui aggrave, quand elle n'est pas à leur origine, les comportements bureaucratiques des agents de l'État.

La détérioration de la qualité des prestations de services publics est de surcroît exacerbée par la réduction des salaires des fonctionnaires et du train de vie de l'État préconisés par les programmes d'ajustement structurels, et ce d'autant que compte tenu de la pression due à une croissance particulièrement rapide du nombre de jeunes diplômés, les fonctions publiques africaines et leurs démembrements ont servi à pallier l'insuffisance de création d'emplois du secteur privé. A cet égard, les mesures correctives prises pour endiguer la dérive des salaires a non seulement réduit la productivité des fonctionnaires, mais aussi leur effort (Haque et Aziz 1998; Collier et Gunning 1999).

Par ailleurs la baisse significative des salaires réels a eu pour conséquence l'accélération de la fuite des cerveaux (Haque et Aziz 1998). Il s'ensuit inéluctablement une baisse significative de la qualité de l'éducation par exemple, dont on sait qu'elle a une incidence positive sur la croissance en Afrique.

Mais outre la destruction du capital social y corrélative, les ajustements budgétaires constituent à n'en point douter l'une des motivations les plus déterminantes à l'origine de l'expansion de la corruption dans les services publics en Afrique (Bardhan 1997b).

L'incidence corrosive de la corruption est d'autant plus grave qu'elle n'est pas centralisée, autrement dit contrôlable, comme celle des pays asiatiques, et de fait, devenue concurrentielle – au point où les revenus de rentes bureaucratiques l'emportent sur la maximisation des profits – elle est susceptible d'annihiler toute transaction (Collier et Gunning 1999).

La mise en œuvre de la «seconde génération» des réformes devrait en tout état de cause mettre un accent particulier sur le renforcement des capacités des institutions, associée à une politique incitative adéquate du personnel civil (Banque mondiale 1997; Tanzi 2000), si l'on veut notamment combattre efficacement la corruption (Bardhan 1997a), bien que la revalorisation des salaires, outre son coût, soit plutôt considérée comme une condition nécessaire mais non suffisante, pour combattre la corruption en Afrique.

Quoiqu'il en soit, les préceptes édictés par le « consensus de Washington »,<sup>9</sup> s'agissant par exemple de la libéralisation du commerce extérieur ou des privatisations d'entreprises publiques ont, selon Stiglitz (1998), confondu les fins des moyens. C'est ainsi que le processus de déréglementation du secteur

exposé en l'occurrence ne constitue pas *per se* une condition, ni suffisante, ni même nécessaire, pour promouvoir la compétitivité extérieure de l'Afrique.

Il n'en demeure pas moins que la relance par les exportations revêt un intérêt éminemment stratégique pour les analystes de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international,<sup>10</sup> alors même que les exportations africaines sont composées essentiellement de produits agricoles, miniers et énergétiques de rentes particulièrement volatiles sur les marchés internationaux, ce qui déstabilise d'autant les balances de paiements.

À cet égard, pour Hugon *et al.* (1995), il existe une corrélation positive et significative entre le niveau de l'instabilité des recettes d'exportation et le degré de concentration de ces exportations. Autrement dit, l'instabilité des recettes d'exportation est d'autant plus grande que le degré de concentration est élevé – en l'occurrence proche de la mono-exportation –, plus particulièrement s'agissant des produits miniers et pétroliers, et dans une moindre mesure des produits agricoles.

Cette forte dépendance vis à vis d'un nombre réduit de produits de base entrave ainsi les réformes internes du fait notamment de l'absence d'incitations extérieures susceptibles de favoriser la diversification de la production.<sup>11</sup>

Par ailleurs l'incapacité des gouvernements africains à maîtriser les effets récessifs des chocs extérieurs, plus spécifiquement sur les termes de l'échange, a de fait contribué à exacerber les problèmes d'endettement extérieur et à freiner la croissance économique.

## **2. La stabilisation macro-économique et la gestion de la dette publique : la crédibilité extérieure de l'État**

En effet, les dettes publiques, qualifiées de souveraines, sont celles contractées par les gouvernements et forment l'essentiel des engagements des pays d'Afrique subsaharienne. Celles-ci les ont de surcroît conduit à la crise au cours des années 1980, à la suite d'ailleurs de leur incapacité notoire à honorer leurs engagements.

Une solution consiste à cet égard à procéder aux rééchelonnements de dettes antérieures, voire à accorder de nouvelles dettes, mais assorties de conditionnalités garantissant notamment la «bonne gouvernance».

### **a) Les engagements extérieurs de l'État dans un contexte de défaut de paiement**

L'on ne peut plus dès lors imputer à la tendance observée de défaut de paiement de la dette extérieure des pays d'Afrique subsaharienne le seul « manque de volonté » des gouvernements africains (Fafchamps 1996), mais tenir plutôt compte de l'insolvabilité des États débiteurs – les emprunts ayant été pour l'essentiel contractés auprès des créanciers privés – les banques – ainsi que

des agences gouvernementales et des institutions financières internationales. Cette insolvabilité est due notamment à leur faible capacité à mobiliser les ressources fiscales et à maîtriser les dépenses publiques, voire à générer des recettes d'exportation suffisantes pour couvrir les charges d'intérêt sur la dette.

Et ce d'autant que la quasi-totalité de la dette a été utilisée pour financer les services publics, voire des déficits budgétaires conjoncturels, dont les rendements futurs sont par essence incertains, par nature non échangeables et par voie de conséquence peu susceptibles d'assurer le remboursement de la dette à échéance.

En l'occurrence, et ce à la suite de Brooks *et al.* (1998), les facteurs à l'origine de la croissance explosive et significative de la dette publique extérieure de la plupart des pays en développement sont de cinq ordres, au moins. Il s'agit de :

- chocs exogènes tels que la dégradation des termes de l'échange ou de mauvaises intempéries qui affectent plus particulièrement les pays dont la concentration des exportations porte sur deux ou trois produits agricoles ou miniers,
- l'insuffisante «soutenabilité» de politiques d'ajustement macro-économiques, qui entrave une réaction appropriée auxdits chocs,
- la politique d'endettement et de ré-endettement basée de façon prédominante sur des prêts non concessionnels,<sup>12</sup>
- la gestion laxiste de la dette par les pays donateurs,
- l'instabilité politique des pays débiteurs due aux guerres civiles ou aux troubles sociaux.

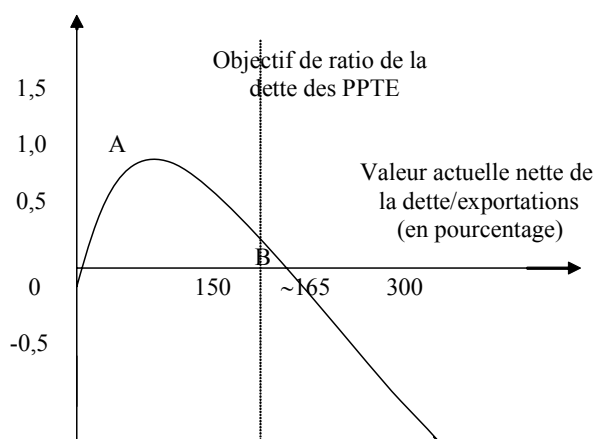
C'est donc de la conjonction des facteurs externes et internes qu'il faut rechercher les déterminants de l'incidence négative du poids de la dette extérieure sur la croissance en Afrique Subsaharienne.

En effet, Fosu (1999) démontre, à travers un modèle de production «améliorée», autrement dit incorporant non seulement les facteurs de production habituels – capital et travail – mais aussi les exportations et la dette extérieure, exprimés en pourcentage du PIB, que ces facteurs déterminent le taux de croissance.

Les résultats économétriques de ce modèle, basé sur un échantillon de 35 pays d'Afrique Subsaharienne durant la période 1980-1990, montrent que les exportations – effet attendu – exercent une influence positive sur la croissance, tandis que la dette extérieure en exerce une négative.

**Figure 1 : La courbe de Laffer en U inversée illustrant la relation entre dette et croissance**

Contribution de la dette à la croissance  
du produit par habitant  
(en pourcentage)



Source : Pattillo, Poirson et Ricci (2002).

Ce faisant, d'après Pattillo *et al.* (2002), le lien entre la dette et la croissance n'est pas linéaire. En effet la relation entre dette et croissance serait plutôt de la forme d'une courbe de Laffer en U inversée (*cf.* figure 1).

Autrement dit, l'effet de la dette sur la croissance est d'abord positif, mais lorsque les ratios de la dette augmentent – 80 à 85% des exportations et 17,5 à 20% du PIB – au delà du point A, tout nouvel emprunt ralentit la croissance. Le point A est dès lors considéré comme le niveau de dette qui maximise la croissance. À partir du point B, la contribution de la dette devient négative, notamment lorsque la dette représente 160 à 170% des exportations et de 35 à 40% du PIB (en valeur actuelle nette) (Pattillo *et al.* 2002).

En tout état de cause, Brooks *et al.* (1998) préconisent, en vue de minimiser l'incidence négative du poids de la dette extérieure sur la croissance et de jeter par ailleurs les bases d'un développement «durable», de renforcer l'exécution des programmes d'ajustement structurels, en particulier en réponse aux chocs exogènes, dans la perspective de limiter les besoins de financement du secteur public.



À cet égard, la diversification de la base des produits exportables généralement préconisée en vue de réduire sensiblement l'incidence des fluctuations des cours des places boursières internationales, ainsi que celle du service de la dette sur les exportations, se heurte ce faisant au régime du commerce international qui, on le sait, est loin de favoriser le développement de l'avantage comparatif des pays africains. En effet, le manque de débouchés de leurs produits de base et la concurrence effrénée des exportations subventionnées des pays développés font obstacle à leur croissance (Manuel 2003).

Les incertitudes y corrélatives et l'attentisme des producteurs constituent par ailleurs des facteurs d'inertie au développement de telles initiatives.

Quoiqu'il en soit, le poids de la dette extérieure des pays d'Afrique subsaharienne<sup>13</sup> est au demeurant tel qu'un véritable consensus est désormais établi à cet égard, à savoir la nécessité de renforcer et d'élargir l'accès au mécanisme d'allègement de la dette, mécanisme dit de l'«initiative pour les pays pauvres très endettés» (PPTE),<sup>14</sup> mais sous réserve que les contrats de prêts intègrent – au moins implicitement – des clauses prévoyant la réduction de la dette, voire son effacement pur et simple (Carlson *et al.* 1997; Brooks *et al.* 1998).

#### **b) Le rééchelonnement de la dette extérieure et la relance économique**

Cette initiative a en effet pour but d'accorder une chance supplémentaire à la réussite des réformes en Afrique, étant entendu que l'application sans incitation desdites réformes resterait lettre morte si le coût de la dette n'est pas couvert par le gain économique induit par ces dernières. Et ce d'autant qu'il existe une corrélation négative – quoique faible – entre les niveaux de la dette et l'investissement (Fosu 1999), ce qui met d'ailleurs en cause l'hypothèse selon laquelle une réduction de la dette pourrait inciter le pays débiteur à investir. Il n'en demeure pas moins qu'une dette excessive risque de freiner la croissance, non seulement en diminuant les ressources consacrées à l'investissement, mais aussi en faussant leur allocation, au profit notamment de projets à court-terme moins rentables (Pattillo *et al.* 2002).

Dès lors, faute de pouvoir anticiper sur les rendements futurs de leurs investissements, un accent particulier est mis sur les réformes des systèmes fiscaux, dont on attend une hausse significative des prélèvements devant notamment permettre une meilleure couverture des charges du secteur public, ainsi que celles de l'encours et des services de la dette.

La mise en œuvre de ces réformes relève ainsi d'une stratégie de promotion du financement interne de l'accumulation et de minimisation du recours à l'aide extérieure, cette dernière jouant par ailleurs le rôle d'« effet de levier

» de l'investissement étranger, bien que l'efficacité de ladite aide – en terme d'impact sur la croissance ou de lutte contre la pauvreté – reste à démontrer.

En effet, à la suite de Bigsten (1999), l'aide publique au développement ne semble efficace que dans un environnement politique où prédomine la «bonne gouvernance» et, a contrario, n'a pas d'effet sur la croissance dans un environnement en butte à de nombreuses distorsions.

Les donateurs devraient dès lors, en vue de garantir l'utilisation à bon escient de l'aide, déléguer plus de responsabilités aux bénéficiaires et créer parallèlement une structure incitative pour promouvoir la dite bonne gouvernance, qui conditionnera *ex-post* l'allocation de nouvelles aides.

Mais cette analyse, bien que confortée par Isham *et al.* (1997) à travers la mise en évidence de corrélations positives entre les choix macro-économiques des récipiendaires et l'aptitude des programmes d'aides à déterminer la croissance, est néanmoins contestée par Samset *et al.* (1999) pour lesquels l'incertitude et le risque liés à l'environnement socio-politique ne sont pas les seuls à mettre en cause, car la plupart des problèmes inhérents à l'incertitude évoqués ci-dessus sont attribuables en réalité à la nature interne des projets ainsi qu'à leur gestion, plus qu'à proprement parler à leur contexte.

Par ailleurs, malgré les conditionnalités, le volume de l'aide à destination de l'Afrique enregistre une tendance plutôt à la baisse, au moment où – paradoxe – l'environnement socio-politique tend à se démocratiser dans l'ensemble du Continent.

Le recours aux ressources intérieures, en vue de financer les investissements nécessaires à l'expansion de l'économie, s'avère dès lors la seule alternative qui s'offre au choix des États.

Ce faisant, compte tenu du poids particulièrement lourd des secteurs informel et rural dans les économies africaines, l'on ne devrait pas s'attendre à de spectaculaires bouleversements – malgré les réformes – dans la structure des revenus fiscaux. En outre, les performances des administrations fiscales sont elles aussi tributaires de l'environnement socio-politique, en l'occurrence compte tenu des effets contre-productifs des politiques économiques inefficaces et de la corruption (Chand et Moene 1997; Ghura 1998).

Néanmoins, étant donné le poids excessif de la dette et de la persistance des chocs extérieurs, des solutions – concertées – pour un allègement encore plus substantiel de la dette sont recherchées,<sup>15</sup> par exemple l'extension au profit de la plupart des pays d'Afrique subsaharienne à l'initiative PPTE.

En effet, s'agissant de ces derniers, diminuer la dette de moitié pour la ramener de 300 à 150% des exportations par exemple permettrait d'enregistrer un gain de croissance de l'ordre de 1 point, susceptible d'amorcer un

cercle vertueux qui, toute chose étant égale par ailleurs, abaissera encore le ratio d'endettement (Pattillo *et al.* 2002).

L'adoption de cette « initiative » apparaît toutefois à moyen-terme comme une innovation supplémentaire destinée seulement à améliorer la gestion de la crise de la dette et en réalité ne constitue en rien un instrument de politique économique susceptible d'endiguer la déferlante de la pauvreté, compte non tenu d'une part, du nombre plutôt limité de pays africains ayant pu avoir accès aux mécanismes de ladite « initiative » et, d'autre part, de la part congrue des montants d'aides octroyés, associée à une lenteur excessive des procédures de déblocage de fonds.

L'attentisme ainsi avéré des bailleurs de fonds à l'extérieur, concomitamment à la déficience des institutions publiques à l'intérieur – celle-ci se traduisant en l'occurrence par le laxisme et le non respect des lois, les comportements opportunistes des agents, facteurs constitutifs de l'imperfection des marchés, entre autres –, brouillent de fait totalement l'environnement politico-économique et par voie de conséquence amenuisent la portée réelle des réformes normatives du secteur public en Afrique.

En conséquence, l'internalisation des choix stratégiques des agents économiques est susceptible – notamment à la suite des tenants des théories économiques prenant en compte les institutions et l'univers de concurrence imparfaite – de promouvoir un équilibre coopératif de second rang.

## **II – L'internalisation des choix stratégiques des agents économiques**

Le courant dit de la « nouvelle économie institutionnelle », en mettant un accent particulier sur les asymétries informationnelles et les relations contractuelles entre agents en vue de réduire les coûts liés à leurs transactions, place dans ce contexte l'État au premier rang des préoccupations, s'agissant notamment de la garantie des droits de propriétés et de la régulation optimale de l'économie (Stiglitz 1998; Ben-Hammouda 1999).

La gestion bureaucratique des administrations publiques, les divisions ethniques, les conflits sociaux et voire, les guerres, expliquent dès lors de façon pertinente les performances médiocres de la plupart des économies africaines (Easterly et Levine 1997; Johnson 1997; Collier et Gunning 1999; Rowley 2000), et nécessitent, pour le moins selon les enseignements dudit courant et en vue d'y remédier, des institutions fortes (Rodrik 1998).

Pour ce faire, il conviendrait au préalable d'appréhender de façon fine les interactions des choix stratégiques des agents dans le contexte de régimes politiques peu ou prou démocratiques (Æ1); en l'occurrence dans la perspective d'évaluer la pertinence du lien de causalité entre le contexte démocrati-

que, l'économie de marché et la croissance, triptyque généralement présenté comme la clé de voûte de la « soutenabilité » des réformes en Afrique (Æ2).

### **1- Les interactions stratégiques des agents et la qualité des institutions : le contexte des régimes politiques non démocratiques**

Les réformes économiques mises en œuvre en Afrique se heurtent principalement à la « résistance » des agents (Alisena et Drazen 1991), autrement dit à leurs défiances vis à vis des « nouvelles » politiques économiques.

De telles défiances sont d'ailleurs appréhendées par l'absence de coopération entre agents économiques dont la particularité est d'affaiblir les institutions africaines, en l'occurrence dans un contexte de choix stratégiques sous optimaux. La recherche y corrélative d'un équilibre entre belligérants est ce faisant susceptible de favoriser l'émergence – en terme d'agence – du rôle économique de l'Etat.

#### **a) Les choix stratégiques sous-optimaux des agents sont sources de conflits**

L'analyse traditionnelle des choix stratégiques en situation de jeu non coopératif porte généralement sur le postulat selon lequel les agents économiques sont rationnels et anticipent de ce fait la crédibilité des pouvoirs publics sur leur capacité réelle à réduire par exemple le chômage et l'inflation.

Dans le contexte des économies africaines, la crédibilité des décideurs publics porte bien entendu sur les indicateurs similaires, mais intègrent également leur aptitude à « gérer » les conflits ethniques, sociaux ou armés (Johnson 1997 ; Rodrik 1998) ou alors à lutter contre la corruption, en l'occurrence dans les administrations publiques (Mauro 1995; Tanzi et Davoodi 1997).

À cet égard, Johnson (1997) considère par exemple deux groupes d'individus qui arbitrent en faveur de l'expansion, l'un du secteur public autrement dit pour une plus grande emprise de l'État, l'autre pour celle du secteur privé c'est à dire au contraire pour une moindre influence de ce dernier. L'un comme l'autre en attendent des effets redistributifs de revenus.

L'objectif des tenants du premier groupe serait dès lors de récolter les prébendes liées notamment à l'augmentation des dépenses publiques et aux effets de redistribution dus à l'extension du système de taxation, en l'occurrence l'élargissement de l'assiette fiscale et partant la hausse des recettes publiques, autrement dit à l'extraction de rente au secteur privé (Varoudakis 1996).

Quant à ceux du second groupe, en vue d'échapper à cette activité d'extraction de rente d'un État « prédateur » à travers une réglementation lourde

de l'activité économique, ils plébisciteraient plutôt les politiques économiques plus libérales ou alors plus vraisemblablement auraient tendance à se soustraire du secteur formel et ce d'autant que dans un tel contexte, les chefs d'entreprises ont le sentiment – parfois à raison – d'être victimes d'extorsion et de faire face de surcroît à des demandes arbitraires de la part de fonctionnaires véreux. En effet la corruption, la bureaucratie et le laxisme du système judiciaire sont des facteurs qui constituent pour Friedman *et al.* (2000) les principales raisons qui poussent les firmes à rejoindre le secteur informel, et par conséquent à s'évader du fisc.

Dès lors, en ce qui concerne le premier groupe, l'issue du jeu est dite «coopérative» si les rapports entre protagonistes jouissent d'une parfaite coopération ou alors d'une entente mutuelle et, s'agissant du second groupe, l'issue du jeu est dite « non coopérative » si en revanche la situation qui prévaut est plutôt celle de rapport de forces – domination/capitulation – ou de guerre (Johnson 1997).

Il va de soi que le meilleur équilibre, celui de Nash, consiste pour les deux protagonistes à asseoir une coopération parfaite, ou à défaut, à parvenir à une issue heureuse d'une négociation stratégique entre parties.

La coopération – solution du jeu répété du dilemme du prisonnier – s'avère ainsi la stratégie dominante pour chaque groupe (Rodrik 1998). Mais cette coopération est loin d'être spontanée et ce d'autant que les intérêts des différents groupes sont divergents. Elle est en outre consubstantielle à l'existence d'institutions démocratiques, associées à un système judiciaire indépendant, une bureaucratie non corrompue et un système de sécurité sociale institutionnalisée (Banque mondiale 1997; Rodrik 1997 et 1998),<sup>16</sup> tous préalables qui ne sont pas vraiment l'apanage des pays africains.

En fin de compte, une telle issue du jeu semble être, dans le contexte politique qui prévaut actuellement en Afrique, une véritable vue de l'esprit. Car, la voracité du groupe «ethno-politico-dominant» au pouvoir aura plutôt tendance, ainsi que le confirme Rodrik (1998), à accaparer tous les avantages au détriment du groupe – le plus souvent la majorité de la population – dominé.

Par ailleurs, les tensions ethniques sont exacerbées par les ajustements budgétaires qui rendent difficiles la conciliation et le compromis entre groupes ethniques par le biais des subventions ciblées et de distributions de faveurs clientélistes (Barhan 1997b).

Dès lors l'incapacité des institutions à gérer et à prévenir les conflits internes en Afrique, en l'occurrence ethno-politiques, a donc favorisé la domination du groupe opportuniste – au pouvoir – et lui a permis d'accaparer toute la rente.

Ipso-facto la capture de cette rente par un groupe au détriment d'un autre entraîne indubitablement des pertes coûteuses pour le groupe dominé. Ce dernier, par réaction, et en vue de recouvrer ses prérogatives, relance la lutte dans le but de restaurer le *statu-quo ante*.

Il s'en suit donc une guerre d'usure plutôt contre-productive en termes de développement économique et de bien-être social, qui explique d'ailleurs la persistance latente des conflits – sociaux ou armés – due notamment à la perpétuelle frustration du groupe dominé par rapport au groupe dominant.

### **b) Les solutions idoines pour une répartition équitable de revenus entre belligérants**

Ainsi donc, l'origine des conflits relève des défaillances économiques qui prévalent dans un contexte institutionnel déliquescents. À cet égard les solutions généralement envisagées pour résoudre les conflits de cette nature font appel au paradigme du principal-agent.

Pour Jonhson (1997) par exemple le gouvernement aux affaires est dans ce contexte mandaté par la coalition des deux groupes pour gérer leurs intérêts et assurer une répartition équitable des revenus. Pour ce faire, les votants en tant que «principal» élaborent un contrat d'agence avec les élus, leur «agent», avec les contingences habituelles de monitoring et d'incitations dûment prévues par une *constitution*.

Pour être crédibles, ces contingences doivent être mises en œuvre et effectivement appliquées. Le «monitoring» consisterait par exemple à prendre des sanctions, en l'occurrence le non renouvellement du contrat, tandis que les incitations porteraient sur une compensation financière – en termes d'émoluments –, ainsi qu'un intéressement lié au résultat.

Mais en vue d'éviter la capture des politiciens et des bureaucrates par des groupes d'intérêts, les politiciens sont considérés comme des superviseurs informés auxquels est déléguée la politique économique. La séparation des pouvoirs dans ce contexte devrait accroître les coûts de transaction dûs à la collusion, tandis que l'institution du contrôle asymétrique est censée éviter les faveurs réciproques (Laffont 1999).

Le comportement réel de l'agent aura de fait des incidences sur les performances macro-économiques durant son mandat.

La révélation de l'information relative à la qualité de l'agent – honnête/efficient ou malhonnête/inefficient – va ainsi déterminer les performances économiques – corruption/gouvernance –, autrement dit le mode optimal de répartition de revenus.

Cependant, le conflit ne saurait être apaisé que si le mécanisme durable de redistribution de la rente à la minorité en période de paix est au moins égal à ce que celle-ci peut escompter de gains en période de guerre.

Dès lors, l'équilibre atteint dépend de la crédibilité des Pouvoirs Publics à honorer leurs engagements. La guerre dans ce contexte a de fait selon Azam et Mesnard (2001) deux causes : le non respect desdits engagements et l'asymétrie d'information.

La première cause est ainsi due à l'incapacité du gouvernement à assurer compte tenu de ses contraintes budgétaires, les transferts – inflationnistes – promis et préférerait s'engager dans une guerre plutôt que de respecter les termes du contrat.

La seconde cause est quant à elle liée à l'asymétrie informationnelle entre les forces en présence, de telle sorte que l'arbitrage du gouvernement porte sur les termes de l'échange entre efficacité et extraction de rente, tandis que le recours à la guerre est utilisé par l'État comme un signal qui prend la forme d'une démonstration de force destinée à faire étalage de sa puissance à l'encontre de son adversaire.<sup>17</sup>

Ce faisant, si ce modèle de « contrat social » corrobore de façon crédible les comportements des États africains en proie à la guerre civile, il n'en demeure pas moins que l'approche bilatérale entre un groupe dominant qui s'accroche au pouvoir et un groupe dominé en rébellion est quelque peu caricatural et reflète une image tronquée des réalités africaines.

En effet, de tels modèles n'appréhendent que fort imparfaitement les motivations belliqueuses liées par exemple à la fractionnalisation ethnique, exacerbée par des différends fonciers ou une lutte âpre pour le contrôle des ressources du sous-sol.

Il conviendrait donc plutôt de recourir à une analyse d'effets de coalitions entre groupes hétérogènes, mais ayant une même communauté d'intérêt. Mais même jusque-là, les comportements analysés ne relèvent pas toujours de l'individualisme méthodologique avec le critère de rationalité comme déterminant de la poursuite d'intérêts égoïstes.

En effet, Bardhan (1997b : 76) relève que ce sont :

les passions et non les intérêts qui tiennent le premier rôle, et l'on considère souvent qu'il est plus utile de se pencher sur les racines culturelles à l'origine de la formation de l'identité et de l'exclusion et sur le processus social de l'escalade de la violence.

Dès lors, bien que les facteurs économiques soient souvent latents auxdits conflits, la dynamique de groupe qui les caractérise n'est que faiblement corrélée à ces facteurs.

Les solutions apportées à l'accumulation des ressentiments peuvent cependant relever d'une meilleure allocation des ressources, mais aussi et surtout de programmes ciblés sur les populations les plus démunies.

À cet égard, le processus de transition vers une économie de marché est créditée de déterminer un taux de croissance plus élevé dont les retombées ne peuvent qu'être bénéfiques aux pauvres ou aux exclus, quoiqu'une telle transition soit consubstantielle à l'avènement d'un ordre nouveau, basé en l'occurrence sur la démocratie en politique et sur la concurrence en économie, mais dont la pertinence reste encore à démontrer en Afrique.

## **2. La pertinence du lien de causalité entre le contexte démocratique, l'économie de marché et la croissance en Afrique**

Certes, les succès mitigés des nouvelles politiques économiques en vigueur depuis des lustres en Afrique s'expliquent non seulement par la faiblesse rédhibitoire des institutions, aggravée par une forte érosion de l'Etat, mais aussi compte tenu de l'incomplétude des marchés et des comportements opportunistes des agents qui alourdissent les coûts de transaction, il n'en demeure pas moins que pour Freeman et Lindauer (1999), si les pays africains peuvent effectivement créer – quoique ce soit loin d'être une sinécure – un environnement institutionnel permettant aux individus de rentabiliser leurs investissements, ils devraient logiquement sortir de l'ornière.

À cet égard, la solution préconisée pour endiguer de si graves insuffisances structurelles consiste à favoriser l'émergence de la concurrence, considérée comme la clef de voûte du succès de l'économie de marché. Mais outre les avatars connus du système walrassien dans un contexte d'iniquité et d'incertitude, les facteurs culturels et historiques en constituent à n'en point douter l'un des plus significatifs en Afrique.

### **a) La politique économique du système concurrentiel et son implémentation en Afrique**

Les deux théorèmes fondamentaux de l'économie du bien-être – selon la théorie néo-classique – stipulent en effet que l'existence d'un équilibre concurrentiel est concomitante à une allocation pareto-optimale des ressources. Cette répartition des ressources est d'ailleurs réputée «efficace» dans la mesure où l'augmentation du bien-être d'un individu entraîne nécessairement la détérioration de celles des autres membres de la communauté.

Cette « efficacité » est en outre assurée par un mécanisme de fixation de prix régis par un marché concurrentiel.

Cependant, ce système concurrentiel – en termes d'optima de Pareto – malgré son « efficacité », n'est pas forcément équitable. En effet, la répartition des revenus n'est pas prise en compte et affecte dès lors, lorsque les dotations initiales sont inégalement allouées, le bien-être collectif<sup>18</sup>.



Aussi, dans le contexte des économies africaines où les marchés sont par essence incomplets et où règne l'incertitude, le non respect des règles de marché induit par voie de conséquence un mécanisme de fixation de prix en deçà des prix d'équilibre. Le différentiel ainsi observé entre le prix théorique de marché – égal au coût marginal de production – et le prix «administré» génère de fait des «distorsions» sur chaque type de marché.

La correction desdites distorsions, s'agissant du secteur réel, a pour conséquence le démantèlement des situations de rente – monopole d'importation avec la suppression des licences d'importation, entreprises publiques dont celles de stabilisation des prix des produits agricoles et miniers d'exportation avec leur privatisation –, ce qui explique d'ailleurs le peu d'empressement des pouvoirs publics à les mettre en œuvre, arguant en l'occurrence du caractère «stratégique» de telles entreprises,<sup>19</sup> preuve s'il en était encore besoin que ces situations de rente constituent la chasse gardée d'une minorité faisant partie du sérail politique au pouvoir (Rowley 2000).<sup>20</sup>

Quant à la correction des distorsions inhérentes aux organisations financières, plus particulièrement les banques dont la majorité du capital est détenu par l'État et les établissements financiers publics, celle-ci se focalise sur leurs contre-performances qui sont généralement corrélées aux financements hasardeux des campagnes agricoles d'exportation ou alors de crédits documentaires non honorés, voire de crédits de complaisance accordés aux caciques du régime, et dont le remboursement est par voie de conséquence gravement compromis.

Cependant la mise en œuvre des politiques d'ajustement structurel en Afrique s'est le plus souvent heurtée au caractère parfois non opératoire de détermination des prix du «marché».

En effet, d'après Grellet (1995), les prix de référence ne sont pas toujours calculables, compte tenu de la faible attractivité de certaines industries ou filières due notamment à leur rentabilité peu significative – il en est par exemple ainsi de certaines prestations de services publics financièrement peu rentables compte tenu notamment de l'«étroitesse» du marché, mais «socialement» très avantageuses – ou du fait d'importantes externalités positives qu'elles engendrent, mais aussi et surtout, s'agissant du secteur exposé, de l'inadéquation intertemporelle entre les prix du marché – même approximés par les prix internationaux – et ceux anticipés par les entrepreneurs.

En effet, compte tenu de l'absence de repères théoriques et de l'effet conjugué de pressions politiques, la politique des prix de l'État a consisté dès lors, non pas à poursuivre la fixation des prix du marché, mais plutôt à orienter la production en faveur de certains biens destinés à l'exportation d'une part, et à procéder à un rééquilibrage budgétaire par la réduction des subventions d'autre part.

La libre expression des préférences des consommateurs et des anticipations des producteurs devant converger spontanément vers un équilibre walrassien ne semble donc pas aller de soi, compte tenu de graves insuffisances structurelles évoquées ci-dessus. En effet, selon la loi de Walras, la réforme d'un marché, financier par exemple, entraîne nécessairement celle du marché monétaire ainsi que celle du marché des biens et services, car tous les marchés sont interdépendants. Dès lors, tant qu'un marché est en déséquilibre, celui-ci se répercute sur tous les autres marchés.

La nécessité de procéder à des ajustements *va de facto* de soi, en particulier lorsque les signaux donnés par les prix sont faibles. Aussi, selon Manuel (2003), les Etats compétents devraient veiller d'une part, à ce que les prix jouent leur rôle de signal – fonction réglementaire – et, d'autre part, à ce que les populations puissent réagir à ce signal – fonction de service public.

En tout état de cause, les marchés contribuent tout de même à dissocier la vie économique de la sphère politico-culturelle – particulièrement imbriquées dans les économies africaines – permettant ainsi de limiter l'influence des facteurs culturels et historiques, dont le contrepoids s'avère quelque peu excessif en Afrique.

#### **b) Les limites de l'économie concurrentielle en Afrique : le contrepoids des facteurs culturels**

Deux explications pour le moins aux antipodes l'une de l'autre mais en fin de compte convergentes stipulent, pour la première, que les contre-performances des économies africaines sont déterminées par le pillage des richesses nationales par l'élite au pouvoir (Rowley 2000) et, pour la seconde, que celles-ci sont plutôt dues à l'inadaptation des organisations et des institutions africaines aux exigences des méthodes modernes de gestion (Dia 1996).

Rowley (2000) affirme à cet égard que la détérioration des performances économiques en Afrique subsaharienne ne saurait être expliquées, même partiellement, par des arguments aussi conventionnels qu'une géographie défavorable ou une aide étrangère insuffisante, mais bien plus par des actes de concussion et de prévarication des responsables politiques africains, en réalité plus enclins à poursuivre leurs intérêts privés, le développement dans un tel contexte n'étant pas prévu au calendrier. Parler dès lors d'échec de développement est une contrevérité, car la débâcle économique est due aux effets contre-productifs des politiques délibérées de recherches de rentes et de promotion d'activités de rentes.

En d'autres termes, les problèmes économiques en Afrique ainsi que l'absence de démocratie ont pour origine une culture politique autocratique associée à un système économique bureaucratique.

Ce que confirment d'ailleurs Nooderhaven et Tidjani (2001) pour lesquels la culture, la gouvernance et les performances économiques sont fortement corrélés en Afrique.

En effet, dans une étude relative à la perception par les universitaires africains d'indicateurs portant sur la qualité de la gouvernance – corruption, justice équitable – associés aux indicateurs macro-économiques – taux de croissance, taux d'épargne et propension marginale à épargner –, Nooderhaven et Tidjani montrent que la plupart de ces indicateurs sont corrélés, au sens de Pearson, avec certaines dimensions culturelles africaines telles que le respect des règles et du droit d'aînesse, l'importance de la religion et les coutumes, entre autres.

Il en ressort en fin de compte que les pays accordant une grande importance à des dimensions culturelles de cette nature – notamment le droit d'aînesse et les valeurs religieuses – enregistrent les scores les plus bas en matière de gouvernance, de même ceux pour lesquels les valeurs coutumières sont les plus fortes, ont des performances économiques les plus faibles, confirmant ainsi l'idée selon laquelle l'héritage colonial reste incompatible avec la tradition.

Mais une telle thèse est contestée par Rowley pour lequel l'on ne peut indéfiniment incriminer le passé colonial pour justifier l'absence de croissance économique dans cette région plus de quatre décennies après les indépendances et soutient plutôt que les dirigeants africains ont délibérément fait périliter les institutions héritées de la colonisation au détriment de leur propre population.<sup>21</sup>

Cette opinion, bien que pertinente, ne fait pas pour autant l'unanimité. Car elle tendrait à cautionner les exploitations coloniales et à occulter la légitimité des luttes pour les indépendances.

Mais qu'à cela ne tienne, il est indéniable que de profondes réformes institutionnelles doivent être diligentées pour pallier aux imperfections du marché.

La rénovation, voire les innovations – organisationnelles – des institutions africaines, aussi bien politiques, au sens où l'entend Rowley, qu'économiques, notamment celles destinées à soutenir les marchés, apparaissent dès lors – véritable consensus – comme la solution à l'échec des marchés et du développement dans le continent.

À cet égard, Islam (2002) préconise une démarche en trois étapes au moins. La première consiste à identifier les problèmes institutionnels, autrement dit à faire l'inventaire des institutions absentes, et qu'il faudrait créer, et des institutions existantes, mais dont le fonctionnement mérite d'être amélioré.<sup>22</sup> La seconde étape prévoit de mettre en place des institutions appropriées, plus particulièrement à en faciliter l'accès, en l'occurrence aux couches so-

ciales les plus défavorisées. La troisième enfin est destinée à susciter une demande d'institutions en vue par exemple d'accélérer le flux des échanges, dont le développement peut entraîner une concurrence qui soit une source d'émulation entre institutions.

En tout état de cause, les innovations institutionnelles, à l'instar des innovations technologiques, sont réputées impulser la croissance économique, étant entendu que depuis North, il est communément admis que la croissance et par effet induit le développement ne sont pas déterminés uniquement par une combinaison optimale du capital et du travail, mais aussi par l'efficacité organisationnelle des institutions.

Les Africains, à cet égard, sont en fin de compte contraints de réussir leur «révolution culturelle», condition *sine qua non* pour qu'ils vainquent la pauvreté endémique qui sévit dans le Continent.

### Conclusion

L'annonce pour 2005 par les institutions financières multilatérales d'un taux de croissance de l'ordre de 7% pour l'Afrique subsaharienne dont 8 à 11% pour les pays de la zone franc, constitue – bien que ces taux soient contrastés selon les pays – pour ces dernières un véritable satisfecit.

En effet, la plupart des pays africains, plus particulièrement ceux de la zone franc, ont renoué avec une croissance positive depuis la fin des années 1990. Mais cette reprise de la croissance des pays sous-ajustement est essentiellement due à une diminution drastique des déficits budgétaires, l'essentiel des réformes ayant effectivement porté sur la discipline budgétaire et les privatisations.

Le retour sur le sentier de la croissance des économies africaines ne devrait donc pas occulter les avatars liés au Consensus de Washington dont le train de mesures préconisait la stabilisation de l'économie et la stimulation de l'activité du secteur privé, sans pour autant parvenir à résoudre les problèmes structurels et institutionnels qui brident la croissance.

Par ailleurs, il va de soi qu'une croissance régulière et plus vigoureuse encore est nécessaire pour endiguer la déferlante de la pauvreté dans le Continent.

Le rôle économique de l'Etat ne peut donc pas être confiné à une simple réduction des distorsions des prix relatifs. Au contraire, l'Etat devrait également développer le secteur public et améliorer de façon radicale la qualité des prestations publiques.

Mais cette expansion du secteur public, pour être efficace, se doit d'être concomitante à une amélioration significative des capacités institutionnelles dudit Etat. Il s'agit en effet pour ce dernier d'adopter, compte tenu du contexte, des institutions économiques et politiques efficaces, garantes de la «bonne gouvernance».

L'implémentation de ce nouvel ordre économique est dès lors censée favoriser l'émergence de la coopération entre groupes socio-ethniques, d'une part, et consolider les acquis de la relance économique actuelle grâce à la concurrence, d'autre part.

Mais la réalisation d'un système économique concurrentiel est consubstantiel à un Etat – démocratique – qui, au delà de ses fonctions régaliennes, régule les institutions et les organisations non seulement dans le but de donner une impulsion forte à la croissance et, par effet induit, d'améliorer le bien-être collectif, mais aussi favorise l'émergence d'un véritable capital social, facteur de développement.

Par ailleurs, les politiques économiques ainsi mises en œuvre ne peuvent plus déceimment traiter par omission les facteurs culturels dont on sait désormais qu'ils affectent de façon significative les performances économiques en Afrique, ainsi que les conflits nés, entre autres, de l'iniquité de la répartition des revenus.

Cette inégalité de répartition de revenus s'avère même être un obstacle fondamental à la réalisation d'un développement durable du Continent.

La pérennité de la compétitivité des économies africaines acquise grâce aux réformes est toutefois tributaire de la chute des barrières à l'entrée des marchés des pays de l'OCDE et d'une hausse substantielle de montants d'aide, à l'instar de ceux octroyés au profit des pays d'Amérique Latine par exemple, en vue de créer un environnement propice à l'augmentation des exportations et à l'amélioration des perspectives économiques du Continent.

Les actions préconisées par le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique, associées aux Objectifs de Développement du Millénaire – parmi lesquels ceux de développement durable –, relèvent *in fine* de cette stratégie et affinent pour ainsi dire les préceptes du Consensus de Washington et de ses prolongements.

## Notes

1. Sur un échantillon de 102 pays – les régimes politiques – dont africains – sont, pour les mieux classés, de type « dictateurs bienveillants » (soit 2% de l'échantillon et 13,3% pour l'Afrique), voire « prédateurs » (12,7% et 76,5%, respectivement) et, pour les moins bien lotis : « bureaucratiques – autoritaires » (19,6% et 54,3% respectivement).
2. Et ce d'autant que jusqu'en 1991, seulement 13% de la population vivait dans des régimes démocratiques et 10% des États avaient un Chef élu démocratiquement (Collier et Gunning 1999).
3. Au sens où l'entend par exemple Hugon (2000) qui distingue notamment quatre sources d'inspiration de l'« économie politique de l'ajustement » à savoir : l'économie standard, l'économie néo-institutionnelle, l'économie de

l'école du « public choice » et le « straddling » entre l'économie et le politique.

4. Cette « seconde génération » des réformes relève de l'efficacité des institutions, ainsi que nous le verrons par la suite, compte tenu, pour les tenants du « post Washington Consensus », du rôle crucial que les institutions jouent dans le fonctionnement optimal d'une économie.
5. Traduit librement de l'anglais par nos soins.
6. La population active est créditée de croître de près de 3% par an entre 1997 et 2010, soit environ 8,7 millions de personnes de plus à la recherche d'un emploi en Afrique subsaharienne.
7. En l'occurrence les inégalités de revenu, la division ethnique et la capacité des institutions à gérer et à prévenir les conflits : c'est à dire le respect des lois, la qualité de la bureaucratie, le degré de corruption, les risques d'expropriation et la liquidation des contrats gouvernementaux (Rodrik 1998).
8. Collier et Gunning (1999) distinguent deux formes de capital social : civique et étatique. Le capital social civique est le fruit des bénéfices économiques issus des interactions sociales. Ces bénéfices peuvent provenir du climat de confiance ambiant – qui réduit les coûts de transaction –, des externalités positives liées aux réseaux sociaux et de l'accroissement de la capacité de l'action collective. Le capital social étatique est quant à lui déterminé par l'aptitude des organisations publiques – à l'instar des tribunaux – à faciliter l'activité privée.
9. Le « Consensus de Washington » est une proposition de 10 réformes de John Williamson datant de 1989 et destinées à surmonter la crise de la dette, plus particulièrement des pays d'Amérique Latine. Il s'agissait de : - discipline budgétaire, - redéfinition des priorités en matière de dépenses publiques, - réforme fiscale, - libéralisation des taux d'intérêt, - taux de change compétitif, libéralisation du commerce, - libéralisation des investissements directs étrangers, - privatisation, - déréglementation, - droits de propriété.
10. Il s'agit de procéder à la levée des entraves à l'exportation, à travers justement la déréglementation des filières et la réduction des taxes assises sur les produits agricoles et miniers d'exportation, par suite de la minimisation du «biais anti-exportateur», qui devrait relancer la croissance des exportations et donner ainsi une impulsion forte à la croissance économique (Éboué 1996).
11. Le potentiel de croissance des économies africaines dépend en effet de leur aptitude à exporter et à utiliser leurs recettes d'exportation pour diversifier leur production (Manuel 2003).
12. Avec cependant une inversion de tendance depuis la décennie quatre-vingt : les prêts sont en effet de plus en plus concessionnels et accompagnés de dons (Brooks *et al.* 1998).
13. La dette extérieure des pays africains est estimée à plus de 350 milliards de dollars en 1999.
14. L'initiative PPTE a été créé par le FMI et la BM en 1996 et renforcé en 1999. Au début de l'année 2002, 24 pays pour la plupart africains avaient conclu

selon le FMI des accords d'allègement de la dette dans le cadre de cette initiative, accords qui se traduisent, en termes d'économies, à 0,8 milliard de dollars en 2001–03 par rapport à 1998–99. En 2003, l'initiative PPTE a abouti à des allègements évalués à 52 milliards de dollars au cours des deux prochaines décennies pour 27 pays, principalement d'Afrique subsaharienne, leur permettant de fait de diminuer le service de leur dette de l'ordre de 1 milliard de dollars par an et par effet induit d'augmenter les budgets de santé et d'éducation en faveur des groupes les plus défavorisés.

15. Il s'agit en l'occurrence, selon les analystes du FMI, de la mise en place d'un cadre juridique international destiné à encourager les débiteurs et les créanciers à restructurer de façon sereine les dettes insoutenables.
16. Rodrik (1998) part en effet de l'a priori selon lequel la liberté d'expression et la garantie des droits de propriété sont un atout majeur à l'instauration du dialogue et à la réalisation d'un consensus.
17. Azam et al. (2001) propose, en vue de résoudre ce problème, de créer une armée mixte, bien que cette proposition soit coûteuse.
18. Pour Bradhan (1997b), le développement des marchés peut accentuer les problèmes ethniques en accroissant l'inégalité, la polarisation, la dislocation et la fragmentation de la société.
19. C'est aussi la raison pour laquelle le processus de privatisation évolue lentement en Afrique (Au Cameroun par exemple, 6 entreprises publiques seulement sur 25 sont privatisées entre 1990 et 1996, du fait, certes de la faible capacité d'absorption du secteur privé, mais aussi et surtout à cause de l'opacité dont les transactions font l'objet).
20. Il s'agit concrètement et en l'occurrence de l'instauration de licences d'importation, du rationnement des devises, d'offices de commercialisations de produits exportables, de codes d'investissements, tous facteurs qui contribuent effectivement à accroître les distorsions des prix relatifs (Varoudakis 1996).
21. Selon Rowley (2000), le colon se comporte comme un despote bienveillant en situation de monopole d'extraction de la rente et s'assure, en vue de préserver ses intérêts et de pérenniser ses activités, d'améliorer la capacité de production dans le but d'augmenter le stock de richesse à détourner. Mais contrairement au colon qui garantit un environnement légal minimaliste destiné à protéger les droits de propriétés de ses administrés, le leader autocratique africain qui le remplace, ne disposant pas à terme du même monopole d'extraction – risque de coup d'État oblige – s'empresse d'accaparer toute la rente, sans se soucier d'investir en vue d'accroître la capacité de production future.
22. Il s'agit concrètement de la définition des fonctions que doivent assumer ces institutions à savoir : – atténuer les asymétries informationnelles, – assurer le respect des droits de propriétés et la liquidation des contrats, et réglementer la concurrence.

## Références

- Alisena, A. and Drazen, A., 1991, Why are Stabilizations Delayed ?, *American Economic Review*, 81(5) : 1170-1188.
- Azam, J-P. and Mesnard, A., 2001, Civil War and the Social Contract, *Paper prepared for the Royal Economics Society Conference*, Durham, 9-11 April.
- Azam, J-P.; Berthélémy, J-C et Calipel, S., 1996, «Risque politique et croissance en Afrique», *Revue économique*, 3 : 819-829.
- Banque mondiale, 1997, *Rapport sur le Développement sur le monde: l'État dans un monde en Mutation*, Washington, Banque mondiale.
- Bardhan, P., 1997a, Corruption and Development : *A Review of Issues*, *Journal of Economic Literature*, 35 : 1320-1346.
- Bardhan, P., 1997b, «La Gestion des affaires publiques au service du développement: une approche par l'Économie politique». *Etudes du Centre de Développement*, Paris, OCDE.
- Barro, R.-J., 1991, «Economic Growth in a Cross Section of Countries», *Quarterly Journal of Economics*, 106 : 407-444.
- Ben-Hammouda, H., 1998, «Les Théories du Développement du Post-Ajustement», *Économie Appliquée*, 2 : 95-121.
- Berdot, J.- P., 1998, «L'Ajustement structurel dans les pays en développement : une analyse de la faisabilité», *Revue économique*, 49 : 1151-1164.
- Bigsten, A., 1999, «Can Aid Generate Growth in Africa», Göteborg University, Working papers in economics n°3.
- Bureau international du Travail, 1998, *Rapport sur l'emploi dans le monde 1998-99 : employabilité et mondialisation – le rôle crucial de la formation*, Genève: BIT.
- Brooks, C.; Cortes, M.; Fornasari, F.; Ketchemen B.; Metzgen, Y.; Powell, R.; Rivazi, S.; Ross, D and Ross, K., 1998, «External Debt Histories of Ten Low-Income Developing Countries : Lessons from their Experience», IMF Working-Paper n°98/72.
- Calamitsis, E. A., Basu, A. and Ghura, D., 1999, Adjustment and Growth in Sub-Saharan Africa, IMF Working-Paper n°99/51.
- Calipel, S. et Donsimoni, M., 1994, «Politique de stabilisation et instabilité politique», in *Ajustement et Développement. L'expérience des Pays ACP, Afrique, Caraïbe, Pacifique*, Guillaumont, P. et S.(eds), Paris, Economica.
- Carlson, J. A.; Husain, A. M., and Zimmerman, J.A., 1997, « Debt Reduction and New Loans : A Contracting Perspective », IMF Working-Paper n°97/95.
- Collier, P. and Gunning, J.W., 1999, « Explaining African Economic Performance », *Journal of Economic Literature*, 37(1) : 64-111.
- Dessus, S.; Lafay, J-D. and Morrisson, C., 1997, «Un modèle politico-économique des programmes de stabilisation en Afrique», *Revue d'Économie du Développement*, 4: 64-111.
- Dia, M., 1996, «Africa's Management in the 1990s and Beyond: Reconciling Indigenous and Transplanted Institutions», Washington, The World-Bank.



- Easterly, W. and Levine, R., 1997, «Africa's Growth Tragedy : Policies and Ethnic Divisions», *Quarterly Journal of Economics*, 112 : 1203-1250.
- Eboué, C., 1996, « Réforme de la politique commerciale et secteur exposé : le cas des pays africains », *Mondes en Développement*, 24 : 95-63.
- Fafchamps, M., 1996, «Sovereign Debt, Structural Adjustment, and Conditionality», *Journal of Development Economics*, 50(2) : 313-335.
- Fosu, K. A., 1999, «The External Debt Burden and Economic Growth in the 1980s : Evidence from sub-Saharan Africa», *Canadian Journal of Development Studies*, 20(2) : 307-318.
- Freeman, R. B. and Lindauer, D. L., 1999, «Why not Africa ?», NBER Working-Paper n° 6942.
- Friedman, E., Johnson, S., Kaufman, D. and Zoido-Lobaton, P., 2000, «Dodging the grabbing hand : the determinants of unofficial activity in 69 countries», *Journal of Public Economics*, 76 : 459-493.
- Grellet, G., 1995, *Le rôle des prix dans les politiques de développement* in *Nouvelles Perspectives de la Macroéconomie*, Paris, Éd. de la Sorbonne.
- Gupta, S., Verhoeven, M. and Tiongson, E., 1999, «Does Higher Government Spending Buy Better Results in Education and Health Care ?», IMF Working Paper n°99/21.
- Gupta, S., Honjo, K. and Verhoven, M., 1997, «The efficiency of Government Expenditure: Experiences From Africa», IMF Working-Paper n°97/153.
- Haque, N.U. and Aziz, J., 1998, «The Quality of Governance : "Second-Generation" Civil Service Reform in Africa», IMF Working-Paper n°98/164.
- Hugon, P., 2000, «L'économie politique de l'ajustement», *Économie et Sociétés*, 35 : 37-63.
- Hugon, P., 1999, «L'économie de l'Afrique», *Paris, La Découverte*, 2<sup>e</sup> éd.
- Hugon, P.; Pourcet, G. et Quiers-Valette, S., 1995, *L'Afrique des incertitudes*, Paris, PUF.
- Isham, J., Kaufman, D. and Pritchett, L., 1997, «Civil Liberties, Democracy and the performance of Government Projects», *World-Bank Economic Review*, 11: 219-242.
- Islam, R., 2002, «Des institutions qui sous-tendent le marché», *Finances & Développement*, 39(1) : 48-51.
- Johnson, O. E. G., 1997, «Co-operation, Emergence of Economic Agency Role of Government, and Governance», IMF Working-Paper n°97/150.
- Laffont, J.-J., 1999, «Political Economy, Information and Incentives», *European Economic Review*, 43 : 649-669.
- Manuel, T.-A., 2003, «L'Afrique et le Consensus de Washington : trouver la bonne voie», *Finances & Développement*, 4 : 18-20.
- Mauro, P., 1995, Corruption and Growth, *Quarterly Journal of Economics*, 110 : 681-712.
- Noorderhaven, N. G. and Tidjani, B., 2001, «Culture, Governance, and Economic Performance : An Explorative Study with a Special Focus on Africa», *International Journal of Cross Cultural Management*, 1(1): 35-51.

- Pattillo, C. ; Poirson, H. and Ricci, L., 2002, « External Debt and Growth », IMF Working-Paper n°02/69.
- Rich, K. M.; Winter-Nelson, A. and Nelson, G. C., 1997, «Political Feasibility of Structural Adjustment in Africa : An Application of SAM Mixed Multipliers», *World Development*, 25(12) : 2105-2114.
- Rodrik, D., 1998, « Where Did All the Growth Go ? », NBER Working-Paper n°6350.
- Rodrik, D., 1997, «The ‘Paradoxes’ of the Successful State», *European Economic Review*, 41 : 411-442.
- Rowley, C. K., 2000, «Political Culture and Economic Performance in Sub-Saharan Africa», *European Journal of Political Economy*, 16:133-158.
- Samset, K. and Haavaldsen, T., 1999, «Uncertainty in Development Projctcts», *Canadian Journal of Development Studies*, 20(2) : 383-401.
- Stiglitz, J.-E., 1998, « More Instrument and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus », The 1998 WIDER Annual Lecture (Helsinki, Finland), The World-Bank, January 7.
- Tanzi, V., 2000, The Role of the State and the Quality of the Public Sector, IMF Working-Paper n°00/36.
- Tanzi, V. and Davoodi, H., 1997, Corruption, Public Investment, and Growth, IMF Working-Paper n°97/139.
- Varoudakis, A., 1996, Régimes non démocratiques et croissance : théorie et estimation, *Revue économique*, 3 : 831-840.



*Afrique et développement*, Vol. XXXI, No. 1, 2005, pp. 118–149  
© Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en  
Afrique, 2006 (ISSN 0850-3907)

## **La lutte anti-corruption : l'expérience des pays d'Asie du Sud-Est**

Basga Emile Dialla\*

### **Résumé**

De par son caractère impalpable et son impact corrosif sur la croissance économique, la corruption, bien qu'elle ait toujours existé dans l'histoire de l'humanité, est devenue de nos jours la préoccupation majeure de la communauté internationale. Longtemps ignorée par des disciplines comme la sociologie, la corruption s'apparente à des infractions diverses et serait un phénomène des temps modernes lié à l'économie du marché. En effet, elle se développe dans les pays où les institutions sont trop faibles pour y faire obstacle, du fait des pressions exercées sur les autres secteurs de la société par l'économie marchande. En somme, la corruption, un fléau contre lequel la lutte sera longue et difficile, fleurit dans le vide institutionnel. La stratégie de lutte anti-corruption doit allier volonté politique, information et sanction, avec l'implication de toutes les couches sociales et de la communauté internationale. L'expérience de certains pays d'Asie du Sud-Est en la matière pourrait, dans une certaine mesure, inspirer les pays africains dans leur lutte quotidienne contre ce fléau des temps modernes.

### **Abstract**

Although corruption has always existed throughout the history of mankind, it has become lately the major concern of the international community because of its underground characteristics and its corrosive impact on economic growth. Ignored for long time by sociological research, corruption refers to any form of embezzlement and appears as a consequence of the market economy. Actually, corruption thrives in countries with weak institutions due to the pressure on other sectors from the market economy. In sum, corruption against which the fight will be long and hard appears within an institutional vacuum. The strategy to fight corruption should involve all social segments and the international com-

---

\* Sociologue, Chargé de Recherche, Institut des Sciences des Sociétés, CNRST, 02 BP 5154 Ouagadougou 02, Burkina Faso. Email : emile\_dialla@yahoo.fr

munity, and combine strong political will, citizen information and punishment. To that respect, African countries may learn somehow from the South East Asian countries' experience.

### Introduction

La corruption n'est pas un phénomène récent. Elle est apparue dès l'antiquité, et déjà Platon, philosophe et politologue grec du Ve siècle avant Jésus-Christ, évoquait dans *Les Lois* ce phénomène en ces termes :

Les serviteurs de la nation doivent s'acquitter de leurs services sans recevoir la moindre gratification ... se forger une opinion et s'y tenir n'est pas chose facile, mais c'est pour un homme, le moyen le plus sûr d'obéir loyalement à la loi qui lui dit : ne rends aucun service en échange d'un présent.<sup>1</sup>

Mais le phénomène de la corruption s'est considérablement amplifié depuis trente ans avec le choc pétrolier de 1973 qui a déclenché une frénésie pour arracher de nouveaux marchés au Moyen-Orient.<sup>2</sup> Depuis les années 90, la corruption n'a cessé de faire les grands titres de la presse de plusieurs pays. D'aucuns la considèrent même comme étant la plus sérieuse menace à l'encontre des Etats, quel que soit leur régime économique ou politique. Bien qu'elle ait toujours existé dans l'histoire de l'humanité, la corruption est devenue de nos jours, une préoccupation majeure de la communauté internationale du fait de son impact négatif sur la croissance économique et sur la lutte contre la pauvreté. Elle fait l'objet chaque année, d'un rapport de l'ONG *Transparency International* qui présente l'Indice de Perceptions de la Corruption (IPC), un index annuel des pays, classés selon leur niveau perçu de la corruption et ayant pour sources de multiples enquêtes. L'IPC permet de dresser la liste du « hit-parade de la corruption » ; cette liste au titre de l'année 2002 est présentée en annexe et classe au total, 102 pays dans le monde, allant du moins corrompu au plus corrompu. Dans la plupart des pays africains, on parle d'une « culture de la corruption »<sup>3</sup> en ce sens que le phénomène est devenu banal et s'est installé au cœur des relations sociales. La corruption, en ce qu'elle « ... contribue à la déliquescence des fonctions étatiques »<sup>4</sup> et affaiblit les institutions dont dépend la croissance économique, peut de ce fait, saper tous les efforts et actions des différents gouvernements africains en matière de lutte contre la pauvreté.

Le but principal de cette étude est d'appréhender le phénomène de la corruption à travers une revue de quelques études sur la question pour une meilleure compréhension de la dynamique du phénomène. Cette étude, qui est une réflexion critique sur la corruption, part d'une définition qui permet d'appréhender le phénomène pour ensuite traiter successivement de ses causes et conséquences, des dispositions réglementaires internationales contre la

corruption et de l'expérience asiatique en matière de lutte contre la corruption.

### **Appréhension du phénomène de la corruption**

Cette partie définit la corruption, explore la représentation du phénomène dans les sociétés traditionnelles d'Afrique et présente la perception sociologique.

#### **Définition**

Le terme « corruption » vient du verbe latin *rumpere* qui signifie rompre, enfreindre, briser ou casser. Il indique donc que quelque chose s'est cassé. Ce *quelque chose* peut être un code de conduite moral ou social ou, le plus souvent, une règle administrative. Si c'est le dernier cas, cela suppose que la règle qui a été brisée est précise et transparente. En outre, l'agent public qui enfreint la règle en tire un bénéfice tangible pour lui-même, sa famille, ses amis, sa tribu, son parti politique ou tout autre groupe qui lui est proche. Également, le bénéfice tiré doit être perçu comme une compensation directe d'un acte spécifique de corruption.<sup>5</sup>

La littérature ne donne aucune définition précise de la corruption qui vaudrait pour toutes les formes, tous les types et tous les degrés de corruption, ou qui fasse l'unanimité, car,

La corruption ressemble à un prisme à multiples facettes que l'on peut regarder sous divers angles. On peut ainsi l'appréhender comme un phénomène social ou sous l'angle des sciences politiques, de la théorie économique et organisationnelle ou du point de vue du droit pénal et du droit civil. Une approche trop restrictive – la corruption en tant que comportement répréhensible, par exemple – risquerait de ne faire apparaître qu'une facette du prisme. À l'inverse, et du fait même de ce danger, il arrive que l'on en donne une définition trop large ; on en arrive alors à qualifier de corruption un certain nombre d'infractions générales commises dans l'exercice d'une activité professionnelle – vol, malversation, fraude et autres actes – préjudiciables à l'employeur. Or il n'y a ici rien de tel. Pour aller à l'essentiel, la corruption relève non pas du chapardage, mais plutôt de l'abus de pouvoir ou d'une improbité dans le processus de prise de décision. Pareille définition pourra être encore davantage affinée, mais elle constitue dans tous les cas le plus petit dénominateur commun.<sup>6</sup>

La littérature indique par ailleurs que la corruption peut aussi être considérée comme un phénomène de société et, dans ce sens, l'on parlera alors de la corruption systématique des systèmes juridiques, de la gestion économique, de la fourniture des services publics et de la prise des décisions politiques.

Selon la définition de la Banque mondiale (2001),

...la corruption désigne l'abus d'une fonction publique pour le profit personnel. Elle peut être le fait de petits fonctionnaires, au traitement généralement peu élevé. Dans ce cas, il s'agit de « petite » corruption, motivée par la « nécessité ». Lorsqu'elle est le fait de cadres moyens ou supérieurs et des élites au pouvoir, elle constitue la « grande » corruption, fondée sur la « cupidité » et le pouvoir.<sup>7</sup>

La corruption, dans tous les cas, suppose des calculs personnels et des projets conscients, et implique à la fois ceux qui en prennent l'initiative et ceux qui se laissent corrompre.

On retiendra plus simplement que la corruption est un abus de pouvoir public en vue d'obtenir un profit privé et cela inclut les infractions telles que le détournement de deniers publics, la fraude, le versement de pots-de-vin, l'escroquerie, le racket, le népotisme, le clientélisme et le trafic d'influence. Mais comment ce phénomène était-il représenté dans les sociétés traditionnelles d'Afrique ?

### **Représentation de la corruption dans les sociétés traditionnelles d'Afrique**

Sur la base d'études monographiques commandées par le Réseau national de la lutte anti-corruption (REN-LAC), une ONG burkinabè, et consacrées à quelques groupes ethniques du Burkina, il ressort que la plupart des travaux linguistiques ne relèvent pas un terme qui pourrait se traduire par la corruption. Enquêtant auprès du groupe ethnique *moaaga*, Pierre BOUDA<sup>8</sup> (2001), rapporte en effet qu'il n'existe pas un terme *moore* pour traduire « corruption ». Le mot le plus proche utilisé couramment est « *raabo* » ou « achat » qu'on retrouve dans l'expression « *b raa zagla* » ou « on a acheté un tel » ou « un tel est corrompu ». Mais le fait de n'avoir pas de mot pour désigner la corruption ne signifie pas que les *Moore* ignorent le phénomène, tant il est vrai qu'une pratique sociale peut difficilement avoir cours dans une société sans que celle-ci ne s'en forme une idée. En effet, les *Moore* ont des proverbes qui indiquent qu'ils auraient une certaine idée de la corruption. Les proverbes en *moore* qui, traduits littéralement disent que « Pour l'homme véritable, il vaut mieux voir son champ donner moins que son crédit ou sa parole diminuer », « Il est indigne d'un homme de s'improviser croque-mort en voyant que le mouton de l'enterrement est gros », « Un homme digne devrait préférer dire la vérité au risque pour cela de dormir à jeun que de mentir pour avoir à manger » en sont une illustration. Il apparaît à travers ses trois proverbes que la corruption est une dégradation de la dignité chez l'homme et BOUDA de préciser que,

On remarque ainsi que ce qui est en cause, c'est moins le dommage subi par un tiers ou par la société que celui que l'on subit soi-même en se laissant

corrompre. De fait, dans tous ces proverbes, le corrompue est laissé dans l'ombre ; seul le corrompu est montré du doigt.<sup>9</sup>

Le corrompu est couramment désigné par les termes de « *Nin-yaalga* » et « *Nin-yoogo* » ou le vaurien, tandis que le « *Nin-wenga* » ou « mauvais type » serait le terme le plus proche pour désigner le corrompue. Ainsi dans la perception *moaaga*, le concept de corruption renvoie plutôt au code moral qu'au code juridique. Ici, il s'agit de désigner le mal et non de qualifier une pratique comme délit. La corruption n'est pas nommée comme un fait. Par contre, le vol est désigné comme un fait, caractérisé comme délit et sanctionné comme tel. Il est d'ailleurs courant d'entendre en pays *moaaga* la sentence qui veut que « *zuk noag ronda buuga* » ou « Qui vole une poule paiera d'une chèvre ».

D'une manière générale, c'est la société actuelle qui est corrompue. Autrement dit, la corruption, telle que nous la connaissons aujourd'hui, n'existait pas en tant que telle dans nos sociétés traditionnelles. Même la pratique des cadeaux dans ces sociétés n'était pas perçue comme une source de corruption. Les cadeaux font partie des règles de fonctionnement de la société. Ainsi, on dit souvent qu'on ne vient pas voir le chef les mains vides. Les dons et présents faits à celui-ci, quelle que soit leur valeur, s'intègrent dans une procédure normale et ne peuvent pas être considérés comme une tentative de corruption. De même, offrir un cadeau à quelqu'un pour solliciter son aide afin de résoudre un problème ou « *seeg yōkre* » chez les *Moose*, n'est pas perçue comme un acte corrompue. La corruption serait un phénomène des temps modernes qui s'est développé en même temps que l'économie de marché, mais tardivement abordé par des disciplines comme la sociologie.

### **Perception sociologique de la corruption<sup>10</sup>**

La corruption qui est désormais devenue un thème d'actualité récurrent dans les agendas publics a été un objet d'étude longtemps ignoré par la sociologie, un enjeu mal cerné aussi bien socialement que scientifiquement. Elle fait habituellement l'objet d'une occultation sociale, et c'est généralement au détour d'une dénonciation ou d'un scandale que le phénomène de la corruption s'offre à l'appréciation du grand public, mais de manière éphémère et partielle. En effet,

Ses caractéristiques - cachée, aux contours flous, aux acteurs non identifiés, aux volumes détournés difficilement quantifiables - font de la corruption un phénomène social dénoncé aveuglément car mal connu et, de fait, contre lequel il semble impossible de lutter efficacement.<sup>11</sup>

Le problème principal que pose la corruption vient de ce qu'elle tire sa force du secret et du silence qui l'entourent. Généralement, on en pressent l'existence mais on n'en a pas la preuve, et rares sont les statistiques officielles qui évoquent ce type de phénomène. La corruption en tant que comportement

déviant résultant de conditions sociales, est symptomatique de ce qu'on a pu qualifier de "crise des valeurs" dans nos sociétés contemporaines. Longtemps sujet tabou, la corruption n'est apparue comme une préoccupation sociale majeure que dans la décennie 1990. En outre les instruments qui permettraient de cerner ce nouvel objet à la fois social, économique et politique font défaut.

Jusque-là, les recherches se sont concentrées essentiellement sur le phénomène de corruption du point de vue de la microsociologie des comportements corrompus, et les développements les plus approfondis sont l'œuvre d'auteurs italiens (Della Porta 1992 ; Della Porta et Vanucci 1994 ; Sapelli 1994 ; Pizzorno 1992, 1998).<sup>12</sup>

Ce niveau d'analyse se base sur le choix rationnel et explique la participation des individus à des actes de corruption par l'intérêt qu'ils en tirent. Un acteur rationnel opte pour la corruption lorsque le système institutionnel d'opportunités rend cette activité satisfaisante sans qu'il n'encoure beaucoup de risques. De ce point de vue, le choix entre la corruption ou non ne dépend pas seulement des préférences de l'individu et du contexte institutionnel, mais aussi de l'interaction stratégique avec d'autres acteurs. Ce sont les interactions entre acteurs politiques et économiques, le jeu des offres et des demandes qui créent des cadres d'échanges potentiellement corrompus.

Cette approche microsociologique aborde l'acte corruptif comme étant d'abord le fait de l'individu. Mais en se focalisant sur l'individu, elle occulte le contexte qui reste une variable déterminante du comportement humain. La microsociologie n'est pas un cadre de recherche qui se suffit à lui-même et il est théoriquement préférable d'aborder les faits sociaux à partir de la macrosociologie.<sup>13</sup> En effet, le basic de l'analyse sociologique veut que l'on cherche à comprendre et à expliquer tout phénomène étudié en le reportant à son contexte le plus global. L'homme est façonné par son milieu et sa réaction à un phénomène tel que la corruption est déterminée par des facteurs et circonstances liés à son environnement. L'homme naît bon, c'est la société qui le corrompt, avait dit en substance Jean-Jacques Rousseau (1966) dans *l'Emile ou de l'éducation*. En effet, dans un contexte de libéralisation économique où l'*avoir* prime sur l'*être*, la corruption devient pour l'individu, le raccourci pour la réussite matérielle. Des conditions de travail peu incitatives dans une administration font de la corruption une stratégie de survie pour l'agent. Et dans un contexte où le phénomène de la corruption devient un élément routinier du fonctionnement de l'administration, ne pas pratiquer la corruption devient paradoxalement un comportement *anormal*. Être honnête dans un tel contexte pour une entreprise *coûterait cher* et équivaldrait au *suicide*. Mais pire, lorsque la petite corruption pratiquée par les agents subalternes se propage à leurs supérieurs dans l'administration, la corruption prend des allures de coopérative dans laquelle tous les membres touchent



leur part des bénéfices engrangés. Et lorsque les politiciens et les hauts responsables d'un pays pratiquent la grande corruption, ils donnent l'exemple aux citoyens, et contribuent ainsi, par le phénomène social de l'imitation, à instaurer une "culture de la corruption". A l'extrême, il peut en résulter une paralysie systémique que Durkheim (1960) appellerait l'*anomie*, c'est-à-dire une situation de dérégulation générale où même les actes délictueux (ici la corruption) les plus flagrants restent impunis. L'état d'*anomie* n'entrave pas seulement le développement d'un pays, il constitue une grave menace pour la survie même de la société.

L'approche sociologique met l'accent non seulement sur le contexte qui favorise la corruption (elle est perçue comme une manifestation de l'économie de marché) mais surtout sur le caractère nocif de celle-ci.

### Causes et conséquences de la corruption

Les dimensions économiques de la corruption sont sans doute celles qui ont été les plus explorées. Le débat s'est focalisé un moment sur la question de savoir si la corruption améliore ou, au contraire, empêche le développement économique dans les pays industrialisés (Tanzi, 1994)<sup>14</sup>, ainsi que dans les pays du Tiers-monde (Cartier-Bresson 1992, 1997)<sup>15</sup>. La littérature souligne bien le caractère désastreux de la corruption pour le développement économique, à travers l'examen des causes et conséquences du phénomène.

#### Les causes

La corruption tire son origine de plusieurs causes et les recherches sur la question soulignent que,

Les principaux facteurs qui contribuent à la corruption sont la concentration du pouvoir, de la richesse et du prestige, les régimes non démocratiques ou autocratiques, la pesanteur de la bureaucratie, l'excès de contrôles administratifs et de restrictions commerciales, les monopoles, le népotisme, les concessions des autorités au titre du développement économique, industriel et infrastructurel, la mauvaise organisation et l'insuffisance de la rémunération des agents publics, la faiblesse de l'appareil judiciaire et - élément général prépondérant - une conception matérialiste de la réussite où pouvoir, argent, position sociale et ostentation jouent un rôle majeur, pour ne pas dire primordial. Très souvent, la simple cupidité des hommes favorise puissamment, elle aussi, la corruption.<sup>16</sup>

La corruption est également perçue comme une manifestation de la mondialisation et de la globalisation de l'économie. Meyer-Bisch<sup>17</sup> soutient à ce sujet que les pressions exercées par l'économie marchande sur les autres secteurs de la société peuvent créer les conditions de la corruption en ce sens que,

Si le sous-système économique domine le politique, il y a corruption générale du bien commun, puisque les règles sociales de protection des individus comme les règles de fonctionnement des sociétés sont soumises aux lois du marché. De même si l'économique domine le culturel, le capital culturel est tout entier transformé en bien marchand, alors qu'il relève partiellement du domaine de l'inappropriable. La communication des savoirs ne peut plus fonctionner dans son espace propre....

Pour la Banque mondiale (2001), la corruption est la conséquence la plus nocive d'une mauvaise gestion économique. Ainsi, les incitations à la corruption triomphent dans les pays où les politiques nationales et la réglementation – en elles-mêmes des institutions – sont trop faibles pour y faire obstacle. De fait, la corruption fleurit dans le vide institutionnel.

### **Les conséquences**

L'aspect le plus documenté de la corruption porte sur ses conséquences. Même si quelques rares écrits indiquent que la corruption favorise les échanges et serait moins dommageable qu'on le dit en se référant à son impact plutôt positif sur la performance économique de certains pays asiatiques jusqu'à la crise de 1997,<sup>18</sup> il est indéniable que la corruption est un phénomène globalement nocif. Selon la Banque mondiale (2001), la corruption nuit à l'efficacité économique et à l'équité sociale, car elle détourne les ressources des objectifs de développement économique et social, et prive les citoyens de services, en particulier les pauvres, qui ne peuvent pas payer les pots-de-vin obligatoires. Les répercussions de la corruption sont donc aussi bien économiques, du fait de la distorsion des motivations, que politiques (minage des institutions) et sociales, puisque la redistribution des richesses et du pouvoir se fait au profit des nantis et des privilégiés. La corruption est incompatible avec le maintien de taux de croissance et de réduction de la pauvreté. Pour la Banque,

L'argument selon lequel la corruption met de l'huile dans les rouages en abaissant les coûts de transaction est spécieux. En réalité, ce sont les distorsions créées par l'Etat lui-même qui provoquent la concussion, vue comme un moindre mal.<sup>19</sup>

Insistant sur les conséquences désastreuses de la corruption, le REN-LAC (2001) précise qu'au plan économique, ce fléau augmente les dépenses publiques par le biais des surfacturations, réduit les recettes fiscales, renchérit le coût des prestations et des fournitures, ce qui aggrave l'endettement du pays ; en outre, elle amoindrit la compétitivité économique, décourage l'investissement étranger et éloigne du pays les capitaux d'aide au développement. Au plan politique, la corruption entraîne un affaiblissement

des institutions et constitue de ce fait, une grave menace pour la démocratie. Au plan social, la corruption favorise une mauvaise redistribution des ressources, émousse les motivations et les incitations, et pervertit le système éducatif.

En somme, quelle que soit sa forme et à quelque niveau qu'elle intervienne, la corruption affaiblit gravement les valeurs fondamentales d'une société. Elle anéantit ainsi la notion de bonne foi qui est indispensable au fonctionnement correct des institutions gouvernementales, politiques et commerciales. Les différents États du Nord comme du Sud ont pris la juste mesure de la gravité du phénomène et ont engagé une lutte contre la corruption en prenant des dispositions réglementaires et juridiques y relatives, en réprimant et en pratiquant la bonne gouvernance.

### **Dispositions réglementaires internationales contre la corruption**

L'Assemblée Générale des Nations Unies s'est penchée sur la question des pratiques de corruption dans les transactions commerciales internationales pour la première fois dans sa résolution 3514 du 15 décembre 1975. À la suite de cette résolution, de nombreuses autres dispositions se rapportant entièrement ou partiellement au sujet de la corruption furent adoptées par une large variété d'organisations internationales. Une tentative de rédiger une convention afin de contrecarrer le phénomène de la corruption dans les transactions commerciales internationales échoua, notamment à cause des différences d'appréciation sur les questions Nord-Sud.<sup>20</sup>

Les Américains ont été à l'avant-garde de la lutte contre la corruption en votant dès les années 70, une loi incriminant les entreprises qui corrompraient des fonctionnaires ou des ministres étrangers. Ils réagissaient ainsi au brutal coup d'accélérateur que le choc pétrolier de 1973 avait donné à la corruption, en déclenchant une frénésie pour arracher de nouveaux marchés au Moyen-Orient. Mais les autres pays industrialisés ne les ont pas suivis, pas plus que les institutions financières n'ont voulu s'impliquer. Et la littérature<sup>21</sup> mentionne que c'est le refus de la Banque mondiale d'autoriser son représentant en Afrique de l'Est, l'Allemand Peter Eigen, à engager une action contre la corruption qui a conduit ce dernier à démissionner et à créer en 1993, l'ONG *Transparency International*. Cette organisation, qui est présente dans plus de quatre-vingt pays, a contribué au renversement de la position de la Banque Mondiale (son président actuel, James Wolfensohn, a fait de la lutte contre la corruption un des axes de sa politique), à deux initiatives de la Commission Européenne et à la signature, fin 1997, de la convention de l'OCDE<sup>22</sup> contre la corruption.

L'OCDE avait déjà réalisé une contribution significative en adoptant le 27 mai 1994, une Recommandation sur la corruption dans les transactions commerciales et internationales, et en mai 1996, une Recommandation sur la déductibilité fiscale des commissions occultes versées aux agents publics étrangers. Pour sa part, l'Organisation des États américains a adopté le 29 mars 1996, une Convention interaméricaine contre la corruption. L'Union Européenne, de son côté, a adopté le 7 août 1996, un Protocole à la Convention de 1995 sur la protection des intérêts financiers de la Communauté européenne en vue de réserver un traitement spécifique au problème de la corruption.

La Banque mondiale pour sa part, finance présentement des programmes anti-corruption initiés par la plupart des pays membres. Du point de vue de la terminologie, la littérature mentionne rarement l'*éradication de la corruption*, mais parle plutôt de *lutte contre la corruption* ou de *réduction de la corruption*. Cela est déjà une indication que la lutte contre ce fléau sera longue et difficile.

### **L'expérience des pays d'Asie du Sud-Est en matière de lutte anti-corruption**

Cette partie commence par donner quelques généralités sur l'Asie, présente le « miracle asiatique » et la crise financière de 1997, puis la lutte anti-corruption dans cette partie du monde.

#### **Les pays d'Asie : quelques repères**

Quatre fois plus étendue que l'Europe, l'Asie est le plus vaste des continents. Elle se caractérise par quatre paysages différents, à savoir :<sup>23</sup>

- l'Asie des moussons constituée de l'Asie de l'Est et du Sud ;
- l'Asie des montagnes composée du Centre de l'Asie avec l'Himalaya ;
- l'Asie froide qui concerne le Nord de l'Asie ;
- l'Asie sèche représentée par l'Ouest de l'Asie.

L'Asie se caractérise également par un peuplement inégal. Avec plus de 3,5 milliards d'habitants depuis 1996, l'Asie regroupe plus de la moitié (60%) de la population mondiale : c'est le continent le plus peuplé au monde. Cette population inégalement répartie est concentrée dans trois grands foyers de peuplements :

- l'Asie de l'Est = 1500 millions,
- l'Asie du Sud = 1200 millions,
- l'Asie du Sud-Est = 500 millions.

Avec une population de quelque 500 millions d'individus, l'Asie du Sud-Est comprend les pays fondateurs de l'ASEAN (Association des Nations de l'Asie du Sud-Est) tels que la Thaïlande, la Malaisie, Singapour, l'Indonésie et les Philippines auxquels s'ajoutent ce qu'on a appelé les Nouveaux Pays Industrialisés (Taiwan, Hongkong, Corée du Sud et Singapour déjà cité) et des pays tels que Brunei, le Cambodge, le Timor-Est, le Laos, l'Union du Myanmar, la Birmanie et le Vietnam.<sup>24</sup>

Cette région du monde est complexe et diversifiée. Les seuls éléments communs semblent être la présence de l'eau et la culture du riz. Pour le reste, elle combine des clivages ethniques (Asie blanche au Vietnam et en Thaïlande ; Asie brune au Cambodge, Laos, Myanmar, Malaisie et Indonésie ; mais les déplacements de populations au fil des siècles brouillent la carte ethnique et lui donnent l'apparence d'un tableau tachiste), culturels (sphère d'influence indienne jusqu'au Cambodge, chinoise au Vietnam ; mais la présence dans toute la région d'une forte diaspora chinoise a diffusé le modèle confucéen partout), religieux (le confucianisme des groupes chinois et sinisés, le bouddhisme dominant, mais sous des variantes Theravada ou Mahayana selon les pays ; l'islam majoritaire en Malaisie et en Indonésie ; le christianisme aux Philippines).<sup>25</sup>

### ***Le miracle asiatique***

Dans un article intitulé, *Un modèle de croissance en échec : Typhon financier sur les tigres d'Asie*, paru en octobre 1997 dans *Le Monde diplomatique*<sup>26</sup> (p. 21), Frédéric Clairmont, économiste, faisait remarquer que depuis une trentaine d'années, l'Asie du Sud-Est était l'une des régions économiques les plus prospères de la planète. Et de la Banque mondiale au Fonds monétaire international en passant par le Département d'État américain, on vénérât ses performances. Dans le bestiaire de l'économie mondiale, on a assimilé ses pays à des prédateurs, tigres ou dragons.

Au départ, il n'y avait rien eu de très miraculeux dans le « miracle économique » que chacun célébrait. Les capitalistes nationaux et étrangers installés dans ces pays n'avaient cessé d'accroître leurs parts de marché en stimulant les exportations, grâce à la fois à une main-d'œuvre abondante et bon marché (parce que surexploitée), à l'intervention systématique de l'Etat, à la généralisation des subventions publiques, au mépris des institutions démocratiques, à une corruption politique n'épargnant pas les plus hauts niveaux de l'État et à la liquidation de toute résistance syndicale. En effet, l'arrivée des capitaux étrangers entre 1995 et 1997 a accéléré la corruption. Les résultats de *Transparency International* à ce sujet, sont éloquentes :<sup>27</sup> Singapour était noté 15, Hongkong 15, Taiwan 28, la Malaisie 36, la Corée du Sud 48, Thaïlande 60, les Philippines 609, le Vietnam 76.

Les investisseurs étrangers semblaient davantage attirés, sinon par des rendements financiers élevés, du moins entraînés par une concurrence se ruant vers un marché en pleine expansion. Le népotisme politique, la corruption endémique, la collusion économique des décideurs et acteurs économiques avaient certes une connotation un peu désagréable mais ces paramètres étaient intégrés comme autant d'imperfections du marché relevant d'usages locaux incontournables, à ranger dans le cadre de traditions culturelles exotiques. Ces « usages » étaient, de surcroît, légitimés avec arrogance par nombre de dirigeants locaux comme la quintessence d'un particularisme culturel asiatique s'inspirant fort paradoxalement d'un vague confucianisme imposant la frugalité, le respect et surtout l'obéissance du peuple.<sup>28</sup>

C'est cette ambiance qui a amené certains économistes à reconnaître une vertu positive à la corruption. Jusqu'à une époque encore récente, quelques économistes maintenaient que, sous certaines conditions, la corruption pouvait accélérer la croissance.<sup>29</sup> Leff (1964) et Huntington (1968) ont soutenu que la corruption peut accroître l'efficacité parce qu'elle lève les barrières et autres lourdeurs administratives imposées par le gouvernement qui empêchent l'investissement et interfèrent avec d'autres décisions économiques favorables à la croissance. Donc la corruption « huile le mécanisme » ou « graisse le processus ». Cet argument a souvent été utilisé pour expliquer les taux de croissance élevés dans certains pays d'Asie du Sud-Est caractérisés par une corruption ambiante. Certains pays de l'Asie du Sud-Est ont confirmé cette perception que la corruption peut accélérer la croissance. L'Indonésie et la Thaïlande ont été souvent citées comme pays à forte croissance en dépit de la prépondérance de la corruption. Pour le cas de l'Indonésie, il est soutenu qu'une corruption institutionnalisée est moins dommageable qu'une corruption aléatoire, en ce sens que chacun sait où aller et combien il faut payer.

Alors que pour la seule année 1996, les banques internationales, déversaient en Asie quelque 100 milliards de dollars US de crédits, montant déjà considérable, celui-ci était encore accru de quelques dizaines de milliards de dollars US prêtés par des investisseurs indépendants sans liens directs avec les banques. Les causes du soi-disant « miracle asiatique » n'ont, pour l'essentiel, guère à être recherchées ailleurs.<sup>30</sup>

Avec l'essor des entreprises transnationales, indique Clairmont (1997), les économies de ces pays devinrent de plus en plus imbriquées dans l'ordre mondial. Entre 1960 et 1996, ce monde a connu l'une des périodes de croissance les plus explosives de l'histoire, non sans disparités entre les pays : Hongkong et Singapour ont des revenus par tête supérieurs à celui du Canada ;<sup>31</sup> l'enrichissement de la Chine continue avec rigueur là où d'autres pays industrialisés montrent des signes de fatigue.

Le contraste est particulièrement net quand on compare la balance extérieure des nations les plus développées du Nord à celle de certains pays d'Asie du Sud-Est déjà cités, qui, tous, accumulent des excédents exceptionnels. Une fois encore, le cas de la Chine est remarquable. Ses réserves de devises, supérieures à 220 milliards de dollars US si l'on y ajoute celles de Hongkong, sont les plus importantes au monde. L'augmentation de la part des exportations de biens et de services dans la production est particulièrement nette dans le cas de Hongkong et de Singapour : supérieures de 39%, dans le premier cas, et de 79%, dans le second, à leurs produits nationaux bruts respectifs.

Cette montée en puissance de la machine exportatrice est cependant très dépendante des trois grands marchés mondiaux : Japon, États-Unis et Union Européenne. Mais le ralentissement de l'économie européenne et la résistance de certains États du Nord à la pénétration de leurs marchés nationaux par des productions asiatiques rendent plus difficile la perpétuation des performances exportatrices de l'Asie du Sud-Est.

#### ***La crise financière de 1997***

Au second semestre 1997, les mêmes institutions financières qui avaient déversé des milliards de dollars US en Asie rapatrièrent dans l'urgence et l'affolement quelque 50 milliards de dollars US.<sup>32</sup> En six mois, on s'est simplement aperçu que tous les pays de l'Asie du Sud-Est vivaient largement au-dessus de leurs moyens. Une tempête économique et financière des plus sérieuses de l'histoire récente de l'Asie allait éclater, avec un retentissement qui s'étend à tout le continent, Japon y compris. Avec l'effondrement de la devise thaïlandaise en juillet 1997, la crise financière en Asie a eu des effets psychologiques et matériels aussi durables que l'effondrement du mur de Berlin, affirme un analyste de l'Institut financier Lehman Brothers.

En effet, quand la Thaïlande dévalua sa monnaie, le *baht*, le 2 juillet 1997, il n'était pas évident que cette décision provoquerait autant d'effets, et aussi considérables. Les tumultes qui secouèrent la Bourse thaïlandaise se propagèrent très vite à tous les autres marchés financiers régionaux.<sup>33</sup> Pourquoi la Thaïlande ? Depuis quelques mois, les opérateurs financiers avaient décidé de cibler ce pays, à la fois alertés par la dégradation de sa balance des paiements et conscients de l'incompétence notoire de sa classe politique. Dans l'espoir de mettre un terme à l'effondrement monétaire et aux assauts de la spéculation, les banques centrales sacrifièrent des milliards de dollars US en pure perte. Aux Philippines, les taux d'intérêt atteignirent 39 % avant que les autorités ne se résignent à laisser flotter la monnaie. Un peu à la manière de ce qui s'était passé au Japon à la fin des années 80, le marché de

l'immobilier s'effondra. Après avoir bien profité du boom asiatique, les capitaux étrangers cherchèrent aussitôt d'autres refuges.

Le reflux brutal des capitaux a donc eu comme conséquence, une très forte dévaluation qui a entraîné la faillite bancaire. C'est le double *mismatch* lié au fait de placer en devises locales pour rembourser en dollars US et au fait d'emprunter à court terme pour placer à long terme qui a mis à genoux le système bancaire du Sud-Est asiatique.<sup>34</sup> En fait, la crise financière de 1997 est intervenue dans un contexte de libéralisation opérée sans véritables infrastructures de base en Asie.

En dépit de leurs indicateurs économiques flatteurs (croissance, exportations, épargne et réserves de devises), les pays d'Asie du Sud-Est étaient fragiles à cause du déséquilibre de leurs comptes courants, particulièrement depuis le début des années 90. Les plus exposés étaient la Thaïlande (-8,2 % du PNB) et la Malaisie (-7,5 %). Or ni l'un ni l'autre ne manifestaient le moindre signe de redressement ; leur endettement public et privé ne cessait de croître. Toutefois, l'illusion d'une prospérité prolongée était nourrie par le simple fait que la prospérité se prolongeait.

L'implosion financière qui vient de se produire n'est séparable ni de la situation générale de surproduction ni d'un endettement mondial qui atteint 32 000 milliards de dollars US. Les économies de l'ASEAN, dominées par le capital financier, fonctionnent un peu comme le prolongement des deux cents grosses sociétés qui dominent la planète. Les principales décisions en matière d'investissement et de production les concernant sont donc prises par les conseils d'administration des entreprises multinationales. Déréglementés, les flots de capitaux internationaux ont déstabilisé les institutions monétaires des pays de l'ASEAN, quand elles ne les ont pas détruites.

La puissance de ce complexe transnational se manifeste en particulier à travers la présence des sociétés japonaises, elles-mêmes presque entièrement sous le contrôle de quinze ou vingt conglomérats industrialo-bancaires. Les investissements japonais à l'étranger, initialement orientés vers le secteur primaire, se sont récemment intéressés à l'industrie et à l'immobilier. Les sous-traitants en Asie du Sud-Est des conglomérats japonais produisent à présent, toute une gamme de biens manufacturés et emploient près d'un million de salariés. Les géants de l'automobile nipponne, par exemple, contrôlent la quasi-totalité de cette industrie. Le célèbre Proton malaisien est tributaire de composants importés du Japon. Près de 6 % du produit national brut de la Malaisie dépend des seules activités de la société Matsushita. La situation de surproduction est manifeste dans l'électronique, en particulier dans le secteur des semi-conducteurs, à la fois frappé par une demande anémique et par des prix qui ne cessent de baisser.



Cet effondrement des prix a eu un impact délétère sur l'ensemble du secteur, d'autant qu'il est survenu au moment où les capacités de production se multipliaient de manière spectaculaire. Pour se faire une idée assez précise de l'impact du choc créé par la coïncidence d'une chute des cours et d'une poussée de la production, il suffit de savoir que le quart des exportations de Hongkong, de Taiwan et de la Thaïlande, et la moitié de celles de Singapour sont liées à l'électronique.

Les conséquences financières du krach des Bourses asiatiques semblent loin d'être totalement maîtrisées à ce jour. À l'heure où d'aucuns présentent les pays de l'ASEAN comme un modèle pour l'Afrique, les énormes sommes dilapidées en quelques semaines de crise et la fuite des investisseurs laissant une lourde facture, témoignent de la volatilité des capitaux privés, plus intéressés par la spéculation que par le développement.

### **La lutte anti-corruption dans les pays d'Asie du Sud-Est**

La crise financière de 1997 a encouragé l'adoption de réformes politiques et économiques dans les pays d'Asie du Sud-Est. Cette section, qui s'inspire d'un article<sup>35</sup> tiré sur Internet, donne une vue d'ensemble de la lutte anti-corruption, appréhendée aux niveaux international, régional et national, et sur la base du dynamisme du secteur privé et de la société civile de la plupart des pays considérés.

#### ***Aperçu général***

La qualité de la gouvernance et les schémas de corruption varient considérablement en Asie du Sud-Est. L'État puissant de Singapour a maintenu la corruption à un niveau faible mais, en revanche, la liberté de la presse et l'accès à l'information y sont limités. L'Indonésie a connu des réformes politiques et l'éclosion d'une société civile, mais la faiblesse de l'Etat a limité l'efficacité des mesures de lutte anti-corruption. Par contre, le Vietnam et le Laos caractérisés par un régime communiste, le Cambodge engagé dans une économie transitionnelle et le Myanmar placé sous le joug militaire, sont concernés particulièrement par la mauvaise gouvernance et la corruption.

La pression constante des difficultés économiques a tantôt poussé à la réforme. Le besoin urgent d'investissements étrangers a accru l'influence des bailleurs de fonds internationaux sur les agendas politiques de certains pays d'Asie du Sud-Est. Et dans certains cas, la pression extérieure est venue s'ajouter aux efforts des réformateurs de la lutte contre la corruption et a permis certains progrès comme, par exemple, l'adoption d'une loi contre le blanchiment d'argent aux Philippines après l'inscription de ce pays sur la liste noire du Groupe d'Action financière (FATF). Dans d'autres, la réforme a suscité une résistance au niveau local.

Dans certains pays, notamment en Indonésie, aux Philippines et en Thaïlande, la tendance à la baisse de l'activité économique a poussé à la réforme favorable au marché afin de réduire les possibilités de corruption. Dans ces trois pays, des personnalités politiques de premier plan ont été arrêtées sous l'accusation de corruption, mais l'on se demande encore jusqu'où les pouvoirs publics sont disposés à aller dans cette répression.

L'interpénétration depuis toujours des secteurs public et privé dans plusieurs pays de la région crée encore des opportunités de corruption et de résistance à la réforme. Les États peuvent réellement inciter à la réforme de la gouvernance au sein de l'entreprise lorsque l'opposition politique est moins forte comme c'est le cas en Malaisie et à Singapour.

Le renforcement de la lutte anti-corruption à travers la région est consécutif à la croissance économique dont a bénéficié l'Asie du Sud-Est avant la crise financière de 1997. Des années de croissance ont fait émerger une classe moyenne informée qui a naturellement adhéré aux organisations de la société civile qui militent maintenant pour une plus grande transparence et l'obligation de rendre compte. Certes, les pays ont perdu des acquis économiques depuis 1997, mais les coalitions contre la corruption ont gagné en puissance. Néanmoins, de fortes interdictions continuent de frapper les ONG et les médias dans nombre de ces pays. Les tentatives d'introduction d'une législation sur la liberté d'information ont échoué en Indonésie et, à Singapour, le gouvernement a renforcé la réglementation imposée sur l'utilisation de l'Internet.

#### ***Aux niveaux international et régional***

À l'échelle internationale, les initiatives en matière de lutte contre la corruption ont joué un rôle-clé dans l'établissement de l'agenda politique et, dans une moindre mesure, dans les décisions politiques prises dans la région. Parmi ces initiatives figurent le Plan de Lutte contre la Corruption pour l'Asie et le Pacifique de la Banque asiatique de développement/l'Organisation pour la Coopération et le Développement économiques (BAD-OCDE), les diverses initiatives de la Banque mondiale dans la lutte contre la corruption et la poursuite du travail du FATF contre le blanchiment d'argent.

Le Plan d'action BAD-OCDE, adopté à Tokyo en novembre 2001, est destiné à appuyer diverses activités dans le cadre de la lutte contre la corruption au niveau régional. Ce plan prévoit (1) le développement de systèmes efficaces et transparents dans les services publics ; (2) le renforcement des actions contre la corruption et la promotion de l'intégrité dans les opérations commerciales ; et (3) l'appui à la participation active du public. La Banque asiatique de développement et l'OCDE mènent une campagne de collecte de

fonds à l'appui des pays dont les programmes de lutte contre la corruption sont alignés sur ledit Plan.

Pour sa part, la Banque Mondiale a mis au point plusieurs initiatives dans le domaine de la gouvernance et de la lutte anti-corruption au niveau national.

Les organisations internationales veillent également à ce que leurs opérations ne soient pas entachées de corruption.

Le rôle du Groupe d'action financière (FATF) a été mis en évidence ces dernières années. En effet, le groupe a inscrit les Philippines et l'Indonésie sur la liste noire des pays qui ne veulent pas coopérer. Pour retirer son nom de la liste, le gouvernement des Philippines a réuni son parlement en septembre 2001 et adopté, après plusieurs reports, une loi contre le blanchiment d'argent. De même, suite à la pression internationale, la Chambre des représentants indonésienne a adopté, en mars 2002, une tardive loi contre le blanchiment d'argent en Indonésie.

D'autres organisations multilatérales ont contribué à exercer des pressions dans le sens d'une amélioration et de la mise en œuvre des politiques existantes, avec un accent particulier sur la lutte contre la corruption. Les signataires de l'accord de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) sur les marchés publics ont convenu d'adopter des procédures d'attribution des marchés publics, non discriminatoires et transparentes.

D'autres organisations privées internationales ne sont pas restées inactives. Le Conseil économique du Bassin pacifique, par exemple, s'est efforcé d'établir une charte sur les normes de transactions entre les entreprises et le gouvernement. L'efficacité de l'action internationale dépend en partie de la capacité à surmonter les résistances au niveau national.

### ***Au niveau national***

A la suite du ralentissement de l'activité économique mondiale en 2002, l'Asie du Sud-Est a vu son activité économique sombrer à un niveau jamais atteint depuis la crise financière qui a secoué l'Asie en 1997. Dans de nombreux pays, notamment en Indonésie, aux Philippines et en Thaïlande, la crise économique a encouragé l'adoption de réformes politiques et économiques. Pour attirer l'investissement étranger et restaurer la confiance au niveau national, ces trois pays ont entamé une politique de désengagement de l'État. Cette tendance pourrait réduire les possibilités de corruption, quoique le processus de privatisation offre un terrain fertile aux actes de corruption.

En Malaisie, les difficultés économiques semblent avoir incité l'État à aller plus loin dans la réforme des entreprises, tout en combinant protectionnisme avec libéralisation économique. C'est ainsi qu'il a initié une importante restructuration des entreprises appartenant à l'État ou contrôlées par lui, lesquelles

étaient gérées par des hommes d'affaires protégés par la coalition au pouvoir. De même, à Singapour, le ministère des Finances a entamé des réformes portant sur la gouvernance en créant des comités à trois niveaux, chargés d'examiner le cadre juridique et réglementaire des entreprises, la politique de divulgation ainsi que les normes comptables et la gouvernance au sein de l'entreprise.

Réagissant à la situation économique peu brillante, à la pression internationale et pour raviver leur légitimité chancelante ou fragile, plusieurs gouvernements ont affiché une volonté surprenante à pourchasser les « intouchables ». Ainsi, en mars 2002, le président indonésien Megawati Sukarnoputri a fait arrêter et assigner en justice pour corruption Akbar Tanjung, chef de la majorité au Parlement.

Le fils de l'ancien président Suharto, Tommy Suharto, a été également reconnu coupable de l'assassinat d'un juge qui l'avait inculqué pour corruption. En mars toujours, un tribunal de Djakarta a inculqué le gouverneur de la Banque centrale, Syahril Sabirin, pour faits de corruption et l'a condamné à trois années d'emprisonnement. Beaucoup de gens demeurent toutefois sceptiques quant à l'aboutissement de ces actions. D'ailleurs, tout en étant condamné, lui aussi, à trois années d'emprisonnement, Tanjung ne continue pas moins d'exercer la fonction de président du Parlement après avoir fait appel du jugement. D'autre part, une cour d'appel a annulé la condamnation de Sabirin prononcée par un tribunal de première instance.

En Thaïlande, le gouvernement a été frappé de stupeur par la décision prise par la Commission nationale contre la corruption (NCCC) d'entamer une procédure contre le Premier ministre Taksin Shinawatra pour dissimulation illicite d'actifs.

Toutefois, en août 2001, la cour constitutionnelle a, pour des raisons inconnues, cassé le verdict de culpabilité prononcé par la NCCC. Tandis que cet acquittement du Premier ministre plongeait de nombreux observateurs dans la consternation, on ne tarissait pas d'éloges à l'endroit de cette entité nouvelle, la NCCC, qui gardait jalousement son indépendance malgré les pressions politiques.

Dans certains pays, il y a eu peu d'initiatives notables contre la corruption malgré la préoccupation croissante suscitée par ce phénomène. Au Vietnam, le Parti communiste a mené à son terme, un processus de « critique et d'autocritique », mais rien n'indique avec certitude que cette initiative donnera naissance à une politique constructive. Au Laos, on rapporte que les populations dénoncent une augmentation des cas de corruption, ce dont témoignent aussi les signes d'enrichissement de plus en plus apparents chez certains membres influents du parti au pouvoir. À Myanmar, le régime militaire a ordonné, en novembre 2001, le limogeage de deux généraux et de plusieurs

ministres, mais selon les rumeurs, ils ne seraient que des boucs émissaires désignés pour cristalliser les critiques destinées au régime en place.

Les organismes de lutte contre la corruption dont l'action a été couronnée de succès à Singapour et à Hongkong ont été confrontés à des difficultés ailleurs. À Hongkong et à Singapour (voir Annexe II), pays caractérisés par un environnement de bonne gouvernance relative, les organismes de lutte contre la corruption ont réussi leur mission puisqu'ils peuvent compter sur l'efficacité relative de la police, du bureau du procureur et du système judiciaire. Dans les pays où la gouvernance peut être qualifiée de passable à médiocre, comme l'Indonésie et les Philippines, ces organismes sont affaiblis par des attributions conflictuelles et par l'insuffisance des ressources mises à leur disposition, de même que par la fragilité des autres institutions politiques et juridiques.

### *Le secteur privé*

La nature et l'influence du secteur privé dans la région sont liées à la qualité de la gouvernance telle qu'elle existe dans chaque pays. Le secteur privé de Singapour a un comportement conforme à la réglementation, car les mesures d'incitation ou de rétorsion sont claires et appliquées avec rigueur. À l'inverse, en Malaisie, beaucoup d'entreprises qui ont prospéré sont nominatives et de propriété privée mais, à bien des égards, elles restent des « entreprises politiques » qui doivent leur croissance au traitement préférentielle qu'elles reçoivent du parti au pouvoir, quand elles ne sont pas la propriété de dirigeants politiques eux-mêmes.

Aux Philippines et en Thaïlande, le comportement du secteur privé est mitigé, quoique prometteur depuis quelque temps. Avec la démocratisation et la libéralisation survenues depuis la fin des années 1980, les Philippines ont assisté à une expansion du secteur privé et à un désengagement considérable de l'État. La Thaïlande vit une situation analogue, bien que les principaux bénéficiaires de la corruption au niveau de l'État, pendant les années où le pays était contrôlé par l'armée, soient non seulement des intérêts privés, mais également ceux des militaires et des cadres de l'administration. Depuis la crise financière qui a frappé l'Asie, le secteur privé a été davantage épuré et forcé à assurer une bonne gouvernance au niveau de l'ensemble du secteur.

Le secteur privé au Myanmar et dans les économies de transition du Cambodge, du Laos et du Vietnam n'est que le reflet de ce qu'il est dans les pays voisins. Le secteur privé a longtemps été frappé d'illégalité dans les pays dirigés par les régimes communistes. Cette situation tend à changer, quoique lentement. Au Vietnam, un amendement constitutionnel a été adopté en 2001, qui met les entreprises du secteur privé sur le même pied d'égalité que les entreprises du secteur public.

En Indonésie, le secteur privé, qui a été dominé pendant trois décennies par les membres et associés de la famille Suharto, a été affaibli par la crise financière asiatique. Mais les évolutions demandées au sein de l'entreprise par les bailleurs de fonds multilatéraux et les réformateurs nationaux se font par à-coups, car l'organisme chargé de la restructuration, doit faire face à la pression des groupes d'hommes d'affaires qui font intervenir leurs appuis politiques. En août 2001, le ministre de tutelle des sociétés parapubliques a dénoncé la corruption au niveau du processus de privatisation et de restructuration.

Bien que le Parti communiste domine la vie politique au Vietnam, son autorité ne se traduit pas forcément par des réformes effectives. L'obstacle ici, ce ne sont pas les intérêts prédateurs du secteur privé, car le milieu des affaires a encore beaucoup à faire pour affirmer sa présence, mais bien les intérêts de l'État. La résistance à la réforme des entreprises parapubliques continue d'être très forte au sein de l'administration.

Au Cambodge, le secteur privé est à ses premiers balbutiements dans une économie dominée par l'agriculture, mais des études<sup>36</sup> révèlent que les hommes d'affaires versent souvent des pots-de-vin aux fonctionnaires. La faiblesse des institutions cambodgiennes a contribué à remettre en question la capacité de ce pays à instaurer une bonne gouvernance au sein du secteur privé.

Singapour et la Malaisie sont beaucoup mieux placés pour réformer leurs secteurs privés. Le gouvernement de Singapour continue de définir les conditions de son engagement économique grâce à la domination politique du Parti de l'Action populaire (PAP). Aucun défi politique majeur n'est perceptible si l'on se base sur les résultats des élections parlementaires de 2001. Le PAP a remporté environ 75% des suffrages, ce qui, selon le code électoral, l'autorise à détenir 98% des sièges au Parlement. Le gouvernement malais jouit d'une position aussi favorable à faire avancer les réformes dans la mesure où la coalition au pouvoir demeure fermement aux commandes en dépit de quelques incursions de la part de l'opposition.

### ***La société civile***

Sa puissance varie considérablement à travers la région. À Singapour, l'État demeure dominant et non libéral et la société civile relativement faible et marginalisée. Il n'en est pas moins vrai qu'au cours des dernières années, des groupes comme le *Think Centre*, la *Rountable* et le *Socratic Circle* ont activement œuvré à une plus grande ouverture politique, même si la bataille est loin d'être gagnée.

La Malaisie est dirigée par une coalition au pouvoir mais le pluralisme y est plus présent qu'à Singapour. Le gouvernement a récemment eu recours à

des mesures extrêmes à l'égard de l'opposition et des groupes de la société civile, en particulier à la suite des attaques du 11 septembre. Des individus, parmi lesquels des militants des droits humains, ont été détenus aux termes de la loi sur la sûreté intérieure qui autorise une détention pratiquement indéfinie sans procès.

Aux Philippines, la société civile connaît une influence croissante depuis les années 1980. Mais le statut de certaines ONG s'est encore renforcé depuis l'évincement de l'ancien président Joseph Estrada en janvier 2001, épisode au cours duquel les groupes de la société civile ont mené avec succès des campagnes de lutte contre la corruption.

La puissance de la société civile thaïlandaise s'est manifestée à travers le rôle pivot qu'ont joué les ONG dans le processus d'élaboration et d'adoption de la « constitution populaire » de 1997, dont certaines dispositions relatives à la lutte contre la corruption ont été récemment invoquées à l'encontre de la corruption publique. En 2001, les groupes de la société civile se sont mobilisés pour recueillir des signatures afin de contraindre le Sénat à diligenter une enquête sur des hauts responsables du ministère de la Santé, accusés de mauvaise gestion des marchés publics. A la suite de ces investigations, le ministre de la Santé et d'autres hauts fonctionnaires ont été démis de leurs fonctions.

En Indonésie, on assiste à une véritable éclosion de la société civile depuis la chute du régime, suite à la crise financière asiatique. Confrontées à un Etat assailli de problèmes, plusieurs ONG comme *Transparency International Indonésie*, la *Fondation TIFA* et *Indonesia Corruption Watch* ont concentré leurs efforts sur les initiatives portant sur la gouvernance et la lutte contre la corruption.

Au Vietnam, on assiste à l'envol du secteur de la société civile parallèlement au virage amorcé par l'État vers des mécanismes orientés vers le marché et une certaine ouverture politique. Certes, l'espace politique demeure très étroit et n'englobe pas le domaine sensible de la corruption, mais il n'en demeure pas moins que plusieurs ONG se sont impliquées dans des questions touchant à la gouvernance et aux évaluations participatives de la pauvreté.

Au Cambodge, les initiatives de lutte contre la corruption ont été relativement renforcées par la collaboration entre les ONG et les organisations multilatérales. En août 2001, le Centre ONG pour le développement social et la Banque asiatique de développement ont organisé une conférence internationale sur la transparence articulée autour d'un plaidoyer en faveur de la lutte contre la corruption dans la région, y compris le Cambodge. La

conférence s'est illustrée par son évaluation sans détours de la corruption gouvernementale en présence de hauts fonctionnaires.

Au Laos et au Myanmar toutefois, il n'y a guère de place pour la société civile et les perspectives d'émergence d'une coalition pour lutter contre la corruption sont encore incertaines.

Dans certains cas, la société civile rencontre des problèmes dans ses propres rangs, ce qui a pour conséquence, de diminuer sa légitimité et son efficacité. En Indonésie, un des dirigeants de l'ONG *Hipalapa* a été emprisonné sous l'inculpation de détournement de 2 milliards de *roupies* (soit environ 220 000 dollars US) d'une coopérative agricole. On se préoccupe de plus en plus aussi du caractère corruptible des journalistes. Selon une étude réalisée par l'Alliance des journalistes indépendants, en février 2002, 80 à 90 % des journalistes acceptent des pots-de-vin des personnes interviewées en échange de reportages favorables. Aux Philippines, un réseau important d'ONG s'est trouvé mêlé à une controverse après avoir remporté un appel d'offres portant sur des obligations du gouvernement. La raison est que le groupe aurait bénéficié d'un traitement préférentiel compte tenu du fait que son président était la sœur du secrétaire aux Finances.

### Discussion

L'expérience des pays d'Asie du Sud-Est en matière de lutte contre la corruption montre qu'on peut combattre ce fléau. S'il est vrai que l'élimination totale de la corruption dans le monde ne se fera pas d'un coup de baguette magique, des pas décisifs peuvent cependant être faits pour limiter sa propagation et réduire ses effets corrosifs. La lutte contre la corruption est un combat de longue haleine qui, pour être efficace, requiert l'entière participation de tous les secteurs de la société, particulièrement celle de la société civile et du secteur privé, ainsi que celle de la communauté internationale. Aucun gouvernement ne peut espérer mener à bien cette lutte contre la corruption sans le soutien actif et la pleine participation de ses citoyens.

La lutte contre la corruption doit en particulier être institutionnalisée dans la société civile dans son ensemble, ainsi que la transparence, la responsabilité et l'intégrité au sein des organisations locales et internationales.

Le contexte de choc consécutif à la crise financière de 1997, les besoins de capitaux et la pression des investisseurs qui exigent plus de transparence ont été les éléments catalyseurs des réformes politiques et économiques engagées par les dirigeants des pays d'Asie du Sud-Est. L'émergence de la société civile et du secteur privé y a été également pour quelque chose dans cette lutte réussie contre la corruption. L'exemple de Singapour doit inspirer les pays africains dans leur stratégie de lutte anti-corruption. De cette expérience, il ressort que les lois et structures anti-corruption ne sont d'aucune



utilité, s'il n'y a pas derrière, une volonté politique affirmée de la part des dirigeants et de la société civile de lutter contre la corruption.

La lutte contre la corruption doit se mener sur trois fronts,<sup>37</sup> à savoir, l'information, la prévention et la répression.

L'information est essentielle : les entreprises comme les gouvernements bougent quand l'opinion l'exige. Il faut commencer par dissiper les préjugés qui découragent l'action et qui sont du genre :

- la corruption serait inévitable, inhérente à la nature humaine, consubstantielle à certaines civilisations et imposée par la nécessité de sauvegarder des emplois et de boucler les fins de mois de fonctionnaires mal payés ;
- la corruption serait moins dommageable qu'on le dit. « Voyez les dragons d'Asie, corrompus et dynamiques », disait-on jusqu'à la crise de 1997 ;
- la corruption n'aurait pas une ampleur qui la rende insupportable. Là prennent leur sens les indices élaborés par *Transparency International* pour mesurer la corruption « passive » et « active » dans les divers pays et dans divers secteurs : la corruption sévit partout.

La prévention consiste à réduire les occasions de corruption, en organisant le financement de la vie politique, en limitant les interventions administratives, en répartissant les pouvoirs, en gérant avec discernement la sélection, la rotation et la rémunération des personnels. Elle vise aussi à réduire l'attrait de la corruption en supprimant la déductibilité fiscale des pots-de-vin ou leur garantie par l'assurance-crédit.

La prévention consiste d'autre part, à augmenter le risque d'être pris et, pour cela, à faire régner partout la transparence et promouvoir une presse libre. Elle consiste aussi à répandre une culture qui bannisse la corruption et en augmente le coût moral ou politique, en encourageant notamment l'émergence d'une société civile forte. Au-delà du coût moral, il y a le coût pénal, qui passe par une répression efficace, à savoir, colmater d'abord les larges brèches par où s'engouffre la grande corruption, mais ne pas laisser pour autant s'épanouir la petite corruption, qui frappe souvent les plus pauvres et qui se diffuse aisément vers le haut.

La répression repose sur un cadre législatif national. Pour déceler, la déclaration de soupçon est devenue un instrument primordial qui impose d'établir une bonne collaboration avec les professionnels. Pour sanctionner, une magistrature indépendante, intègre, doit être suffisamment dotée en hommes, et des outils juridiques adéquats. Mais l'action répressive s'appuie de plus en plus sur la concertation internationale à travers des initiatives sectorielles.

Toute stratégie de lutte contre la corruption doit engager des actions allant dans les sens :

- d'un engagement sincère et visible de la part des plus hautes autorités du pays à combattre la corruption et qui, en tout état de cause, doivent afficher une tolérance zéro en la matière ;
- d'un changement de politiques qui réduirait la demande en matière de corruption, en instituant des règles transparentes et en réduisant au minimum le pouvoir discrétionnaire accordé à certains agents publics ;
- d'une réduction de l'offre en matière de corruption à travers le relèvement des salaires à la Fonction Publique, en prenant des mesures d'incitation en faveur des agents honnêtes, en instituant des contrôles et des sanctions à l'endroit des agents publics ;
- d'un règlement du problème de financement des partis politiques.

En somme, la lutte contre la corruption va de pair avec des changements notables des politiques existantes, c'est-à-dire une réforme de l'Etat et de son appareil judiciaire, ce qui donnerait une véritable indépendance et un pouvoir réel aux structures anti-corruption mises en place. En outre, la lutte contre la corruption doit allier information/sensibilisation (afin de prévenir) et sanction, le tout dans un contexte où ce sont les premiers responsables du pays, à l'image du modèle singapourien, qui donnent l'exemple. En effet, Singapour a surtout réussi sa politique anti-corruption du fait de l'engagement de ses dirigeants qui ont donné l'exemple d'intégrité à leurs citoyens.

## Conclusion

Cette étude met en exergue le caractère impalpable du fléau des temps modernes qu'est la corruption. En effet, la littérature ne donne aucune définition du phénomène qui fasse l'unanimité. La corruption fait souvent l'objet d'occultation sociale et c'est au détour d'une dénonciation qu'elle s'offre de manière éphémère et partielle à l'appréciation du grand public. Très rares sont les statistiques officielles qui évoquent ce type de phénomène. Mais en tout état de cause, la corruption s'apparente aux infractions telles que le détournement de deniers publics, la fraude, le versement de pots-de-vin, l'escroquerie, le racket, le népotisme, le clientélisme et le trafic d'influence. De ce point de vue, elle n'aurait pas existé dans nos sociétés traditionnelles où même la pratique des cadeaux ne s'assimile pas à de la corruption, mais fait plutôt partie des règles de fonctionnement de la société. Longtemps ignorée par la sociologie, la corruption serait un phénomène des temps modernes lié à l'économie du marché. Abordée sous l'angle de la microsociologie des comportements corrompus, la corruption serait d'abord

le fait de l'individu. S'il est vrai que la simple cupidité des hommes peut favoriser la corruption, force est de reconnaître que c'est le contexte qui explique mieux le phénomène. En effet, perçue comme une manifestation de la mondialisation et de la globalisation de l'économie, la corruption se développe dans les pays où les institutions sont trop faibles pour y faire obstacle, du fait des pressions exercées sur les autres secteurs de la société par l'économie marchande. En somme, la corruption, un fléau contre lequel la lutte sera longue et difficile, fleurit dans le vide institutionnel.

L'expérience des pays d'Asie du Sud-Est en matière de lutte anti-corruption est édifiante. Ces pays sortent d'une corruption endémique, mais ils ont réussi, pour la plupart, à contenir la propagation du phénomène par la ferme volonté politique de leurs dirigeants, à laquelle s'ajoute le dynamisme du secteur privé et de la société civile. Ces pays ont également bénéficié du soutien d'organisations et de structures financières internationales engagées dans la lutte contre la corruption.

### Notes

1. Cité par REN-LAC, 2001, *Morale et corruption dans des sociétés anciennes du Burkina*, p. 30, Collection REN-LAC.
2. Dommel, Daniel, Déjeuner-débat du Club Réalités internationales du 05/12/2000 sur [www.ensmp.fr/~scherer/arri/dommel.html](http://www.ensmp.fr/~scherer/arri/dommel.html).
3. Olivier De Sardan, Discussion du 05/12/01 sur [www.culture.fr/culture/mpe/actualites/doc/bistrot-des-ethnologues.htm](http://www.culture.fr/culture/mpe/actualites/doc/bistrot-des-ethnologues.htm) à propos de « La corruption comme objet anthropologique : études empiriques en Afrique ».
4. Olivier De Sardan, 2001, sur [www.culture.fr/culture/mpe/actualites/doc/bistrot-des-ethnologues.htm](http://www.culture.fr/culture/mpe/actualites/doc/bistrot-des-ethnologues.htm).
5. Tanzi, Vito, 2000, *Policies, institutions and the dark side of economics*, Edward Elgar Publishing Limited.
6. Programme d'action contre la corruption Partie II – Le travail du GMC, sur [www.greco.coe.int/docs/pac/pacf2.htm](http://www.greco.coe.int/docs/pac/pacf2.htm), p.2.
7. Banque mondiale, Rapport de mission au Mali, 2001, p. iv (*Recommandations visant à renforcer le programme anti-corruption*).
8. Enseignant de philosophie à l'UFR/Sciences humaines de l'Université de Ouagadougou.
9. REN-LAC, 2001, *Morale et corruption dans des sociétés anciennes du Burkina*, p. 42, Collection REN-LAC.
10. Dialla, B. Emile, 2003, « Corruption : approche sociologique du phénomène », *CAPES Infos*, n°001, p.12.
11. Pujas, Véronique, 2000, Dénonciation de la corruption et contestation politique en Europe, p. 2 (Article rédigé dans le cadre d'un concours au CNRS).
12. Ibid.
13. La distinction méthodologique entre microsociologie et macrosociologie n'établit pas une dichotomie entre les deux approches qui sont

complémentaires. Elles font toutes référence à la même réalité qui tantôt s'actualise dans l'individuel, tantôt dans le collectif à telle enseigne que « ... les dichotomies individu - société, sujet - objet, et micro - macro ne constituent pas un dualisme, mais une 'dualité' » (Giddens, A., cité par Turner, J. H., 1986, p. 458). Et avec le développement de la sociologie des organisations, qui est une approche intermédiaire, le fait social est compris et analysé à travers le continuum individu - institutions - société. Autrement dit, les individus se rattachent à des groupements partiels ou institutions (famille, groupe de parenté, association, entreprise, classe sociale, clan, gang, etc.) qui eux-mêmes entrent dans la composition de la société globale. Ces distinctions renvoient simplement à des querelles d'école, sinon les trois niveaux du continuum se fondent et se tiennent réciproquement, car ils sont indissolublement liés dans la réalité des choses. Mais en termes d'approche, la macrosociologie reste la plus féconde.

14. Cité par Pujas, Véronique, 2000, Dénouement de la corruption et contestation politique en Europe (Article rédigé dans le cadre d'un concours au CNRS).
15. *Ibid.*
16. Programme d'action contre la corruption Partie II – Le travail du GMC, p. 3, sur [www.greco.coe.int/docs/pac/pacf2.htm](http://www.greco.coe.int/docs/pac/pacf2.htm)
17. Cité par REN-LAC, 2001, Morale et corruption dans des sociétés anciennes du Burkina, p.9, Collection REN-LAC.
18. Dommel, Daniel, 2000, sur [www.ensmp.fr/~scherer/arri/dommel.html](http://www.ensmp.fr/~scherer/arri/dommel.html) .
19. Banque mondiale, Rapport de mission au Mali, 2001, p. 6 (*Recommandations visant à renforcer le programme anti-corruption*).
20. Programme d'action contre la corruption Partie II-Le travail du GMC, sur [www.greco.coe.int/docs/pac/pacf2.htm](http://www.greco.coe.int/docs/pac/pacf2.htm)
21. Dommel, Daniel, 2000, sur [www.ensmp.fr/~scherer/arri/dommel.html](http://www.ensmp.fr/~scherer/arri/dommel.html) .
22. Organisation de Coopération et de Développement économiques.
23. Moreda, Françoise, La diversité de l'Asie, sur <http://perso.club-internet.fr/erra/MOREDA/Geo5e/Asie.html> .
24. Bolongaita, Emil, 2003, Asie du Sud-Est, *Rapports régionaux*.
25. Crouzatier, Jean-Marie, 2002, *Droit et religions en Asie du Sud-Est*, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse.
26. Sur [www.monde-diplomatique.fr/1997/10/CLAIRMONT/9318](http://www.monde-diplomatique.fr/1997/10/CLAIRMONT/9318) .
27. Menguy, Marc, 2001, « Grogne en Asie contre la corruption », *Revue de l'International Herald Tribune*.
28. Dorleans, Bernard, 1998, « La crise économique en Asie du Sud-Est, crise conjoncturelle ou ajustement structurel ? Le cas de l'Indonésie », *Revue de l'Institut des hautes études de défense nationale*, Athéna, n°6.
29. Braguinsky, Serguey, 1996, "Corruption and Schumpeterian growth in different economic environments", *Contemporary Economic Policy*, XIV, 14-25.
30. *Ibid.*
31. Clairmont, F. Frédéric, 1997, « Un modèle de croissance en échec : Typhon financier sur les tigres d'Asie », *Le Monde diplomatique*.

32. Dorleans, Bernard, 1998, « La crise économique en Asie du Sud-Est, crise conjoncturelle ou ajustement structurel ? Le cas de l'Indonésie », *Revue de l'Institut des hautes études de défense nationale*, Athéna, n°6.
33. Clairmont, F. Frédéric, 1997, « Un modèle de croissance en échec : Typhon financier sur les tigres d'Asie », *Le Monde diplomatique*.
34. Jean Paul Pollin, 2002, Professeur d'Économie et Finances de l'Université d'Orléans, dans le cadre d'une conférence publique qu'il a donnée le 10 août 2002 à Ouagadougou sous l'égide du Programme de Troisième Cycle interuniversitaire en économie (PTCI) sur le thème, « Comment analyser les nouvelles crises financières internationales ? ».
35. Bolongaita, Emil (2003) : Asie du Sud-Est, *Rapports régionaux*.
36. Cf. The World Bank, 2000, *Cambodia governance and corruption diagnostic: Evidence from citizen, enterprise and public official surveys*, Washington D.C., The World Bank.
37. Dommel, Daniel, 2000, sur [www.ensmp.fr/~scherer/arri/dommel.html](http://www.ensmp.fr/~scherer/arri/dommel.html).

## Références

### 1) Publications du REN-LAC

- Ren-Lac, 2001, *Le Burkina à l'épreuve de la corruption : Recueil d'articles du REN-LAC parus dans l'Observateur Paalga*, Imprimerie FGZ Trading, Ouagadougou, Burkina Faso, janvier.
- Ren-Lac, 2001, *Morale et corruption dans des sociétés anciennes du Burkina*, Collection REN-LAC, FGT-Trading, Ouagadougou, Burkina Faso, juin.
- Ren-Lac, 2002, *État de la corruption au Burkina Faso*, Rapport 2001, REN-LAC, FGZ-Trading, Ouagadougou, Burkina Faso, avril.
- Ren-Lac, 2002, *Lois contre corruption : Inventaire des dispositions réglementaires et juridiques relatives à la lutte contre la corruption au Burkina Faso*, Collection REN-LAC, Imprimerie JJ, avril.

### 2) Autres ouvrages et articles

- Bailey, Kenneth D., 1987, *Methods of social research*, The Free Press, New York, USA.
- Banque mondiale, 2001, *Recommandations visant à renforcer le programme anti-corruption*, Rapport de mission de la Banque mondiale au Mali en 2001, (Document inédit).
- Bardhan, P. and Mookherjee, D., '2002, Corruption and decentralization of infrastructure delivery in developing countries', (AERC Plenary presentation by Bardhan Pranab, May 26).
- Bolongaita, Emil, 2003, Asie du Sud-Est, *Rapports régionaux* (Article tiré sur Internet).
- Braguinsky, Serguey, 1996, "Corruption and Schumpeterian growth in different economic environments", *Contemporary Economic Policy*, XIV (July), 14-25.
- Clairmont, F. Frédéric, 1997, « Un modèle de croissance en échec : Typhon financier sur les tigres d'Asie », *Le Monde diplomatique*, Octobre.

- Crouzatier, Jean-Marie, 2002, « Droit et religions en Asie du Sud-Est », *Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse*.
- Dialla, Basga Émile, 2003, « Corruption : Approche sociologique du phénomène », *CAPES Infos*, n°001, avril-juin, p. 12.
- Dorleans, Bernard, 1998, « La crise économique en Asie du Sud-Est, crise conjoncturelle ou ajustement structurel ? Le cas de l'Indonésie », *Revue de l'Institut des hautes études de défense nationale*, Athéna, n°6, 2<sup>e</sup> trim.
- Durkheim, Emile, 1960, *Le Suicide*, Paris, PUF, nouvelle édition.
- Giddens, Anthony, 1987, *Sociology: A brief but critical introduction*, Harcourt Brace Jovanovich, Publishers, New York, USA.
- Huntington, P. Samuel, 1968, *Political order in changing societies*, New Haven: Yale University Press.
- Leff, Nathaniel, 1964, "Economic development through bureaucratic corruption", *American Behavioral Scientist*, 8-14.
- Menguy, Marc, 2001, « Grogne en Asie contre la corruption », *Revue de l'International Herald Tribune*, janvier 2001.
- Moens, Frédéric, 2000, Dette et société, le lien social : un jeu d'obligation, Conférences sur la dette, 5 avril 2000, (Tiré sur Internet).
- Moreda, Françoise : La diversité de l'Asie (Article tiré sur Internet).
- Pollin, Jean Paul, 2002, Comment analyser les nouvelles crises financières internationales ? [Conférence publique donnée le 10 août 2002 à Ouagadougou dans le cadre de l'animation scientifique du 8<sup>e</sup> Campus commun des cours à option du Programme de Troisième Cycle interuniversitaire en économie (PTCI)].
- Pujas, Véronique, 2000, Dénonciation de la corruption et contestation politique en Europe, (Article rédigé dans le cadre d'un concours au CNRS, tiré sur Internet).
- Rousseau, Jean-Jacques, 1966, L'Émile ou de l'éducation, Éditions Flammarion.
- Tanzi, Vito, 2000, *Policies, institutions and the dark side of economics*, Edward Elgar Publishing Limited.
- The World Bank, 2000, *Cambodia governance and corruption diagnostic: Evidence from citizen, enterprise and public official surveys*, Washington D.C, The World Bank.
- Turner, Jonathan H., 1986, *The structure of sociological theory*, The Dorsey Press, Chicago, Illinois, USA.

### 3) Sites Internet

- <http://search.msn.fr/results.=Google>
- <http://www.ensmp.fr/~scherer/arri/dommel.htmail>
- <http://perso.club-internet.fr/sergecar/cours/devoir1.htm>
- <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/>
- <http://www.culture.fr/culture/mpe/actualites/doc/bistrot-des-ethnologues.htm>
- [http://www.dial.prd.fr/dial\\_evenements/dial\\_seminaires.htm](http://www.dial.prd.fr/dial_evenements/dial_seminaires.htm)
- <http://www.greco.coe.int/docs/pac/pacf2.htm>

www.transparency.org  
<http://www.cpiib.gov.sg/aboutus.htm>

**Annexe I : L'indice de perceptions de la corruption 2002 de  
*Transparency International*:**

Country Rank	Country	CPI 2002 score	Surveys used	Standard deviation	High-low Range
1	Finland	9.7	8	0.4	8.9 - 10.0
2	Denmark	9.5	8	0.3	8.9 - 9.9
	New Zealand	9.5	8	0.2	8.9 - 9.6
4	Iceland	9.4	6	0.4	8.8 - 10.0
5	Singapore	9.3	13	0.2	8.9 - 9.6
	Sweden	9.3	10	0.2	8.9 - 9.6
7	Canada	9.0	10	0.2	8.7 - 9.3
	Luxembourg	9.0	5	0.5	8.5 - 9.9
	Netherlands	9.0	9	0.3	8.5 - 9.3
10	United Kingdom	8.7	11	0.5	7.8 - 9.4
11	Australia	8.6	11	1.0	6.1 - 9.3
12	Norway	8.5	8	0.9	6.9 - 9.3
	Switzerland	8.5	9	0.9	6.8 - 9.4
14	Hong Kong	8.2	11	0.8	6.6 - 9.4
15	Austria	7.8	8	0.5	7.2 - 8.7
16	USA	7.7	12	0.8	5.5 - 8.7
17	Chile	7.5	10	0.9	5.6 - 8.8
18	Germany	7.3	10	1.0	5.0 - 8.1
	Israel	7.3	9	0.9	5.2 - 8.0
20	Belgium	7.1	8	0.9	5.5 - 8.7
	Japan	7.1	12	0.9	5.5 - 7.9
	Spain	7.1	10	1.0	5.2 - 8.9
23	Ireland	6.9	8	0.9	5.5 - 8.1
24	Botswana	6.4	5	1.5	5.3 - 8.9
25	France	6.3	10	0.9	4.8 - 7.8
	Portugal	6.3	9	1.0	5.5 - 8.0
27	Slovenia	6.0	9	1.4	4.7 - 8.9
28	Namibia	5.7	5	2.2	3.6 - 8.9
29	Estonia	5.6	8	0.6	5.2 - 6.6
	Taiwan	5.6	12	0.8	3.9 - 6.6
31	Italy	5.2	11	1.1	3.4 - 7.2
32	Uruguay	5.1	5	0.7	4.2 - 6.1
33	Hungary	4.9	11	0.5	4.0 - 5.6
	Malaysia	4.9	11	0.6	3.6 - 5.7
	Trinidad & Tobago	4.9	4	1.5	3.6 - 6.9

Country Rank	Country	CPI 2002 score	Surveys used	Standard deviation	High-low Range
36	Belarus	4.8	3	1.3	3.3 - 5.8
	Lithuania	4.8	7	1.9	3.4 - 7.6
	South Africa	4.8	11	0.5	3.9 - 5.5
	Tunisia		4.8	5	0.8 3.6 - 5.6
40	Costa Rica	4.5	6	0.9	3.6 - 5.9
	Jordan		4.5	5	0.7 3.6 - 5.2
	Mauritius	4.5	6	0.8	3.5 - 5.5
	South Korea	4.5	12	1.3	2.1 - 7.1
44	Greece		4.2	8	0.7 3.7 - 5.5
45	Brazil		4.0	10	0.4 3.4 - 4.8
	Bulgaria	4.0	7	0.9	3.3 - 5.7
	Jamaica		4.0	3	0.4 3.6 - 4.3
	Peru		4.0	7	0.6 3.2 - 5.0
	Poland		4.0	11	1.1 2.6 - 5.5
50	Ghana		3.9	4	1.4 2.7 - 5.9
51	Croatia		3.8	4	0.2 3.6 - 4.0
52	Czech Republic	3.7	10	0.8	2.6 - 5.5
	Latvia		3.7	4	0.2 3.5 - 3.9
	Morocco	3.7	4	1.8	1.7 - 5.5
	Slovak Republic	3.7	8	0.6	3.0 - 4.6
	Sri Lanka	3.7	4	0.4	3.3 - 4.3
57	Colombia	3.6	10	0.7	2.6 - 4.6
	Mexico		3.6	10	0.6 2.5 - 4.9
59	China		3.5	11	1.0 2.0 - 5.6
	Dominican Rep.	3.5	4	0.4	3.0 - 3.9
	Ethiopia	3.5	3	0.5	3.0 - 4.0
62	Egypt		3.4	7	1.3 1.7 - 5.3
	El Salvador	3.4	6	0.8	2.0 - 4.2
64	Thailand	3.2	11	0.7	1.5 - 4.1
	Turkey		3.2	10	0.9 1.9 - 4.6
66	Senegal		3.1	4	1.7 1.7 - 5.5
67	Panama		3.0	5	0.8 1.7 - 3.6
68	Malawi		2.9	4	0.9 2.0 - 4.0
	Uzbekistan	2.9	4	1.0	2.0 - 4.1
70	Argentina	2.8	10	0.6	1.7 - 3.8
71	Cote d'Ivoire	2.7	4	0.8	2.0 - 3.4
	Honduras	2.7	5	0.6	2.0 - 3.4
	India		2.7	12	0.4 2.4 - 3.6
	Russia		2.7	12	1.0 1.5 - 5.0
	Tanzania	2.7	4	0.7	2.0 - 3.4
	Zimbabwe	2.7	6	0.5	2.0 - 3.3



Country Rank	Country	CPI 2002 score	Surveys used	Standard deviation	High-low Range
77	Pakistan	2.6	3	1.2	1.7 - 4.0
	Philippines	2.6	11	0.6	1.7 - 3.6
	Romania	2.6	7	0.8	1.7 - 3.6
	Zambia		2.6	4	0.52.0 - 3.2
81	Albania		2.5	3	0.81.7 - 3.3
	Guatemala	2.5	6	0.6	1.7 - 3.5
	Nicaragua	2.5	5	0.7	1.7 - 3.4
	Venezuela	2.5	10	0.5	1.5 - 3.2
85	Georgia		2.4	3	0.71.7 - 2.9
	Ukraine		2.4	6	0.71.7 - 3.8
	Vietnam		2.4	7	0.81.5 - 3.6
88	Kazakhstan	2.3	4	1.1	1.7 - 3.9
89	Bolivia		2.2	6	0.41.7 - 2.9
	Cameroon	2.2	4	0.7	1.7 - 3.2
	Ecuador		2.2	7	0.31.7 - 2.6
	Haiti		2.2	3	1.70.8 - 4.0
93	Moldova	2.1	4	0.6	1.7 - 3.0
	Uganda		2.1	4	0.31.9 - 2.6
95	Azerbaijan	2.0	4	0.3	1.7 - 2.4
96	Indonesia	1.9	12	0.6	0.8 - 3.0
	Kenya		1.9	5	0.31.7 - 2.5
98	Angola		1.7	3	0.21.6 - 2.0
	Madagascar	1.7	3	0.7	1.3 - 2.5
	Paraguay	1.7	3	0.2	1.5 - 2.0
101	Nigeria		1.6	6	0.60.9 - 2.5
102	Bangladesh	1.2	5	0.7	0.3 - 2.0

Source : [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

## Annexe II : Le Bureau d'investigation sur des faits de corruption de Singapour

Après l'indépendance en 1965, les nouvelles autorités politiques ont pris sur eux l'engagement de donner l'exemple en matière d'intégrité et de tracer la voie à suivre pour tout agent public. La loi anti-corruption était régulièrement révisée afin de s'assurer que les contrevenants seront effectivement punis et que la corruption ne paye pas. Aujourd'hui, Singapour est l'un des rares pays au monde où la corruption est maîtrisée. Cela est dû :

- à la volonté politique des dirigeants qui sont déterminés dans leur combat contre la corruption ;
- à l'adéquation des lois anti-corruption du pays suffisamment sévères pour dissuader tout recours à la corruption ;
  - au réel pouvoir accordé à la structure d'investigation qui a les coudées franches pour traquer les corrompus quel que soit leur statut ou leur origine ;
  - à l'opinion publique qui n'accepte pas la corruption comme mode de vie.

La structure de lutte anti-corruption s'appelle **Bureau d'Investigation sur des Faits de Corruption** (CPIB en anglais). Il s'agit d'une structure indépendante qui mène des enquêtes et vise à prévenir la corruption dans les secteurs public et privé de Singapour. Créé en 1952, il détient son pouvoir d'investigation de la Loi préventive de la Corruption (Chapitre 241). Le bureau est dirigé par un directeur qui rend compte directement au Premier ministre. Le bureau a la responsabilité de sauvegarder l'intégrité du service public et encourager des transactions sans corruption dans le secteur privé. Il est aussi chargé de signifier les cas avérés de corruption aux différents départements ministériels pour des prises de sanction. Le bureau a un pouvoir étendu pour enquêter sur tout fait de corruption. Le bureau joue également un rôle de prévention en révisant les méthodes de travail et les procédures dans les différents départements ministériels afin d'identifier les faiblesses qui peuvent favoriser la corruption, et proposer aux différents responsables les corrections nécessaires. En outre, le bureau organise régulièrement des séminaires et des conférences pour sensibiliser les agents publics, particulièrement ceux en contact direct avec le grand public, sur les méfaits de la corruption et les précautions à prendre pour l'éviter. Le credo du bureau est : **Combattre la corruption à travers une action rapide, sûre, ferme mais juste !** Les attributions du bureau consistent à :

- recevoir les plaintes et enquêter sur les faits de corruption ;
- enquêter sur les comportements à relent de corruption de la part d'agents publics ;
- prévenir la corruption en examinant les pratiques et les procédures dans l'administration publique afin de minimiser les opportunités de corruption.

Source: <http://www.cpib.gov.sg/aboutus.htm>



*Afrique et développement*, Vol. XXXI, No. 1, 2006, pp. 150–167  
© Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en  
Afrique, 2006 (ISSN 0850-3907)

## **Football malgache féminin : un exotisme genré ? Étude de cas d'une association locale**

Stéphane Héas,\* Dominique Bodin,\*  
Luc Robène\* & Adelin Jude\*\*

### **Résumé**

Le football adulte féminin existe à l'état embryonnaire à Madagascar alors même que son existence est très récente et demeure très minoritaire dans nombre de pays occidentaux. Cette apparition exotique interroge dans un contexte international sportif, et plus largement politique, favorisant la parité tout en maintenant largement une domination masculine. Le football malgache devient une focale soulignant les rapports de genre et les résistances aux changements corporels, par conséquent culturels entre hommes et femmes, mais également entre les femmes.

### **Abstract**

In Madagascar, adult female football exists at the embryonic stage, while it has only appeared recently in some Western countries, and is practiced by a minority in such countries. Such appearance of female football draws curiosity in an international context dominated by sports and politics, which promotes parity while largely maintaining male domination. Madagascar thus focuses on gender relations and resistance to body and cultural changes between men and women, but also between women.

### **Introduction**

La création d'une association féminine à Madagascar proposant, entre autres du football, constitue-t-elle une rupture potentielle et, peut-être, significative

---

\* Maîtres de Conférences en Sociologie, Histoire

\*\* UFR STAPS de l'Université de Rennes 2 Chercheurs au Laboratoire d'Anthropologie et de Sociologie (LAS), EA 2241, au Laboratoire Didactique et Expertise en Activités physiques et sportives (DEAPS).  
Respectivement président et membres de l'Association de Recherche sur l'Individualisation symbolique (ARIS)

des rapports de genre dans cette aire culturelle ? Que peut-elle nous apprendre du fonctionnement local, des relations sociales, et notamment corporelles, malgaches ? En effet, la pratique féminine du football était jusqu'en 2000, date de création de l'association étudiée, largement l'apanage des hommes et des élèves, plus rarement des femmes même s'il existait, au moins, depuis la Première République les bases pour une telle pratique.

Cette bizarrerie exotique (d)étonne d'autant plus lorsque les analyses sociologiques indiquent que cette pratique féminine demeure embryonnaire dans de nombreux pays où le football, lui-même (dans sa version masculine), est largement implanté et reconnu, voire est devenu la pratique sportive dominante (Héas *et al.* 2004). C'est pourquoi l'existence même larvée du football féminin au milieu de l'océan indien peut surprendre. Nous allons tenter de préciser cette apparente inversion culturelle en mettant en exergue trois phénomènes : d'une part l'interdépendance entre le contexte (social, politique, économique et culturel) et les paramètres individuels des femmes porteuses du projet associatif sportif mais également culturel et professionnel. D'autre part, les multiples formes de rapports de pouvoir entre hommes et femmes, mais aussi entre les femmes dans ce cadre malgache local. Pour enfin, conclure par l'analyse de la structure associative et les possibilités d'évolution du statut de chaque femme par son intermédiaire.

Ce terrain poursuit notre réflexion sociologique sur les rapports de genre dans les situations largement défavorables aux joueuses dans les sports de tradition masculine comme le football et le rugby (Héas *et al.* 2004 ; Héas, Bodin 2003 ; Héas, Bodin 2001). Elle s'inscrit plus largement dans la cadre de l'analyse sociologique de situations marginales et/ou dominées articulant les acquis de l'interactionnisme symbolique et de la *figurational theory* (Becker 1985 ; Elias, Scotson 1997 ; Héas *et al.* 2003). Nous avons montré à la fois la prégnance de la domination masculine avec ou sans violences perpétrées qu'elles soient physiques ou davantage symboliques, mais aussi que ces situations objectivement au désavantage des jeunes filles et des femmes permettaient des possibilités de réactions féminines dans ce milieu masculin majeur dans certaines occasions particulières comme les troisième mi-temps ou les fêtes sportives. Ces analyses permettent d'éclairer la complexité des rapports entre hommes et femmes, et souvent les multiples violences produites dans et par le sport, sans oublier les ségrégations sportives arc-boutées sur les orientations sexuelles (Bodin, Debarbieux 2003 ; Bodin *et al.* 2004 ; Héas *et al.*, *en cours*).<sup>1</sup> Ici, nous tenterons de répondre à des questions complémentaires comme : quels types de femmes sont susceptibles d'initier une telle rupture et dans quel contexte ? Ou bien, quelles femmes intègrent l'association et quelles sont les conditions « à remplir » pour accéder, par voie de conséquence, à la pratique du football ?

### Méthodologie et matériaux

En dehors des investigations sociologiques et ethnologiques sur le sol européen (rapport au Conseil de l'Europe pour les questions de la violence), national, et plus particulièrement breton (rapport à la Ligue de Bretagne de football concernant la féminisation), deux études sur des terrains africains ont été menées : l'une dans un village du haut Niger, l'autre dans une commune malgache (Jude 2003 ; Jude 2004). Cette dernière étude de terrain a été réalisée au cours de l'année 2004 dans une commune faisant partie d'un réseau de gros bourgs ruraux que nous nommerons *Ambohimasina* pour maintenir, un tant soit peu, l'anonymat des populations enquêtées. Il s'agissait au-delà de l'enquête socioethnologique de poursuivre des relations de soutien et de mobilisation sociale dans le cadre d'une organisation de développement local. La population étudiée rassemble deux groupes de femmes en situation de couple ou ayant été en situation de couple, âgées de 25 à 55 ans. Le premier se compose des membres de l'association féminine *Fikambanan'ny Vehivavy Eto Ambohimasina* (FIVEA), dont un sous-groupe est celui des pratiquantes de l'activité football auquel nous accorderons une attention particulière. Le deuxième groupe est constitué de femmes non adhérentes qui ne pratiquent donc pas le football féminin puisque l'association est l'unique structure où il est possible de participer à l'activité de manière organisée (de même que du basket-ball ou du volley).

La pratique d'un football féminin inorganisé, pratique « sauvage » ou « informelle » dans le jargon de la sociologie des sports existant peu ici comme ailleurs (Héas, Saïdi 2000). Nous avons choisi de confronter les données concernant les adhérentes par rapport aux non adhérentes, de même que le groupe de pratiquantes par rapport aux non pratiquantes afin de repérer les structures efficaces pour accéder à l'association et qui plus est, à un football féminin adulte visible. La démarche méthodologique visait à recueillir les points de vue des femmes concernant l'association, la pratique sportive, ainsi que la répartition des tâches et des pouvoirs au sein de leur foyer. Pour certaines enquêtées, nous avons eu recours au soutien d'une traduction en direct : potentiellement cette intermédiaire a pu filtrer consciemment ou non les informations. En répétant systématiquement les mêmes interrogations et demandant des précisions pour chaque réponse apportée nous pensons avoir réduit le plus possible ce biais.

Nous nous appuyons sur 13 entretiens de membres de l'association (6 femmes « pauvres » et 7 femmes « aisées », cf. *infra*) ainsi que 9 entretiens de femmes non adhérentes à l'association (5 femmes « pauvres » et 4 femmes « aisées »). Ces verbatim sont complétés par l'analyse de 20 questionnaires remplis par les membres de l'association, et une observation armée : carnet ethnographique, photographie des femmes interviewées à leur demande mais

aussi en action footballistique, séquence vidéos lors des réunions et de l'unique entraînement, la pratique du football étant momentanément interrompue dans cette localité aux moments des deux périodes du terrain).<sup>2</sup> Nous qualifions d'une manière simplificatrice d'un côté les femmes « pauvres » et de l'autre, les femmes « aisées ». Ce sont deux groupes reconnus par les membres de l'association, même s'il s'agit par souci d'objectivité de ne pas adhérer naïvement aux catégories des enquêtées (Latour 1995). Cette partition sociale est vécue directement par les femmes lorsqu'une membre déclare par exemple au cours d'un entretien en face à face :

Non, il n'y en a que deux groupes séparés dans l'association à ce que je vois, parce qu'il y a le clan des marchandes et des institutrices disons des employées, des gens plutôt aisés, et ceux qui sont les moins aisés de la commune.

Cette catégorisation est reliée à la vie quotidienne de chaque femme, en fonction de son mode de vie concret. Pour la majorité des ménages de la commune et des communes aux alentours, il est lié au travail de la terre toujours important pour chacune.

*Ambohimasina* se situe sur les hautes terres de Madagascar, à une centaine de kilomètres au sud de la capitale Antananarivo. La commune comptait près de 24 000 habitants en 2002. Ils se situaient pour plus de 7 000 d'entre eux dans le chef-lieu communal, ce qui correspond à un peu moins d'un tiers de la population totale considéré comme citadin. En effet, le chef-lieu est le seul village de la commune alimenté en électricité, possédant des bornes fontaines d'eau potable ainsi que des liaisons téléphoniques *via* satellite. La totalité des infrastructures de santé et d'enseignement, ainsi que la majorité des commerces y sont situés. Cette répartition géographique des personnes et des services est importante puisqu'elle va être globalement sur-déterminée et renforcée par la répartition des capitaux culturels et économiques pour reprendre une terminologie bourdieusienne. En effet, la mairie évalue à 85 % la population active<sup>3</sup> exerçant dans le secteur primaire (petits exploitants, et surtout journaliers agricoles). Le secteur industriel étant quasiment inexistant, le reste de la population se partage entre les commerçants et les fonctionnaires. Nous retrouvons par conséquent un panorama social globalement dichotomique, avec 85 % de la population habitant essentiellement en zone rurale possédant les plus faibles capitaux économiques et culturels de la commune et de part leur (r)attachement direct au travail de la terre ; et le groupe « aisé », constitué d'une minorité sociale composée quasi exclusivement de citadins exerçant dans le commerce ou la fonction publique, rassemblant l'essentiel des capitaux économiques et culturels valorisés. Ces deux catégories, pauvres et aisés, se retrouvent au sein de

l'association. Ces dernières sont souvent propriétaires terriennes lorsque les premières travaillent directement le sol et les produits agricoles. Reste un attachement commun et identitaire à la terre des ancêtres (*tanindrazana*) chez ces deux catégories polarisées ici.

Les rapports hommes/femmes dans la commune sont dominés par un modèle traditionnel qui se caractérise par plusieurs principes : d'une part la fixité des domaines, les femmes s'occupent de la gestion du foyer et des enfants tandis que l'homme travaille (aux champs ou ailleurs) et prend les décisions dans le foyer ou du moins possède « *la dernière parole* ». Ensuite, celui de la fécondité, le taux de natalité moyen de la commune avoisine les 6 enfants par femme, mais de forts écarts existent entre les foyers (les ménages ruraux possédant une moyenne nettement supérieure aux citadins). Enfin, celui de la décision masculine : les relations sociales s'organisent autour des paroles des hommes couplés au respect de l'ancienneté. Ainsi, la vie du foyer est traditionnellement réglée par la parole de l'homme, tandis que les *ray-aman dreny*, les aînés ayant démontré une certaine sagesse, régissent la vie communautaire. Ils assurent la « petite » justice et organise la vie sociale de leur quartier (*Fokontany*).

### **Le football féminin malgache : entre initiatives locales et nationales**

Notre première interrogation concerne la relation entre le contexte dans lequel émerge ce mouvement féminin surprenant d'un point de vue de la sociologie des sports avec les caractéristiques des femmes porteuses du projet initial.

L'idée de mettre sur pied une association uniquement féminine provient du pouvoir national en place à l'époque prolongeant sur le terrain la « *politique nationale de promotion de la femme, pour un développement équilibré homme/femme* »<sup>4</sup> En pratique, cette évolution contextuelle se traduit par l'attribution de subventions étatiques, non plus par l'intermédiaire de la commune, mais directement aux groupements ou associations. La création de structures entièrement féminines étant fortement encouragée par les acteurs locaux (ici, le maire, devenu depuis député). L'idée fut alors relayée/dynamisée par un groupe de femmes issues essentiellement du milieu de l'enseignement qui s'occupa de la diffusion de l'information<sup>5</sup> du projet de création d'une structure féminine *via* leurs réseaux de connaissance, mais également avec l'appui de la mairie en organisant des réunions d'explicitation de leur projet. L'association voit ainsi le jour en mai 2000 et comporte alors 42 membres. Les activités retenues sont prioritairement le football féminin (activité inexistante jusqu'alors de manière organisée et compétitive pour les femmes de la commune, seules quelques élèves de sexe féminin ont pu pratiquer lors

des cours d'éducation physique et sportive), l'échange de compétences entre les membres (sous la forme de cours à thèmes où les adhérentes identifiées comme expertes dans un domaine comme la santé, la cuisine, la couture... partagent leurs connaissances aux autres adhérentes) ; ainsi que les activités environnementales (activités de reboisement et des nettoyages divers dans la commune) et sociales (concernant la gestion et la tenue d'un foyer). Ces dernières semblent essentielles à prendre en compte suivant en cela la logique éliassienne de recherche de prestige corporel, par conséquent groupal et culturel à partir des manières de table et de la gestion de soi notamment (*cf. infra* ; Elias 1973).

Les activités de l'association symbolisent une double rupture : la première avec l'entrée des femmes dans des domaines jusqu'alors masculins, ici les « sports de tradition masculine » (Davisse, Louveau 1998). L'aspect fortement énergétique et les contacts rugueux inhérents à l'activité aujourd'hui inquiètent (les hommes et les femmes) comme d'autres activités corporelles par le passé susceptibles de perturber ou altérer les fonctions de reproduction lorsque des jeunes filles ou des femmes s'y adonnent (Bodin, Héas 2002 ; Cahn 1995). Le phénomène des rumeurs accentue ces craintes plus ou moins confirmées :

il y en a (des joueuses) qui ont eu des problèmes au moment de l'accouchement, ou bien elles ont fait des fausses couches, mais ça, c'est la sage femme qui peut expliquer mieux sans doute (...) Dès qu'elles sont enceintes, elles ne jouent plus. Mais ça réagit quand même. Pas beaucoup, mais il y en a.

(adhérente de 30 ans, particulièrement assidue au football et pratiquante quotidienne de footing ; elle a connu l'association par l'intermédiaire de la femme du médecin libre de la commune).

En outre, la tenue vestimentaire de jeu (short et maillot, par conséquent découvrant les jambes et les bras) est plus ou moins explicitement un frein à l'adoption de cette pratique par les jeunes filles et les femmes malgaches. La honte est souvent évoquée au début de la pratique pour s'estomper progressivement pour celles qui perdurent dans l'activité et surpassent cette difficulté première. Ce sont les principaux points de débats entre les protagonistes sur la question du football féminin, ici comme ailleurs puisque nous avons pu le montrer également dans un village du Haut Niger (Jude 2003). Dans ce cas, la prégnance d'une religion musulmane ultra orthodoxe sert de prétexte normatif à l'interdiction de certains comportements féminins.

À Madagascar, les influences des autres religions monothéistes peuvent compliquer ces résistances, nous ne développerons pas ici ces oppositions entre protestantisme et catholicisme non spécifiquement investigués. Néanmoins, l'éthique du travail intramondain et l'ascèse des premiers et la



plus ou moins grande dévalorisation du corps des seconds contribuent sans doute à moduler les résistances ou acceptations d'une pratique comme le football sur ce sous continent. Les protestantes sont à la fois plus nombreuses et dirigent l'association. Suivant les réponses collectées sur place, les protestantes valorisent l'esprit de compétition (« c'est toujours pour gagner contre les adversaires », *dixit*), mais aussi les conseils prodigués par l'entraîneur. Lorsque les footballeuses catholiques, minoritaires, soulignent le plaisir de jouer ensemble, de partager : « c'est l'effort d'apprendre à ceux qui ne savent pas encore et puis d'avoir la tolérance, la patience pour celles qui savent déjà. »

La seconde rupture relève de la coupure symbolique du monde féminin habituel et notamment associatif puisqu'il n'existait jusqu'alors que des groupements entièrement féminins autour des « objets traditionnellement féminins » comme la couture ou la confection de broderie et rabanes. Cette division du travail n'est pas neuve ni particulière à cette aire culturelle, nous avons pu analyser ses implications en France dans des sections scolaires fortement stigmatisées proposant ce même type d'activités aux jeunes françaises en rupture de banc scolaire (Héas 1991).

La création de l'association avec les perturbations engendrées a été rendue possible par la conjonction de deux éléments qui forment un système interdépendant. Comme nous venons de le voir, le climat politique national favorable (relayé par l'autorité politique locale) et l'appui des acteurs locaux vont venir s'articuler avec des paramètres individuels particuliers des femmes porteuses du projet.

Ces femmes exercent dans l'enseignement après avoir suivi des formations dans les grandes villes malgaches. De plus, elles sont fonctionnaires ce qui leur assure une stabilité financière, ainsi qu'un emploi du temps fixe, les incitant à développer des facultés d'organisation sur le même modèle. Enfin, elles habitent le chef-lieu communal et leurs revenus relativement élevés leur permettent d'avoir accès à la télévision et de se rendre régulièrement à Antananarivo, soit, d'avoir une certaine ouverture sur le monde. Ces paramètres individuels permettent entre autres la divulgation de l'information ainsi que la rédaction des statuts, de même que les nombreuses démarches au sein de toute la province pour officialiser les activités de l'association. En résumé, la rupture genrée en tant que première association uniquement gérée et composée de femmes, résulte d'une adéquation entre un contexte relativement favorable avec des porteuses susceptibles de saisir cette opportunité.

### **Une association accessible ou insidieusement sélective ?**

Quelles femmes intègrent l'association ? L'association est depuis sa création ouverte à toutes les femmes de la commune sans aucune restriction. Pourtant, nous retrouvons une différence quantitative significative entre la composition sociale de la commune et celle de l'association.

L'association se répartie en 2004 pour les 76 adhérentes entre 42 femmes issues de milieu défavorisé, les rurales, et 34 femmes aisées. Il faut noter une évolution au cours des quatre années avec l'introduction progressive des premières. Nous allons expliciter cet écart à travers deux phénomènes que sont les résistances masculines et le filtrage par les femmes elles-mêmes.

### **Les résistances masculines... à l'indépendance féminine**

Les femmes de l'association se considèrent globalement en rupture par rapport aux autres femmes de la commune ; rupture repérée grâce à plusieurs points du questionnaire et lors des entretiens évoquant le rapport à la tradition à travers l'attention, notamment corporelle, à soi. Les membres portent aussi bien des jupes qui est l'habit traditionnel que des pantalons, beaucoup plus modernes. Au chignon traditionnel peuvent se substituer les cheveux laissés libres, et la posture lors de la photographie (une mise en scène est souvent observée), ainsi que les réflexions des membres vis-à-vis des proverbes malgaches caractérisant les rapports de genre.

D'une manière plus synthétique, trois paramètres significatifs viennent éclairer cette première rupture principale. En effet, nous avons observé que toutes les femmes membres de l'association sont caractérisées par trois éléments les différenciant des autres femmes de la commune :

- la femme « possède » l'aval du mari ou est en situation particulière avec son mari (absences répétées, « *abandonnée* » par leur mari ou veuve),
- leur couple possède une répartition des tâches non fixiste,
- la pratiquante maîtrise sa sexualité.

Rappelons qu'ici nous nous intéressons exclusivement aux femmes et non aux jeunes filles. Les réactions de l'entourage à la pratique footballistique adulte et féminine sont parfois rudes :

C'est le foot qui a fait parler les gens ! Entre nous on se disait, quelle idée que, une femme, à leur âge, d'aller courir sur le terrain et chacune d'entre elles passe dans nos discussions : une telle attend un enfant et voilà elle court encore au terrain (...) les hommes, ils acceptent plus facilement si ce sont des jeunes filles qui jouent au foot. Mais pour les mères de famille vraiment, ce n'est plus leur place, en tant que mère de famille, de jouer au

foot. Qu'elles restent spectateurs ! (femme non adhérente, non pratiquante habitant à 30 mn de la localité principale, 50 ans, 10 enfants... son mari a joué au FB par le passé.)

L'aval du mari constitue un premier indicateur limitant, hormis pour les femmes dont le mari est souvent absent, ou « *abandonnée par son mari* » ou veuve (1/6<sup>e</sup> des cas). Le second est relatif à la répartition des tâches et des pouvoirs dans le ménage. Les conjoints dont la femme est adhérente s'organisent indépendamment de la tradition. Ainsi, on peut observer de manière générale un fonctionnement par consensus mutuel au niveau des décisions à prendre, une participation relativement équitable dans les revenus du foyer et une entraide dans les tâches ménagères. Certains couples ont même opéré un renversement des domaines traditionnels : l'homme gère l'espace du « dedans » tandis que la femme a la charge du « dehors ».

Mon mari m'aide beaucoup. Trop même, c'est lui qui range la maison, c'est lui qui fait à manger, c'est lui qui arrange tout. Et puis, quand il est absent, il est pas très content parce que je ne fais pas comme lui et il dit que ça se voit qu'il était absent parce que du coup la maison n'est pas bien arrangée. Il fait même la lessive. Il fait tout à la maison : ménage, lessive, il fait à manger aussi (*Et ses copines, elles ont dit quoi... ?*) Non, elles ne disent rien, c'est moi qui gère l'argent. Quand il revient de son travail, il me donne l'argent et c'est moi qui tiens la gestion. Et quand il y a des décisions à prendre, nous discutons mais, c'est pas lui qui tranche ni moi, nous arrivons à un consensus. (adhérente FIVEA, commerçante en légumes).

Enfin, le cadre dans lequel évolue la sexualité des femmes malgaches est composé de deux sphères qui cohabitent tant bien que mal. D'une part un rapport traditionnel avec l'influence des religions qui encouragent les naissances, mais aussi le recours aux médecines profanes (sorcellerie et autres rites) qui prodigue aux femmes des remèdes divers pour améliorer la fécondité ou le bon déroulement des grossesses.<sup>6</sup> D'autre part, un rapport « moderne » autour de la médecine allopathique avec les centres de santé publique notamment. Les membres utilisent soit des méthodes de contraception (planning familial), soient des contraceptifs. L'écart observé entre les 6 enfants par femme de moyenne communale par rapport aux 3 enfants par adhérente entérine ces différences dans la mesure où le facteur économique n'est pas limitant, en lui-même, puisque la distribution de contraceptifs, ainsi que les séances de planning familial, sont gratuits. Les femmes aisées sont plus éloignées d'une structuration traditionnelle du couple et possèdent donc de façon générale plus souvent ces trois paramètres que les femmes plus pauvres, accédant ainsi plus aisément à l'association, par conséquent à la pratique sportive.

Néanmoins, les femmes des milieux défavorisés peuvent développer des stratégies pour contraindre leur mari et configurer ainsi leur couple vers l'acquisition des paramètres précédents. La traduction des propos d'une femme rurale souligne ce point :

Mon mari a dit : « Quand même, c'est pas ta place d'aller jouer au foot ». « Non, moi j'ai besoin de faire quelque chose pour moi, pour m'entretenir. Mon corps a besoin de ça. Alors, je sens le besoin, donc je ferai ». A la fin il a accepté.

Pour faire évoluer l'avis de leur mari récalcitrant, les femmes développent des stratégies afin d'imposer une contrainte, un changement dans les habitudes et les « manières d'être » habituelles du couple. Ces perturbations ont pour fonction de montrer l'importance de la femme et de ses actions dans le couple (Simmel 1989). La « sphère du dedans » se trouve être l'espace privilégié de l'application de ces contraintes en faisant varier les charges habituelles de la femme (les enfants, les corvées, la cuisine...), mais également ce qui se partage comme la sexualité ou ce qui est visible socialement (habillement, présentation de soi). Néanmoins, le facteur sexualité reste moins malléable puisque la prise de contraceptifs est dépendante de la volonté masculine. Attribuables uniquement aux femmes mariées, l'homme doit donner son accord pour que la femme puisse en bénéficier. La levée de ces contraintes a pour conséquence d'augmenter progressivement le domaine des possibles de la femme. L'entrée dans l'association et la pratique sportive deviennent davantage légitimes, c'est-à-dire qu'ils seront soutenus par des structures « officielles » comme la mairie et personnelles comme l'accord du mari. Ce double soutien procurera symboliquement le droit de participation, affirmant la validité du sens donné par la femme procurant ainsi la reconnaissance de ses attentes et intérêts. À partir de cette capacité de rétorsion la femme dispose d'une « adaptation dans le moule offert » pouvant, selon nous, être étendu à une augmentation relative de ce moule sur un temps relativement long et avec l'utilisation de contraintes adaptées et répétées (Héritier 1996). L'adhérente aura donc lutté dans un premier temps en tant que personne avec son mari et plus généralement contre l'environnement (les femmes du quartier par exemple), avant de pouvoir adhérer à une lutte collective tacite *via* l'association. En effet, l'adhésion à l'association analysée constitue une rupture par rapport à l'associatif féminin existant et un empiètement sur les domaines traditionnels masculins. Avec et autour du football, les adhérentes prennent des décisions, se réunissent pour discuter de problèmes communaux affectant plus généralement ou spécifiquement les femmes... elles deviennent, pour ainsi dire, davantage citoyennes.

Néanmoins, la domination masculine représente une toile de fond omniprésente puisque l'ensemble des paramètres évoqués renvoie à la structuration du couple (Bourdieu 1998). La présence significative de femmes où le mari est peu présent ou absent vient confirmer cette prégnance du rôle de l'homme dans la définition du couple et de ces activités.

### **Le filtrage féminin**

Le deuxième facteur explicatif principal concerne le filtrage féminin. L'encodage, c'est-à-dire le marquage symbolique des valeurs accolées à l'association, est proche des valeurs représentatives des minorités sociales (Loirand, 1989). Il provoque deux phénomènes : une auto-exclusion des femmes dominées/*Outsiders* et une limitation imposée par les femmes dominantes/*Established* dans l'association (Elias, Scotson 1997).

L'identification des porteuses du projet aux minorités, ainsi que le fossé observable entre la composition sociale de la commune et celle de l'association ont, semble-t-il, provoqué un phénomène de retrait chez les femmes plus pauvres qui vont alors s'exclure d'elles-mêmes. Une femme explique ainsi :

C'est pas tellement du racisme mais plutôt des complexes par rapport aux fonctionnaires, et puis les gens ruraux, ils ne sont pas du tout pareils. Au point de vue habits, au point de vue présentation. Les fonctionnaires, ils se présentent bien, et les femmes rurales, elles sont très simples donc c'est ça qui empêche un peu les autres femmes à rentrer, les femmes rurales sont battues moralement en pensant que nous on est à la campagne et puis elles, elles sont toutes fonctionnaires. Elles sentent qu'elles ne vont pas trop trouver leur place.

Ces femmes majoritaires en nombre, mais minoritaires dans l'encodage associatif développent des complexes d'infériorité renforcés par les avis globalement négatifs de la population envers certaines activités de l'association comme la pratique du football féminin.

Les activités laissent également transpirer ces valeurs « hautes », « bourgeoises ». Le choix du football féminin n'est pas neutre, il signifie clairement que les femmes désirent pratiquer une activité pour elles-mêmes même si une logique de rapport à l'autre est sous-jacente lorsqu'elles soulignent qu'elles pratiquent le football pour « leur ligne », i.e. pour affiner leur silhouette :

On veut aussi être des femmes à jour, à la mode (...) c'est aussi pour conserver la taille parce que nous sommes très grosses, l'exercice physique avec le football permet d'avoir la taille fine.

(Adhérente FIVEA, femme d'un chef administratif).

Cette exigence normative corporelle se double de prescriptions en termes de savoir-vivre au sein de l'association : comment recevoir des invités, mettre la table, réaliser telle recette, etc. Ce contrôle de soi et des autres participe du prestige octroyé par les activités FIVEA. Le football semble alors cristalliser ce prestige gagné sur soi et les autres. Ce modèle civilisateur semble très différent de ce que nous avons analysé en France, et plus particulièrement chez les joueuses françaises (Héas 2005 ; Héas *et al.*, 2004). Surtout il ne correspond pas à la logique généralement développée par les populations rurales malgaches. De même qu'une activité de « loisir » plurielle, le reboisement de la commune ou l'organisation de sessions de nettoyage semblent assez loin des préoccupations des 60% de personnes qui cherchent quotidiennement du travail afin de subvenir aux besoins de leurs familles (parmi les 85 % de ruraux de la commune et donc des 55% de femmes rurales adhérentes).

En bref, l'image développée par l'association ainsi que ces choix d'activités répondent plus aux attentes des femmes issues des minorités sociales dominantes/*Established* que des femmes dominées/*Outsiders*. La préférence accordée par l'association aux activités distinctives comme le reboisement ou les activités sportives, ainsi que le peu de « cours » organisés lors de ces quatre années d'existence, plébiscités préférentiellement par les femmes rurales, corroborent cet encodage dominant.

### **Vers une association œcuménique ?**

L'association comporte un bureau composé de dix femmes élues par les membres tous les quatre ans comportant les fonctions habituelles de présidente, vice-présidente, trésorière, conseillère.

Le bureau décide des orientations de l'association, gère les comptes et l'investissement de l'argent. À cette instance décisionnelle s'ajoutent les membres, au nombre de 64 en mars 2004. Depuis sa création, le bureau est uniquement composé de femmes issues des minorités sociales, commerçantes ou fonctionnaires (*Established*). Le fait le plus marquant est le renouvellement par vote à main levée de l'intégralité de ce bureau en 2004, alors que 42 votantes sont issues de milieu défavorisé et qu'elles ne possèdent aucune représentante dans l'instance décisionnelle. Les dominantes imposent leurs valeurs aux dominées qui, en les intériorisant, deviennent les artisans de leur propre domination (Bourdieu 1998). Au sein de cette association, les manières d'être et de se présenter tel que l'habillement, la façon de s'exprimer, de se tenir, de se comporter en société... viennent définir ce qui va être accepté par l'ensemble des membres comme la « femme idéale ». Tout se passe comme si (*ceteris paribus*), les femmes pauvres acceptaient ce projet en laissant les rôles de l'association aux seules femmes issues des minorités sociales le

justifiant par « *On va voir ce que les membres du bureau vont faire d'abord* ». Mais par quel subterfuge les femmes aisées arrivent-elles à contrôler l'association ?

Les femmes aisées qui occupent une position dominante au sein de l'association vont utiliser le socle symbolique de la domination masculine (Héritier 1996 ; Balandier 1974) et le réintégrer au sein de leur structure afin d'asseoir leur position dominante. Prenons un exemple. L'homme représente dans le foyer traditionnel l'instance décisionnelle, celui qui clôt la discussion en imposant son point de vue, ce qu'évoque les proverbes malgaches en usage : « l'homme est la tête de la femme » ou encore « la femme est comme un fil accroché à une aiguille. » L'homme décide donc de la vie du foyer et la femme accomplit en quelque sorte les travaux d'entretien du foyer que sont les corvées d'eau, de bois, les lessives, la cuisine et l'éducation des enfants. L'homme n'accomplissant habituellement aucune tâche manuelle dans l'espace du « dedans », l'espace du foyer.

Cette partition des rôles couplant l'homme à la tête et la femme aux bras va être réinvestie par les femmes aisées au sein de l'association. Nous l'avons dit, le bureau (c'est-à-dire le travail intellectuel) est exclusivement composé de femmes aisées. Les tâches manuelles, tels que le reboisement, le désherbage, globalement tout ce qui touche au travail de la terre est « réservé » implicitement aux membres proches du monde rural.

Quand il y a des fêtes à faire, ce sont celles qui sont responsables, celles qui sont en tête qui sont là. Mais quand il faut travailler, par exemple pour le reboisement, à ce moment-là elles pensent (les dirigeantes) à toutes les membres. Quand il y a des questions d'argent, pour les dépenses aussi, ce sont les têtes qui sont entre elles. Alors les membres, elles sont là pour aller planter des arbres, pour courir sur le terrain et puis, quand il y a du travail à faire quoi, on pense à elles. Mais sinon, on ne les considère pas trop.

Une membre aisée ne pouvant plus travailler pour raison de santé (cancer du sein) confirme également la faible participation des femmes aisées au travail manuel. L'observation lors d'une séance de plantation de fleurs d'ornementations a confirmé ce point. La doyenne de l'association revenant sur cet événement :

Il y en a qui peuvent très bien travailler et puis si vous avez entendu, j'ai dit quelques mots en Malgache « et bien essayez de travailler un petit peu toutes parce qu'on vous filme ! » Et bon, elles se sont toutes mises à travailler, (...) Mais comme vous l'avez vu, il y a certaines qui n'osaient pas travailler, toucher la terre comme on dit.

Cette grammaire symbolique va être étendue par certaines femmes aisées qui sont allées pendant la journée de la femme le 8 mars 2002—pendant que l'association accomplissait une séance de reboisement — au bar tenu par le couple d'une des membres FIVEA pour boire de l'alcool. Elles ont ensuite poursuivi par un « *tapage nocturne* » selon les mots employés par un témoin oculaire. Il faut ici noter que les femmes malgaches boivent très peu d'alcool en général, activité traditionnellement masculine, de même que le tapage nocturne après une soirée arrosée (Héas, Bodin 2003). Le noyau dur de l'association a condamné ces actions en considérant que ce n'était pas « *une attitude de femme responsable* », en l'occurrence ici des femmes commerçantes. La perte de contrôle de soi par l'alcool devient stigmatisante pour les *Established*, symbole d'une dégradation sociale possible, d'une perte de prestige potentiel...

C'est pourquoi, « il y a lieu d'étudier tous les modes de dressage, d'imitation et tout particulièrement ces façons fondamentales que l'on peut appeler le mode de vie, le modus, le tonus, la « matière », les « manières », la « façon » » (Mauss 2003). Ces manières renvoient aux différents rapports au monde, aux choses et aux autres, soit deux logiques polaires.

La première logique concerne un mode de vie basé sur un rapport temporel lié à l'immédiateté, aux instants courts, et préférentiellement basé sur le couple coûts économiques/profits économiques. Cette logique se retrouve selon une approche probabiliste, plus souvent chez les femmes pauvres.<sup>7</sup> Elles désirent en effet intégrer l'association afin de recevoir quelque chose de substantiel afin de le rapporter dans leur foyer, c'est-à-dire pour leurs proches comme l'expose la doyenne de l'association :

Parce qu'au début comme je vous l'ai dit, elles s'attendaient à quelque chose. Elles sont pauvres quoi! Elles s'attendaient à avoir quelque chose comme ça. Mais comme on a rien donné encore. Beaucoup sont parties de l'association. (Mais elles attendaient quoi ?) De l'aide comme je vous l'ai dit. De l'argent proprement dit. De l'argent pour acheter du raphia, pour pouvoir vivre mieux quoi. Elles attendaient directement de l'argent. C'est ça qu'elles attendaient.

Soit que la pratique d'une activité physique leur procure un bienfait supplémentaire pour améliorer leur niveau de vie. Une femme rurale s'explique :

Je trouve vraiment que le foot, c'est bien pour moi parce que c'est un exercice physique qui est très bien pour moi Au niveau santé. Santé et énergie (...) pour pouvoir transporter le fumier quoi. Parce qu'après, je peux transporter le fumier sans sentir la fatigue. (Donc, c'est pour pouvoir mieux travailler ?)



Pour mieux travailler. Pour entretenir mes forces pour pouvoir faire mon travail.

L'intérêt de cet extrait réside dans la continuité possible pour cette femme entre la pratique sportive et son quotidien. Elle ne sera pas la seule à évoquer ce transfert de robustesse et de résistance footballistique dans l'accomplissement des tâches journalières. C'est en effet en terme de réinvestissement de l'amélioration de son potentiel physique que cette femme situe l'intérêt de sa pratique. L'amélioration de son potentiel physique pourra en effet améliorer son travail et ainsi être susceptible d'améliorer ses revenus. Globalement, l'ensemble des données relatives au groupe de femmes pauvres met en lumière ce point essentiel : l'intérêt de la pratique se situe en continuité par rapport à leur rôle de femme, de mère, puisque l'investissement dans la pratique pourra être revalorisé en profits économiques. Il faut alors resituer cette logique en fonction de leurs activités principales autour de l'accomplissement de tâches physiques, comme les lavandières par exemple. Le corps est l'outil de travail principal de ces femmes conditionnant ainsi les moyens de subvenir aux besoins du foyer.

La seconde logique rassemble un mode de vie où l'échelle temporelle peut être de longue durée comme le reboisement ou le nettoyage de la commune et une diversification du rapport coûts économiques/profits économiques vers les profits physiques, sociaux, symboliques et de distinction (Bourdieu 1979 : 18-19). Trois femmes aisées lors d'un entretien collectif exposent une même logique pratique : « *c'est pour tenir la forme, la ligne et puis... pour se mélanger avec d'autres femmes dans les autres communes.* »

En comparaison de la femme précédemment citée dont les intérêts pour la pratique sportive résidaient dans la liaison entre la pratique et son quotidien laborieux, ces femmes aisées mettent l'accent sur les ruptures que la pratique du football leur procure. L'association semble correspondre à un espace coupé de leur foyer où elles se retrouvent uniquement entre femmes : « *(sinon) les hommes, comment dirais-je, les hommes nous perturbent toujours.* » Ces femmes aisées peuvent alors s'occuper d'elles-mêmes, de leur corps et affirmer leurs centres d'intérêts. C'est également le moyen de quitter l'espace de vie habituel pour voir autre chose. L'association représente pour ces femmes aisées une sorte de laboratoire où elles peuvent expérimenter et construire des comportements en dehors de la pression du foyer et du mari, mais également se mêler aux femmes des autres milieux, avec les rapports de pouvoir que l'on a exposé.

L'implication au sein de l'association possède donc une multiplicité d'interprétations liée essentiellement aux modes de vie. Les femmes plus pauvres opèrent davantage selon une logique de continuité de leur rôle dans

le quotidien, tandis que les femmes aisées désirent la rupture avec ce qu'elles vivent habituellement :

Changer de vie c'est à dire changer de la monotonie de la vie quotidienne ! Parce que, en général, une femme malgache fait tout dans le ménage. Et bien si elles entrent dans l'association, elles pourront (...) elles auront un peu de temps libre pour discuter avec leurs amies ou pour faire du sport, de se sortir de chez-soi quoi !

### **Une sociologie plurielle pour des footbals pluriels...**

Les porteuses du projet associatif issues des minorités sociales étaient-elles indispensables pour créer la rupture possible dans ce contexte donné ? L'initiative étatique aurait-elle été suffisante ? Par quels autres relais sur le terrain que les femmes aisées ?

Toutes les femmes ne peuvent accéder au mouvement, en raison des résistances masculines liées essentiellement au respect de la tradition et au surplus de pouvoir accordé à l'homme dans la société malgache. L'image véhiculée par l'association renforce ce clivage entre les catégories sociales. Ces deux facteurs peuvent être contrés par quelques femmes usant de leurs capacités d'adaptation et utilisant un projet pluriel comme vecteur de changement dans leur vie personnelle et conjugale.

Les femmes au sein de cette association locale pourtant réduite ne forment pas un mouvement unitaire. Des rapports de pouvoir existent entre elles, s'articulant autour d'un réinvestissement de la grammaire symbolique homme/femme. La cohabitation au sein de l'association et lors des différentes activités n'estompent pas, loin s'en faut, les différences. La pratique de coopération exigée par le football ne semble pas non plus limiter sensiblement ces différences de statut, si ce n'est la division du travail. Les périodes de jeu et d'entraînement au jeu apparaissent trop restreintes et circonscrites pour bouleverser les rapports sociaux en dehors du terrain. Au final, il reste que cette association représente une borne temporelle d'évolution des rapports de genre tout en maintenant une hiérarchie entre les femmes de cette commune. Se pose toujours le problème initial des porteuses de projet.

Nous avons montré l'importance du système mais également la place de l'acteur social qui peut adapter, si ce n'est déformer le contexte, et plus largement le système dans lequel il s'insère, par la signification qu'il lui accorde. C'est pourquoi il s'avère nécessaire d'articuler différents paradigmes sociologiques : normatif et structurogénétique, mais aussi interactionniste et éliasien. Nous aboutissons à la mise en place d'un axe paradigmatique original : l'individualisation symbolique démontrée sur d'autres terrains récemment, notamment celui de l'immigration en France (Héas *et al.* 2005).

Selon lui, dans certaines situations de contraintes fortes (domination, stigmatisation, etc.), ce type d'initiatives engage une efficacité symbolique particulièrement individualisante. Dans ce processus, le dominé devient, un temps, ce que nous pourrions appeler un « Petit Singulier »... pour compléter d'autres analyses (Heinich 1999). Les femmes pauvres dans ce cas précis sont susceptibles de prendre une place qu'elles n'ont pas dans les autres secteurs de la vie malgache. Dès lors, la confrontation/interaction associative dans un contexte, lui-même, évolutif peut encourager à la marge les déformations du système, c'est-à-dire la création de ruptures et d'évolutions du statut de la femme par l'action de toutes les femmes.

### Notes

- 1 Étude de cas de la fédération homosexuelle française (soumis actuellement à *Recherches féministes*).
2. 15 jours en juillet 2003 et cinq semaines en février/mars 2004.
3. Plan communal de développement, 2000.
4. Ministère de la population, de la condition féminine et de l'enfance, 2000.
5. Nous le verrons d'une manière très imparfaite, en tous les cas, intéressée.
6. Caractérisés de callipédies.
7. La notion de castes est contenue dans l'origine sociale des personnes : les malgaches procèdent à une forte dévalorisation des descendants des esclaves, repérables à leur couleur de peau plus foncée et leurs cheveux crépus, ce qui conduit à considérer que les distinctions de castes sont de façon tacite contenues dans l'origine sociale évoquée ici. Les femmes plus « noires » font parties des catégories nommées ici pauvres/rurales.

### Références

- Becker, H., 1985, *Outsiders*, Paris, Métailié.
- Bodin, D., Robène, L., Héas, S., 2004, *Sports et violences en Europe*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, août, 249 p. (disponible en anglais, avril, 2005).
- Bodin D., Debarbieux E., 2003), « Révéler l'impensable ? Ou la question de l'homosexualité masculine dans le sport de haut niveau ». In : D. Bodin (dir.), *Violences et sports*, Paris, Édition Chiron, pp. 161-172.
- Bodin D., Héas S., 2002, *Introduction à la sociologie des sports*, Paris, Édition Chiron, janvier, 252 p..
- Bodin D, Héas, S., 2001, « Violences et supportérisme », université d'été UFOLEP-USEP, Carcans Maubuisson, 3, 4 et 5 juillet.
- Bourdieu, P., 1998, *La domination sociale*, Paris, Seuil.
- Bourdieu, P., 1979, *La distinction. Critique sociale du jugement*. Paris, Éditions de Minuit.
- Cahn, S. K., 1995, *Coming on strong ; Gender and Sexuality in Twentieth-Century Women's Sport*, London, The Free Press.

- Davisse, A., Louveau, C., 1998, *Sports, école, société. La différence des sexes : féminin, masculin et activités sportives*, Paris, L'Harmattan.
- Elias, N., Scotson, J. L., (1997). *Logiques de l'exclusion*, Paris, Fayard.
- Elias, N., 1973, *La civilisation des mœurs*, Paris, Calmann-Lévy.
- Héas S., 2005, « Normes ». In : B. Andrieu (dir.), *Le dictionnaire du corps*, Paris, Éditions du CNRS, octobre.
- Héas, S., Bodin, D., Robène, L., Chavet, M., Aït Abdelmalek, A., 2005, « Les Vietnamiens en France : essai d'analyse de l'évitement *versus* du dévoilement stigmatisants par la pratique sportive », *Migrations et société*, vol. 17, n°97, janvier, pp. 105-122.
- Héas, S., Bodin, D., Amossé, K., Kerespars, S., 2004, « Football féminin : "C'est un jeu d'hommes" », *Cahiers du Genre*, n°36, pp. 185-203.
- Héas, S., Bodin, D., 2003, « La fête sportive : essai de compréhension chez les footballeuses et les rugbywomen », *Le Détour (ex-Histoire et Anthropologie)*, nouvelle série, n°2, 2e semestre, Strasbourg, pp. 79-92.
- Héas, S., Bodin, D., El Ali, M., Régnier, P., 2003, « Les autocontraintes aujourd'hui : essai d'application à la relaxation, aux arts martiaux et au marathon ». In : Y. Bonny, J.M., De Queiroz, et Neveu, E., *Norbert Elias et la théorie de la civilisation : lectures et critiques*, Rennes, PUR, pp. 229-248.
- Héas, S., Saïdi, Th., 2000, *Rapport d'enquête auprès de 309 associations sportives rennaises : profils des pratiquants, emplois offerts et utilisations des équipements*, U.F.R.A.P.S./Office des sports de Rennes, juin.
- Héas, S., 1991, « Quels projets pour les jeunes filles en Mobilisation Crédit Formation Individualisé (CFI) ? », maîtrise en Sociologie, UFR Sciences sociales, Nantes.
- Heinich, N., 1999, *L'épreuve de la grandeur*. Paris, La Découverte.
- Héritier, F., 1996, *Masculin/féminin. La pensée de la différence*. Paris, Odile Jacob.
- Jude, A., 2004, *Le football féminin dans la commune d'A. : une naissance sous conditions* (dir. Y. Léziart, S. Héas), mémoire de DEA STAPS, UFRAPS de Rennes 2/Université de Nantes, juin.
- Jude, A., 2003, *Étude de la scolarisation avec EPS en Afrique subsaharienne : le cas des Monts Bagzam, région de l'Aïr, nord Niger*, UFR APS de Rennes 2 (dir. S. Héas), mémoire de maîtrise Éducation et motricité, juin.
- Latour, B., 1995, *La science en action. Introduction à la sociologie des sciences*, Paris, Gallimard/Folio/essais (tr. fr. de Science in Action. How to follow Scientists and Engineers through Society, 1987, Harvard University Press, traduit par M. Biezunski).
- Loirand, G., 1989, « De la chute au vol, genèse et transformation du parachutisme sportif », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°79.
- Mauss, M., 2003, *Sociologie et anthropologie*, Paris, PUF.
- Simmel, G., 1989, « La coquetterie », *Philosophie de la modernité*, Paris, Payot, pp. 205-229.



*Afrique et développement*, Vol. XXXI, No. 1, 2006, pp. 168–184  
© Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en  
Afrique, 2006 (ISSN 0850-3907)

## **Zouglou et réalités sociales des jeunes en Côte d'Ivoire**

Raoul Germain Blé

### **Résumé**

D'où vient cet attrait des jeunes pour la musique zouglou ? Des politiciens, des médias tout puissants, des entreprises du show-business qui inculquent aux jeunes une musique bêtifiante ? N'est-ce pas là réduire les jeunes à une masse amorphe, livrée pieds et bras liés aux chiens de garde du capital ? Ce texte propose une autre explication : la jeunesse, en Côte d'Ivoire, n'est pas une mais bien multiple et différenciée. Elle n'est pas seulement objet mais bien aussi sujet. Elle n'est pas toujours irresponsable comme on voudrait le faire croire. Bien au contraire, elle propose avec force des modèles culturels élaborés à partir de sa propre expérience quotidienne. Les styles musicaux, dont le zouglou en particulier, en font partie. Le zouglou chante ce que vivent les jeunes ivoiriens, ce qu'ils attendent de la société, ce qu'ils contestent.

### **Abstract**

How can the youth's crave for Zouglou music be accounted for ? Why are politicians, the almighty media, and the entertainment industry all inculcating the youth such stupid music? Aren't they leading the youth to being passive? Aren't they handing them over to the watchdogs of capital? This text is offering a different explanation. In Côte-d'Ivoire, there is no one single youth; there are rather multiple and differentiated youth. It is not only an object, but also a subject. It is not always irresponsible, as some think. On the contrary, it strongly designs cultural models drawn from its own daily experience. Musical styles, such as Zouglou are part of these models. Zouglou music reflects the life of young Ivoirians, what they expect from the society, and their claims and contestations.

### **Introduction**

Sous la houlette du Président Houphouët-Boigny, de 1960 à 1980, le miracle ivoirien a positionné la Côte d'Ivoire comme pays nanti et prospère

---

\* Enseignant-Chercheur, UFR Information, Communication et Arts, Université de Cocody, 11 BP 43 Abidjan 11, Côte d'Ivoire. Email : bleraoulgermain@yahoo.fr

dans la sous région d'Afrique francophone de l'ouest. Le pays est alors le premier producteur mondial de café et cacao, attirant tous les ressortissants des pays voisins, à la recherche de l'eldorado. A cela s'ajoute l'importante aide publique que la France, ex-puissance tutélaire, octroie à ses protégés d'Afrique, dont la Côte d'Ivoire en est le grand bénéficiaire. Grâce, également, aux accords de coopération, des fonds sont dégagés pour créer, dynamiser et entretenir les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'agronomie, de la défense et de la sécurité.

Malheureusement, dès la fin des années 1980, les spécialistes de la Côte d'Ivoire ironisent en disant que le fameux miracle ivoirien a fait place à un mirage. Dans le même ordre d'idées, Judith Rueff (2004 : 16) écrit : « à partir de 1980, le vent de prospérité va tourner. La vitrine du libéralisme en Afrique, tant vantée sur les bords de la Seine, se fendille. Dix ans plus tard, le bel héritage est dilapidé ... La baisse des cours du cacao, conjuguée à un endettement massif, plonge le pays dans une crise dont il ne sortira pratiquement plus. Lentement, mais sûrement, le niveau de vie baisse, la pauvreté grignote. Le dieu cacao, adulé pendant vingt ans, semble avoir tourné le dos au pays de l'éléphant. De 1980 à 1990, c'est-à-dire en une décennie, le miracle s'est éclipsé. »

La Côte d'Ivoire en est à ce point quand les effets conjugués des frustrations et des tensions sociales ont définitivement scellé son sort. Dans le même contexte, la fin de la guerre froide et surtout le discours de François Mitterrand à La Baule en 1990 ont bouleversé la géopolitique habituelle. Les Africains ont saisi cette occasion pour réclamer à leur tour le multipartisme et la démocratie. À en croire l'éminent professeur de philosophie à l'Université de Cocody à Abidjan, Yacouba Konaté (2000 : 780) : « en Côte d'Ivoire, comme partout en Afrique, les étudiants furent les fers de lance de cette contestation. Cette position d'avant-garde leur attira les foudres du pouvoir ... La plupart des corps de métiers saisirent l'occasion pour secouer le joug des syndicats uniques qui, pendant trente ans, les bâillonnèrent. » Le mécontentement était général si bien que le président Félix Houphouët-Boigny, fragilisé, autorisa le multipartisme le 30 avril 1990. Le phénomène zouglou a donc vu le jour dans cette période très mouvementée de contestation socio-politique. Il s'agit d'un contexte national dominé par des crises successives tant sur les plans politique, économique, social que culturel.

Sa naissance ayant donc coïncidé avec le multipartisme, il en a gardé un ton de liberté à travers des thèmes qui ont pris sur les réalités sociales quotidiennes. Cette prise de conscience des jeunes « zougloumen » montre que le système qui régit la société ivoirienne d'alors ne parvenait pas à servir l'intérêt général de tous les citoyens, en particulier des jeunes. Le zouglou se positionna alors comme une réaction à l'ordre ancien. Dans le même ordre

d'idées, le professeur Adom Marie Clémence de l'Université de Cocody à Abidjan (2000: 50-51) écrit : « chaque hivernage ayant sa moisson de pluies et de vents spécifiques, une autre forme de poésie apparaît autour des années 90 et tente de prolonger cela sous une forme autre, surprenante par sa déviance créatrice, mais surtout merveilleuse d'une conscience nouvelle. » Deux ans plus tard, à la suite de Marie Clémence Adom, Yacouba Konaté fixe complètement la date et l'origine du zouglou (2002: 796) : « rejeton de la crise universitaire, sociale et politique qui, en 1990, secoue la Côte d'Ivoire entière, le zouglou est une création musicale des étudiants en révolte contre la société ... »

Nous ajouterons qu'au départ, musique des étudiants, le zouglou a été très tôt et rapidement récupéré par d'autres jeunes non universitaires, issus des milieux défavorisés des dix communes d'Abidjan, voués au « silence social ».

Ville métropole et capitale économique, suscitant mille rêves et mille excès, Abidjan ne pouvait qu'être le lieu de naissance des premières positions contre cette fatalité sociale que représentent les difficultés de vie d'une cité urbaine où accourent toutes les populations venues de l'intérieur et des pays environnants.

Tout l'intérêt de notre recherche est de mettre en évidence les logiques à l'œuvre (dans le zouglou) dans la compréhension d'un mouvement originellement contestataire et les enjeux liés à ce phénomène de société. Cela commande de poser un certain nombre de questions : qui sont les acteurs du zouglou ?

Comment cette musique à laquelle personne n'accordait de chance au départ a pu s'imposer en Côte d'Ivoire et sur le marché africain ? Quelle est l'idéologie qui la soutient ? L'argent est-il le seul facteur qui détermine les orientations des thèmes abordés ?

L'objectif de ce travail est d'analyser l'impact de cette nouvelle expression des jeunes dans une société, sans cesse, en mutation. Comme tous les « champs » de recherche, celui du zouglou connaît des luttes pour le contrôle des influences entre ceux qui y voient l'expression positive d'un phénomène de société et ceux qui en ont une vision très négative.

Notre hypothèse est simple : montrer que les opinions qui avancent que le zouglou n'est ni musique, ni littérature reconnue, ni produit marchand lucratif sont aveuglées par des préjugés non fondés. Le zouglou comme phénomène de société est vécu comme facteur d'une prise de conscience des jeunes et comme facteur d'appartenance sociale et identitaire.

### **Cadre théorique et données du problème**

Sur le plan théorique, notre travail se situe globalement dans le cadre de l'analyse des discours et de la communication (Burger Marcel 1999 et

Filliettaz Laurent 2001). Cette analyse souligne le caractère évolutif, historique et social déjà proposé dans une perspective langagière dans les travaux de Mikhaïl Bakhtine (1984) puis développé dans une approche sociologique par Juergen Habermas (1987). À ce titre, on insiste à la suite des travaux de Yacouba Konaté (2002) et de Goffman Erwing (1973) sur la détermination réciproque et continue des comportements des acteurs en présence. Cependant, en amont de l'interaction, on suppose dans le cadre de notre étude que les chanteurs et les producteurs du zouglou mobilisent une conscience intériorisée et supposée partagée avec les consommateurs de ce produit. Comme ces messages émanent dans et par ces chansons, on peut faire l'hypothèse que leurs contenus fournissent un accès aux « contrats » qui définissent les enjeux et les modes de participation de chacun (Marcel Burger 2004).

Les chansons sont intéressantes en tant qu'elles permettent d'expliquer clairement l'expression d'une jeunesse qui se « réveille » en même temps que le multipartisme en Côte d'Ivoire. En aval, on peut avancer à la suite d'Alphons Silbermann (1981) que les problèmes posés par ces jeunes ivoiriens, composante du système social, sont enrichissants pour une réflexion dans le champ des sciences sociales du point de vue des relations entre chansons zouglou et changement social en Côte d'Ivoire.

Le chercheur se trouve alors incontestablement devant des tâches d'une grande importance sociale, économique, politique et culturelle. En Amérique du Nord, au Japon, en Inde, en Corée du Sud et en Europe de l'Ouest, cela est reconnu depuis de nombreuses années, si bien que les recherches sur la communication, la culture en rapport avec le changement social jouissent d'un soutien financier. Malheureusement, on ne peut dire la même chose en Afrique où l'on préfère acheter des armes de guerre que de financer un projet de recherche. En Côte d'Ivoire, les Enseignants-Chercheurs ont 150.000 F CFA par an, soit 230 Euros, comme prime de recherche. Les questions de la culture et de la communication imposant à la fois un cadre pluridisciplinaire et une approche systémique, nous nous sommes enfin intéressés à l'École de Palo Alto (1968) pour comprendre l'analyse fonctionnelle de la culture zouglou.

Le zouglou est exemplaire au moins pour deux raisons assez nettes : d'abord, comme moyen de communication de masse, les thèmes concernent à la fois la construction de l'opinion publique ; ensuite, il est essentiel de tenir compte aujourd'hui de sa dimension marchande. Une exigence économique qui détermine alors la forme et le contenu en imposant un genre attractif, voire racoleur pour (se) vendre à un plus grand nombre de consommateurs. Ainsi considérées à la fois comme entreprises commerciales (P. Flichy 1980) soumises aux lois du marché et parallèlement comme



pourvoyeuses de messages à visée civique, les productions «zougoutiques» se trouvent contraintes par des exigences complexes souvent contradictoires. Dans ce sens, nous faisons l'hypothèse que les chansons qui font l'apologie de certaines personnalités de la scène politique et celles à thèmes civiques sont révélatrices de ce double fonctionnement. Il y a là un discours hybride relevant en même temps d'une attitude professionnelle (commerciale) et d'un comportement citoyen (institutionnel). La dimension marchande fait naturellement intervenir les médias audiovisuels pour faire connaître les produits au plus grand nombre aussi bien dans l'espace public que privé (Habermas 1978) .

On peut conclure cette sous-partie avec Patrick Charaudeau (2001: 8-13) que les chansons citoyennes ont un lien avec le monde politique en général, alors que les discours professionnels s'ancrent dans le monde des affaires et plus globalement dans la sphère privée de l'entreprise.

### **Cadre méthodologique**

Notre approche méthodologique a porté sur l'écoute d'une discographie importante, comme base de notre corpus. Toutefois, pour les besoins de l'étude, nous nous permettrons de citer tout titre évocateur, susceptible d'éclairer notre démarche. Pour analyser cette abondante discographie, nous avons procédé à une gestion thématique du contenu des chansons, plus sommaire qu'une analyse sémantique. Nous avons ainsi opté pour une grille d'analyse permettant de lire les thèmes ayant un impact sur la société. Dans ce sens, l'accent a été mis sur les chansons se rapportant aux angoisses (chômage, pauvreté), aux revendications des jeunes (justice, égalité), à celles concernant leurs dérives (prostitution, VIH/SIDA, délinquance, dépravation, insouciance, etc), puis à celles qui portent sur leur prise de conscience citoyenne (patriotisme, paix, réconciliation, etc) et enfin à celles évoquant les réalités spécifiques de la Côte d'Ivoire profonde (sorcellerie, tribalisme, xénophobie, guerre, méchanceté, etc).

Notre observation nous a permis de faire émerger des thèmes récurrents que nous avons regroupés en fonction de la catégorie à laquelle ils se rattachent. Les groupes ainsi formés représentent des groupes d'informations spécifiques correspondant à l'expression des caractéristiques de l'environnement zougoutique».

Nous avons lu les productions journalistiques ivoiriennes sur la question. Quelques unes sont intéressantes parce qu'elles indiquent clairement l'origine du zouglou et les conditions de sa naissance. Mais il faut noter que la plupart n'était pas de taille à fournir des informations sérieuses pour un travail universitaire. En revanche, les œuvres de quelques universitaires sur le sujet nous ont aidé à comprendre les enjeux et l'idéologie du zouglou.

On peut citer par ordre chronologique Marie Clémence Adom (2000 : 52), Blé Raoul Germain (2000 : 4), Yacouba Konaté (2002 : 777-796), BOA Thiémélé Ramsès (2003:67-77) et enfin Sery Bailly (2003: 147-160). Les références complètes de ces publications sont indiquées dans la bibliographie qui accompagne ce travail. Ce qui frappe le plus à la lecture de ces différents textes, c'est la multiplicité des angles d'approche : sociologique, psychologique, littéraire, philosophique, politique, historique, et économique. Cette multidisciplinarité s'enrichit d'une pratique interdisciplinaire ayant au moins l'avantage de permettre des analyses portant sur des phénomènes d'ensemble aussi variés que possible. De ce point de vue, le phénomène zougloutique se présente alors à l'observateur avisé comme multiforme, dégageant ainsi plusieurs aspects qui constituent un tout intégré. Par exemple, c'est avec une approche «bourdieusienne» que Konaté Yacouba s'est intéressé au zouglou en observant de manière pertinente son origine, ses produits et sa pratique ; Adom Marie-Clémence en a dégagé une véritable lecture esthétique, légitimant ainsi le zouglou en lui reconnaissant des critères de poéticité. Quant à Boa Thiémélé Ramsès, il situe sa démarche dans la dynamique de l'ivoirité pour enraciner le zouglou comme culture identitaire appartenant à la Côte d'Ivoire tant dans sa forme que dans sa production de sens. Sery Bailly offre une lecture sur le contenant et le contenu du zouglou dans son implication aux réalités socio-économiques et politiques, à travers certains thèmes engageant et engagés, depuis la guerre de septembre 2002, à partir d'une démarche relativement simple, mais suffisamment opératoire. Enfin, l'intérêt de la réflexion de Blé Raoul Germain porte essentiellement sur les différents territoires de zouglou, en termes d'espaces public et privé et d'autre part sur les enjeux sociétaux de ce phénomène.

Cependant, force est de reconnaître que malgré tout, de 1990 à 2005, le champ du zouglou est quasi inexploré. Il n'existe donc pas encore un centre d'archives et de recherches en Côte d'Ivoire sur les chansons populaires, mais grâce aux cinq universitaires cités plus haut, ceux qui s'en intéressent aujourd'hui peuvent déjà bénéficier de leurs réflexions qu'ils pourront exploiter ou enrichir par leur contribution.

Pour la suite de notre travail, nous proposons le découpage suivant :

- un phénomène de société,
- les différents territoires du zouglou,
- les thèmes des chansons,
- les enjeux sociétaux du zouglou.

### **Le zouglou : un phénomène de société**

En Côte d'Ivoire, la société d'abondance s'installe, amenant alors avec elle son cortège de rêves et d'illusions : Le mythe du « progrès pour tous, le bonheur pour chacun ». Dans les médias, à travers la publicité et à fortiori dans les mentalités, l'heure est à la consommation et aux loisirs. De ce contexte de consommation, émergent de nouvelles valeurs qui seront plus en harmonie avec la logique capitaliste. Elles seront orientées principalement vers la réussite matérielle, le confort, la profusion de biens. Plus réceptifs que leurs parents, plus malléables aussi, les jeunes adhèrent les premiers à ce message et en acceptent, les premiers, l'augure. Ils sont sujets à des exigences que n'ont pas connues leurs aînés. Ils doivent se conformer à une image nouvelle de la jeunesse. Ils ont des aspirations moins idéalistes, mais beaucoup plus coûteuses. En fait, les jeunes se soumettent bien volontiers aux valeurs de la consommation.

Mais certains, qui appartiennent aux classes sociales les plus défavorisées, sont placés dans l'incapacité de satisfaire aux besoins que la société a fait germer en eux. Acceptant les valeurs de la consommation, ils se voient privés des moyens économiques leur permettant de s'y conformer. L'explication du phénomène « zougloutique » réside principalement là, dans cette distorsion frustrante, entre les fins proposées par la société et les moyens accordés pour les réaliser.

Tous ceux qui vivent cette même expérience de rejet, tous ceux qui ressentent cette même tension entre désirs et réalité, tous ceux qui éprouvent l'exclusion économique, se réuniront pour donner naissance au zouglou. Parmi ceux-ci, s'inscrit la surexploitation dont sont victimes les jeunes de conditions modestes. Cette soumission aux rapports de forces, ils la subissent d'une double façon : d'une part comme natifs de milieu pauvre, d'autre part, comme jeunes. D'où leur méfiance pour les organisations structurées. Autre cause qui peut être invoquée : le sentiment très largement partagé par eux que tout est joué en leur défaveur avant même qu'ils ne fassent leurs premiers pas dans la vie.

C'est ainsi que les jeunes constituent une configuration culturelle originale, articulée sur une culture de classe : celle des quartiers démunis. Et dans leur très grande majorité, ils sont confrontés aux mêmes difficultés d'insertion sociale. Connaissant la même situation socio-économique, ils ont pour la plupart, une expérience de l'échec et de la dévalorisation.

De ce capital commun, naît l'adhésion au mouvement zouglou, sorte de tentative spontanée pour échapper à un destin de classe qui semble aussi inéluctable que fermé. Mais cette révolte ne saurait se déporter du modèle, des pratiques, des représentations qui lui viennent en droite ligne de son origine sociale. Ainsi, ces groupes de jeunes sont un milieu homogène.

Habitant la même bande de maison, la même cité, le même quartier, ils se sont fréquentés quotidiennement à l'école, puis dans les espaces laissés par les adultes. Leur principale occupation est bien sûr de « tuer le temps », leur distraction restant pour l'essentiel de se retrouver entre copains. La mécanique est simple, reposant sur un constat : la ségrégation spatiale induit la ségrégation sociale. Sur cette base, le moindre événement peut faire germer une réelle prise de conscience ; ensuite, il n'y a qu'à laisser faire. Son mode de fonctionnement renforcera cette homogénéité. Constituée sur la base d'une sélectivité affective, cette population se ferme sur les groupes d'âge dont l'écart est relativement restreint.

### **Les différents territoires du Zougrou**

Les jeunes connaissent également un fort sentiment de territorialité . Pour eux qui, bien souvent, habitent chez leurs parents (dans des espaces réduits qu'ils doivent partager avec de nombreux frères et sœurs sans oublier les cousins) ou dans des maisons peu accueillantes , il s'agit de créer un « chez soi » qui soit aussi un « en-dehors ». Dans ce sens, les lieux de rencontre jouent un rôle tout aussi significatif que leurs styles vestimentaires et leurs musiques. Ils sont, en effet, un élément propre au milieu, commun et inapprochable par les adultes. L'espace porte sa propre culture et n'est donc signifiant que par rapport au groupe qui l'occupe. Et il ne peut l'être que dans la mesure où il contribue à façonner ou à renforcer la sensibilité commune, l'âme du groupe.

Parmi ces lieux susceptibles de renforcer la structure du groupe et assurer sa cohésion, le « maquis » occupe, de ce point de vue, une place privilégiée. Pour chaque jeune, il est un refuge contre l'ennui. On y trouve à tout moment, ambiance, chaleur humaine, divertissement et fond sonore. Les jeunes vont donc dans ces bars populaires pour rencontrer des copains, écouter des tubes et pour boire énormément de bière. Dans ces endroits, les goûts se forment, des habitudes se prennent. Et une symbiose s'établit dans ce milieu et dans cette atmosphère artificielle, certes, mais profondément ressentie et profondément vécue par les jeunes.

À ce titre, le maquis est un espace essentiel de regroupement. Mais, pour les bandes constituées, considérées comme des entités collectives, il revêt une toute autre signification car, plus qu'un lieu de rencontre où l'on est sûr de trouver un copain, il est un « chez soi », c'est-à-dire un espace rendu familier par une fréquentation assidue. Substitut du foyer familial, le « maquis » est surtout un domaine réservé, quasiment privé, qui donne aux jeunes une assise et une permanence indispensables. Par son intermédiaire, les jeunes affichent leur existence et leur identité dans le quartier. Les con-

certs et les boîtes de nuit constituent d'autres lieux servant de support à la démarche des « zouglophiles ».

Ainsi, comme partout en Afrique noire, les thèmes des chansons et les pas de danse traduisent les relations du negro-africain à son environnement immédiat ou lointain, exprimées dans un langage chanté ou dansé dont les significations se retrouvent logiquement dans la culture du territoire de l'acteur dansant ou de l'acteur-chantant. Il s'agit d'espaces qui offrent à la jeunesse une atmosphère et une ambiance propres à leurs réalités. Mais, alors que dans le « maquis » du quartier, ils se retrouvent pour fusionner en une unité cohérente, les concerts et les boîtes de nuit, au contraire, permettent de rencontrer d'autres jeunes, d'une dynamique externe. Tous les endroits qui diffusent cette musique sont immédiatement envahis par les jeunes. Mais que racontent ces chansons?

### **Les thèmes des chansons Zouglou**

Pour bien identifier les thèmes récurrents du zouglou, nous nous sommes intéressés à une importante discographie que nous traduisons sous la forme d'un tableau, par ordre chronologique.

Au regard de ce tableau, on peut lire l'évolution thématique du zouglou. Au départ, en 1990, les chansons portaient essentiellement sur les conditions difficiles de vie des étudiants. Ensuite, le mouvement s'est intéressé aux fléaux sociaux liés aux conditions citadines, à travers des thèmes comme la corruption, la prostitution, le népotisme, le chômage, les maladies sexuellement transmissibles, les grossesses indésirées, les enfants dans la rue, l'homosexualité, etc. Puis prenant conscience de l'importance du pays profond, la sorcellerie et l'exode rural ont été dénoncés. Enfin, les thèmes politiques (démocratie, guerre, paix, réconciliation) ont intégré le registre des musiciens zouglou. Dans le même ordre d'idée, Konaté Yacouba (2003: 785-786) écrit : « sous la forme d'une plaisanterie chantante, les artistes du zouglou ont bâti un vrai répertoire qui passe en revue les sonorités récurrentes qui rythment les différentes langues nationales, les stéréotypes comportementaux des groupes ethniques, les problèmes de promiscuité, les difficultés de la vie des Noirs Africains en France, les promesses électorales non tenues, les « ordures et la pollution » et, bien entendu, les rapports éternels entre l'amour et l'argent, ce couple dialectique récurrent dans les chansons populaires ».

Le zouglou chante alors l'existence quotidienne des jeunes ivoiriens, leurs difficultés, leurs angoisses, mais aussi leurs joies et leurs espoirs. Dans ce sens, il est l'expression claire et manifeste de ce qu'ils sont. Dans ces conditions, il n'est guère étonnant que ce style musical ait pu connaître un succès. L'articulation entre la vie des jeunes et le zouglou joue donc dans les deux

**Tableau : Discographie des chansons Zouglou et leurs thèmes**

Artiste(s) ou Groupe(s)	Titre et année de production	Thèmes	Mots-clé
Bilé Didier et les Parents du Campus	Gboglo Koffi, 1990	La galère en milieu étudiant	Etudiant, faim, difficultés sociales
Les Djigbôs	Paradis, 1990	La prostitution	MST, grossesse, insouciance
Les Potes de la rue	zio Pin, 1991	Les préjugés ethniques	Ethnie, tribalisme
L'Enfant Yodé	Les côcô, 1992	Le parasitisme social	Facilité, opportunité
Les Poussins chocs	Asec-Kotoko, 1994	La xénophobie, l'intolérance	intolérance, violence.
Petit Denis	Mon ami zépa, 1995	La misère sociale	Orphelins, galère, ingratitude, décès
Magic System	1 <sup>er</sup> gaou, 1999	La légèreté sociale	ingratitude, légèreté opportuniste
Fitini	Ecole ivoirienne, 1990	L'analphabétisme	médiocrité
Dezzy champion	Orphelin, 2001	Les enfants dans la rue	Orphelin, déshérité souffrance
Espoir 2000	Sorcières, 2001	L'infidélité	insouciance, facilité, infidélité
Petit Denis	Gnanhi, 2002	La dépravation	gigolo, prostitution
Les Patrons	La misère, 2002	La pauvreté	souffrance, galère,
Soum Bill	Terre des hommes, 2002	L'amitié	Amitié, tolérance
NCM	Pourquoi nous ? 2003	Le néocolonialisme, la guerre	Assaillants, bourreaux, guerre, armée
Les Patriotes	David contre Goliath, 2004	La guerre	Embargo, armée, résistance
Fitini	On s'en fout, 2004,	L'ingérence,	Ingérence, guerre
Petit Sacko	François, 2004	La sorcellerie	malheur, mort Jalousie, désespoir,

sens. Les jeunes créent le zouglou qui renforce la structuration et la force de leur discours sociétal. Et Sery Bailli (2003 :147) fait bien d'avancer que « *la culture ne peut manquer d'être influencée par le contexte social dans lequel elle est produite* ». Nous ajouterons, de même que la forme est inséparable de son contenu, de même ces deux termes s'avèrent indissociables. Il s'agit d'une totalité que l'on pourrait tout aussi bien appeler culture. A ce titre, forme d'expression d'une certaine vision de la société, il est porteur des valeurs les plus significatives des jeunes.

Les thèmes, les valeurs, les représentations, les formes mêmes qui caractérisent ce genre musical trouvent leur source dans la réalité sociale et culturelle de la jeunesse ivoirienne. A ce titre, le zouglou n'est ni plus ni moins qu'un signe parmi les autres exprimant une certaine configuration culturelle pour une part, renforçant sa cohésion pour une autre part. Il devient un trait privilégié dans la mesure où, véhicule d'une idéologie, il bénéficie d'une faculté considérable : passer sur les ondes. Plus que les autres signes, il a donc la possibilité d'exprimer le message des jeunes en direction de la société. Etre donc réceptif à tel ou tel style de zouglou, ce n'est donc pas seulement se sentir touché par une forme esthétique, c'est aussi et surtout être à l'écoute d'un groupe social qui parle le même langage et qui dit ce que les jeunes pensent de la société et des différents acteurs qui la composent. A cet égard, les textes des chanteurs sont tout à fait explicites qui dénoncent les maux qui gangrènent la Côte d'Ivoire. Dans le même ordre d'idées, Marie-Clémence ADOM (2000 : 52) écrit : « *les thèmes qui font ces grands poèmes iconoclastes relèvent de la satire sociale et politique, sans rien perdre de leur pugnacité et de leur souffle lyrique* ».

Par exemple, la répression est violente et quotidienne revêtant l'aspect le plus brutal alors même que les jeunes ne sont pas toujours agressifs, comme certains médias aiment à le montrer. On comprend aussi que l'idéologie des chanteurs impose la paix. Le cri lancé par le groupe « les Salopards » dans leur album « *génération sacrifiée* » : « trop de frustrations appellent la révolution, asseyons-nous et discutons ... ». Partout se trouve une emprise de la société qui commande de bien se comporter, de bien apprendre, de bien travailler. Face à cette volonté impérieuse, le mode de penser des jeunes change. A cet égard, le texte du groupe « *Espoir 2000* » est significatif : « ... si tu ne m'arranges pas, faut pas me déranger... ». Avec la mondialisation, les préoccupations des jeunes dépassent les frontières nationales. Sur ce point, nous citons des titres du groupe « *Poussins Chocs* » (Asec-Kotoko) et (foutaise) et celui des « *Salopards* » (sans papiers). Dans la chanson (Asec-Kotoko), la critique porte sur les incidences comportementales qui entraînent des violences inutiles entre les peuples amis. Dans les titres (sans papiers et

cartes de séjours), il s'agit d'une dénonciation des mauvaises conditions de vie au niveau national et sur des rapports entre pays « amis » (carte de séjour et visas). L'occident prône chaque jour, sur toutes les ondes, la démocratie, la libre circulation des biens et des personnes, bref la mondialisation. Mais dès qu'un Africain veut se rendre en Europe, on lui refuse le visa, ou s'il a pu partir, il ne peut y vivre dignement, faute de carte de séjour. Ces jeunes chansonniers s'intéressent également à leurs réalités immédiates et quotidiennes dans la lutte contre les maladies sexuellement transmissibles et le SIDA. Ainsi, « les Parents kings du zouglou » et « Aboutou-Roots » conseillent de se protéger dans les espaces intimes parce que le SIDA tue.

Avec la guerre qui détruit la Côte d'Ivoire, depuis le 19 septembre 2002, des thèmes patriotiques ont été proposés par les artistes zouglou. Certains nous rappellent les difficultés et les contraintes inhabituelles dues à la situation de guerre à cause du couvre-feu qui bouleverse complètement le mode de vie des Ivoiriens. Cette situation est critiquée par le collectif Youssouba qui chante « on veut s'amuser, arrêtez vos fusils » et le collectif 1+1 qui chante « on est fatigué, libérez notre pays ». D'autres encore manifestent un comportement civique et citoyen en invitant, dans leurs chansons, les Ivoiriens de n'importe quelle région, de toute confession et de tout bord politique à faire la paix, dans l'intérêt national. Il s'agit là des thèmes qui puisent leur idéologie dans l'exigence démocratique. Dans le même ordre d'idée, Sery Bailly (2003 :150-151) écrit :

d'autres analysent les rapports intercommunautaires, font la promotion de la paix et proposent l'arrêt des destructions. Au début de la crise, c'est l'œuvre de Paul Madis qui a véritablement incarné la résistance. Il demande aux différents protagonistes d'arrêter et de ne pas détruire son pays. Il me souvient que cette chanson avait déjà été interprétée à l'ouverture du Forum de la Réconciliation Nationale à l'Hôtel Ivoire... D'un point de vue quantitatif, certaines sources ont dénombré pas moins de vingt quatre chansons inspirées par la guerre civile en Côte d'Ivoire.

L'appel à la liberté et à la paix est donc général. De ce fait, le mouvement zouglou conduit directement les jeunes à une maturité citoyenne, déroutante pour les adultes qui, hier, les traitaient de contestataires, de voyous et d'irresponsables. L'espoir d'un changement est en train de naître et nul ne peut contester le rôle important des chanteurs zouglou dans la lutte contre le Sida, la corruption, la prostitution et leur engagement patriotique dans le sens d'une réconciliation nationale afin que la Côte d'Ivoire retrouve la paix. Sur ce projet se crée une confraternité car tout le monde est concerné par le désir de vivre dans l'amitié et dans la liberté. De ces chansons patriotiques populaires, on peut retenir que l'ethnie, la tribu, la confession, la famille



politique n'existent plus en face du désir d'être ensemble. Mais en fait, d'où vient cet attrait des jeunes pour le zouglou ?

### **Les enjeux sociétaux du Zouglou**

Pénétrant dans le jeu social, essentiellement des circuits marchands, le zouglou est tiraillé sans cesse entre deux significations, deux implications opposées. Expression des « sans voix » au départ, il est récupéré par l'ordre capitaliste aux fins de générer des profits énormes, non aux artistes mais à ceux qui, sans visages humains, le commercialisent. Ainsi, les productions zouglou se trouvent partout sur le marché des ondes, sous forme de produit de consommation. Aussi est-ce tout à la fois, un abus de langage et une erreur d'analyse que de considérer le discours musical uniquement sous l'un ou l'autre aspect. Répétons-le, il est par « nature » expression des jeunes défavorisés et par nécessité, vecteur de récupération à la fois capitaliste et politique.

Parfois même, on fait de cette situation le résultat d'un processus délibéré d'hégémonie. Ce point de vue repose sur un postulat : les œuvres musicales zouglou qui transitent obligatoirement par les industries du disque et, du show-business sont divulguées, imposées, inculquées savamment aux jeunes qui ne peuvent échapper à ce paysage sonore entretenu par les experts de l'industrie culturelle. La preuve, les deux chaînes de la télévision ivoirienne utilisent une multitude de créneaux qui véhiculent ce genre musical. Il s'agit des émissions : Tempo, Panache, Plein-air, Tonnerre, samedi ça me dit, podium, vidéo à la carte, etc. La radio nationale, les radios commerciales et de proximité en font autant à longueur de journée. Selon cette acception, les mouvements des jeunes s'accompagnent de modes et leur engouement pour les gadgets vestimentaires et autres constitue un marché important.

La société moderne impose la parcellisation de l'individu, favorisant l'apparence et contraignant les individus à une existence superficielle : trop de choses et pas assez d'approfondissement. La société ivoirienne a remplacé l'être par l'avoir. Le seul moyen d'affirmer son existence est de posséder le plus de choses possibles, d'avoir le plus d'activités, de voir, d'apprendre le plus possible.

En dehors de ces enjeux marchands, les politiciens loyalistes durant cette guerre ont été ravis de la contribution du mouvement zouglou dans la résistance car les chansons ont réussi à dynamiser le mental des citoyens républicains. La récupération s'est donc faite de manière subtile, en leur offrant facilement les ondes des médias d'Etat en permanence pour distiller des messages en faveur d'un pouvoir fortement fragilisé par la situation de crise, depuis septembre 2002. Ainsi, le zouglou a consciemment ou inconsciemment définitivement intégré la politique déjà présente dans ses

thèmes originaux. La société est dénoncée dans tous ses aspects comme pourvoyeuse d'injustices et d'intolérance. La guerre, la course au pouvoir, les fléaux des temps modernes engendrent une perte du sens de la vie.

Après l'économie et la politique, les universitaires se sont intéressés également au mouvement zouglou et à ses principaux acteurs. Dans ce sens, on peut ici noter le colloque sur le zouglou qui a été organisé les jeudi 8 et vendredi 9 Juillet 2004 par le département de Lettres modernes de l'Université de Cocody à Abidjan. Le journaliste Assane Niada du quotidien l'Inter qui a couvert le colloque nous rapporte, dans sa livraison du 15 Juillet 2004, à la page 14, les propos suivants :

« ... l'homme de lettres... Tiburce Koffi a dénié aux praticiens de ce rythme la qualité d'artiste musicien. Pour lui, le zouglou est un « art du ghetto » pratiqué par des acteurs sans bagage musical réel. C'est une musique d'inspiration populaire qui se caractérise par un champ lexical pauvre et sans élévation intellectuelle avec une langue dégradée et bâtarde ».

Tiburce Koffi taxe les faiseurs de zouglou « d'humoristes urbains dont le talent se trouve ailleurs que dans la musique ». Tohui Bi Irié Ernest, Maître-Assistant de Lettres modernes avance à son tour que

« le zouglou ne saurait revendiquer une quelconque valeur littéraire. Parce que le zouglou, en tant que genre musical, fait partie intégrante des genres de la littérature orale africaine ... qui s'inscrit dans le courant néo-oraliste, mais il n'épouse guère les particularités et les attributs essentiels de cette littérature par son déficit structurel et esthétique ... Les textes zouglou sont dénués de toute littéralité ». Point de vue que ne partage pas Marie-Clémence Adom (2000:51) lorsqu'elle écrit (et nous partageons son avis) :

« dès 1990, en Côte d'Ivoire, la crise socio-politique va promouvoir une poésie particulière, non versifiée, offrant plutôt l'apparence d'une prose journalistique ... Mais surtout cette prose présente toutes les caractéristiques de la poésie par l'intégration dans son discours, de certains critères de poéticité à laquelle elle aurait pu appartenir... La poésie, ici, n'est plus l'apanage des intellectuels, loin s'en faut. Aujourd'hui, nombreux sont les jeunes qui, inconsciemment ou non, taquinent la muse et les rimes, flirtant qui, avec son imaginaire, qui avec un art et une technique plus ou moins élaborés ; déclamant ou chantant avec plus ou moins de réussite pour tenter de reproduire dans le langage courant un art traditionnel : la chansonnette. »

La querelle des Ecoles de pensée est révélatrice de l'intérêt que les universitaires portent au zouglou. C'est là un des enjeux du mouvement car il n'y a pas que l'aspect marchand et politique. Ce qui est réellement intéressant c'est que des jeunes démunis, des quartiers populaires, ont trouvé dans ce genre musical leur propre créneau d'existence sociale parce qu'ils peuvent désormais s'exprimer sur toutes les questions d'actualité qui concernent la société. Et leur contribution est davantage une exigence démocratique, et non seulement une musique d'ambiance facile, comme l'avancent certains « intellectuels » qui ne s'expriment qu'en fonction des critères occidentaux.

### **Càncclusion**

Que retenir des jeunes et du zouglou ?

Au-delà de la diversité des groupes, il est possible de déceler une certaine continuité dans le comportement des faiseurs et consommateurs de zouglou. Issus de milieux identiques et subissant pour les  $\frac{3}{4}$ , de la même façon, les difficultés quotidiennes, ce courant « zougloutique » est un facteur d'appartenance sociale : la prise de conscience progressive d'une jeunesse, hier pauvre qui accède aujourd'hui à l'existence sociale et politique. A partir de 2002, avec la guerre qui détruit la Côte d'Ivoire, ces jeunes adoptent un autre comportement qui revêt une toute autre signification et relève d'enjeux d'une toute autre nature car leurs pratiques comportementales et les thèmes qu'ils affichent, s'inscrivent dans un processus qui les réhabilite. En tout état de cause, la prise de conscience des jeunes apparaît donc aujourd'hui irrémédiablement liée aux possibilités qui leur sont objectivement offertes d'exister librement et de jouer leur partition dans la (re) construction de la Côte d'Ivoire.

### **Discographie**

Alpha Blondy (1992), Multipartisme, Abidjan, Jat Music ;  
 Bilé Didier (1990), Gboglo Koffi, Abidjan, Jat Music ;  
 Dezzy Champion (2001), Orphelin, Abidjan Canal Ivoire ;  
 Espoir 2000 (2001), 4<sup>e</sup> mandat, Abidjan, Show-Biz ;  
 Fitini (1999), Ecole ivoirienne, Abidjan, Show-Biz ;  
 Fitini (2004), On s'en font, Abidjan, Canal Ivoire Distribution ;  
 Les Djigbôs (1999), Paradis, Abidjan, Jat music ;  
 Les Marabouts (2004), La corde au cou, Abidjan, Canal Ivoire Distribution ;  
 Les Patriotes (2004), David contre Goliath, Abidjan, Canal Ivoire Diffusion ;  
 Les Patrons (2003), La misère, Abidjan, Jat Music ;  
 Les Potes de la rue (1992), Zio Pin, Abidjan, Jat Music ;  
 Les Poussins chocs (1994), Asec-Kotoko, Abidjan, Jat Music ;  
 Magic System (1999), 1<sup>er</sup> gaou, Abidjan, Sqhow Biz ;

Mêlêkê (2004), C'est l'homme qui fait l'homme, Abidjan, CID ;  
NCM (2003), Pourquoi nous ?, Abidjan, Yann Production ;  
Petit Denis (1995), Mon ami zépa, Abidjan, Jat Music ;  
Petit Denis (2002), Gnanhi, Abidjan, Show Biz ;  
Petit Sako (2004), François, Abidjan, Canal Ivoire Distribution ;  
Soum Bill (2004), Terre des hommes, Abidjan, Canal Ivoire Distribution.

### Bibliographie

- Adiaffi, Ade Jean-Marie, 1997, « Les fondements mythiques de l'ivoirité », *Racines*, Revue culturelle africaine n°2 du mois de mars.
- Adom, Marie Clémence, 2000, « Le syndrome d'André Leclerc dans la poésie ivoirienne : de la quête identitaire dans la poésie chantée en Côte d'Ivoire », in *En-QUÊTE*.
- Amondji, Marcel, 1984, *Félix Houphouët-Boigny et la Côte d'Ivoire, l'envers d'une légende*, Paris, Kaithala ;
- Auge, Marc, 1997, *Pour une anthropologie des mondes contemporains*, Paris: Flammarion.
- Blé Raoul Germain, 2000, « Le zouglou : l'expression d'une jeunesse désorientée », *Sentier* n°4, Abidjan.
- Boa, Thiémélé Ramsès, 2003, *L'ivoirité entre culture et politique*, Paris: l'Harmattan.
- Bronckart, Jean-Paul, 1997, *Activité langagière, textes et discours*, Paris: Delachaux et Nestlé.
- Burger, Marcel, 1999, « Identité de statut, identité de rôle », *Cahiers de linguistique française*, 21, p 35-59.
- Copferman, Emil, 1972, *Problèmes de la jeune génération*, Paris, Maspero.
- Diegou, Bailly, 1987, « Gnama-gnama, le cri des loubards d'Abidjan », *Famille et développement*, n°4, octobre.
- Filliettaz, Laurent, 2001, *la parole en action*, quebec, nota bene ;
- Flichy, P., 1980, *Les industries de l'imaginaire : une analyse économique des médias*, Grenoble: Presses universitaires de Grenoble.
- Goffman, Erving, 1973, *La mise en scène de la vie quotidienne*, Paris: Minuit.
- Habermas, Jürgen, 1978, *L'espace public*, Paris: Payot.
- Hugues, Everett, 1996, *Le regard sociologique*, Paris: EHESS.
- Kane, Hassan, 2003, « Magic System, le zouglou sur piédestal, Abidjan », *Notre Aurore* du lundi 13 au dimanche 19 janvier.
- Konaté, Yacouba, 2002, « Génération zouglou », *Cahiers d'Études africaines*, n°168, p.777-796.
- Koui, Meya Michel, 1992, « Zouglou, l'irrésistible ascension », *Village* du jeudi 26 mars.
- Lallement, Emmanuelle (2002), « Faire de la communication sans le savoir : pour une anthropologie descriptive des situations de communication », in *Actes du XIIIe Congrès national des Sciences de l'Information et Communication*, Marseille 7-9 octobre.

- Maingueneau, Dominique, 1996, *Les termes clés de l'analyse du discours*, Paris: Seuil.
- Mead, Margaret, 1971, *Le fossé des générations*, Paris: Denoël.
- Miege, Bernard, 1989, *La société conquise par la Communication*, Grenoble: PUG.
- Miege, Bernard, 1995, *La pensée communicationnelle*, Grenoble: PUG.
- Morin, Edgar, 1963, « Salut les copains », *Le Monde* (Paris) du 6 juillet, p. 1-11.
- Muchielli, Laurent, 2001, La révolte des banlieues est une réponse à une société violente et injuste, *Le Monde* (Paris) du 12 novembre.
- Nda, Paul, 1999, *Le drame démocratique africain sur scène en Côte d'Ivoire*, Paris: l'Harmattan.
- Niada, Assane, 2004, « Le zouglou, ni art musical, ni littérature » *L'inter* (Abidjan) du jeudi 15 juillet.
- Paloczi, Georges, 1972, *Le soulèvement mondial de la jeunesse*, Paris: Laffont.
- Porquet, Dieudonné Niangorand, 1985, « La poésie ivoirienne : vivant trésor national », *Fraternité Matin* du 12 mai.
- Rozzac, Théodore, 1971, *Vers une contre-culture*, Paris: Stock.
- Rueff, Judith, 2004, *Côte d'Ivoire, le feu au précarré*, Paris: Autrement.
- Silbermann, Alphonse, 1955, *Introduction à une sociologie de la musique*, Paris: PUF.
- Sery, Bailly, 2003, *Deux guerres de transition : guerres civiles américaine et ivoirienne*, Abidjan: Educi.



*Africa Development*, Vol. XXXI, No. 1, 2006, pp. 185–192  
© Council for the Development of Social Science Research in Africa, 2006  
(ISSN 0850-3907)

## Book Review

Ousmane Kane, *Muslim Modernity in Postcolonial Nigeria: A Study of the Society for the Removal of Innovation and Reinstatement of Tradition*, Brill: Leiden, 2003. ISBN 90 04 12588 4 Hardback (xxii, 284 pp., 3 illus.). List price: EUR 95.- / US\$ 129.

Nicodemus F. Awasom PhD  
Faculty of Humanities and Social Sciences  
University of The Gambia, The Gambia

Kane's seminal work, *Muslim Modernity in Postcolonial Nigeria: A Study of the Society for the Removal of Innovation and Reinstatement of Tradition*, is a study of the Yan Izala or the Society for the Removal of Innovation and the Reinstatement of Tradition, which is the single largest Islamic reform movement in West Africa. Kane treats Izala as a vehicle for modernity and aims at providing an analytical account of the restructuring of the religious field in Northern Nigeria with Kano as a focus. The Islamic field in Nigeria, like that of West Africa, is uniquely expressive of Sufism—a mode of Islamic devotion. In order to situate the reader into the debate, it is imperative to present an overview of Sufism.

The Sufi mystical tradition is characterized by its reverence of spiritual beings (alive or dead) that are believed to embody extraordinary amounts of *baraka*, or divine grace. Islamic practice takes the form of membership of religious brotherhoods, *tariqa*, that are dedicated to marabouts (the founders or current spiritual leaders) of these brotherhoods. Muslims in Nigeria are almost always members of the Qadriyya brotherhood, which is the smallest and oldest, or the Tijaan (Tijaniyya) brotherhood which has the largest following and is spread all over West Africa (Kaba 1974; Miran 1998; Brenner 1988). Sufi Islam is essentially conservative and supportive of the African traditional socio-political order and hierarchical system of class and gender differentiation. Until the 1950s, Sufi orders largely dominated the Northern Nigerian religious sphere and were accepted as the highest form of Islamic orthodoxy and purity (p.150). Kane's thoroughly researched work is an interesting account of how the traditional Sufi *tariqa* came under attack from Islamic reformers, particularly the Yan Izala that claim Wahabiyya

persuasion. The work has the outstanding merit of addressing a largely neglected field of Islamism in sub-Saharan Africa, and provides a useful background to an understanding of the Shari'atisation of the Northern Nigerian states since the advent of Obasanjo to power in 1999.

The book is divided into seven chapters. The first two introductory chapters, (the introduction and chapter 1) provide a broad overview of twentieth century Nigeria. Chapter 2 discusses the postcolonial growth of a succession of reformist Islamic religious movements including Izala, which had transnational connections. The postcolonial era witnessed Saudi Arabia, and to a certain extent Egypt, launching a Pan-Islamic policy aimed at the promotion of ties between different Muslims countries. For that purpose the World Muslim League was created which included prominent Nigerian Muslims as its founding members. The Iranian revolution and its Shi'ite brand of Islam, however, posed a serious threat to the Gulf states. Saudi Arabia had to counter it by propagating its own brand of Islam through generous donations to Nigerian Muslims in the form of sponsorships, and the distribution of copies of the Koran and Wahabbi Islamic literature. The context was therefore ripe for the rise of reformers with an alternative orientation to that of the Sufi *tariqa*.

Chapter three deals with the fragmentation of sacred authority in the form of new challenges. In the wake of social changes and new influences, a generation of young religious entrepreneurs started to interpret Islam in a way that was not always different from, "but on some occasions, challenged or rejected the existing mainstream Sufi Islamic discourse" (p. 69). These groups included the Muslim Students Society, the Da'wa Group of Shaykh Aminudeen Abubakar, Shaykh Abubakar Gumi's Society for the Removal of Innovation, the moderate and radical advocates of an Islamic state in Nigeria and the millenarian movement led by Maitatsine. Aminudeen Abubaka started his activism with the radical Muslim Student's association before forming the Da'wa group which campaigned strenuously against the secular state. He later shun the Iranian revolution but was careful in his relations with the Sufi *tariqa* (pp. 75-84).

But this was not the case with Shaykh Abubakar Mahmud Gumi who emerged on the Islamic scene as "one of the most charismatic anti-Sufi reformist figures in the twentieth century West Africa" (p.82). This Islamic scholar developed solid contacts with the political and religious leaders of Saudi Arabia and became an "indefatigable advocate of social and religious reforms along Wahhabi lines" (p. 82). He commenced his reformist activities by criticizing different aspects of the Sufi orders during Koranic exegesis in the mosques, in newspapers and over the radio and television. In

1972, he published an extremely anti-Sufi book in which he zealously set out to demonstrate the totally heterodox nature of Sufism. The publication triggered an unprecedented polemic between him and the Sufi *tariqa* and caused a factional split within the Nigerian Islamic field. An attempt was made on his life and that of his close collaborators by inflamed Sufi radicals. Against these developments, the reformers formally created the *Jama'at al-Izalat al-bid'a wa iqamat al-sunna* (Society for the Removal of Innovation and the Reinstatement of Tradition) in 1978 as a movement committed to pursue their work should they be murdered. The Society, in essence, advocated the "abandonment of local Islamic practices and the return the pristine Islam" which the Saudis claimed to be practicing. Venerated Sufi saints such as Ahmad al-Tijani and Abd al-Qadir al-Jilani were labeled infidels.

Chapter four examines the social base of the Yan Izala movement. The Yan Izala were like other members of contemporary Islamic movements of the modern world-urban-based, with modern education and were composed of different socio-economic categories. Its leadership was made up of two segments: the religious entrepreneurs and the political/economic entrepreneurs, each engaged in advocating the reform of Sufi Islam. A select biography of each of these categories is highlighted by Kane. The biographies compiled by the author make a useful revelation, namely, that despite the claim of the Society, *inqamat al-sunna* (the reinstatement of tradition), its agenda was by no means to "re-traditionalise society". Yan Izala's set goals was to modernise, "to make sense of, to mediate social change" (p.122). They were therefore selective in the appropriation and specific interpretation of Islamic heritage. It would therefore be an overstatement to perceive Yan Izala as full-fledge Wahhabiyyas. Although chapter 1 to 4 make interesting reading of the emergence and position of the reformers, no detailed doctrinal differences between the Sufi *tariqa* and the Yan Izala are exposed beyond a critique of Sufism as a deviation from pristine Islam.

Although chapter five is titled: Worldview and recruitment patterns of the Yan Izala, what actually follows is more of an analysis of the discriminatory selection of those materials from Islamic tradition that best suited their agenda to use as references for writing treaties and pamphlets that could support their preaching. The sources of the material used for preaching, the recurrent concepts and ideas in their proselytisation, their mode of recruitment and maintenance of allegiance are discussed. Although the major theological text used by Izala is the *Kitab al-tawhid* by Muhammad b. 'Abd al-Wahhab, the Yan Izala also depended on a second one, the *Jama'at al-Tabligh* of Indo-Pakistani origin. It is pointed out here that Islamic movements of Wahhabi persuasion have the tendency of labeling Sufis "unbelievers" and that this



practice is more prevalent in Northern Nigeria than elsewhere in West Africa. But no explanation is given for this Nigerian peculiarity. Perhaps this chapter could have been introduced earlier to enable the reader understand the doctrinal impurities the Yan Izala were accusing the Sufi orders of.

Chapter Six is a riposte of the Sufi *tariqa* which Kane titles the counter reform movements. The Sufi *tariqa* had to unite in order to protect their common heritage and identity. Shaykh Mudi Salga created the Fityan al-Islam with the aim of fighting the Wahhabis and another Islamic sect, the Ahmadiyyas. In the 1980s, Shaykh Sharif Ibrahim of the Tijaniyya persuasion struggled to reinterpret a version of Sufi Islam that was free from excessive veneration of saints and guarantees of salvation. The spread of the Izala movement thus led to the redefinition of religious identities and the bipolarization of the Islamic field with the Sufis being referred to as Yan Tariqa and the reformers as Yan Izala.

Chapter Seven examines Muslim-Christian confrontations but it is a departure from the scope of the book and would not necessarily devalue its wealth of information and analysis if it is left out. Chapter 8 deals with the domestication of the Izala that led to its disintegration.

Kane has definitely succeeded in demonstrating the polarization that occurred in the Islamic religious field following the appearance of the reformers on the scene. One might want to wonder whether it was necessary for him to attempt to restrict his study to Kano and to the Yan Izala when the Sufi *tariqa* and Yan Izala were so pervasive in Northern Nigeria. The author has presented more of the view points of the attackers than that of the attacked; he also needs to explain further the resilience of the Sufi orders despite the scathing denunciation they were subjected to by the reformers as being heterodox. The Sufi *tariqa* actually flowered under colonial rule, incorporated several aspects of African traditional belief systems and ensured the survival of Islam. Is this not sufficient reason for a more profound and sympathetic analysis of the nature of Sufism to enable one judge the extent to which the attacks of the Yan Izala was in order?

Kane's description of some Middle Belt peoples as "pagans" (p.30) is surprising because he is probably referring to African traditional religionists. He states that Yorubaland is roughly 40% Muslim, 40% Christian and 20% traditional religions. Going by his previous logic, where does he classify paganism?

Kane notes that the advocates of an Islamic state were a serious challenge to many and the grand *qadis* played a predominant role in domesticating them. He states that the Islamist agenda can be best understood within the context of the evolution of Islamic law in Northern Nigeria. He opines that

“before British conquest, the Sokoto Caliphate and Borno were governed by Islamic law. After the establishment of colonial rule, the colonial administration strove to replace Islamic law with positive law....” The author needs to be more prudent in making such a sweeping statement about the prevalence of Islamic law in Northern Nigeria before British rule. The statement needs to be revisited because “among Northern Nigerian Muslims the notion is widespread that the introduction of Shari’a in 1999 is a restitution of their rights which they lost during the colonial period” (Ludwig 2002:2). The adoption of Shari’a under Obasanjo’s presidency was seen as the reassertion of the Islamic heritage, which had been chequered by the British colonial administration. According to Dr Ibrahim Datti Ahmed, the National President of the National Council for Shari’a implementation in Nigeria, the “reintroduction” of the Shari’a was a tremendous achievement after being “absent almost totally from this country for nearly 100 years, since the coming of the British to Kano in 1903” (Suleiman 2003). Islamic law in pre-colonial Nigeria could not have been applied in its entirety owing to patchy knowledge of it, the absence of sufficient knowledgeable Shari’a judges and the specificity of the African social context..

As I noted elsewhere (*cf* Awasom forthcoming 2005), the judges in the traditional caliphate courts in Northern Nigeria combined elements of the Shari’a and African customary practices implying that a syncretised form of justice prevailed. According to Christelow (2002:189):

tradition and Islam in the pre-colonial era came to co-exist, even in some respects reinforce one another. For instance, one can argue that the emir’s traditional authority helped to enforce and win acceptance for Islamic law in many domains, perhaps especially in homicide law. In others, such as property law, one might use the term co-existence.

If there was anything close to the Shari’a, it was a tropicalised version of it. Nonetheless, the British rationalised the Shari’a court system particularly from 1933 onwards to fit with the reality of the colonial state (Laitin 1982: 411-430). What gave Northern Nigeria a semblance of religious homogeneity was more of Islam as a package than the practice of the Shari’a.

There are some isolated incomplete sentences (p. 190), unnecessary repetitions (pp. 190-191), and inadvertent articles that creep into a sentence. For instance, on page 198 the author writes: “in disagreement with the above description, the weekly magazine...ascribes the ...cause of the riot to the attempt ...to slaughter a pig in the Muslim section of the abattoir”. On page 198, there is a slight error in dating. The third Arab-Israeli War took place in 1967. Nigeria could not have broken diplomatic relations with Israel in solidarity with the Arabs after the setback of the Arab armies in 1966 (p.216). At

the end of the study, it is still not clear what the estimated percentage the Sufi *tariqa*, Yan Izala and other Islamic movements could be.

The title of Kane's seminal work: *Muslim modernity in postcolonial Nigeria: A Study of the Society for the Removal of Innovation and Reinstatement of Tradition*, is quite intriguing and confusing at first sight. The author himself notes in the introduction of the book that when he was invited to comment on contemporary West African Islamic movements at the Africa Studies Association meeting in 1995 in Orlando, Florida, he shocked his audience with the argument that contemporary West African Islamic movements attempted to promote modernity. How *An Islamic Society for the Removal of Innovation and Reinstatement of Tradition* could promote modernity confuses the reader. If the Society is out combat innovation and reinstate tradition, it is definitely a conservative one and cannot be associated with modernity.

Yet, Kane claims that his book "aims to contribute to the debate on the formation of modernity in Muslim societies..." (p.8). In the introductory chapter, the author brilliantly argues that colonialism set in motion various types of modernity viz: economic modernity, social modernity, political modernity and cultural modernity. If this categorizations are frames for the conceptualization of modernity, it would be quite difficult to package Muslim modernity properly within them. Is it the discourse of Izala that gave it the pretence of modernity? In chapter 5, the author examines the discourse of Izala as a "group of statements aimed at emancipating Yan Izala from traditional institutions and beliefs which curtailed their perceived autonomy". Is this what the author has in mind as modernity? In the next chapter, the author notes that religious beliefs and practices in Muslim Nigeria changed as a result of the Yan Izala's advocacy for reform. Sufi leaders tried to re-articulate their creed and reform some of their religious practices in order to retain their members from falling prey to Izala propaganda. The emphasis on chapter 5 and 6 is on reform and change, and not modernity. Reform is a matter of degree and may not actually amount to modernity. Kane himself states that reformism is not equal to modernity because it sometimes results in "reactions against established dogma and practices which are seen as having departed from orthodoxy. He agrees with Lansine Kaba that reformism "implies a firm belief in both the validity of orthodox doctrine as a model for the current situation and in the assumption that the problems facing Muslim communities at present are due either to a misunderstanding of the Islamic doctrine or to the true Koranic principles" (p.8). Thus, conformism to orthodoxy cannot be taken to mean modernity. Perhaps a title, like Miran's "Le wahhabisme à Abidjan: dynamisme urbaine d'un islam réformiste en Côte

d'Ivoire contemporaine" (1998), which reflects reform might be more appropriate and suggestive of the content of the book.

When one reads the interview conducted by the author (pp. 67-68), one can have an idea of Kane's problematic of modernity. According to his interviewee the unsettling effects of modernity could be blamed on the advent of the radio and television among other things and most importantly on activities of the Izala in causing the collapse of the traditional system of justice and promoting the new ideology of defiance etc. To the author, these developments revealed in the interview illustrated his perception of cultural change or the new emerging society. The Izala were presented as the mediators of social change although they were not alone in creating this situation.

The real agenda of the Izala as revealed by Kane in chapter 3,4, and 5 was not the promotion of modernity but the introduction of an alternative Islam of the Wahabiyya creed at the expense of the Sufi Orders. Izala was simply a manifestation of transnational Islam on the pay roll of the Saudi authorities whose policy was to counteract the Iranian brand of Islam. In a bid to contain Iranian shi'ism that was threatening the Gulf states, Saudi Arabian religious bodies, particularly the Dar al-Ifta provided funds to local religious entrepreneurs in Nigeria, particularly Shaykh Amiudeen Abubakar and Shayk Abubakar Gumi. This quest for Saudi Islamic hegemony can be likened to the ideological struggle of the cold war époque on another scale. Shaykh Amiudeen Abubakar, a local client of the Saudis, openly criticized Ayatollah Khomeiny in 1982 during Friday sermons. He went as far as openly admitting his allegiance to the Saudis:

Those who call me a Wahhabi are right, those who say I am a supporter of Izala are right. I have come to understand that Iran is not a Muslim country and that Ayatollah Khomeiny is a demagogue (p. 78).

Shayk Abubakar Gumi who was the chief anti- Sufi reformists in Nigeria West was heavily funded by Saudi Arabia (p.78). Saudi Arabia, as we know, is the bastion of conservatism where women's rights are largely curtailed. It is really hard to attribute modernity to the Saudi brand of Islam and its propagators. Shaykh Gumi, as the chief proponent of Izala, refused the prospects of Nigerian women holding executive positions in the country and prayed never to see such a thing happen in his life time. What we should note is that Izala appeared determined to impose a poorly digested alien culture on Nigeria and unsettle the Sufi orders that had developed in Nigeria over the years because they judged Sufism as a brand of Islam that had departed from orthodox Islam. The egalitarian doctrine of the Izala which preached equality before God and the disrespect of traditional Nigerian culture that revered parents, elders, and duly constituted authority, and at the same time opposed

the positioning of women in the public arena was clearly double standards. According to Professor Ottite,

Nigerian cultures enforce, or at least promote the virtue of respect for parents, elites, rulers and constituted authority. This trait is cultivated while growing up in the family and community under various forms of political organizations, and through various forms of media and exhortations and proverbs (Ottite 1995: 4).

When Izala opted to go against traditional Nigerian virtues which in no way constituted an immoral agenda, one can only wonder whether that is modernity. Really modernity as a concept has been approached in a way that is difficult to capture.

Nonetheless, Kane's book is an indispensable companion for scholars, statesmen and diplomats who want to understand the dynamics and specificities of contemporary Nigerian Islam. It is a book to be read by all.

### References

- Awasom, N.F. (forthcoming), "The Northern Political Elite, Religion and Politics in the Fourth Nigerian Republic: Historical and Contemporary Considerations".
- Brenner, L. (1988), "Concepts of Tariqa in West Africa: the case of the Qadiriyya" In: Christian Coulan and Donald Cruise O'Brien (eds.), *Charisma and Brotherhoods in African Islam* (Oxford: Oxford University Press).
- Christelow, Allan, (2002), Islamic law and judicial practice in Nigeria: an historical perspective, *Journal of Muslim Minority Affairs*, Vol. 22, no.1: 185-204.
- Kaba, Lansine, (1974), *The Wahhabiyya: Islamic reform and politics in French West Africa*, Northwestern University Press.
- Ludwig, Frieder, 2002, "The Sharia Controversy and Christian-Muslim Relations in Northern Nigeria", Paper presented at the ISITA Symposium, Northwestern University, May 2003.
- Ottite, Onigu, 1995, "Nigeria, Towards Salvaging a Ravages Society", Ibadan, University of Ibadan Postgraduate School Interdisciplinary Research Discourse.
- Miran, Marie, 1998, "Le wahhabisme a Abidjan: dynamisme urbaine d'un islam réformiste en Côte d'Ivoire contemporaine (1960-1990)", *Islam et Société au sud du Sahara*, No. 12:5-74.
- Suleiman, A, 2003, "Shari'a Implementation: Are Muslims Better Off?" *Weekly Trust*, January 18.
- Warms, Richard L., 1992, "Merchants, Muslims and Wahh-abiyya: the elaboration of Islamic Islamic Identity in Sikasso, Mali, *Canadian Journal of African Studies*, Vol. 26, no. 3: 485-507



*Africa Development*, Vol. XXXI, No. 1, 2006, pp. 193–200  
© Council for the Development of Social Science Research in Africa, 2006  
(ISSN 0850-3907)

## Book Review

Shadrack W. Nasong'o, *Contending Paradigms in Africa; Rationality and the Politics of Democratization in Kenya and Zambia*, New York and London: Routledge, 2005, xx + 225 pp., US\$80.00, ISBN 0-415-97588-3 (Hardcover).

Godwin Murunga  
Northwestern University, USA

*Contending Paradigms in Africa* joins a growing list of studies that take a comparative approach to the study of African politics. Focusing on Kenya and Zambia, the study explores the emergence of authoritarianism (chapter one) and the rise of new forces of democratization (chapter two). It then explains the different outcomes of regime change in Zambia in 1991 and continuity in Kenya in 1992 using three variables. These are the role of civil society (chapter three), ethnicity (chapter four) and electoral system design (chapter five). The study uses the rational choice perspective (discussed in chapters one and six), a perspective that is based on the assumption that whatever rational actors do at the individual, political party, interest group or government level, they always consider the net payoffs. Thus, Nasong'o examines how the different strategies, decisions and actions of political actors at the individual or collective level engendered this rational focus on net payoff. In examining the prospects for democratic consolidation in chapter seven, Nasong'o outlines a 'balance sheet' of democratization in Africa and is upbeat about the prospects of democratic consolidation concluding that 'the views of a cross-section of respondents... largely tally with the above "balance sheet"' (p.184).

Chapters one and two discuss how African countries moved from a multiparty political system at independence to a one-party system as the new leadership consolidated their rule. Quoting the founding fathers of Ghana, Tanzania, Kenya, Zambia etc., Nasong'o unveils the argument deployed to back up the idea of the one-party system as being typically African. In Kenya and Zambia, this system came to encapsulate the intolerance of the founding presidents to political opposition. Once the ruling party consolidated its power, it subsequently attempted to develop the one-party

system as a hegemonic ideology. It tried to invest the ruling party as a moral community against which no credible opposition could be mounted. Consequently, the opposition was criminalized as opponents were detained, murdered or forced into exile. While these attempts were largely successfully in muzzling formal opposition political activity in Kenya, Nasong'o shows that forces of democratization soon re-emerged in the framework of civil society organizations (CSO). Initially fronted by the parliamentary backbench of the 'seven bearded sisters' fame in Kenya, the struggle for democratization was later complemented by forces within the university, the churches and related non-governmental organizations (NGOs). In Zambia, the vanguard role was assumed by the labour-movement of which the Zambia Congress of Trade Unions (ZCTU) took the lead under Frederick Chiluba.

Nasong'o identifies three issues in accounting for change in Zambia and continuity in Kenya. First was the nature of politics in Kenya and Zambia prior to the call for democratization in the 1990s. Though undemocratic, there was higher sensitivity to inclusiveness in Zambia compared to greater exclusivity in Kenya. This helped nurture an independent labour movement in Zambia at the centre of civil society as opposed to Kenya where the labour movement was co-opted into the ruling party. Second is the nature of civil society and the ability of the opposition to maintain a united coalition and develop home grown sources of funding. Last is the electoral system design in its relation to fair representation. These three factors, Nasong'o shows, explain the outcome of elections in Zambia in 1991, 1996 and 2001 and in Kenya in 1992, 1997, and 2002.

It will be recalled that Chiluba, the MMD candidate, won the 1991 elections with a resounding 81 per cent of the votes, the 1996 elections with 72.6 per cent while his successor, Levy Mwanawasa, won in 2001 with a paltry 28.32 per cent of the votes. In Kenya, the incumbent won the 1992 elections with 36.91 per cent, in 1997 with 41.21 per cent while in 2002, Mwai Kibaki, the opposition candidate walloped the KANU candidate Uhuru Kenyatta with 62 per cent of the votes cast. The regime change that took place in Zambia in 1991 only came to happen in Kenya in 2002 and, in both cases, it was due to unity in the opposition. In the meantime the MMD had morphed into a discredited ruling party that made it very difficult for the opposition to operate to the extent of disenfranchising their main opponent in the 1996 elections. Clearly, in this context, the winners were decided on a mere plurality of votes rather than on a majority and this problem has stalked Kenyans and Zambians for a while now. This study clearly lays out the dangers of voting based on a first-past-the-post system. It recommends a majoritarian approach where the winner must have an absolute majority.

However, in the case of both Kenya and Zambia, the opposition failed to renegotiate the rules of political engagement before elections. In Kenya opportunities for such renegotiation were presented but squandered by divisions within the opposition. These divisions were driven by an 'election-centric conception' of transition in which the opposition wrongly assumed that elections would inaugurate a new dispensation. In Zambia, it was possible to engineer regime change because of the role of the labour movement. The movement had spread throughout the country, which made it easier for the MMD to access the electorate. Its funding came from members' contributions that counterbalanced the pecuniary advantages of incumbency. Then, there was greater local ownership of the opposition and its agenda which easily translated into massive support for the MMD. In Kenya, in contrast, the opposition had no sound basis of local funding. The civil society organization that supported it was fragmented, donor dependent and lacked collaborative synergy. Equally divided was the opposition that retreated into ethnic based political parties. This led to the break-up of the Forum for the Restoration of Democracy, which easily split the over 60 per cent votes that the opposition won against Moi's 36 per cent. The result was a defeat of the incumbent in Zambia and regime continuity in Kenya.

In the meantime, the MMD lost much of its credibility as it reproduced most of the undemocratic tendencies of the previous era. Its record on corruption outstripped Kaunda's, the misery resulting from its economic policies intensified, and its failure to conduct a transparent process of constitution review were some of the factors that had reduced its appeal by the 2001 election. Chiluba's attempt to unfairly influence the choice of his successor also bred dissent within the MMD. Unfortunately, the opposition parties continued to proliferate in Zambia to the extent that ten parties split the combined opposition vote of 72 per cent, cast in the 2001 election thereby giving Mwanawasa victory with a paltry 28 per cent of the vote. In Kenya, in contrast, the opposition parties were driven by a tired citizenry into uniting for the 2002 elections. It is the conjuncture of events following the splits in the KANU that saw the formation of the National Rainbow Alliance Coalition (NARC) and the defeat of the KANU by a margin of Kibaki's 62 per cent to Kenyatta's paltry 31 per cent of the votes. The decisive factor for the defeat of the incumbent was opposition unity.

For Nasong'o, this is a problematic basis for democratization because it relies on an unsustainable base. Democracy relied on multiparty elections and the goodwill of the new leader as a first step to democratization. In both cases, the incoming elite reneged on crucial pre-electoral promises. In Zambia, corruption was re-invigorated, human rights were not fully guaranteed,



political murder continued and the MMD even blocked Kaunda from vying for elections. In Kenya, the NARC experience is too short but disastrous. The Kibaki regime still tolerates corruption, has tried to gag the press, to use force to intimidate freedoms of speech and assembly. More crucially, the regime has totally reneged on the idea of a people driven constitution that even more had adjusted to and on the need to devolve power from the presidency, leading in one instance to the murder of Dr. Crispin Mbai under suspicious political circumstances. Thus, Nasong'o correctly argues that 're-designing the institutions of political engagement, both electoral and governance ones, is key to advancing the cause of democracy' (p.127). Otherwise, there is always the danger of shifting 'from a single party under [Kaunda's] UNIP to a single party state under [Chiluba's] MMD' (p.131).

There is no doubt that this is a cogently argued and welcome study of democratization processes in Kenya and Zambia. Its comparative dimension is perhaps a most significant contribution to the literature. Not only does Nasong'o show a commanding understanding of the literature, his analysis pays due attention to a wide variety of literature both from well established scholars and those not so well-known in academia. However, there are five areas of interpretative disagreement I would like to highlight in concluding this review. Most of these comments stem from the author's ambiguity on issues on which he should have taken a clear and defensible position.

First, the study needed to distinguish rationality as a strategic calculation that political actors make prior to an event from rationality as a rationalization that political actors deploy after the event. Nasong'o focuses on the first form of rationality, which I do not consider historically real. Not all political actions and choices neatly fit this form of premeditated and strategic political design. There are instances where political actors reaped benefits from political outcomes over which they had no control and where their capricious decisions had little, if any, bearing on the outcomes. My point is that Nasong'o's rational choice perspective has no room for contingency yet the burgeoning literature on uncertainty, though with its own conceptual flaws, suggests that contingent factors are not always amenable to premeditated rational calculation.

Second, though Nasong'o is sceptical of Zolberg's party-state theory, it is intriguing that Zolberg's study looms large in his discussion of political monolithism as hegemonic ideology (pp. 30-36). Just like he does with Widner's study, one can also easily fault Nasong'o for rejecting Zolberg's theory and yet still applying Zolberg's central argument on the one-party state system in chapter one.

Third, the discussion of political monolithism relies to a great degree on Julius Nyerere's apposite argument on the virtues of a one-party state for Tanzania. The author, however, takes this argument as representative of the literature that led to the emergence of political authoritarianism in Africa. In the process, he implies that Nyerere's argument was designed to back up the political unanimity that masqueraded as one-party systems and whose consequence was political authoritarianism. He fails to explain if all the leaders discussed eventually established authoritarian systems. Clearly Nasong'o needed to differentiate political regimes in post-independence Africa rather than band together credible leaders like Nyerere with many other discredited dictatorships. This differentiation, in my view, is crucial to tracing the different historical trajectories the regimes pursued in their search for one-party systems. Though most ended up as one-party states, the nature of the party system and its governance record varied extensively. The differences are due largely to the hegemonic ideologies each regime crafted and the uses to which individual leaders and their nationalist coalition wished to put it. Nyerere ought to be credited for ably articulating an alternative ideology and for proceeding, with a high level of legitimacy, to institute what he saw as Tanzania's path to statehood. This is how the difference between the inclusive postcolonial politics under Kaunda and the exclusive ones under Kenyatta can be accurately located. In other words, the regime types were products of history and can only be understood when historically located.

Fourth, even though Nasong'o demonstrates a commanding understanding of the civil society literature, there is some ambiguity about its role in democratization that needs more clarity than he affords. It is not at all clear what role CSOs play in democratization and how this relates to the issue of democratic consolidation discussed in chapter seven. His notion of 'flip side' does not help clarify this ambiguity. Instead, it reveals the limited historical consciousness of Nasong'o's approach. One would have expected him to latch onto Mamdani's idea of civil society as a realm of contradictory possibilities and fully exploit its analytical potential. But again, the author stops short of fully theorizing this issue. Nasong'o is content to acknowledge that democratization is a process, but one hardly sees him develop this process with an eye for the historical nuances. Let me illustrate this by briefly re-reading his analysis of the labour movement in Zambia to show how the complex interpenetration of civil and political society (two notions that he does not fully exploit) reinforces authoritarianism rather than the push for democratization and leaves civil society with no flip side to write home about. Ultimately, it should be clear that Nasong'o identifies the crucial question that carries analytical utility on page 72 but shies from giving it a candid

follow-up. The question is: 'what specific interests are organizing behind the general demand for democracy?'

Nasong'o correctly argues that the labour movement was content to operate within UNIP so as 'to protect their corporate and class interest within the one-party system' (p.48). It was only after key members of this wing were thrown out of the UNIP that they took advantage of the labour movement to re-energize their political careers through an opposition party – Movement for Multiparty Democracy (MMD). Their tactical retreat had nothing to do with advancing democracy and promoting the interests of Zambians who were suffering under a discredited regime and debilitating economic crisis. These elite went into the MMD for their personal interests. The little crumbs of democracy manifesting themselves in free speech, association, greater respect for human rights, regular competitive elections (in short the items that Nasong'o lists from page 178) are welcome but esoteric by-products of the drive of these elite for self-gain. One can even argue that this spill over facilitated the emergence of democratic dictators. From an elite perspective (and Nasong'o's respondents cited on pages 184-188 qualify as elite), these crumbs represent good gains. But from the village perspective, where competitive elections present candidates whose propensity to cheat and manipulate voters is well known, there is no choice worth the name. Elections rarely provide a choice and the fact that the MMD in Zambia and the NARC in Kenya managed to renege on most of its key pre-election promises simply confirms this argument. In Zambia, there is no flip side to the MMD. Whether in opposition or in argument, the MMD, to the electorate was a 'one-armed bandit,' to paraphrase Walter Rodney, that did not carry the hope for radical transformation of the state. In government, the MMD under Chiluba reproduced the worst authoritarian and kleptocratic tendencies of the UNIP era to the extent that Ihonvbere concluded that "the corruption within the MMD is adjudged to be more pervasive, more sophisticated, and more damaging than what had obtained under Kaunda" (152). To see a flip side in this is to be extremely optimistic to the extent of ignoring the experience of the large majority of rural Kenyans and Zambians whose life is consumed by the dire struggle to survive the day.

Finally, Nasong'o fails to fully discuss the economic dimension that propelled the democratization movement in Zambia by locating part of his discussion in the changing fortunes of copper on the world market. This discussion would help disentangle the role of Kaunda from the external causes that exacerbated economic crisis in Zambia. There is a lot of blame to go around with respect to the mounting economic crisis in Zambia but much of it has to do with the fall in prices due to the limited demands for copper on the world

market. This point is reinforced by the fact that once Chiluba took power, he was equally unable to reverse the economic problems in Zambia even though he put in place an economic policy strategy that could just as well have been authored in Washington D.C.