



Africa Development, Vol. XXVII, Nos. 1&2, 2002, pp. i–iii
© Council for the Development of Social Science Research in Africa 2002
(ISSN 0850-3907)

Editorial

Of late, CODESRIA has been experiencing problems publishing *Africa Development* regularly and has consequently accumulated a backlog of volumes. We sincerely apologise to our readership for failing to live up to their expectations, and pledge not only to clear the backlog, but also to restore the status of *Africa Development* as CODESRIA's flagship since 1976. To ease our task in this regard, we are now reinforced by a new editorial advisory board and an enriched pool of peer reviewers. In this context, we are appealing to all scholars and practitioners in the Social Sciences and Humanities to renew interest in the journal through their quality submissions on institutions and processes that impinge upon development in Africa. Proposals for guest-editorship on special themes are most welcome. *Africa Development* remains committed to its principal objective of providing a forum for the exchange of ideas among scholars of Africa from a variety of intellectual persuasions and various disciplines.

The Publications and Communication page of the CODESRIA website (www.codesria.org) offers information on other journals working in conjunction with *Africa Development* to foster greater recognition and representation of African realities and perspectives in global knowledge production and consumption. In particular, we would like to draw your attention to our latest initiative, the *Africa Review of Books*, which offers a forum for critical presentation of books produced on Africa within and outside the continent. The *Review* is central to our goal of projecting interesting original works of art and science produced in Africa that might otherwise be lost on account of poor visibility. It is intended as a key barometer of trends in the study of Africa and a pacesetter for an all-round improvement in standards and quality.

This issue of *Africa Development* (Vol. XXVII, Nos. 1&2, 2002) continues with reflections on various aspects of some national economies, and touches as well on democratization, identity politics, education and the political economy of terrorism. The contributions are instructive in the questions they raise and in the substantiations they make.

Francis B. Nyamnjoh

Éditorial

Dernièrement, le CODESRIA a connu des difficultés liées à la production régulière de la revue *Afrique et Développement* et a par conséquent enregistré un retard dans la production. Nous présentons nos excuses à nos lecteurs pour n'avoir pas répondu à leurs attentes et nous nous engageons non seulement à rattraper ce retard, mais aussi à restaurer l'image de *Afrique et développement* qui constitue la revue phare du CODESRIA depuis 1976. Afin de nous faciliter la tâche, nous avons mis en place un nouveau comité éditorial consultatif et une liste des évaluateurs mise à jour. Dans ce contexte, nous faisons appel à tous les chercheurs et praticiens des sciences sociales et des humanités à renouveler leur intérêt en la revue en soumettant des contributions de qualité portant sur les institutions et processus relatifs au développement en Afrique. Les propositions pour la publication de volumes avec des éditeurs invités sur des thèmes spécifiques sont les bienvenues. La revue *Afrique et Développement* demeure engagée à son objectif premier qui est de créer un forum d'échange d'idées entre les chercheurs en Afrique à partir d'une variété de convictions intellectuelles et de disciplines diverses.

La page consacrée au département des Publications et de la communication sur le site du CODESRIA (www.codesria.org) fournit des informations sur les autres revues qui travaillent conjointement avec *Afrique et Développement* afin de développer une reconnaissance et une représentation plus accrues des perspectives et réalités africaines dans la production et la consommation du savoir. Nous aimerions attirer particulièrement votre attention sur notre dernière initiative, la *Revue africaine des livres*, qui offre un forum pour une recension critique des livres produits sur l'Afrique au niveau du continent et ailleurs. La *Revue* est essentielle à notre objectif qui est de mettre en évidence les œuvres originales sur les lettres et les sciences produites en Afrique et qui, faute de quoi, seraient perdues par manque de visibilité. Elle se veut un important baromètre des tendances dans les études sur l'Afrique et un stimulateur pour une amélioration générale des standards et de la qualité.

Ce présent numéro de *Afrique et Développement* (vol. XXVII, Nos. 1&2, 2002) continue avec des réflexions sur divers aspects de certaines économies nationales, et touche aussi à la démocratisation, la politique identitaire, l'éducation et l'économie politique du terrorisme. Les contributions sont instructives à travers les questions soulevées et leur approfondissement.

Francis B. Nyamnjoh



La gouvernance économique: quelles incidences sur le développement au Congo-Brazzaville?

Mathias Marie Adrien Ndinga*

Résumé: Le présent article se propose, après avoir défini le concept de gouvernance économique, de comparer les performances du Congo Brazzaville en termes de croissance économique et de bien-être des populations avant et après le démarrage des réformes et d'évaluer l'impact de la gouvernance sur ces performances. L'analyse a conduit aux principales conclusions suivantes: (i) en dépit de la mauvaise gouvernance politique et administrative qui a caractérisé la période allant de 1991 à 1999, les indicateurs de gouvernance économique sont parfois à leur meilleur niveau qu'à la première période. Il s'agit par exemple de la pression fiscale, du taux d'investissement, de la part des dépenses d'éducation ainsi que celles de santé en pourcentage des dépenses totales du gouvernement. (ii) De même, du point de vue des indicateurs de performance économique et de bien-être des populations il a été observé plus d'inégalité entre actifs employés dans les différents secteurs à la première période qu'à la seconde. Les indicateurs comme l'accès aux services de santé, à l'eau potable et à l'assainissement sont à leur niveau le plus élevé à la seconde période qu'à la première. (iii) Enfin l'incidence de la gouvernance sur la croissance et le bien-être des populations est, en général, beaucoup plus significative dans la deuxième période que dans la première.

Abstract: After defining the concept of economic governance, this article compares Congo Brazzaville's performance in terms of economic growth and the population's well-being before and after the launching of reforms and then assesses the impact of governance on the levels of performance. The analysis came up with the following major conclusions: (i) in spite of the poor political and administrative governance that characterised the 1991-1999 period, the economic governance indicators sometimes attained a level higher than that of the first period. This, for instance, pertains to tax ratio, investment rate, the share of educational expenditures, as well as the health sector's percentage share of the total government expenditure. (ii) Similarly, from the viewpoint of the indicators for economic performance and the population's well-being, one notices

* Centre de Recherche et d'Études Prospectives, Brazzaville (Congo) E-mail: ndinga01@yahoo.fr. J'adresse mes remerciements au Dr Théophile Dzaka-Kikouta de l'Université M. Ngouabi de Brazzaville et au Dr Dominique Mampouya de la Société d'Études et de Développement des Opportunités ainsi que les évaluateurs anonymes pour leurs commentaires sur les versions antérieures de cet article. Je reste toutefois seul responsable d'éventuelles insuffisances de ce dernier. Enfin, je remercie mademoiselle Nadine Gambia Mabalo pour son aide logistique, qui a été indispensable pour l'achèvement de cet article.

that the inequality between workers employed in the different sectors was more pronounced in the first period than in the second. Indicators such as access to health services, safe drinking water and sanitation, are at their highest level in the second period more than in the first level. (iii) Finally, the impact of governance on growth and the people's well-being is generally more significant in the second period than in the first.

Introduction

La question de la gouvernance est au devant des préoccupations aussi bien des gouvernants que des gouvernés et des organismes au service du développement depuis le début des années 1990. Une exigence est faite aux États africains pour promouvoir la «bonne gouvernance» dans la gestion des affaires publiques. Cette exigence émane de la reconnaissance de l'existence d'une relation positive entre la «bonne gouvernance» et le développement durable.

En effet, si la croissance économique dépend des facteurs économiques tels que la qualité et la quantité des ressources disponibles, l'expérience des pays africains a montré que la qualité des politiques économiques, de l'administration publique, du système légal et judiciaire, la mise en application effective des règles et des lois sont également décisives pour une croissance durable et équitable¹. C'est dans ce contexte que:

- Dans les différents pays, les populations réclament plus de démocratie et une application effective des règles et lois, plus de transparence dans la gestion des affaires publiques et l'intensification des efforts de lutte contre la pauvreté.
- Dans le cadre des relations économiques internationales; beaucoup d'organisations et d'agences d'aide au développement considèrent de plus en plus la «bonne gouvernance» comme une condition *sine qua non* de leur assistance aux pays en développement.

Ainsi, au début des années 1990, l'Afrique a été le théâtre des mouvements de revendication populaire pour plus de démocratie dans l'exercice du pouvoir et la gestion des affaires publiques.

¹ Dans son rapport sur le développement dans le monde de 1988, la Banque mondiale reconnaissait déjà que les Programmes d'Ajustement structurel entrepris jusque là avaient permis dans le meilleur des cas de ne pas reculer. Ainsi, l'ensemble des aspects, exposés ici, constitue une partie du diagnostic posé pour l'échec des politiques de développement et des premiers Programmes d'Ajustement Structurel sur le continent.

De même, les institutions comme la Banque mondiale (1989) dans le document intitulé: «De la crise à la croissance durable» insistait déjà sur des aspects tels que la réforme du secteur public, la responsabilité politique, la légitimité du régime et l'institutionnalisation du pouvoir. L'USAID (1991) par contre mettait l'accent sur certains éléments essentiels de la démocratie dans l'exercice du pouvoir afin de promouvoir le développement.

La nécessité d'améliorer la qualité de la gouvernance sur le continent est devenue un impératif d'autant plus que le phénomène de mondialisation en cours exige que les économies africaines soient plus compétitives qu'elles ne le sont aujourd'hui. Plus encore, la rareté croissante des ressources financières concessionnelles pour soutenir les efforts de développement impose plus de rigueur dans la gestion économique et justifie de la nécessité d'une bonne gouvernance dans chacun des pays africains.

C'est précisément dans ce contexte que le Congo-Brazzaville s'est engagé depuis 1991 dans la voie des réformes politiques et socio-économiques en vue d'améliorer la qualité de la gouvernance dans le pays et promouvoir le développement durable. Aujourd'hui, dix ans après, il est important de vérifier l'incidence des réformes engagées en vue de l'amélioration de la qualité de la gouvernance et partant, la croissance et le bien-être des populations.

Le présent article se propose donc de comparer les performances du pays en termes de croissance économique et de bien-être des populations² avant et après le démarrage des réformes et d'évaluer l'impact de la gouvernance sur ces performances. L'accent placé sur le bien-être et la croissance trouve sa justification dans le sens qui est donné au concept de développement dans ce papier. En effet, on propose une définition simple de la notion de développement, qui répond à l'objectif de cet article: «l'amélioration du bien-être des populations». Ceci implique naturellement tous les aspects de la vie d'une personne ainsi que le contexte économique, social et politique dans lequel elle vit. Mais comme il ne peut y avoir de développement sans croissance, il est donc indispensable de considérer les deux aspects.

² Pour des raisons statistiques, le développement n'a été appréhendé que sous ces deux aspects.

Nous soutenons ici que, malgré la situation de conflit armé dans le pays depuis 1991, la qualité de la gouvernance ainsi que les performances du pays en termes de croissance et d'amélioration du bien-être des populations sont meilleures par rapport à la période antérieure à 1991. Pour ce faire, l'analyse est menée en considérant deux périodes: celle allant de 1982 à 1990 et celle qui va de 1991 à 1999. Le choix de ces périodes s'explique par le fait que la première est caractérisée par un parti unique et une économie marquée par une présence prédominante de l'État alors que la seconde est caractérisée par un régime multipartite avec la promotion de l'économie de marché. Ceci étant, avant d'aborder la question des performances économiques en relation avec la gouvernance, il nous paraît indispensable d'élucider le sens qui va être donné au concept de gouvernance dans le présent article.

Du concept global de «gouvernance» à celui de «gouvernance économique»

Le concept de gouvernance, il convient d'abord de le mentionner, a différentes significations pour différentes institutions et analystes. C'est d'ailleurs, ce qui en a fait l'un des concepts ayant suscité plus de discussions et de controverses ces dix dernières années. La complexité d'appréhension de ce concept vient du fait qu'il représente une réalité, semble-t-il, trop globalisante, et s'ouvrant ainsi sur toutes les branches des sciences sociales.

En effet, la gouvernance renvoie à l'amélioration de la gestion du secteur public, à la responsabilité des pouvoirs publics, à un certain niveau de respect des droits humains fondamentaux, à la transparence dans la gestion des affaires publiques. Ces quatre aspects sous-tendent la «bonne gouvernance» caractérisée, selon la Banque mondiale (1989, 1992), par les vertus de responsabilité, de légitimité et de compétence. L'USAID (1991) rattache explicitement la gouvernance à la démocratie. Ce dernier concept, relève cet organisme, est plus étroit que celui de gouvernance.

Quel que soit le sens donné à ce concept, il est avéré qu'il transcende les concepts tels que ceux de «gouvernement» et de «leadership» et permet la connaissance des relations d'autorité qui ne sont pas seulement formelles ou juste concentrées sur l'État (Lofchie 1989). À cet égard, le PNUD (1997) définit la gouvernance comme l'exercice de l'autorité

politique, économique et administrative dans la gestion des affaires nationales à tous les niveaux.

Cette institution insiste sur la prise en compte de la légitimité populaire des gouvernements et la participation de la majorité de la population dans les décisions politiques et économiques comme éléments essentiels d'une «bonne gouvernance». Une telle gouvernance est qualifiée de «sociale» et conduit à la création d'une société civile démocratique et vivante et à ses interactions avec l'État (Swatz 1998).

Cette approche se démarque d'une certaine littérature en science politique sur le développement dans les années 1980, qui mettait l'accent sur la relation État-société (Callaghy [1984], Migdal [1988], Rothchild and Chazan [1988]). Elle avait certes, l'avantage d'alerter l'opinion sur la faible capacité de l'État à conduire les affaires publiques, surtout à mener à bien des réformes d'une part et sur une législation excluant la population dans le processus de décisions d'autre part, mais elle avait aussi tendance à juxtaposer État et société.

Ainsi, la gouvernance peut être saisie comme la capacité d'utiliser le pouvoir politique collectif pour la gestion participative de la société dans tous ses différents aspects, sociaux, économiques et politiques. Cette définition a son importance dans la mesure où, et comme le relève le rapport sur le développement humain de la SADC (1999), la formulation de bonnes politiques, la conception de programmes inclusifs et la prestation de services socio-économiques d'envergure à la majorité de la population deviennent cruciales.

De même, la gouvernance requiert la formulation de politiques favorables et l'exécution de programmes facilitant la participation de la majorité de la population à l'économie par l'emploi salarié, le travail indépendant et la production de biens et services qui améliorent le bien-être. Trois dimensions caractérisent donc la gouvernance (PNUD, 1997), à savoir: politique, administrative et économique.

S'agissant de la gouvernance économique qui fait l'objet de cet article, il y a lieu de dire qu'elle recouvre les processus de prise de décisions qui ont une incidence sur les activités économiques du pays et ses relations économiques avec les autres pays. Elle a manifestement des répercussions importantes sur l'équité, la pauvreté et la qualité de la vie. Les questions telles que le rôle de l'État ou du secteur privé dans la gestion économique, le cadre macroéconomique et les politiques

économiques sont inclus dans cette dimension de la gouvernance. En effet, la définition d'un bon cadre macroéconomique permet la mise en place des politiques économiques cohérentes et capables de mettre l'économie sur un sentier de croissance et au-delà, améliorer les conditions de vie des populations. De même, la mise en place des politiques économiques qui ne tiennent pas compte de la réalité des populations peut conduire l'économie dans un cycle de récession et dégrader les conditions de vie des populations.

Au regard de ce qui précède, on peut dire que la bonne gouvernance économique a pour point d'ancrage la recherche des solutions aux problèmes concrets qui se pose aux populations, en vue de leur bien-être. Elle conduit les gouvernements à veiller à ce que la croissance et les marchés profitent aux populations, notamment démunies en leur offrant les trois principes essentiels que sont l'opportunité, la sécurité et l'inclusion. L'opportunité, c'est la possibilité de participer à la croissance économique, ce qui suppose au préalable d'avoir accès aux services d'éducation et de santé. La sécurité; c'est donner les moyens de se prémunir aussi bien contre les catastrophes naturelles que contre les chocs liés aux restructurations et aux réformes économiques. Enfin, l'inclusion (empowerment), c'est assurer aux plus démunis la capacité de prendre part à la vie politique afin que leurs priorités soient prises en compte dans les décisions gouvernementales (Nicholas Stern 2000).

Ainsi présentée, l'appréhension du concept de «gouvernance» dans le présent article, il reste à définir les critères d'une «bonne gouvernance». En effet, plusieurs indicateurs peuvent être dénombrés au regard du caractère pluridisciplinaire et/ou multidimensionnel qui recouvre ce concept. Dans cet article, l'accent est mis sur les indicateurs de gouvernance en relation directe avec les performances du pays en termes de croissance économique et d'amélioration du bien-être des populations.

Les indicateurs de gouvernance en relation avec la croissance économique et l'amélioration du bien-être des populations

Avant de dénombrer les indicateurs de gouvernance, il est d'abord indispensable de voir de quelles manières la gouvernance peut agir sur la croissance économique et le bien-être des populations. À cet égard, le document préparatoire de la Conférence Internationale sur la bonne gouvernance et le développement durable dans les pays africains au sud du Sahara, organisée par les associations des économistes d'Afrique

de l'Ouest et de l'Est et du Sud en 1998 montre de manière suffisamment claire le lien entre la gouvernance et le développement.

Pour ces associations, en effet, la mauvaise gouvernance a une influence sur la croissance économique, ce qui compromet de développement économique et social de plusieurs manières à savoir:

Premièrement: la mauvaise gouvernance décourage sérieusement l'investissement (public et privé) en amenuisant la confiance des investisseurs dans l'économie à cause notamment des distorsions et des incertitudes qu'elle crée. Cela encourage aussi la fuite des capitaux en augmentant le coût des investissements. Et, même quand les investissements ont été faits, le coût des frais généraux des affaires courantes est élevé. Pire encore, là où les pratiques de non transparence sont courantes, par exemple les différends dans les affaires ne sont pas équitablement résolus à cause de l'inefficacité du système judiciaire, les perspectives d'investissement et donc de croissance disparaissent.

Deuxièmement: la mauvaise gouvernance prive les gouvernements des revenus fiscaux. Il y a un amenuisement des ressources budgétaires lorsque les agents du fisc et les douaniers s'engagent dans les circuits parallèles. Dans de telles circonstances, le pays perd d'importantes ressources budgétaires. Le gouvernement reçoit moins que ce qu'il devait recevoir pour faire face aux multiples objectifs du développement, spécialement les besoins sociaux les plus importants dans la santé, et le secteur d'éducation. Il en est de même pour l'offre des autres infrastructures économiques de base.

Troisièmement: quand la corruption gagne l'appareil judiciaire et les fonctionnaires, le bien-être de la société comme celui de tous est sérieusement compromis. De même se réduit aussi, la capacité du gouvernement à mettre en pratique la loi de manière à protéger les individus et les affaires contre toutes sortes d'insécurité. Cette perte de bien-être est aggravée quand les populations et le gouvernement doivent dégager d'importantes ressources pour réduire ces risques, et ce, aux dépens des utilisations plus productives.

Quatrièmement: la mauvaise gouvernance n'encourage pas l'intégration économique, comme les pratiques d'un mauvais voisin découragent le commerce formel interne en augmentant les coûts de transactions et en réduisant la compétitivité des économies membres du groupement économique. Il en résulte que les biens et services produits

et offerts deviennent coûteux et moins abordables, en terme de pouvoir d'achat local, pour les autres pays. À terme, la baisse de la production réduit les capacités d'exportation des pays membres, pendant que les biens produits localement sont remplacés par les importations moins coûteuses.

Cinquièmement : la mauvaise gouvernance encourage une mauvaise allocation des ressources qui sont déjà rares et en compétition avec plusieurs utilisations alternatives en biaisant les mécanismes de fonctionnement des marchés. Une telle situation favorise l'augmentation des subventions afin de maintenir des prix relatifs compétitifs. Ceci en transférant les revenus à de grandes entreprises à cause de leur capacité à corrompre. Il en est ainsi quand les marchés publics sont régis par des pratiques illégales. Dans ce contexte, les petites et moyennes entreprises tendent à être exclues et il en résulte une concentration de la production de l'essentiel des biens et services aux mains des grandes affaires et des entreprises qui sont généralement étrangères et appartenant aux entreprises multinationales. Dans ce cas, la richesse nationale est transférée à l'étranger réduisant par-là le potentiel du pays à atteindre les objectifs du développement.

Sixièmement : la mauvaise gouvernance réduit les opportunités de création d'emploi en biaisant les mécanismes du fonctionnement du marché du travail. L'emploi productif est un facteur déterminant des revenus individuels dont l'accès fourni à la population la capacité de satisfaire ses besoins essentiels tels que la santé, l'éducation, le logement etc. Par conséquent, la mauvaise gouvernance tend à entretenir le cercle vicieux de la pauvreté.

Septièmement : la mauvaise gouvernance entrave la bonne marche de l'appareil judiciaire dans plusieurs pays. Elle réduit les droits individuels fondamentaux dans les domaines économique et politique notamment. Dans ce cas, l'habileté des individus à conduire les affaires se trouve sérieusement entamée.

Ces différents points, montrent à l'évidence le lien théorique existant entre la mauvaise gouvernance et le développement³. Ils servent, en outre, de cadre de référence pour la détermination des indicateurs de gouvernance en rapport avec la croissance économique et l'amélioration du bien-être des populations. Deux types d'indicateur peuvent être

³ Il est entendu que la bonne gouvernance produit les effets contraires à ceux évoqués ci-avant.

dégagés à cet effet: ceux directement en rapport avec la croissance économique et ceux directement en rapport avec le bien-être social.

Les indicateurs de gouvernance en rapport avec la croissance économique

Ces indicateurs sont essentiellement de deux ordres: ceux qui sont axés sur le développement de l'activité économique et ceux qui tiennent à l'amélioration de l'environnement économique. S'agissant du premier groupe d'indicateurs, on a retenu le taux d'investissement dans l'économie (INV*100/PIB). Cet indicateur traduit la tendance naturelle de l'État et des particuliers à investir dans le pays. De ce fait, cet indicateur est également un critère de participation globale au financement des activités économiques dans le pays.

S'agissant des indicateurs en rapport avec l'environnement économique, il y a le niveau d'inflation et le taux de pression fiscale. Ces deux indicateurs traduisent la volonté des autorités publiques à assainir l'environnement des affaires et donc à créer un cadre propice à une croissance durable. Un taux d'inflation élevé rend difficile la planification financière individuelle et accroît l'incertitude dans les affaires. De même, une forte pression fiscale décourage les investissements et freine la croissance économique.

À ces deux catégories d'indicateurs, il est possible d'associer un autre indicateur qui est lié à la gestion économique, à savoir, les dépenses de l'État en pourcentage des recettes. Cet indicateur traduit la tendance du gouvernement à dépenser au regard de ses recettes. Lorsque ce ratio est supérieur à 100 cela signifie que les ressources de l'État sont insuffisantes pour couvrir ses dépenses.

Le calcul des indicateurs de gouvernance sur chacune des périodes choisies ici, aux fins d'analyse, a conduit aux résultats suivants:

Tableau n°1: Indicateurs de gouvernance en rapport avec la croissance économique

Périodes	Inflation	Pression fiscale	Dépenses/ Recettes fiscales	Taux d'investissement
1982 - 1990	4,96	27,64	130,64	28,51
1991 - 1999	8,91	25,22	147,43	30,05
Variation (%)	79,82	-8,76	12,85	5,40

Source: calculs effectués à partir des données statistiques du CNSEE (2001)

Il ressort de ce tableau que la pression fiscale, qui est un indicateur lié à l'amélioration de l'environnement économique, a connu une amélioration, passant de 27,64 pour cent à 25,22 pour cent soit une baisse de 8,76 pour cent. Cette amélioration s'explique par la mise en oeuvre de la réforme fiscal-douanière au sein de la CEMAC et de l'harmonisation du droit des affaires en Afrique, via le traité de l'OHADA.

Certes, il est observé une augmentation de l'inflation de 79,82 pour cent, mais celle-ci était consécutive à la dévaluation de 50 pour cent du Franc CFA intervenue en 1994 et avait été immédiatement maîtrisée. Cette situation permet de comprendre l'amélioration sensible du taux d'investissement de 5,40 pour cent intervenue entre les deux périodes.

S'agissant de l'indicateur de gestion des affaires publiques (dépenses/recettes fiscales), il se dégage qu'en dépit des appels des bailleurs de fonds à l'orthodoxie et la parcimonie financière, ce ratio a évolué de 12,85 pour cent. En outre ce ratio suggère, sur les deux périodes, que les recettes fiscales ne permettent pas de couvrir les dépenses de l'État. En fait, il peut être observé que les efforts en vue d'améliorer les recettes fiscales sont très vite anéantis par une augmentation plus que proportionnelle des dépenses.

Les indicateurs de gouvernance en rapport avec le bien-être des populations

Trois indicateurs peuvent être dénombrés ici. Il s'agit du taux de chômage (TCH), de l'indicateur de l'investissement financier dans l'enseignement (IIFE) d'une part et dans la santé (IIFS) d'autre part. S'agissant du premier, il y a lieu de relever que le chômage est le phénomène qui affecte le plus directement et le plus gravement les individus. Pour la plupart des gens, la perte d'un emploi signifie réduction du niveau de vie et détresse psychologique. Au niveau du pays, le chômage constitue un gaspillage des ressources. Les travailleurs inoccupés pourraient potentiellement contribuer à constituer le revenu national, mais ne le font pas. Un faible taux de chômage traduit donc la volonté des pouvoirs publics d'améliorer la vie des populations.

En ce qui concerne l'indicateur de l'investissement financier dans l'enseignement ou dans la santé, il y a lieu de dire qu'il traduit le degré d'engagement financier des autorités publiques dans le développement du système éducatif (respectivement de santé). Les variations dans le

temps de cet indicateur définissent le sens des changements intervenus dans le financement de l'éducation (respectivement de la santé).

Tableau n°2 : Indicateurs de gouvernance en rapport avec le bien-être des populations

Périodes	Dépenses d'éducation en pourcentage des dépenses totales	Dépenses de santé en pourcentage des dépenses totales	Taux de chômage
1982 – 1990	9,66	3,79	13,90
1991 – 1999	14,44	4,43	24,57
Variation (%)	49,50	17,08	76,74

Sources: calculs effectués à partir des données statistiques du CNSEE (2001)

Le tableau ci-dessus suggère une amélioration de la part des dépenses de santé et d'éducation dans les dépenses gouvernementales. En effet, la part des dépenses d'éducation dans les dépenses totales est passée de 9,66 pour cent à 14,44 pour cent, soit une variation de 49,50 pour cent. Celle des dépenses de santé est quant à elle passée de 3,79 pour cent à 4,43 pour cent, ce qui correspond à une augmentation de 17,08 pour cent. Cette amélioration, il sied de le relever, n'est pas le fait de la mise en place de nouvelles structures éducatives et sanitaires, mais elle a surtout été le fait de la réhabilitation d'anciennes structures endommagées pendant les conflits armés.

Par ailleurs, il est observé une augmentation du taux de chômage de 76,74 pour cent entre les deux périodes. Cette tendance à l'aggravation du chômage est le résultat des conflits armés qui ont occasionné une destruction massive des moyens de production entraînant la fermeture de plusieurs entreprises. À tout égard, cette aggravation du chômage traduit aussi l'absence d'une politique de long terme en matière d'emploi et/ou d'insertion professionnelle. Mais, il convient également de mentionner les politiques d'ajustement structurel qui ont conduit, à partir de 1985, à l'arrêt des recrutements dans la fonction publique d'une part et les difficultés éprouvées par le secteur privé à prendre la relève d'autre part, y ont contribué de manière significative.

Au sujet des Programmes d'Ajustement structurel et de leurs effets sur l'emploi, Joseph E. Stiglitz (2002), ancien économiste en chef et premier vice-président à la Banque mondiale, fait une critique qui ne

manque pas d'objectivité. Pour l'auteur, il ne faut pas voir le chômage comme une simple statistique, un «dénombrement des cadavres» - des victimes non intentionnelles de la guerre contre l'inflation ou pour le remboursement des banques occidentales. Les chômeurs sont des personnes de chair et d'os, ils ont des familles, et toutes ces vies sont éprouvées, parfois détruites, par des mesures économiques que recommandent les experts étrangers - dans le cas du FMI, qu'ils imposent. La guerre technologique moderne est conçue pour supprimer tout contact physique: les bombes sont jetées de 15 000 mètres d'altitude pour que le pilote ne «ressente» pas ce qu'il fait. La gestion moderne de l'économie, c'est pareil. Du haut d'un hôtel de luxe, on impose sans merci des politiques que l'on repenserait à deux fois si l'on connaissait les êtres humains dont on va ravager la vie⁴.

Avant d'aborder la question de la relation entre la gouvernance et la croissance ainsi que le bien-être des populations, il est indispensable de présenter les indicateurs de croissance et de bien-être des populations.

Les indicateurs de croissance et de bien-être des populations: les indicateurs de croissance économique

Comme indicateur de croissance économique, il a été retenu le taux de croissance du Produit Intérieur Brut Réel (TCPIBR). À côté de cet indicateur, il a été considéré la valeur ajoutée de chaque secteur par actif occupé dans le secteur. La comparaison de cet indicateur permet de se faire une idée, quoi que sommaire, sur les inégalités de revenus. Le calcul de ces indicateurs pour les deux périodes a conduit aux résultats suivants:

⁴ Ces limites avaient été également avancées, dans une certaine mesure, par Abdelali Doumou (1990).

Tableau n°3 : Indicateurs de croissance économique (en millier de francs CFA, excepter le TCPIBR)

Périodes	TCPIBR (%)	VAA/AA	VAI/AI	VAS/AS
1982 - 1990	3,61	259,84	5570,79	4296,73
1991 - 1999	0,70	315,58	16768,13	2488,62
Variation (%)	-80,62	21,45	201,00	-42,08

VAA/AA : Valeur ajoutée de l'agriculture par actif employé dans ce secteur

VAI/AI : Valeur ajoutée de l'industrie par actif employé dans ce secteur

VAS/AS : Valeur ajoutée des services par actif employé dans ce secteur

Sources: calculs effectués à partir des données statistiques du CNSEE (2001)

La lecture de ce tableau indique que les inégalités de revenus par tête entre les différents secteurs d'activité sont importantes. En effet, l'agriculture qui occupe plus de 40 pour cent de la population active, est aussi le secteur qui réalise la plus faible valeur ajoutée. Or, on sait que ce sont les actifs occupés dans le secteur qui réalisent la plus grande valeur ajoutée qui profitent aussi le plus de la croissance.

Ce tableau relève, par ailleurs, que l'agriculture et l'industrie sont les deux secteurs qui ont connu une expansion entre les deux périodes. La valeur ajoutée par actif occupé dans l'agriculture est passée de 259,85 milles à 315,58 milles francs CFA soit une augmentation de 21,45 pour cent. Quant à l'industrie, la valeur ajoutée par actif occupé a varié de 201 pour cent.

Cette forte croissance est surtout le fait de l'industrie extractive dont la production a considérablement augmenté avec le début de l'exploitation du gisement de «Nkossa». Les services exhibent, à contrario, une baisse de 42,08 pour cent. Cette dernière est due au fait que les services sont essentiellement en milieu urbain notamment à Brazzaville (ville capitale) où tous les troubles socio-politiques se sont déroulés ainsi que les conflits armés.

S'agissant de l'agriculture, son recul par rapport à l'industrie est explicable dans une certaine mesure par le phénomène du syndrome hollandais (Koutassila 1998). Il y a aussi et surtout l'Ajustement structurel appliqué au Congo depuis l'année 1986 et qui avait entre autre objectif d'améliorer les performances du secteur agricole, d'abord en ajustant les prix par la libéralisation des marchés et la dévaluation du FCFA de 1994 devait restaurer la compétitivité des produits domestiques et partant

augmenter l'offre agricole nationale. Mais, comme le relève Thandika Mkandawire (1999), l'objectif d'ajustement des prix était loin d'être pertinent dans les conditions qui régnaient en Afrique. En mettant trop l'accent sur les prix, les Programmes d'Ajustement structurel ont détourné l'attention des problèmes d'innovation technologique, de la faiblesse des marchés des produits de base et, des goulets d'étranglement structurels, de l'incertitude immense créée par les aléas d'un climat capricieux, et des nombreuses autres contraintes relatives au secteur agricole. Les Programmes d'Ajustement ont sous-estimé les nombreuses contraintes structurelles qui condamnent l'agriculture africaine à de faibles niveaux de productivité et de réceptivité.

Dans l'ensemble, le taux de croissance du Produit Intérieur Brut Réel a été positif pour les deux périodes. Il est néanmoins observé une diminution de cet indicateur à la deuxième période. Sur les causes de cette diminution, il est difficile d'affirmer si celle-ci est due à la situation de troubles sociaux et de conflits armés ou aux mauvaises performances en matière de gouvernance enregistrées pendant la période antérieure.

Les indicateurs de bien-être des populations

Cinq indicateurs ont été répertoriés ici. Il s'agit du taux brut de scolarisation calculé sur l'ensemble du système éducatif, de l'espérance de vie à la naissance, des proportions des populations ayant accès aux services de santé, à l'eau potable et à l'assainissement. Les calculs effectués ont donné les résultats suivants :

Tableau n°4 : Indicateurs de bien-être des populations

Périodes	Taux brut de scolarisation	Espérance de vie	Accès aux services de santé	Accès à l'eau potable	Accès à l'assainissement
1982 - 1990	92,60	51,72	76,59	44,46	64,63
1991 - 1999	72,11	50,60	87,12	49,09	65,40
Variation (%)	-22,13	-2,16	13,75	10,42	1,19

Sources: calculs effectués à partir des données statistiques du CNSEE (2001)

Le tableau ci-dessus révèle une évolution négative pour le taux brut de scolarisation (cf graphique en annexe) et l'espérance de vie à la naissance, alors qu'une évolution positive est observée pour les autres indicateurs. En effet, si la baisse de l'espérance de vie à la naissance

peut être attribuée aux conflits armés que le pays a connus depuis 1991 – cela en raison de la population essentiellement jeune qui s'y trouvait engagée – n'est pas le cas pour le taux brut de scolarisation.

La crise que traverse le pays n'a pas épargné le secteur de l'éducation. Les échecs des politiques d'aménagement du territoire national, notamment l'échec de l'opération villages centres (CREH 1988), d'une part et la dégradation des conditions de vie des enseignants d'autre part, ont amené ces derniers à désertter les zones rurales et/ou à changer de profession⁵.

S'agissant des autres indicateurs, une amélioration substantielle a été enregistrée dans l'accès des populations aux services de santé et à l'eau potable. Les programmes sanitaires et les opérations d'adduction d'eau et de construction de forage y ont joué un rôle important et ces efforts doivent se poursuivre. Il en est de même pour l'assainissement dont la variation positive n'a été que très minime.

La relation entre la gouvernance et le développement

Après avoir examiné les indicateurs de gouvernance, ceux de croissance économique et de bien-être des populations, il est maintenant indispensable de vérifier dans quelle mesure les performances enregistrées sur les plans économique et social ont été influencées par la gouvernance. Pour ce faire, un calcul des coefficients de corrélation a été effectué. Celui-ci a conduit aux résultats suivants⁶:

⁵ Lors de l'étude de projet sur l'électrification rurale décentralisée au Congo, il m'avait été donné de constater, en 1996, que dans certaines localités de la Bouenza (Soulou, Tsiaki, Kingoué, Mabombo ...), il n'y avait qu'un à deux enseignants du primaire pour six classes pédagogiques.

⁶ La méthode de calcul des coefficients est exposée en annexe.

**Tableau n°5: Corrélation, indicateurs de
gouvernance/croissance et répartition**

Ind. de croissance	Taux d'inflation	Pression. fiscale	Dépenses/recettes	Taux d'investissement
Période allant de 1982 à 1990				
VAA/AA	-0,8535**	-0,8100**	0,6034*	-0,9267**
VAI/AI	0,2916	0,3104	-0,4513	-0,2140
VAS/AS	0,0440	0,2198	-0,3468	0,0435
TCPIBR	0,8070**	0,5212	0,2305	0,7736**
Période allant de 1991 à 1999				
VAA/AA	0,1946	0,4272	-0,2357	0,5329
VAI/AI	0,1458	0,7421**	-0,5761	0,1788
VAS/AS	0,1683	-0,2645	0,3553	0,3122
TCPIBR	-0,5877*	-0,1790	0,1242	-0,2041

VAA/AA: Valeur ajoutée de l'agriculture par actif employé dans ce secteur

VAI/AI: Valeur ajoutée de l'industrie par actif employé dans ce secteur

VAS/AS: Valeur ajoutée des services par actif employé dans ce secteur

** (*) désignent les coefficients significatifs au seuil de 5 % (respectivement 10 %)

Sources: calculs effectués à partir des données statistiques du CNSEE (2001)

Dans l'ensemble, l'analyse des résultats contenus dans le tableau n°5, suggère que l'incidence de la gouvernance soit meilleure dans la deuxième période que dans la première. Il est par exemple observé que le niveau d'inflation ainsi que la politique fiscale sur la première période défavorisait la population active occupée dans le secteur agricole. Plus encore, si la tendance du gouvernement à dépenser plus que ses recettes fiscales a été profitable aux populations actives occupées de ce secteur (l'agriculture avait été déclarée par le gouvernement priorité des priorités), il est à relever que les investissements réalisés pendant cette période n'ont été productifs, d'où leur impact négatif sur la valeur ajoutée par tête dans ce secteur.

Un autre exemple frappant est celui du secteur industriel. En effet, la politique fiscale qui a prévalu lors de la première période avait, certes des effets positifs sur la valeur ajoutée par actif employé dans ce secteur, mais avec la réforme fiscal-douanière en cours dans la CEMAC, cet effet est devenu significatif au seuil de 5 pour cent. Enfin, relevons que le taux de croissance a été plus influencé positivement dans la

première période que dans la seconde. Les problèmes rencontrés dans la mise en oeuvre des réformes, notamment la dévaluation de 1994, la réforme fiscal-douanière et l'amélioration de l'environnement économique.

En ce qui concerne le bien-être des populations et la gouvernance, les résultats obtenus se présentent comme suit:

**Tableau n°6 : corrélation indicateurs de gouvernance/
bien-être des populations**

Indicateurs. de bien-être	Dépenses d'éducation en pourcentage des dépenses totales	Dépenses de santé en pourcentage des dépenses totales	Taux de chômage
Période allant de 1982 à 1990			
TBS	-0,731	-1,001	-3,897**
EVN	3,078**	2,751**	3,090**
ASS	2,050*	2,042*	7,306**
AEP	1,928*	1,893	6,027**
AAS	2,402**	2,228*	3,209**
Période allant de 1991 à 1999			
TBS	2,686**	2,393**	-6,010**
EVN	3,463**	3,025**	-4,793**
ASS	-1,400	-2,486**	3,341**
AEP	2,084*	2,274*	-6,675**
AAS	-1,282	-1,647	0,887

TBS : Taux brut de scolarisation, EVN : Espérance de vie à la naissance, ASS: Accès aux services de santé, AEP: Accès à l'eau potable, AAS: Accès à l'assainissement.

** (*) désignent les coefficients significatifs au seuil de 5 % (respectivement 10 %)

Sources: calculs effectués à partir des données statistiques du CNSEE (2001)

Il ressort de ce tableau que le faible taux de chômage, qui a caractérisé la première période a eu un impact positif et significatif au seuil de 5 pour cent sur les indicateurs de bien-être des populations, excepté le taux brut de scolarisation.

À la deuxième période, cet impact est globalement négatif sur les indicateurs de bien-être des populations par rapport à la première période. Il est en effet observé un changement de signe des coefficients pour certains indicateurs (l'espérance de vie à la naissance et l'accès à l'eau potable), une réduction du coefficient pour d'autres (le taux brut de

scolarisation, l'accès aux soins de santé et l'accès à l'eau potable). Ainsi, il ressort de ce constat que l'aggravation du chômage au cours de la deuxième période a eu un impact néfaste sur les conditions de vie des populations.

S'agissant des dépenses de santé et d'éducation, il ressort de la lecture de ce tableau que par rapport à la première période, il y a une amélioration à la deuxième période, quant à l'impact des indicateurs de gouvernance sur ceux du bien-être des populations. En effet, au regard de la magnitude des coefficients, il est observé une augmentation des coefficients du taux brut de scolarisation (qui devient positif), de l'espérance de vie à la naissance et de l'accès des populations à l'eau potable.

A contrario, entre les deux périodes, les coefficients ont baissé d'importance pour l'accès des populations aux services de santé et à l'assainissement. Ces deux coefficients qui étaient positifs et significatifs au seuil de 10 pour cent lors de la première période sont devenus négatifs et non significatifs lors de la deuxième période.

Conclusion

Au terme de cette étude, les principales conclusions suivantes peuvent être dégagées: i) en dépit de la mauvaise gouvernance politique et administrative qui a caractérisé la période allant de 1991 à 1999, les indicateurs de gouvernance économique sont parfois à leur meilleur niveau qu'à la première période. Il s'agit par exemple de la pression fiscale, du taux d'investissement, de la part des dépenses d'éducation et celles de santé en pourcentage des dépenses totales du gouvernement.

(ii) De même, du point de vue des indicateurs de performance économique et de bien-être des populations il a été observé plus d'inégalités entre actifs employés dans les différents secteurs à la première période qu'à la seconde. Les indicateurs comme l'accès aux services de santé, à l'eau potable et à l'assainissement sont à leur niveau le plus élevé à la seconde période qu'à la première.

(iii) Enfin l'incidence de la gouvernance sur la croissance et le bien-être des populations est, en général, beaucoup plus positive dans la deuxième période que dans la première.

Ces résultats confirment bien l'hypothèse de travail retenue ici et témoignent de la nécessité de continuer les réformes car malgré les troubles socio-économiques émaillés de conflits armés, les résultats sont

nettement meilleurs sur la deuxième période que sur la première. Ainsi, une amélioration de la gouvernance politique et administrative associée à la poursuite des réformes économiques entamées depuis 1991 devrait amener l'économie du Congo-Brazzaville vers des positions de plus en plus satisfaisantes.

De ce fait nous sommes d'avis à la suite de Dzaka Kikouta (2000), qu'il incombe aux pouvoirs publics de réduire considérablement le risque-pays autour des préoccupations suivantes :

- Le risque politique: il suppose une acclimatation du paysage politique aux principes démocratiques afin de limiter les bouleversements violents des institutions politiques;
- Le risque financier: il suggère une restructuration radicale du système bancaire et financier qui passe par la réduction des charges, l'assainissement du portefeuille et l'amélioration de la gestion, en un mot rétablir la crédibilité des établissements de crédit;
- L'environnement des affaires: il implique un cadre idéal au développement des affaires qui correspond au recul de l'État de l'activité économique;
- Et enfin, la redistribution équitable du revenu national: les inégalités de revenus fragilisent l'environnement économique d'ensemble car l'expérience récente du Congo semble corroborer l'hypothèse selon laquelle les dysfonctionnements de «l'État rhizome» qui expliquent au moins en partie les conflits.

Mais de telles préoccupations ne nécessitent-elles pas des réformes structurelles importantes? Quel État faut-il lorsque de telles réformes supposent un État fort, alors que les forces de la mondialisation tendent à l'affaiblir? De même si l'on considère que les systèmes de gouvernance mondiaux ont de l'impact sur la gouvernance nationale, comment améliorer les systèmes de gouvernance mondiale pour que leur impact soient profitable au niveau national?

Références Bibliographiques

- Banque mondiale, 1989, «L'Afrique sub-saharienne: de la crise à la croissance durable - une perspective à long terme», Washington, D.C.
- Callaghy, T., 1984, *The State-Society Struggle : Zaïre in Comparative Perspective*, New York, Columbia University Press.
- Doumou Abdelali, 1990, «L'État africain à l'épreuve de la contrainte extérieure», *Afrique et Développement*, vol. XV, Nos. 3 / 4, pp 21 - 46.
- Dzaka Kikouta Théophile, 2000, «Incidences socio-économiques de la mondialisation/globalisation : enjeux et perspectives pour les pays d'Afrique Centrale victimes de l'instabilité politique», Communication au Symposium international de Kinshasa sur le thème *La crise dans la sous- région des pays des grands lacs: Etat de la question et perspectives*, Kinshasa, 4-8 décembre.
- Koutassila Jean Philippe, 1998, *Le syndrome hollandais: théorie et vérification empirique au Congo et au Cameroun*, Centre d'Economie du Développement-Université Montesquieu- Bordeaux IV- France.
- Lofchie, M., 1989, «Perestroika without Glasnost: Reflections on Structural Adjustment», in Carter Center, *Beyond Autocracy in Africa*, Emory University.
- Michael Bratton and Nicolas van de Walle, 1992, «Toward Governance in Africa: Popular Demands and State Responses», in Goran Hyden et Michael Bratton, *Governance and Politics in Africa*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Migdal, J., 1988, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton NJ, Princeton University Press.
- PNUD, 1997, «La gouvernance en faveur du développement humain durable», Document de politique générale du PNUD, janvier.
- Rothchild, D and N.Chazan, 1988, *The Precarious Balance: State and Society in Africa*, Boulder, Westview Press.
- Stern, Nicholas, 2000, «Quel gouvernement pour vaincre la pauvreté ?», in *Le monde* / mardi 27 juin 2000 / VII.
- Stiglitz, Joseph E., 2002, *La grande désillusion*, Édition la fayard, Paris.
- Swartz, D., 1998, «Political and Democratic Governance in South Africa in the context of Southern Africa», Paper Presented for the SAPES-RHDR project, Harare.
- United Nations Development Program, 1997, «Productive Employment and Poverty Eradication: How can Livelihoods be more Sustainable?», New York, UNDP.
- USAID, 1991, «Democracy and Governance», Policy Paper, October.
- World Bank, 1991. «Managing Development: The Governance dimension», A Discussion Paper, August, Washington D.C. The World Bank.
- World Bank, 1992, *Governance and Development*, Washington D.C.

Annexes

La méthode d'analyse

La relation entre la gouvernance et la croissance économique, ainsi que le bien-être des populations, est mise en évidence à travers le coefficient de corrélation. Ce dernier a pour expression :

$$r_{x,y} = \text{Cov}(x,y) / \sigma_x \sigma_y$$

Avec : x un indicateur de gouvernance et y un indicateur de performance économique et vis versa.

$\text{cov}(x,y)$: la covariance entre x et y

σ_x et σ_y : écart-type de x et écart-type de y

On peut démontrer, par construction, que le coefficient est compris entre -1 et 1:

- proche de 1, les indicateurs sont corrélés positivement
- proche de -1, les indicateurs sont corrélés négativement
- proche de 0, les indicateurs ne sont pas corrélés.

Il arrive souvent qu'aucun coefficient ne soit très proche de l'une des trois bornes et il est donc difficile de proposer une interprétation fiable à la simple lecture de ce coefficient. Pour pallier cette difficulté, il a été effectué un *test de student* pour chaque coefficient.

En effet, si $\hat{r}_{x,y}$ est le coefficient empirique qui est une estimation du coefficient $r_{x,y}$, le t de *student* a pour expression :

$$t^* = \hat{r}_{x,y} / [(1 - \hat{r}_{x,y}^2) / (n - 2)]^{1/2}$$

Si $t^* > t_{\alpha/2, n-2}$ lu dans la table, le coefficient de corrélation est significativement différent de 0; dans le cas contraire on accepte l'hypothèse d'un coefficient de corrélation nulle.

Tableau n°1: Produit Intérieur Brut

Années	Valeur ajoutée agriculture (milliards FCFA)	Valeur ajoutée Services (milliards fcfa)	Valeur ajoutée Industrie (milliards fcfa)	PIB (milliards cfa)	Taux de croissance pib (%)
1982	55,8	345,0	309,2	710,0	23,6
1983	60,7	369,6	368,9	799,2	5,6
1984	66,3	432,1	460,1	958,5	7,2
1985	72,3	446,0	452,6	970,9	-1,2
1986	77,4	402,3	160,7	640,4	-6,9
1987	82,4	396,4	213,7	692,5	0,4
1988	90,4	404,7	165,8	660,9	1,6
1989	98,7	401,2	260,5	760,4	0,9
1990	98,0	380,0	284,0	762,0	1,3
1991	87,1	431,2	250,4	768,7	2,4
1992	89,5	435,8	251,1	776,4	2,6
1993	85,6	428,9	245,6	760,1	-1,2
1994	101,8	467,6	416,9	986,3	-4,5
1995	119,5	502,3	434,4	1056,2	2,6
1996	116,8	545,7	637,2	1299,7	6,4
1997	123,9	491,1	740,7	1355,7	-2,4
1998	126,0	524,5	499,8	1150,3	3,7
1999	119,8	473,9	852,6	1446,3	-3,3

Source: Centre National de la Statistique et des Études Économiques (2001)

**Tableau n° 2: Population active occupée et taux de chômage
(en nombre de personnes)**

Années	agriculture	Services	Industrie	Taux de Chômage (%)
1982	288574,0	166392,0	62290,0	10,9
1983	287839,0	176114,0	66614,0	10,6
1984	287546,0	190527,0	69454,0	9,7
1985	284890,0	201637,0	66684,0	10,5
1986	291806,0	194294,0	51814,0	14,2
1987	301752,0	188618,0	46685,0	15,5
1988	309039,0	187224,0	43128,0	16,3
1989	315691,0	183898,0	38325,0	18,1
1990	319779,0	180651,0	35935,0	19,3
1991	317295,0	189686,0	34490,0	19,6
1992	327714,0	189426,0	32417,0	19,8
1993	331481,0	186109,0	30675,0	21,0
1994	327377,0	174483,0	30237,0	24,6
1995	334603,0	173408,0	31053,0	24,6
1996	342520,0	172247,0	32135,0	24,7
1997	345060,0	158571,0	26981,0	27,9
1998	349578,0	155142,0	26804,0	29,0
1999	360108,0	147954,0	25141,0	29,9

Source: Centre National de la Statistique et des Études Économiques

Tableau n°3: Statistiques sur le développement humain

Années	Espérance de vie (années)	Accès à la santé (%)	Accès à l'assainissement (%)	Accès à l'eau potable (%)	Taux brut de scolarisation (%)
1982	49,9	71,4	63,6	35,0	97,9
1983	50,3	72,6	63,6	39,1	97,0
1984	50,7	73,8	64,5	40,8	95,8
1985	51,1	75,4	64,6	42,5	93,2
1986	51,4	76,6	65,0	44,8	93,8
1987	51,6	77,9	65,0	46,4	95,6
1988	51,8	79,2	65,1	48,4	91,9
1989	52,0	80,5	65,0	50,5	86,6
1990	52,1	81,9	65,3	52,6	81,6
1991	52,2	82,5	65,1	52,0	81,1
1992	51,6	84,7	64,9	50,6	79,4
1993	51,2	86,1	65,0	49,5	77,5
1994	51,7	87,6	65,3	49,8	75,6
1995	51,2	89,1	65,8	49,5	75,7
1996	51,2	88,9	66,3	49,2	75,8
1997	48,6	88,7	65,9	48,1	68,5
1998	48,6	88,4	65,0	46,8	58,1
1999	48,6	88,1	65,3	46,3	57,3

Source: Centre National de la Statistique et des Études Économiques (2001)



Economic Reforms and the Malian Economy

Yves Bourdet*

Abstract: In the late 1980s Mali embarked on a comprehensive programme of economic reforms. Reform policy has been successful in dismantling some components of the patronage system put in place in the country after independence, in curbing the worst macroeconomic imbalances, and in reorienting public expenditures in favour of the social sectors and longer-term growth. The devaluation of the CFA franc, the deepening of the integration process in West Africa, and the HIPC initiative contributed, to various extents, in improving the economic situation and growth performance in Mali. In order to make growth more sustained and better balanced, reform policy needs to put greater emphasis on measures that improve incentives for private investment and human capital accumulation. This is necessary so that the relatively high growth that was experienced by Mali during the second half of the 1990s becomes more than just a short-lived episode.

Résumé Le Mali s'est engagé, à la fin des années 1980, dans un programme de réformes économiques d'ensemble. Cette politique de réforme a réussi à démanteler certaines dispositions du système mis en place tout juste après l'indépendance du pays, réduisant du coup, les pires déséquilibres macroéconomiques. C'est ainsi que cette option a permis de réorienter les dépenses publiques vers les secteurs sociaux et la croissance à long terme. Les effets combinés de la dévaluation du Franc CFA, de l'approfondissement du processus d'intégration des pays de l'Afrique de l'Ouest et de l'initiative HIPC ont contribué, pour une grande part, à améliorer la situation économique du Mali et sa performance en termes de croissance. Pour une croissance économique durable et équilibrée, la politique de réforme doit davantage mettre l'accent sur des mesures plus incitatives en direction de l'investissement privé et du développement des ressources humaines. Ces mesures sont indispensables pour prolonger l'expérience de relativement forte croissance connue par le Mali dans la deuxième moitié des années 1990.

Introduction

Mali is a landlocked tropical country between the Sahara and sub-Saharan Africa. It is among the ten least-developed countries in the world with a GNP per capita of US\$ 210 in 2001. Some three fourths of the population live below the poverty line. Mali is subject to severe ecological and climatic constraints (shortage of water and fertile land,

* Department of Economics, University of Lund, 220 07 Lund, Sweden.

irregular rainfall, recurrent droughts, desertification) that put severe limits on the structure and performance of the economy. From time to time, conflicts between the Saharan and other peoples have added to these constraints and contributed to hampering a balanced economic development of the country. About a decade ago, Mali initiated a process of reforms with the objective of accelerating economic growth and improving the standards of living of the population. The reform policy has been accompanied by a democratisation of the political system with three parliamentary elections and three presidential elections held since 1992.

The purpose of this paper is twofold. First, it is to analyse reform policy in Mali and assess its economic outcome. Then it aims to illustrate the limits of reform policy and the bottlenecks of more structural and institutional character that prevent the Malian economy from embarking on a more rapid growth path.

Macroeconomic Policy Straitjacket and Slow Implementation of Structural Reforms

Reform policy in Mali can hardly be understood without having in mind the kind of economic policy and development strategy that was implemented after independence from France in 1960. The whole post-independence period can be divided into three broad sub-periods. The first stretched from independence to the early 1980s. A socialist line inspired this first sub-period with pervasive state intervention in many areas: nationalisation of enterprises and banks, creation of state-owned enterprises in several sectors, a public monopoly on foreign trade, all-encompassing price controls, etc. The strong inward-oriented development strategy was, however, somewhat moderated after 1968 and the military *coup d'état* that overthrew Modibo Keita, the country's first president after independence. In economic terms, the 1968 change was a move from a Soviet-type economic model towards a more market-oriented socialist model.¹

The second sub-period stretched over the 1980s. A driving factor behind the change of economic policy in the early 1980s was the recognised failure of the socialist line, as illustrated by the severe macroeconomic imbalances and the poor growth performance. Emphasis during this second sub-period was put on regaining control

¹ For a long-term evaluation of economic policy in Mali, see Chambas *et al.* (2000).

over budgetary policy, more particularly public expenditure, with the help of the multilateral donor community, mainly the IMF and the World Bank, and some bilateral donors. Another external factor that contributed to shaping economic policy (and limiting the country's room for manoeuvre) during this time was the decision by Mali to re-enter the West African Monetary Union (WAMU) in 1984 (Mali had already rejoined the franc zone in 1968). Only limited structural reforms were, however, introduced during the second sub-period.

The third sub-period started in the late 1980s and is still going on. It consists of a large number of reforms and measures aiming at achieving a more rapid economic growth. This objective requires the development of a market economy open to international trade and the breaking up of the elements of socialist economy introduced during the first two decades following independence. It also requires a more rigorous macroeconomic stance and a reorientation of public spending in favour of growth-promoting expenditures. The start of the third sub-period reform policy can be dated back to the late 1980s, under the military regime of Moussa Traoré. Most of the measures included in reform policy at that time reflected conditionalities in the programmes (stand-by agreements and structural adjustment programmes) imposed by the World Bank and the IMF. The advent of democracy in 1991 contributed to reinforcing the policy-makers' commitment to reform policy and resulted in new systemic reforms, especially during the first half of the 1990s. It also resulted in a better regional balance in public expenditure. The democratisation of the political regime and the implementation of the HIPC initiatives in the late 1990s and early 2000s interacted to redistribute public expenditure in favour of the social sectors and rural areas.²

² Mali belongs to the heavily indebted poor countries (HIPC) that are eligible for the HIPC initiatives. The country qualified for the first HIPC initiative (the so-called HIPC1) during the fall of 1998 and benefited from debt relief at the completion point in July 2000. Debt relief is granted under the condition that the country adheres to policy commitments in the economic and social areas. It permits the maintenance of a sustainable level for the external debt (defined as a net present value of 200 percent of exports). In July 2000, Mali reached the completion point of HIPC1 and qualified for further debt relief under HIPC2. HIPC2 aims at reducing the net present value of external debt to a maximum of 150 percent of exports. On Mali and HIPC1 and HIPC2, see IMF (1998), (2000b), (2001) and (2003).

Table 1: Summary of the Reform Programme in Mali

Policy area	Date of introduction	Implementation
A - Stabilisation Policy		
Fiscal policy		
Public expenditures	1988-93	30% reduction in the number of civil servants
	1994-95	Decreased real wages for civil servants
	mid-1990s	Some reorientation of public expenditure in favour of primary education and health sector
Tax reform	1989	Strengthening of tax administration, reduction of ad hoc exemptions
	1991	Introduction of VAT, rationalisation of customs duties
	1995	Reduction in the number of goods exempted from VAT or subject to the reduced rate
	1995	Measures to reduce tax evasion, creation of a large taxpayer's unit
	1999-	Modernisation of direct and indirect taxes (single-rate VAT at 18%), strengthening of tax collection agencies
B - Trade and Exchange Rate Policy		
Trade liberalization		
Quantitative export restrictions	1988-91	Eliminated
Quantitative import restrictions	1990	Eliminated
Import tariffs	1991-	Simplification and reduction
Export taxes	1990	Abolished
Regional liberalisation, UEMOA	1994-2000	Tariffs on WAEMU-trade removed and introduction of a common external tariff; completed in 2000
Multilateral liberalization	1995-	WTO member since May 1995
Exchange rate policy - CFA devaluation	1994	50 % in January 1994

Table 1 (contd.): Summary of the Reform Programme in Mali

Policy area	Date of introduction	Implementation
C - Systemic Reforms		
Good markets	1982-97	Liberalisation of the cereals market
Agricultural sector	1984-95	Deregulation of rice sector and abolishment of the marketing monopoly of the Office du Niger
	1989-	Restructuring and liberalisation of the cotton sector
Price controls	1986-92	Removed except for water, electricity and telecommunications
Factor markets		
Private investment	1992	Liberalised procedures for creation of new private enterprises
Foreign investment	1991-	Liberalised with Investment Code granting tax and customs benefits, and profit and capital repatriation; enterprises that export more than 80 % of their production enjoy exemption from fiscal and customs duties and taxes
	1991	New Mining Code including tax and customs advantages
Labour market	1991-92	Labour law revised with greater flexibility, less constraining hiring and dismissal legislation
Public enterprises		
Privatisation	1988-95	65 public enterprises privatised (or liquidated) in services, manufacturing, agricultural production and processing, and trade
Banking and financial sector		
Financial liberalisation	1988-	Slow implementation; restructuring and partial privatisation of the state-owned banks
	1991-	Banking supervision in the WAEMU: introduction of prudential guidelines
Governance and legal institutions		
	1992-	Democratisation and institutional reforms
	1996	End of civil war, "ethnic" reconciliation
	1992-	Weak implementation of legal reforms, updating of commercial laws, harmonisation of business laws in WAEMU
	1999	Creation of a commission for the investigation of financial wrongdoings in public enterprises and agencies

Table 1 summarises reform policy and the measures included in the third sub-period. The reform policy is divided into three main policy areas: stabilisation policy, trade and exchange rate policy, and systemic reforms. By and large the presentation in Table 1 follows a chronological order. Macroeconomic stabilisation had already been intensified in the 1980s, trade liberalisation was concentrated between the late 1980s and the mid-1990s, and systemic reforms stretched over the whole period examined, but with a focus on the first half of the 1990s. The programme has been relatively slow since the whole reform package stretches over more than a decade. The core of the reform programme, however, was concentrated over a shorter period, from the late 1980s to the mid-1990s. Evolving reform commitment, political economy considerations and to some extent donor priorities lie behind the sequencing of the reform programme and the differences in speed that can be observed between the various components of the reform programme.³

Increasing International Fiscal Monitoring

Macro-stabilisation was intensified during the 1980s and the early 1990s with the help of the IMF and, to a lesser extent, the World Bank. Between 1982 and 1992 Mali benefited from no less than six IMF adjustment loans, four standby agreements and two adjustment facilities (one Structural Adjustment Facility, SAF, and one Enhanced Structural Adjustment Facility, ESAF). One more ESAF was accorded to Mali in 1996. The volume of IMF adjustment loans disbursed over the whole 1982-1996 period amounted to 352.6 million US dollars. Further, in August 1999, the Malian government entered into a PRGF (Poverty Reduction and Growth Facility) arrangement with the IMF.⁴ The new programme, which included a facility of 58.8 million US dollars, was to expire in August 2002 but, in July 2001, the period was extended to August 2003 and the resources committed under the programme increased by 5.9 million US dollars. The country has also benefited from financial assistance from the World Bank, mainly in the

³ For an analysis of the role of foreign aid (from both multilateral and bilateral donors) and political considerations in the pace of reform in Mali, see Guillaumont *et al.* (2001), pp. 241-268.

⁴ In 1999, the PRGF replaced the EASF and the purpose of the new facility was redefined to better fit country-owned poverty reduction strategy.

form of sector adjustment credits.⁵ Strong emphasis during the 1980s and early 1990s was put on the control of public expenditures, in particular the civil service wage bill and the subsidies to state-owned enterprises. In a second stage, once the control over public expenditure was tightened, a tax reform was launched with the objective of broadening the tax base. As illustrated in Table 1, the tax system has been subject to several reforms since the late 1980s. This extended reform path reflects the difficulties met in increasing tax revenue in a country with a dominant agricultural sector and a large informal sector as well as a deficient tax administration and widespread tax evasion practices.

The process of regional integration in West Africa exercises another strong disciplinary influence on Mali's fiscal policy. Since 1996, fiscal policy in Mali has been monitored by the WAEMU (West African Economic and Monetary Union). In the aftermath of the CFA franc devaluation, the WAEMU members established a system of mutual fiscal surveillance aimed at underpinning the common currency through the convergence of fiscal policies.⁶ The four convergence criteria initially adopted concern both the level and the distribution of public expenditure. First, the level of the civil service wage bill was not to exceed 50 percent of tax revenue. This was lowered to 40 percent from January 1998. Second, the level of public investment financed by domestic resources was to be at least 15 percent of tax revenue. Third, the primary fiscal surplus, that is total revenue minus total expenditure excluding interest expenditures on both domestic and foreign debts, was to be at least 15 percent of tax revenue. Fourth, internal and external arrears were to decrease or be unchanged.

A new system of fiscal monitoring, the WAEMU's Convergence, Stability, Growth and Solidarity Pact was adopted in late 1999 and began to be implemented in 2000.⁷ The new system, with a set of primary and secondary criteria, is more constraining than the former

⁵ For a list of all the World Bank adjustment credits to Mali between 1983 and 2000, see Guillaumont *et al.* (2001), p. 280, IMF (2000a), p. 56, and IMF (2001), p. 70.

⁶ For a presentation of WAEMU fiscal surveillance, see UEOMA (2000), Banque de France (2000), ch. 2.1, and Doré and Nachega (2000), pp. 3-6.

⁷ For a comprehensive introduction to the new system, Doré and Nachega (2000), p. 4.

system. As suggested by the nomenclature, the primary criteria are considered more important than the secondary ones for economic convergence. But both criteria are considered essential for monitoring fiscal stabilisation efforts. There are four primary criteria of which one, basic fiscal balance (0 percent of GDP), is considered a key criterion. The three other primary criteria are inflation (no more than 3 percent a year), domestic and foreign debt (no more than 70 percent of GDP), and internal and external arrears (unchanged or decreasing). The secondary criteria concern the civil service wage bill (no more than 35 percent of tax revenue), domestically financed public investment (at least 20 percent of tax revenue), the external deficit excluding grants (at most 5 percent of GDP) and tax revenue (at least 17 percent of GDP). The WAEMU pact also contains provisions to monitor the member countries' convergence programmes and a mechanism of sanctions for those countries that fail to comply with the convergence programme when it comes to the key criterion.

Trade Liberalisation and Deepening Regional Integration

During the two decades following independence, Mali implemented an inward-oriented development strategy and relied on a very restricted trade policy with trade monopolies, quantitative restrictions on import and export, high import tariffs and high export taxes. This trade policy regime set up incentives to smuggle goods through illegal channels and contributed greatly to the multiplication of international tax evasion, frauds and rent-seeking activities. Reform of foreign trade started in late 1980s and was to a large extent driven by the multilateral institutions, in particular the IMF, and some bilateral donors, like USAID, for the removal of the export tax. The different steps of the reform of the foreign trade regime are summarised in Table 1. Most quantitative restrictions on import and export were lifted between 1988 and 1991. Further, in 1991 the tariff structure was simplified with fewer tariff headings and the reduction of tariff rates.

A new impulse for trade liberalisation was provided by the deepening of the regional integration process in West Africa in the aftermath of the devaluation of the CFA in January 1994. Eight countries reached an agreement on a regional integration scheme, the West African Economic and Monetary Union (WAEMU). The scope of WAEMU is larger than its predecessor WAMU (West African

Monetary Union); in addition to monetary co-operation it includes the creation of a common market for goods, services and production factors, and also, as mentioned above, the multilateral monitoring of budgetary policies in member countries. A main component of WAEMU is the creation of a customs union with the removal of tariffs on intra-regional trade and a common external tariff on imports from non-member countries. The integration scheme is expected to foster trade among WAEMU-members and hence to improve economic welfare. The gradual dismantling of internal tariffs started in the mid-1990s and was terminated in January 2000. The setting-up of the common external tariff started in 1998 and was completed in January 2000, with a common tariff structure consisting of four rates, 0, 5, 10 and 20 percent. WAEMU can be regarded as a form of 'open regionalism scheme', because the removal of internal tariffs has ran parallel with a significant reduction of tariffs imposed on non-member countries. Improved access for non-members to the WAEMU-market minimises the risks for trade diversion, that is a shift in the source of import from lower-cost non-member countries to higher-cost partner countries, which in most cases is negative from an economic welfare point of view. Although the free movement of goods and services in WAEMU is formally secured, there remain, however, numerous non-tariff barriers and practices inherited from the restricted trade policy conducted previously.

Systemic Reforms: Steps Forwards

The third reform policy area that is relevant to reform policy is systemic and institutional reforms. Systemic reforms are measures that are aimed at reforming or transforming the economic system and are concerned with the role and functioning of markets and competition, the structure of ownership and incentives and the network of institutions that governs the behaviour of economic agents. Such measures determine how the scarce resources of the economy are used and they influence production and economic growth through their impact on consumption, saving and investment decisions. Table 1 summarises the systemic reforms that have been introduced in Mali during the past one and a half decades.

The systemic reforms stretched over the whole 1990s and many of them are still afoot. This timing is not that surprising because by

their very nature many systemic reforms – like privatisation or institutional changes – take a long time to design, implement and monitor. The core of the systemic reforms is, however, concentrated in the first half of the 1990s (see Table 1). This concerns, for example, the liberalisation of agricultural markets and the removal of most price controls. It also involves the liberalisation of factor markets and the encouragement given to foreign direct investment. The great majority of former state-owned enterprises were also privatised (or liquidated) during the first half of the 1990s. Thereafter, privatisation has continued at a slower pace, reflecting delayed structural reforms in sectors like energy, transport and communications, and cotton. About ten state-owned enterprises are in the process of being privatised while eighteen non-bank enterprises, mostly in services and utilities, will remain state owned (totally or partially).⁸

Another area for systemic reforms concerns the financial sector. Such reforms are critical for the outcome of reform policy, because of the importance of financial development for economic growth. Reforms in the financial sector in Mali consisted firstly in the restructuring and privatisation of state-owned banks. This had already started in the late 1980s with the assistance of multilateral donors.⁹ Further reforms were introduced during the 1990s at the regional (WAEMU) level in the form of prudential regulations and strengthened bank supervision. All these reforms have contributed to improving the financial situation and the viability of the banking system and of the financial sector as a whole. This is supported by a comparative study of financial development in Sub-Saharan Africa, which shows that overall financial development in Mali went from minimally developed in 1987 to somewhat developed in 1997.¹⁰ The same study indicates that Mali's financial development indicator went from under the average for Sub-Saharan countries in 1987 to above the average in 1997. It was in the areas of competition between banks, financial liberalisation, institutional environment, financial openness and monetary policy

⁸ For a presentation of the public enterprise sector and the restructuring programme 1999-2002, see IMF (2000a), p. 36, IMF (2001), p. 38, and IMF (2003), pp. 9-11.

⁹ For an analysis of the financial sector, see IMF(1999), pp. 23-30, and Banque de France (2001), pp. 281-282.

¹⁰ Gelbard and Leite (1999).

instruments that the country achieved the most progress. Notwithstanding, little progress was achieved in the availability of financial products to the public. Additional measures concerned with the development of the financial sector have been taken at both the regional level and national level (partial privatisation of remaining state-owned banks) since 1997, providing further evidence of the progress towards financial deepening in Mali.

An area where the pace of reform has been partial and somewhat erratic, is the cotton sector. The performance of this sector is critical for the outcome of systemic changes because of its large role in the economy (half of total export revenues and the livelihood of some 3 million people) and the strong comparative advantage of Mali in cotton production (second African producer after Egypt). A parastatal, the CMDT (*Compagnie Malienne pour le Développement du Textile*), occupies a virtually monopsonistic and monopolistic situation in the cotton sector with the mandate of processing seed cotton into cotton fibre and of the export of cotton fibre.¹¹ The CMDT is owned by the Malian state (60 percent) and the French company, CFDT (*Compagnie Française des Textiles*) renamed DAGRIS in 2001. DAGRIS is in turn majority-owned by the French State (64 percent). The 1989 reform had three main components: 1) a minimum producer price for cotton producers; 2) a stabilisation fund so as to grant this minimum producer price; and 3) financial autonomy for the CMDT. Additional points included in the 1989 reform involved guidelines for the evaluation of CMDT operating expenses, the rule establishing the repartition of profits between the stabilisation fund, the CMDT, the government and the cotton producers (the so-called 'ristourne' or rebate from profit sharing) and the conditions required to lower the price paid to producers. The structure of cotton production, processing and export has been the subject of harsh discussion within Mali and between the World Bank and some bilateral donors, especially France, over the past half decade. During the second half of the 1990s, the cotton sector experienced an upswing that to a non-negligible extent originated in the devaluation of the CFA in 1994. This has presumably contributed to postponing the restructuring of the cotton sector. But production

¹¹ On the organisation of the cotton sector, see Chambas *et al.* (2000), pp. 120-125, and Bourdet (2003).

was almost halved in 2000-2001 as a result of a decrease in the world market price and producer price, and management weaknesses and financial wrongdoings at the CMDT.

In order to cope with this emergency situation the government organised a participatory forum (*états généraux*) in April 2001, gathering the representatives of cotton farmers, the CMDT, the Malian government and the donor community. The forum gave rise to a lively debate on the future of the cotton sector, eventually resulting in a comprehensive reform programme designed by the government of Mali in close collaboration with the World Bank.¹² The reform programme consists of four main elements: 1) a financial restructuring programme for the CMDT with a repayment plan involving the Malian State in the 30 billion CFAF owed by the CMDT to the domestic banks. 2) refocusing the CMDT operations on its core activities, ginning and marketing, and the transfer of the other activities to the private sector (transportation of seed cotton and distribution of inputs) and to local government agencies (road maintenance and extension services). 3) opening up of the capital of the CMDT to producers and a broader involvement of producers in the management of the sector. 4) gradual liberalisation of the cotton sector that should affect both producer price, which should better reflect movements in international prices, and entry conditions, with the opening up of new areas for cotton production to private actors. The medium-term objective of the government is the complete liberalisation of the cotton sector and the privatisation of the CMDT by 2005.

The last area covered by Table 1 is concerned with governance. Two decades of socialist rule combined with one-party or military rule encouraged the multiplication of rent-seeking activities, widespread corruption and the development of a patronage system that benefited some interest groups and part of the urban elite. The end of the civil war, the advent of democratic institutions, the strengthening of the civil society and legal reforms, all contributed to improving governance in Mali during the 1990s. The creation of a specific commission for the investigation of financial wrongdoing in public enterprises and agencies in 1999 suggests, however, that there are still problems with

¹² For a presentation of the cotton sector reform programme, see République du Mali (2001a) and (2001b), IMF (2001), pp. 47-49, and Bourdet (2003).

corruption and rent-creating practices.¹³ This is further illustrated by the weak implementation of legal reforms with courts that often fail to enforce properly and promptly contracts and property rights.

Lessons from Reform Policy

A few lessons can be drawn from the experience of economic reforms in Mali. A first is that economic reforms in Mali have often been a response to emergency situations. For example it is the poor outcome and eventual collapse of socialist policies which lay behind the radical change of economic policy in the early 1980s. A second is that the IMF and the World Bank, and in some cases also bilateral donors, have been a driving factor behind the comprehensiveness and timing of reform policy and that their role has grown over time. A third lesson is that the improvement of the economic situation, as experienced by the rapid economic growth after the CFA devaluation of 1994 and the improved macroeconomic balances, seemed to have relaxed the emergency constraints and allowed policy-makers to postpone (or at least delay) some structural reforms. An overall conclusion that emerges from these three lessons is that the commitment of policy-makers to reform policy is half-hearted, albeit increasing over time.¹⁴ Not surprisingly this growing commitment is running parallel with the democratisation of the political system and the obligation to take into consideration the needs and aspirations of the whole population and not only those of the urban elite. It is likely that the ongoing decentralisation process with greater prerogatives given to the communes will further strengthen the role of regional voice in the design of reform policy.¹⁵

¹³ Two publicised examples are the financial wrongdoings and the suspected misappropriation of funds at the CMDT and at the customs office, both referred to the judicial authorities. More than 10 percent of the cases examined by the commission have been referred to the judicial authorities. See also Serra (1999), pp. 20-21, and République du Mali (2002).

¹⁴ For an illustration concerned with anti-poverty policies, see Serra (1999).

¹⁵ Serra (2001) provides a more qualified assessment of the decentralisation reform and its political outcome. According to her, insufficient financial and institutional resources at lower administrative levels put serious constraints on the political representation of the communes and limit their ability to influence economic and social reforms.

Macroeconomic Outcome

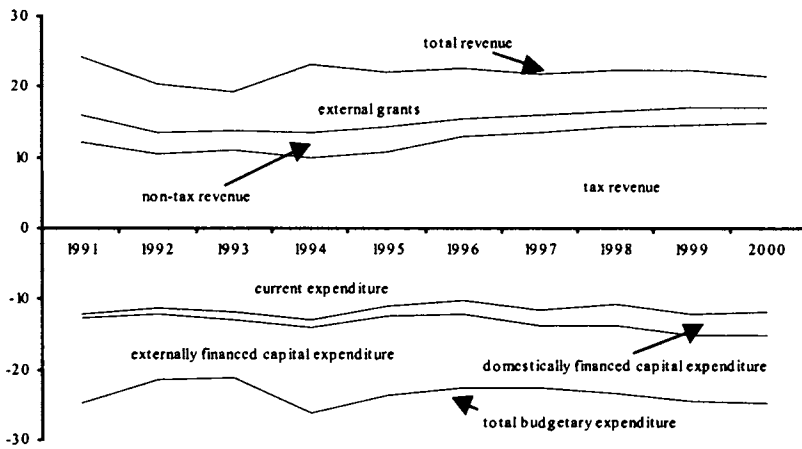
Reform policy in Mali contains most of the components of reform programmes of countries that have aimed at dismantling a sort of socialist economic system and developing a market economy open to international competition. Its scope is rather similar to others, but its sequencing and timing differ with the strong emphasis put on macroeconomic stabilisation during the first phase of the reform process and systemic reforms that stretch over a relatively long period, more than a decade. Another significant difference between Mali and Third World socialist countries is the different economic structure with a strong dependency on a few export crops, of which cotton clearly dominates, and a relatively under-developed industrial sector. It is this interaction between such specific features of reform policy and Mali's economic structure that, to a large extent, determines the macroeconomic outcome of reform policy. A major aim of economic reforms in Mali at the outset was to curb macroeconomic imbalances and regain control over fiscal policy. This was particularly true during the 1980s and the early 1990s. Another major aim of reform policy in a second stage has been to boost economic growth and hence to improve the living standards of the population. To what extent reform policy has achieved (and will achieve) these two objectives is (will be) critical for the political support for reform policy and for the consolidation of the democratic transition in Mali.

Slowly Improving but Fragile Fiscal Stance

Deficient control over fiscal policy, large fiscal imbalances and a rise in indebtedness plagued macroeconomic development in Mali prior to the start of the reform process. To a large extent, this outcome could be ascribed to the rapid - and from time to time uncontrolled - expansion of public expenditure, which was a direct consequence of the patronage system put in place in the country after independence. To put an end to fiscal deterioration and regain control over fiscal policy was thus considered a first major objective of reform policy. As indicated above, this improvement of the fiscal stance was expected to be achieved by better control over budgetary expenditure, in particular current expenditures, but also eventually by reforms of the tax system.

Figure 1 suggests that the effect of the contraction of public expenditure on the development of current expenditure (wages, scholarships, etc.) is rather limited when current expenditure is related to GDP. Still more, the decrease observed in current expenditure during the first half of the 1990s came to an end in 1996 and current expenditure started growing again thereafter. The main factor behind the latter upward trend is increased expenditure for personnel wages. Another interesting finding of Figure 1 is the steadily increasing share of development expenditure that is domestically financed, in particular since the mid-1990s.

Figure 1: Government Revenue and Expenditure, 1991–2000
(in % of GDP)



Source of data: Malian authorities and IMF estimates for 2000.

Figure 1 shows that the various tax reforms contributed to increasing tax revenue as a share of GDP in particular after 1995. The decrease in non-tax revenue has been more than outweighed by the increase in tax revenue. The increase in tax revenue also outweighed the decrease in the share of revenue covered by external grants; the latter reflects an increase in GDP larger than the increase in the volume of external grants since the mid-1990s. Taxes on international trade, income and profits, and goods and services together account for the largest share

of tax revenue, between 90 and 95 percent. And their cumulated share of tax revenue has increased over time at the expense of other tax revenue. Two reasons are the simplification of the tax system with the suppression of some 'other taxes' and the strengthening of the tax and customs administrations concerned with the collection of the main taxes. Taxes on international trade account for more than half of total tax revenue and this share has increased somewhat, from 55 percent in the early 1990s to 57-58 percent in the late 1990s. Taxes on income and profits show a similar pattern while taxes on goods and services have by and large preserved a similar share over time.

The relative increase in taxes on international trade is at first sight surprising because of the tariff cuts following the process of trade liberalisation at both the multilateral and regional level. Likely reasons are the increased trade volumes during the 1990s, the improved customs collection following the strengthening of customs administration, and the existence of a compensatory scheme that compensates Mali for shortfalls in import tariff revenue during a transitory period.¹⁶

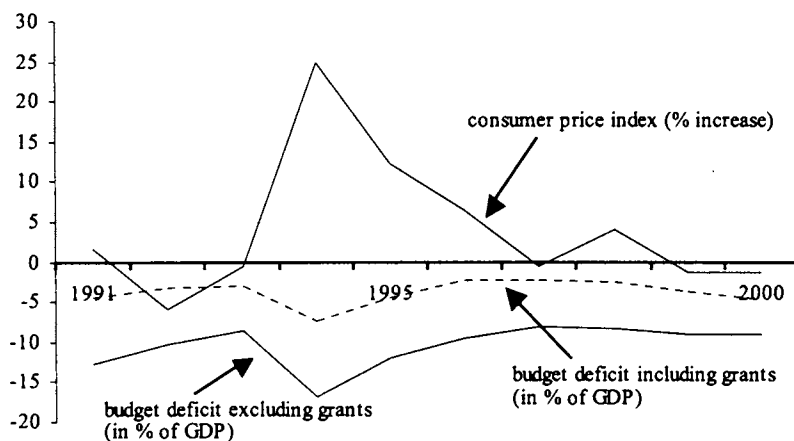
Not surprisingly, these limited changes in budgetary revenue and expenditure have only resulted in a limited improvement of the fiscal deficit over the whole period studied (see Figure 2). The most striking deterioration occurred in 1994-1995 and can be ascribed to the huge devaluation of the CFA franc in January 1994 (50 percent). A slight deterioration of the fiscal stance has taken place since 1997, principally as a result of a decrease in the volume of external grants. Figure 2 also illustrates the lack of a relation between domestic fiscal imbalance and inflation. Inflation in Mali is mostly determined by the policy of the common central bank, BCEAO (*Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest*), which is in charge of the conduct of monetary policy at the WAEMU level. Figure 2 shows that the rate of inflation increased markedly in 1994 and 1995, following the devaluation of the CFA franc.¹⁷

¹⁶ The compensation scheme will end in 2005. Compensation is total during the first three years but decreases gradually in the following three years to 80, 60 and 30 percent of the tariff shortfalls. The system is financed through the duties imposed on imports from non-member countries. Between 1999 and June 2001, Mali received some 6.2 billion CFA francs from the compensation scheme.

¹⁷ The price index in Figure 2 tends to overestimate the impact of the devaluation on domestic prices and inflation in Mali because it only covers Bamako, where import items account for a larger share of household budgets.

Two issues related to fiscal balance are worth further scrutiny. One concerns the relative role of changes in revenue and changes in expenditure in the development of the fiscal balance. Figure 1 suggests that the improvement in the fiscal stance over the 1990s was more the result of a broadened tax base and improved tax collection than of better control over budgetary expenditure, in particular current expenditure. But the increase in tax revenue was larger than the improvement in the fiscal deficit, in particular during the second half of the 1990s (see Figures 1 and 2). Part of the increase in tax revenue was thus used to finance expanded public expenditure. This result confirms the finding of an econometric study showing that, in the case of Mali, the long-run causality between public revenue and public expenditure is bi-directional, that is that changes in taxes both lead to and originate in changes in government spending. An implication of this study for the design of policy to correct fiscal imbalance in Mali is that spending cuts and revenue increases should not be considered independently of each other.¹⁸

Figure 2: Fiscal Balance and Inflation, 1991–2000



Sources of data: Malian authorities and IMF estimates for 2000.

¹⁸ Doré and Nachegea (2000). The findings of the study should be considered with care because the period studied, 1976-1998, saw significant political changes that altered the relation between the revenue and expenditure sides of the budget in Mali.

Another related fiscal issue concerns the role of the WAEMU surveillance mechanism in the improvement of the fiscal stance. Mali adhered in 1998 and 1999 to all the four convergence criteria included in the system of fiscal surveillance: a public wage bill lower than 40 percent of tax revenue, a volume of domestically financed capital expenditures superior to 20 percent of tax revenue, a primary fiscal surplus superior to 15 percent of tax revenue and no increase in internal and external arrears. The WAEMU Council of Ministers adopted a new convergence programme in 1999 for the period 2000-2002 with more stringent convergence criteria (see above). In 2000 Mali adhered to all the primary criteria with the exception of the basic fiscal balance and indebtedness criteria, and to all the secondary criteria with the exception of the external deficit and fiscal revenue criteria. The implementation of the convergence programme has contributed to improving fiscal discipline in Mali. This is clear regarding the non-increase in internal and external arrears and the increase in the volume of domestically financed capital expenditures during the second half of the 1990s. It is less clear when it comes to other aspects of fiscal policy because Mali adhered to some convergence criteria at the outset. The role of the surveillance mechanism is more to prevent a deterioration of the fiscal stance and to act as an agency of restraint for fiscal policy. It is the expression of a regional commitment to fiscal and monetary stability and to an economic policy that is less dependent on foreign aid. In the early 2000s, the fiscal situation deteriorated again mainly because of the decline in growth.

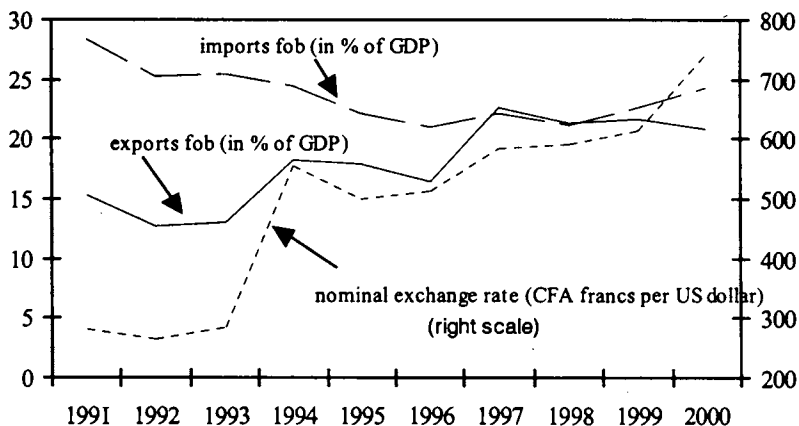
Increasing Trade Integration?

A critical component of reform policy is the opening up of the Malian economy to international trade and competition. As illustrated in Table 1 most unilateral trade liberalisation measures were introduced in the late 1980s and during the first half of the 1990s, while regional trade liberalisation took place during the second half of the 1990s and, as far as tariffs were concerned, was completed in January 2000. The main objective of trade liberalisation measures is the integration of the Malian economy into the world economy, in particular the West African economy, and its specialisation according

to comparative advantages.¹⁹ Regional integration for Mali has two dimensions: first, membership in ECOWAS (Economic Community of West African State) and second, membership in WAEMU. ECOWAS is composed of sixteen countries of which eight also belong to WAEMU. ECOWAS aims at liberalising intra-regional trade, at setting up a common external tariff, at encouraging free labour movement and at promoting fiscal and monetary co-operation. ECOWAS has failed to achieve these pre-established aims and the integration process among member countries has fallen short of expectations. A certain number of historical, economic and political reasons used to be advanced to explain this failure.²⁰ Integration among WAEMU members has gone faster and been deeper, with significant steps taken during the past half decade. An illustration of this deeper integration concerns the common currency shared by the WAEMU countries. A common currency should contribute to trade creation by eliminating transaction costs associated with the exchanging of national moneys and exchange rate uncertainty. This second aspect is most important for West African countries with poorly developed financial markets and limited hedging possibilities. Other measures associated with deeper regional integration, such as the harmonisation of business laws, are likely to have similar trade creating effects.

¹⁹ According to a recent study by Subramanian and Tamirisa (2001) French-speaking Africa's trade with other regions (North and other South) is significantly less important than corresponding trade for other regions, after controlling for economic size, distance and other trade explanatory factors. On the other hand, French-speaking Africa's trade with itself is not different from the average developing region's trade with itself. The same study suggests further that French-speaking Africa's under-trade tends to increase over time. Two tentative explanations behind these findings are CFA misalignment prior to 1994 and greater inefficiencies in key infrastructure services (and hence higher transaction costs). These results should be, however, considered with some care because only six French-speaking countries were included in the econometric sample (but not Mali) and two of them, Congo, DRC and Congo, Rep., experienced extended civil wars and political instability during the period studied.

²⁰ See e.g. Foroutan (1993).

Figure 3: Trade Situation and Exchange Rate, 1989–2000

Source of data: Malian authorities. Estimates for 2000.

How trade liberalisation has affected the degree of openness of the Malian economy is examined in Figure 3. Several periods stand out. The first period between the late 1980s and 1993 provides evidence of trade disintegration with a substantial decrease of both imports and exports relative to GDP. A likely explanation for this finding may be the misalignment and overvaluation of the CFA prior to its devaluation in January 1994. The second period stretches from the year of the devaluation until 1997. During this period one can notice a rapid increase in export performance, with the ratio between exports and GDP jumping from 13 to 23 percent, while imports continued to decrease, albeit rather slowly, dropping from 25 to 21-22 percent of GDP. The huge devaluation of the CFA in early 1994 explains both the rapid expansion of exports and the contraction of imports. The limited decrease in imports is somewhat startling because of the magnitude of the devaluation (50 percent). A likely explanatory factor is low demand elasticity for imports due to the limited availability of import-substitute goods in Mali. The third period from 1997 onwards exhibits a slight decrease in exports and a slight increase in imports. Both ran parallel with a sharp depreciation of the CFA as a result of its peg to the French franc (and indirectly to the Euro) and the rapid depreciation of the Euro relative to the US dollar.

A main conclusion from the patterns observed in Figure 3 is that exchange rate movements matter more than trade liberalisation measures in explaining changes in aggregate trade figures over time. A main feature of Mali's geographical trade structure is the difference in inter and intra-continental trade between exports and imports. African countries account for some 10 percent of exports from Mali but some 50 percent of imports.²¹ As compared to WAEMU (and other ECOWAS) countries, Mali shows the same export patterns with a concentration of export to North but a much higher dependency on import from African countries. An implication of Mali's trade structure is that the process of regional integration affects import and export differently by being more import-creating than export-creating. This is illustrated by the fact that the import share for Africa expanded from some 44 to 50 percent during the second half of the 1990s, while the share of export to Africa decreased somewhat. Both the integration process within WAEMU and the devaluation of the CFA, which made products from non-African countries less competitive, explain this outcome. On the export side, the devaluation of the CFA boosted Mali's exports to non-CFA countries and contributed to shrinking the export share for African countries.

To a large extent, changes in trade patterns can be ascribed to the product composition of trade and the international specialisation of the Malian economy. More than 90 percent of total exports is made up of products from the primary sector. Further, two of the products, namely cotton and gold, account for no less than 85 percent of total exports, making the country highly vulnerable to trade shocks. The two latter products are intended for the world markets and exports to industrial and Asian countries. Gold exports rose tremendously after 1996 and now account for more than 40 percent of exports (approximately the same share as cotton).²² On the other hand, livestock exports

²¹ Part of the difference between Mali's trade with African countries and non-African countries can be ascribed to informal trade that is thought to be considerable and likely to affect intra-regional trade more than inter-continental trade. Informal trade reflects efforts to avoid trade taxes and restrictions and is thus more likely to affect official import than official export figures. The bias in trade statistics originating in underreporting trade is likely to diminish following the removal of customs duties on intra-regional trade.

²² For an analysis of gold mining in Mali and its impact on the economy, see IMF (2000), pp. 8-18.

decreased during the past few years.²³ The import structure is more diversified and over time less volatile than that of exports. Import shares have only been slightly altered by regional integration and the devaluation of the CFA. A reason is that about two thirds of imports is made up of investment and intermediary goods that are not exposed to competition from import-substitute goods in Mali.

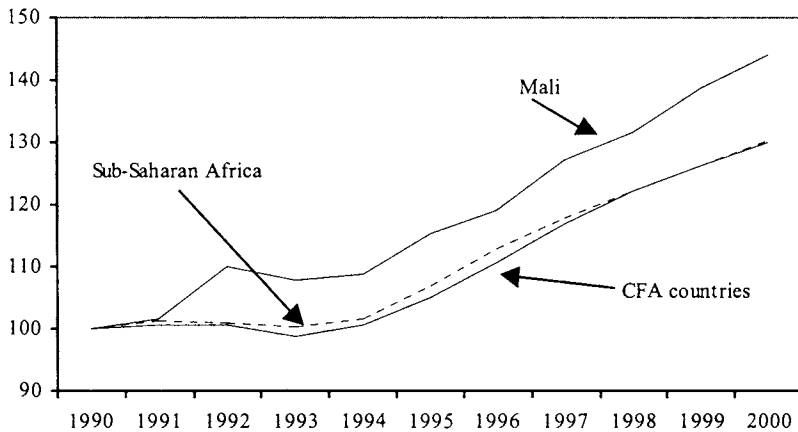
Erratic and Unevenly Distributed Growth

Increasing growth is the ultimate objective of reform policy and the only way to improve, on a sustained basis, the standards of living of the population. It is also the best way to significantly reduce poverty, especially if growth is evenly distributed geographically. Many of the systemic measures contained in the reform programme aim at improving the structure of incentives and at encouraging private production. The liberalisation of prices, the privatisation of state-owned enterprises, the promotion of foreign investments, financial liberalisation measures, and improved market institutions are the kind of measures likely to boost private sector growth. To achieve their full positive effects on growth, these measures should be combined with a stricter stabilisation policy and a more liberal trade policy. A better disciplined fiscal policy, both on the revenue and expenditure sides of the budget, means less public borrowing to finance fiscal deficits and less risk that such borrowing will crowd out investments in the private sector and slow down the rate of economic growth. By the same token, the integration of Mali into the international economy should permit the country to enhance growth by reaping the benefits of specialisation according to comparative advantages, and the more dynamic gains associated with technology transfer embodied in imported capital goods.

²³ Livestock exports declined in percent of total exports but also in value and volume. This is somewhat surprising because the prospects for livestock exports to coastal countries, like Côte d'Ivoire and Senegal, were good in the mid-1990s, following the comparative advantage of Mali in land-intensive products, the devaluation of the CFA and the decrease of meat imports from world markets in these countries. The decline in livestock export was not compensated by the export of red meat despite the removal of an export tax on meat export and the simplification of export procedures in the early 1990. Poor infrastructure for trading red meat with coastal Africa and remaining trade restrictions on meat exports from Mali explain the latter result. For a more complete analysis, see Metzler *et al.* (1998), Ch. V.

Figure 4 portrays GDP growth in Mali, in the countries that belong to the CFA zone and in the whole Sub-Saharan Africa. Mali performed better than neighbouring countries during the 1990s with an average growth rate of 3.7 percent to be compared to 2.7 for CFA and Sub-Saharan countries. The performance of Mali is, however, rather modest in absolute terms. A 3.7 percent growth rate associated with a rate of population growth of 2.9 percent means that income per capita only increased by 0.8 percent on an annual average during the 1990s. A second finding of Figure 4 is that growth in Mali is rather erratic with high growth episodes every two to three years, followed by much lower and, from time to time, even negative growth. A main reason for this erratic growth profile is the high dependence of the Malian economy on the climate and irregular rainfall. It is also due to the high dependency on a few export products, in particular cotton and gold, and the large fluctuations over time in the demand for these products on the world market.

Figure 4: Real GDP Growth, 1990–2000 (1990=100)



Notes: CFA countries: Benin, Burkina Faso, Cameroon, Central African Republic, Chad, Côte d'Ivoire, Congo, Equatorial Guinea, Gabon, Mali, Niger, Senegal, and Togo. Guinea-Bissau joined the CFA zone in 1997. Growth figures for Sub-Saharan Africa exclude South Africa and Nigeria. Source of data: World Bank (2001) and IMF and WAEMU estimates for 2000.

A main feature of the Malian economy is the dominant role of the primary sector, which accounts for between 45 and 50 percent of GDP. Not surprisingly, the share of food crops dominates primary production, some 20 percent, and has changed little over time whereas that of livestock decreased appreciably, presumably as a result of the relative decline in exports after 1994. The large share of the primary sector implies that aggregate growth in Mali in the main reflects the growth of the primary sector. An illustration of this is the high growth in 1992 (see Figure 4), which could be ascribed to an upsurge in the production of some food crops (rice, millet, sorghum and maize), presumably as a result of more favourable climatic conditions and the liberalisation of agricultural markets. Part of the extra agricultural growth in 1992 can be attributed to activities that were no longer hidden and became 'visible' in official statistics after the liberalisation of agricultural markets. On the other hand, the relative size of the secondary sector expanded rapidly, as a result of the expansion of gold mining, and that of the tertiary sector shrank. To a large extent the growth differential between Mali and neighbouring countries after 1996 can be ascribed to the secondary sector, mainly mining (gold), whose share of GDP jumped from 2.2 percent to 6.1 percent between 1995 and 1999. Industrial crops, of which cotton accounts for 85 percent, also contributed to the more rapid growth in Mali but only between 1996 and 1998. The dominant role of gold and cotton in Mali's recent high growth implies a rather uneven distribution of growth across space with the south being the main beneficiary. Both gold and cotton contribute greatly to tax revenue and therefore other regions also benefited from the growth episode, but to a much lesser extent.

CFA Devaluation and Growth Rebound

A main motivation for devaluation is better resource allocation and faster economic growth. Faster growth is expected to originate in increased production of tradable, that is of import-substitute and export products. The transfer of resources to the tradable sector is expected to stretch over time and beyond the year immediately following the devaluation, because it takes some time for production resources to be moved from sectors producing non-tradables toward those producing tradables. The latter is particularly true in industry, which explains why its reaction to devaluation and changes in relative

prices and economic conditions is generally slower than that of the agricultural sector. The longer-term effects of devaluation are also dependent upon the development of prices and costs after the devaluation. In the case of Mali, the devaluation of the CFA in January 1994 was followed by the liberalisation of regional trade during the second half of the 1990s, which should also have altered relative prices and the relative production of the tradable and non-tradable sectors. Another necessary refinement when examining the impact of the CFA devaluation on economic activities is the difference of treatment between regional (WAEMU) and non-regional trade. The devaluation of the CFA has a direct influence on the latter form of trade by affecting relative prices between WAEMU and non-WAEMU-products. On the other hand, the devaluation of the CFA has no direct effect on relative prices between WAEMU-products and its impact on regional trade is only indirect.

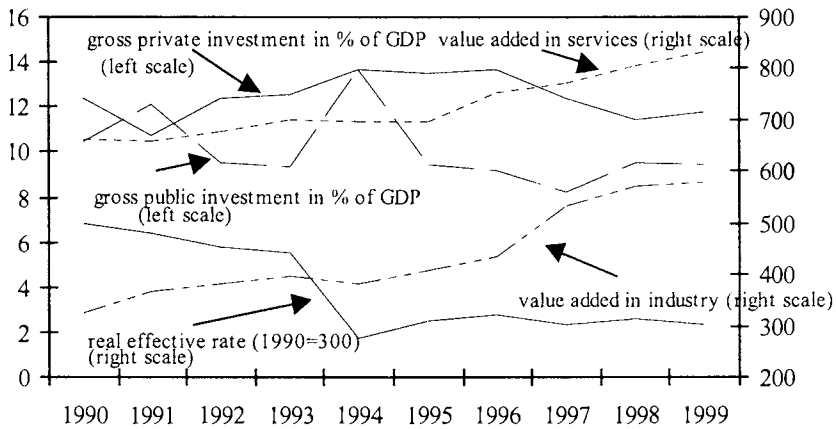
In order to see how the devaluation of the CFA has affected Mali's competitiveness, Figure 5 portrays the evolution of the real exchange rate between 1990 and 1999. The real exchange rate is a measure of the country's competitiveness because it captures nominal changes in a country's exchange rate, but also changes in relative inflation rates (Mali versus its trading partners). A main finding of Figure 5 is that the CFA devaluation by 50 percent in January 1994 improved Mali's competitiveness significantly and for a long time relative to its main trading partners. But higher inflation in the footsteps of the devaluation ate up some 10 percent of these competitiveness gains and the country's competitiveness, therefore, may be said to have improved by some 40 percent between the early and late 1990s.

As expected, in view of the prominence given to private sector activities by the reform policy and the emphasis put on the control of public expenditure, the improvement of Mali's competitiveness during the first half of the 1990s led to an upsurge of private investment and a decrease of public investment. This is illustrated in Figure 5. The increase in private investment came to an end in 1997 and declined thereafter, but remained significantly higher than public investment.²⁴

²⁴ Foreign investment contributed greatly to the boost in private investment in the mid-1990s. Net foreign investment increased from negative in the early 1990s to 128 million US dollars during 1994-1996. Gold mining attracted the lion's share of foreign

The rapid growth in industry, which is dominated by tradables, can be ascribed to this increase in private investment. This is illustrated by the rapid growth in industry value added, that almost doubled in constant prices between 1990 and 1999 (see Figure 5). The growth in value added in services, which is dominated by non-tradables, was much less pronounced over the period considered.

Figure 5: Real Exchange Rate, Investment and Value Added, 1990–1999



Notes: Value added is in millions of US dollars, constant 1995 prices. The IMF calculated the real effective exchange rate on the basis of trade weights reflecting the relative importance of Mali's trading partners.

Source of data: World Bank (2001) and IMF.

The relative decline in private and to a lesser extent public investment in the late 1990s suggests that the speeding up of growth following the CFA devaluation is fading away, and that Mali is returning to a more modest growth path.²⁵ The structure of Mali's foreign trade (and Mali's international specialisation) played a critical role in the short-lived growth rebound. Exports are concentrated on a couple of primary

investment. Thereafter, net foreign investment decreased and amounted to 18 million US dollars in 1997-1999.

²⁵ A rather similar pattern can be observed in the other CFA countries, see e.g. Hugon (1999), pp. 140-142.

commodities, of which cotton experienced a 30 percent price decline on the world market in the late 1990s. And imports are concentrated on products from CFA countries (some half of total imports) and on products from industrial countries without domestic substitutes.

CFA Devaluation and the cotton sector

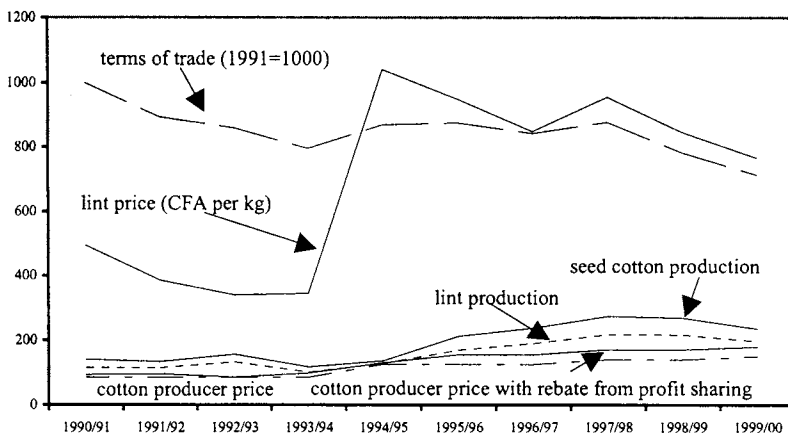
Because of its large role in the Malian economy, the response of the cotton sector to the devaluation of the CFA and to the various measures included in the reform policy is critical for the outcome of the whole reform process. Malian policy makers can influence the organisation, structure and entry conditions of the cotton sector. They cannot, however, affect the international market price for cotton, which is determined on the world market where Mali is a price taker. Figure 6 illustrates the decrease in the cotton price (lint) expressed in CFA francs until 1994 and eventually its huge increase in the mid-1990s, as a result of the devaluation of the CFA but also as a result of an increase in cotton prices on the world market. The increase in world cotton prices in the mid-1990s contributed to a temporary improvement of Mali's terms of trade, which experienced a decreasing trend during the 1990s. The decline in world cotton prices by some 30 percent, combined with a rise in the price of petroleum products, explains the deterioration of the terms of trade in the late 1990s.

The increase in cotton prices in CFA-francs following the devaluation was to a limited extent passed through to producer prices. While the cotton price more than doubled in local currency, the producer price only increased by some 50 percent, and some 60 percent if we take into account the rebate from profit sharing. The pricing response to the CFA devaluation increased the gap between world market prices and producer prices. Note that this gap was already very large in Mali when compared with other cotton producer countries.²⁶ Producer prices are the outcome of a bargaining process involving the CMDT, the government and the representatives of the cotton farmers.

²⁶ According to a World Bank study, the ratio between seed cotton producer prices (in lint equivalent) and international prices amounted to 35 percent in Mali in 1994-1997. Before the CFA devaluation the same ratio amounted to 52 percent. See World Bank (1999) and (2000). The decrease in world cotton price after 1997 was not passed through into lower producer prices and the ratio between producer price and world price increased again and peaked at 63 percent in 1998/1999 (IMF (2001), p. 8).

The virtually monopolistic and monopsonistic structure of the cotton sector, with almost total control by the CMDT over ginning and commercial activities, and some responsibility for rural development imposed on the CMDT by the government, have contributed to maintaining a large gap between producer prices and world market prices. Between 1994 and 1997 the large devaluation gains were used to increase the capital of the CMDT, finance hazardous capital expenditures, and pay tax arrears and government debt.²⁷ Many of the windfall gains of the CFA devaluation accrued thus to the government. Some of the gains were also eaten up by inflated production and transport costs.

Figure 6: Cotton Prices (CFA per kg) and Production (000' tons), 1990–2000



Sources of data: CMDT (1999), Traore and Tall (2000), Ministère de l'Économie et des Finances (2001), and World Bank (2001).

Cotton production increased significantly following the devaluation of the CFA and the increase in producer prices. Seed production increased by some 50 percent between the pre-devaluation and the post devaluation period.²⁸ Extended cultivated areas rather than increased

²⁷ Between May 1995 and December 1996, the contribution of the CMDT to the national budget amounted to 35.6 billions of CFA francs (Kébé *et al.* (1998), p. 7). On an annual basis, this represents more than 10 percent of government revenue.

²⁸ For an analysis of the impact of the CFA devaluation on the cost structures of seed

productivity lay behind the increase in seed production. The growth of lint production was, however, less pronounced, as illustrated by Figure 6. The disparity between seed and lint growth could be ascribed to the difficulties met in increasing ginning capacities in the short run. It could also be due to the fact that ginning profitability increased less than seed profitability, following the CFA devaluation, because of the greater role of imported inputs in ginning. Cotton production of both seed and lint has decreased in recent years while producer prices have remained largely unchanged. Poorer yields rather than lower producer prices explain the drop in cotton production in 1999 and 2000.²⁹ Another factor is increased food crop prices, increased profitability of food crop as compared to cotton and increased production of food crops, especially maize.

Cotton production dropped further and much more dramatically in 2001. Seed production in 2001 was halved as compared to 2000. Conflicts between representatives of farmers and the CMDT on the price paid to farmers explain the drop in seed cotton production in 2001.³⁰ This resulted in a trade shock that had a severe impact on exports, government tax revenue (the drop in revenue was estimated at one billion CFA francs) and poverty through its impact on rural incomes in cotton areas. It also negatively affected growth.

cotton and related products, see Kébé *et al.* (1998).

²⁹ Seed cotton yields in Mali decreased from some 12-13 thousand hectograms per hectare in early 1990s to 10-11 thousand in the late 1990s. Poorer soil fertility most often caused by the extension of cultivated areas explains this deterioration of cotton yields.

³⁰ Producer price was lowered by some 19 percent in 1999/2000. At the outset of the 2000/2001 season the CMDT announced a low producer price, which gave rise to strong protest from a large number of farmers. Eventual and lengthy negotiations between the CMDT, the government and the farmer representatives resulted in an agreement on a higher producer price in July 2000. But the agreement came too late in the rainy season to carry on planting, which explains why cotton production almost halved in 2001.

In Search of Growth and Diversification

Mali suffers from a certain number of adverse structural and ecological constraints that have made it prone to 'tropical underdevelopment'. According to Jeffrey Sachs, tropical underdevelopment is the result of two main problems, weak agricultural technology and poor public health.³¹ These two problems are specific to the tropical ecosystems and technological progress in developed countries is often of little help in tackling them in tropical countries. The two problems interact to slow down demographic transition from high to lower fertility, and contribute to the persistence of a considerable per capita income gap between tropical and other countries. The paramount role of these two factors in tropical Africa can be discussed but their adverse impact on growth can hardly be denied.³² Other factors as well can be advanced to bring to light Africa's slow growth.³³ In the case of Mali there are also country-specific factors that have amplified the adverse role of low agricultural productivity and poor public health on economic growth and development. One is the landlocked and wide nature of the country combined with its poor transport and communication infrastructure. Another is the legacy of the socialist inward-oriented strategy that the country embarked on after independence, as illustrated by the development of inefficient state-owned enterprises and a deep-rooted and widespread patronage system. A third is the ethnic fragmentation of the country and its potentially biased impact on the system of redistribution among groups and across space.³⁴ These factors contributed to biased public spending in favour of urban areas and at the expense of expenditures and investments on education and health, which are crucial for a more sustainable growth over time and a more balanced growth across space.

Reform policy in Mali addresses some of the development constraints and problems faced by the country. One concerns the role of the state and its impact on the allocation of production resources and on the accumulation of physical and human capital. The choice

³¹ For a presentation and discussion of tropical underdevelopment, see Sachs (2001).

³² For a criticism of geo-climatic determinism, see Hernández-Catá (2000), pp. 4-5.

³³ See e.g. World Bank (2000), pp. 23-28.

³⁴ For an analysis of the economic, political and historical dimensions of the north-south conflict in Mali, see Maïga (1997) and Azam and Morriçon (1999), pp. 40-41.

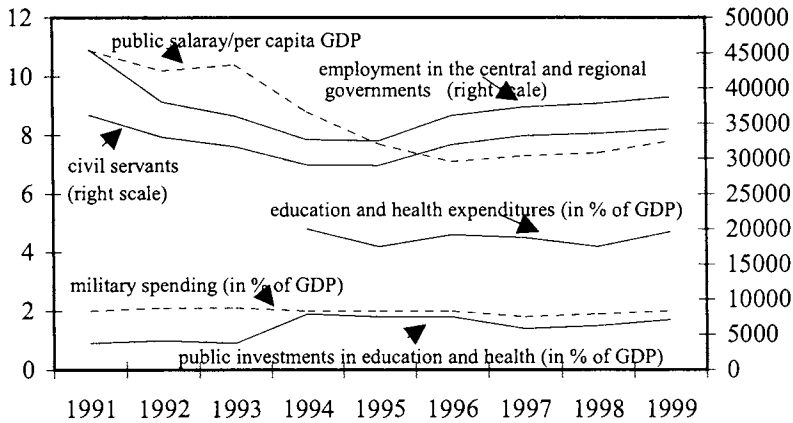
of Mali's policy makers during the first three decades following independence was of relatively high remuneration for public employees, relatively few public employees and relatively low expenditures on education and health. As in other countries embarked on a similar economic strategy, Mali experienced social unrest, rural discontent, limited legitimacy and political instability, less rapid human capital accumulation and poorer long-run growth performance. Reform policy conducted in Mali since the late 1980s has moved away from this strategy and put greater emphasis on the control of current expenditures (that is mainly public wages and salaries) and on the reorientation of public expenditures towards education, principally primary education, and health. The latter move was amplified by the eligibility of Mali for the HIPC initiative in the late 1990s.

The policy shift is illustrated in Figure 7. The ratio between public and private wages (as approximated by average GDP per capita) decreased rapidly until 1996, dropping from 11 to 7, but increased again thereafter, albeit moderately. A similar trend can be observed for the number of civil servants and other public employees. The increase in the mid-1990s was, however, earlier than for relative wages and more pronounced for total public employment, which included contractual employees in the education and health sectors. Reform policy has attached more importance to investment in human capital. Public expenditures on education and health increased most during the first half of the 1990s when they increased from 3 to more than 4 percent of GDP.³⁵ They increased again in the late 1990s presumably as a result of the HIPC initiative. Public investments in education increased most in the mid-1990s (see Figure 7). The big increase noticed in 1994 is an exchange rate (devaluation) effect that reflects the fact that the bulk of investments in education and health are financed by foreign donors. Note also that military spending remained more or less constant during the 1990s at some 2 percent of GDP. This is lower than during the 1980s when military expenditure amounted to some 2.4 percent of GDP.³⁶

³⁵ Figure 7 only provides information on education and health expenditures after 1994. For an analysis of corresponding expenditures during the 1980s and the early 1990s, see Azam and Morrisson (1999), pp. 37-39.

³⁶ On the development of military expenditures in Mali during the 1980s, see Azam and Morrisson (1999), p. 38.

Figure 7: Public Expenditures on Education and Health, Relative Public Salary, Public Employment and Military Spending, 1991–1999



Notes: The number of civil servants and employment in the central and regional governments are measured on the right scale. Public salary, education and health expenditures, public investments in education and health and military spending are measured on the left scale. Public salary refers to grade 316. Sources of data: Malian authorities and IMF statistics.

The democratisation of the political system in Mali in the early 1990s resulted in an improvement of the macroeconomic stance. This is illustrated in Figure 7. This improvement was accompanied by an acceleration of economic growth. The CFA devaluation in 1994 markedly improved the economic situation, but slowed down the improvement of the macroeconomic stance. Not surprisingly, therefore, economic growth has decelerated in the last few years. Two factors related to reform policy, the crisis in the cotton sector and lower private investments, contributed to this outcome. In addition, Mali has been hit by external shocks, such as the political crisis in Côte d'Ivoire, a huge increase in petroleum prices and a further deterioration of its terms of trade.

A factor that has fallen short of expectations when it comes to its impact on growth in Mali is regional integration. Deepening integration

in WAEMU has only marginally been trade-creating. This was potentially damaging because rapidly increasing trade integration could have sustained growth and prolonged the growth rebound following the CFA devaluation. It could also have spurred economic and export diversification, which is critical for longer-term growth.³⁷ The reasons behind the limited effects of regional integration on trade and diversification remain something of a puzzle.³⁸ More needs to be known about the obstacles of both formal and informal character that have prevented Mali from better exploiting the potential of opening up trade, in particular regional trade in West Africa.

An obstacle to the deepening of regional integration in West Africa has to do with the numerous market imperfections and the non-competitive practices that put serious limits on the volume of trade created and hence on its positive welfare effects. This is particularly important in West Africa because of the small size of the national markets, the limited number of enterprises in most non-rural activities, the burgeoning rent-seeking activities and the deep-rooted tradition of granting monopoly and monopsony privileges in exchange for contributions to the national budget. Promoting competition and competitive market structures should therefore be a priority for regional integration in West Africa and a way for integration to act as an engine of growth. This remains to be done, however, since WAEMU has not addressed the role of market imperfections and non-competitive market structures and practices in the integration process. Hence, the more dynamic gains of integration in terms of lowered barriers to entry in many sectors, amplified competition, better exploitation of economies of scale and scope, and more rapid diffusion of innovation and technical spillovers have not materialised yet. Another related aspect of regional integration where a better understanding is required to grasp its trade and growth consequences for Mali is the impact of WAEMU on industrial agglomeration and the localisation of economic activities across space.

³⁷ For the role of diversification in African growth episodes, see Berthélemy and Söderling (2001).

³⁸ Several studies in the second half of the 1990s pointed out the potential (not yet materialised) for increased exports of land and labour-intensive products from Mali following the CFA devaluation. See e.g. Mariko *et al.* (1999), Metzel *et al.* (1998), Barry *et al.* (1999), Kergna and Dembélé (1998), and Cockburn *et al.* (1998).

Concluding Remarks

Mali embarked on an ambitious programme of economic reforms in the late 1980s. Emphasis at the beginning was placed on macro-economic policy and control over public expenditures. The democratisation of the political system in early 1992 gave a new lease of life to reform policy and new measures were introduced to accelerate the withdrawal of the state from several sectors and encourage the growth of private activities. The devaluation of the CFA franc in 1994 substantially improved the competitiveness of the Malian economy. It also gave reform policy a critical impulse that made it easier to achieve more rapid growth and to improve macroeconomic and fiscal balances. On the other hand, the gains from the CFA devaluation relaxed the emergency constraint on reform policy and gave the Malian government a respite in its reform work. Not surprisingly, therefore, the respite was used to postpone much needed structural reforms concerned with state-owned enterprises and the cotton sector. The fact that the windfall gains of the CFA devaluation in the cotton sector had mainly benefited the urban elite introduced a political economy constraint on the design of reform of the cotton sector. Nonetheless, the severe crisis that hit the cotton sector in 2001, with production almost halved, greatly facilitated the adoption of a comprehensive liberalisation programme aimed at improving its long-run competitiveness. As often before in Mali, emergency situations turned out to be the best friend of economic reforms.

Foreign assistance has played a critical role since the start of reform policy, not least because of its size (some 20 percent of GDP). Foreign assistance has also had a decisive and more direct influence on the articulation and implementation of the reform agenda. On the other hand, opposing views among donors have contributed to postponing or slowing down economic reforms. Illustrative examples concern the cotton sector but also the ministerial responsibility for the National Strategy for the Fight against Poverty. Policymakers' commitment to reform policy has varied over time, but increased over the 1990s following political democratisation. Strengthening the civil society's commitment to reform policy, market economy and high growth is necessary to assure the sustainability of reform policy. This can be encouraged through various projects with foreign assistance.

Stronger civil society commitment to high growth is actually required in order to significantly reduce the poverty that affects some 60-70 percent of the population. It can also secure the reorientation of public expenditures in favour of education and health, which only in the longer run can contribute to raising the rate and distribution of economic growth in Mali.

References

- Azam, J.-P. and Morrisson, C., 1999, *Conflict and Growth in Africa*, Vol. 1: The Sahel, Paris, Development Centre Studies, OECD.
- Banque de France, 2000, *Rapport annuel de la zone franc, rapport 1999*, Secrétariat du comité monétaire de la zone franc, Paris.
- Banque de France, 2001, *Rapport annuel de la zone franc, rapport 2000*, Secrétariat du comité monétaire de la zone franc, Paris.
- Barry, A.; Diarra, S.B. and Diarra, D., 1999, 'Promoting Regional Exports of Malian Rice', *mimeo*, African Economic Policy, Discussion Paper Number 17.
- Berthélemy, J.-C. and Söderling, L., 2001, 'The Role of Capital Accumulation, Adjustment and Structural Change for Economic Take-Off: Empirical Evidence from African Growth Episodes', *World Development*, Vol. 29, No.2, 2001, pp. 323-343.
- Bourdet, Y., 2003, *A Tale of Three Countries - Structure, Reform and Performance of the Cotton Sector in Mali, Burkina Faso and Benin*, forthcoming in Country Economic Reports, Swedish International Development Cooperation Agency, Stockholm.
- Chambas, G.; Combes, J.-L.; Guillaumont P.; Guillaumont Jeanneney, S., and Laporte B., 2000, *Mali: les facteurs de croissance à long terme, mimeo, programme de recherche sur l'Afrique émergente*, Paris, OCDE.
- CMDT, 1999, *Rapport annuel de la CMDT - Campagne 1997-98*, Bamako.
- Cockburn, J.; Siggel, E.; Coulibaly, M. and Vézina, S., 1998, 'Measuring Competitiveness and its Sources: The Case of Mali's Manufacturing Sector', *Mimeo*, African Economic Policy Research Report.
- Doré, O. and Nachega, J.-C., 2000, *Budget Convergence in the WAEMU: Adjustment Through Revenue or Expenditure? IMF Working Paper, WP/00/109*, Washington D.C.
- Foroutan, F., 1993, 'Regional integration in Sub-Saharan Africa: past experience and future prospects', in J. de Melo and A. Panagariya (eds), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gelbard, E.A. and Leite, S. P., 1999, *Measuring Financial Development in Sub-Saharan Africa, IMF Working Paper, WP/99/105*, Washington D.C.
- Guillaumont, P.; Guillaumont Jeanneney, S.; Amprou, J. and Cheick Sidibé, O., Mali, in World Bank 2001, *Aid and Reform in Africa, Lessons from Ten Case Studies*, Washington, D.C., The World Bank.
- Hernández-Catá, E., 2000, *Raising Growth and Investment in Sub-Saharan Africa: What Can Be Done?*, *IMF Policy Discussion Paper, PDP/00/4*.
- Hugon, P., 1999, *La zone franc à l'heure de l'euro*, Paris, Karthala.

- IMF, 1998, Mali - *Final Decision Point Document on the Initiative for Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)*, Prepared by the Staffs of the IMF and IDA, Washington, D.C.
- IMF, 1999, *Mali: Selected Issues and Statistical Appendix*, IMF Staff Country Report No. 99/00, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- IMF, 2000a, *Mali: Staff Report for the 2000 Article IV Consultation First Review Under the Poverty Reduction and Growth Facility, and Request for Waiver of Performance Criteria*, IMF Staff Country Report No. 00/126, Washington, D.C.
- IMF, 2000b, *Mali - Initiative for Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) - Document for the Completion Point Under the Original Framework and Decision Point Under the Enhanced Framework*, Prepared by the Staffs of the IMF and IDA, Washington, D.C.
- IMF, 2001, *Mali: Second Review Under the Poverty Reduction and Growth Facility, Second Annual Program, Requests for Augmentation and for Extension of Arrangement and Commitment Period*, IMF Country Report No. 01/130, Washington, D.C.
- IMF, 2003, *Mali: Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries - Completion Point Document*, IMF Country Report No. 03/61, Washington, D.C.
- Kébé, D.; Diakité, L. and Djouara, H., 1998, 'Impact de la dévaluation du FCFA sur la productivité, la rentabilité et les performances de la filière coton (cas du Mali)', Mimeo, Institut d'Economie Rurale, Bamako.
- Kergna A.O. and Dembélé, K., 1998, 'Impact de la dévaluation du franc cfa sur la filière pomme de terre au Mali', Mimeo, Institut d'Economie Rurale, Bamako.
- Maïga, M. T.-F., 1997, *Le Mali : De la sécheresse à la rébellion nomade*, Paris and Montréal, L'Harmattan.
- Mariko, D.; Chohin-Kuper, A. and Kelly, V., 1999, 'La filière riz à l'Office du Niger au Mali : Une nouvelle dynamique depuis la dévaluation du FCFA', Mimeo, Institut d'Economie Rurale, Bamako.
- Metzel, J.; Doumbia, A.; Diakite, L. and Diarra, N.A., 1998, 'Prospects for Developing Malian Red Meat and Livestock Exports', Mimeo, African Economic Policy Research Report.
- Ministère de l'Économie et des Finances, 2001, 'Programme pluriannuel de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité', Mimeo, Bamako.
- République du Mali, 2001a, 'Projet de lettre de politique sectorielle du coton', Mimeo, Mission de restructuration du secteur coton, Primature, Bamako.
- République du Mali, 2001b, 'Redressement financier de la CMDT - Plan financier d'urgence. Mimeo, Mission de restructuration du secteur coton, Primature, Bamako.
- République du Mali, 2002, 'Recommandations visant à renforcer le programme anti-corruption'. Mimeo, Secrétariat Général de la Présidence et Bureau de la Banque Mondiale au Mali, Bamako.
- Sachs, J., 2001, *Tropical Underdevelopment*, NBER Working Paper 8119, National Bureau of Economic Research.
- Serra, R., 1999, *Creating a Framework for Reducing Poverty: Institutional and Process Issues in National Poverty Policy in Selected African Countries - Mali Country Study*, Report for the SPA Working Group on Poverty and Social Policy, IDS, University of Sussex, Brighton.

- Serra, R., 2001, 'Pro-Poor Governance Reforms in Mali: A First Assessment'. Mimeo, Wolfson College, University of Cambridge.
- Subramanian, A. and Tamirisa, N., 2001, 'Africa's Trade Revisited', *IMF Working Paper*, WP/01/34.
- Traore, O. N. and Tall, C. O., 2000, 'Analyse économétrique des recettes et des dépenses de la commercialisation du coton par la CMDT, Mémoire de fin d'études', Ecole Nationale d'Administration, Bamako.
- UEMOA, 2000, *Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale*, Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, La Commission, Décembre 2000, Ouagadougou.
- World Bank, 1999, *Cotton Policy Brief*, A quarterly newsletter of the World Bank on cotton sector policy reform and implementation issues, June 1999.
- World Bank, 2000, *Cotton Policy Brief*, A quarterly newsletter of the World Bank on cotton sector policy reform and implementation issues, March 2000.
- World Bank, 2001, *African Development Indicators 2001*, Washington, D.C., The World Bank.



La sécurité foncière sur les périmètres irrigués du Burkina Faso: le cas de la vallée du Sourou

Basga Émile Dialla*

Résumé: La politique d'irrigation au Burkina Faso est une stratégie complémentaire aux actions de développement agricole, très souvent compromises par les aléas climatiques. Cependant, la législation foncière n'accorde pas de titre de propriété aux exploitants qui sont installés sur les périmètres irrigués, ce qui affecte de manière significative la productivité sur ces terres aménagées. C'est cette question qui est examinée ici à travers une analyse critique des textes portant sur la Réorganisation Agraire et Foncière au Burkina Faso, et sur la base de données collectées auprès de colons installés au Sourou. Mais au-delà de la sécurisation foncière, il faut l'émergence de nouveaux acteurs autres que le paysannat, à même de rentabiliser ces périmètres réalisés à des coûts exorbitants.

Abstract: Land irrigation policy in Burkina Faso is a complementary strategy to agricultural development efforts that are often hampered by rain uncertainty. However, land tenure law does not yield ownership to farmers settled in these irrigated areas. Such a situation significantly affects their productivity. This article explores the subject through a critical analysis of the law regulating land ownership in Burkina Faso, and from data collected down the Sourou valley. Beyond the issue of land tenure security, is the issue whether or not new operators should be allowed to take over and run efficiently these irrigated areas, implemented at high cost.

Introduction

Vaste plateau de 27,4 millions d'hectares enclavé au cœur de l'Afrique de l'Ouest, le Burkina Faso est un pays essentiellement agricole. En effet, près de 90 pour cent de la population vit de l'agriculture qui concerne surtout les cultures pluviales et l'élevage, et participe pour près de 30 pour cent au produit intérieur brut. L'agriculture pluviale, moteur principal de l'économie, occupe 2,6 millions d'hectares, soit 29 pour cent des terres agricoles utiles. Ces dernières sont estimées à 9 millions d'hectares, soit environ 33 pour cent de la superficie totale du pays. Les

* Institut des Sciences des Sociétés, CNRST, 03 BP 7047 Ouagadougou 03, Burkina Faso.

céréales telles que le sorgho, le mil et le maïs occupent 89 pour cent des superficies cultivées avec des rendements médiocres de 0,4 à 0,8 tonne à l'hectare, ce qui ne permet pas de satisfaire l'ensemble des besoins de la population burkinabé estimée à plus de 10 millions d'habitants. Chaque année, l'État est obligé d'importer plus de 80 000 tonnes de riz, avec un effet fortement négatif sur l'équilibre de la balance commerciale. Ce déficit de la production agricole qui est devenu un phénomène récurrent au Burkina Faso s'explique essentiellement par la variabilité spatiale et inter-annuelle de la pluviométrie dont la moyenne annuelle varie entre plus de 1000 mm au Sud et à moins de 500 mm au Nord. En outre, le pays a souffert de fortes sécheresses entre 1973 et 1985.

Ainsi, la maîtrise partielle ou totale de l'eau à des fins d'irrigation s'impose comme une nécessité absolue, pour stimuler une agriculture tributaire des aléas climatiques, et améliorer la production alimentaire. Perçue comme une stratégie complémentaire à toutes les actions de développement agricole, l'irrigation, qui est un apport en eau aux plantes par le biais d'un système de canalisation, est un phénomène récent au Burkina Faso. En effet, à l'inverse de certains pays d'Europe, d'Asie ou d'Afrique (Afrique de l'Est notamment), ce pays n'a pas une tradition d'irrigation, et les premières surfaces irriguées ont été initiées dans les années soixante (MQPA 1988; Aouba 1993). Parmi les réalisations, on compte de 1960 à 1970 une dizaine de périmètres et de barrages aménagés, dont celui de Yalgo dans la province du Namentenga et le périmètre de Loumana dans la Comoé. L'exception de certaines cultures de rente, produites au bénéfice de l'ex-métropole, l'objectif national assigné à l'irrigation était essentiellement la production du riz, afin de réduire la dépendance du pays vis-à-vis de l'extérieur. Le riz était, à l'époque, considéré comme un met des hôtes de marque.

L'irrigation n'a véritablement connu son développement que dans les années soixante dix et quatre vingt, pour aboutir dans les années quatre vingt dix à l'aménagement de très grandes plaines dont les plus connues sont la vallée du Kou, le Sourou et Bagré.

Mais après plus de trois décennies d'expérience en matière d'irrigation, les performances des différents périmètres aménagés restent insuffisantes au regard des investissements consentis par l'État et ses partenaires financiers. Des analyses financières et économiques ont souvent mis l'accent sur des contraintes réelles telles que les redevances trop élevées pour les exploitants des parcelles aménagées, une sous-exploitation des

aménagements, la dégradation des aménagements faute d'entretien, la faible implication des exploitants, un environnement économique peu favorable à l'irrigation, des difficultés de débouchés et de commercialisation de la production (Aouba 1993; Kaboré 1993, 1996; Nébié 1996). En revanche, les analystes ne se sont pas suffisamment appesantis sur la sécurité foncière des colons installés sur les plaines aménagées par l'État, qui reste un facteur limitant essentiel (Ouédraogo 1993; Zouré 1993).

Le but principal de cette étude est de procéder à une analyse critique des textes régissant l'exploitation des aménagements hydro-agricoles du Burkina Faso, appuyée par des données collectées auprès d'exploitants de la plaine de la vallée du Sourou.

Les objectifs de l'étude visent à :

- examiner de manière critique et sous l'angle de la sécurisation foncière, la législation en vigueur sur les périmètres irrigués du Burkina Faso;
- évaluer auprès d'un échantillon de colons installés au Sourou le niveau d'investissement personnel sur la parcelle exploitée;
- évaluer le flux des ressources rapatriées au village d'origine;
- apprécier l'attitude des colons du Sourou en matière de préservation des ressources naturelles.

Le développement qui va suivre commence par une présentation du projet d'aménagement de la vallée du Sourou, et se termine par la présentation et l'analyse des résultats obtenus.

Présentation du projet Sourou

La vallée du Sourou est située au Nord-Ouest du Burkina Faso, à plus de 280 km de Ouagadougou, la capitale. Limitée au Nord par la frontière malienne, elle s'étend de part et d'autre du 13^{ème} parallèle de latitude Nord en territoire burkinabè sur une longueur de 45 km; son axe longitudinal est constitué par le Sourou, un affluent défluent de la rive gauche du Mouhoun. Le Mouhoun (ex-Volta Noire) est l'un des trois principaux fleuves qui traversent le Burkina Faso, les deux autres étant le Nakambé (ex-Volta Blanche) et le Nazinon (ex-Volta Rouge), ce qui correspondait aux couleurs noir, blanc et rouge du drapeau national de l'ex-Haute-Volta.

Le Sourou draine un bassin versant de 2 500 km², possède un climat subdésertique de type nord soudanien, des sols diversifiés et la forêt la plus importante dans cette partie du Burkina Faso. La population totale avoisine

100 000 habitants. Les ethnies Marka et Dafing constituent la population la plus importante et la plus ancienne de la vallée du Sourou. À leur côté coexistent les Samo, les migrants Mossi, les Bwaba, les éleveurs transhumants tels que les Peulhs et Rimaïbé de la région de Barani, et d'autres minorités ethniques. Les activités économiques du Sourou restent centrées sur l'agriculture, l'élevage et la pêche.

Selon le schéma directeur d'aménagement et la note de présentation du projet, le premier périmètre irrigué au Sourou a été réalisé en 1967, au terme de plus de 150 études, dont les premières remontent à 1932. Le but principal du projet est d'accroître la production agricole en vue d'atteindre l'Autosuffisance alimentaire au Burkina Faso.

Le développement des aménagements hydro-agricoles au Sourou a réellement pris son envol en 1984 avec la construction d'un barrage sur le Mouhoun qui permet de stocker 600 millions de m³ d'eau à la côte du plan d'eau normal. À cela, il faut ajouter le potentiel appréciable de terre irrigable que revêtent les plaines de la vallée du Sourou et de la Haute Vallée du Mouhoun, et qui est évalué à près de 30 000 ha, soit environ 18 pour cent du potentiel irrigable national estimé à 160 000 ha. C'est l'importance d'un tel potentiel qui a justifié la création par le gouvernement burkinabé en septembre 1985 de l'Autorité de Mise en valeur de la Vallée du Sourou (AMVS).

L'AMVS est un Établissement Public à caractère Administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est placée sous la tutelle technique du Ministère chargé de l'Eau et sous la tutelle financière du Ministère chargé des Finances. Ses missions s'inscrivent dans le cadre de la politique du gouvernement et des directives qu'elle reçoit de son Conseil d'Administration. Les missions de l'AMVS consistent à mobiliser et gérer les financements liés à l'exploitation de la vallée, réaliser ou faire réaliser les études et infrastructures nécessaires aux aménagements dans la vallée, et promouvoir des actions de mise en valeur sur les aménagements hydro-agricoles. À ce titre, elle conçoit et est responsable de l'organisation et de la mise en œuvre des différents programmes prévus.

La politique d'intervention de l'AMVS repose sur des structures de gestion telles que les Coopératives mises en place sur les périmètres irrigués, auxquelles sont déléguées les tâches de production, de gestion et d'encadrement agricoles directes.

L'AMVS tire ses ressources principalement du budget national et d'institutions financières internationales, sous forme de prêts ou de subventions à l'État. Ses principaux partenaires financiers sont: l'État à travers le budget national, la Caisse Nationale de Sécurité Sociale, la Banque Ouest Africaine de Développement, la Banque Africaine de Développement, le Fonds d'Aide et de Coopération, le Fonds Européen de Développement, le Fonds de l'Organisation des Pays Exportateurs du Pétrole, la Banque Islamique de Développement, la Banque Arabe pour le Développement Économique de l'Afrique.

Administrativement, l'AMVS est structurée comme suit:

- Un Conseil d'Administration;
- Une Direction Générale;
- Trois Directions qui sont:
 - la Direction Technique chargée des études techniques et de l'exécution des infrastructures nécessaires à l'exploitation rationnelle des terres;
 - la Direction Administrative et Financière chargée de la gestion financière des projets;
 - la Direction de Mise en Valeur chargée de la promotion des actions de mise en valeur des terres aménagées. Cette Direction est la structure d'appui de l'AMVS basée sur le site même des aménagements à Niassan. À cette Direction sont rattachées les Directions des Périmètres qui n'existent qu'à la phase de mise en valeur.

Le programme global de l'AMVS porte sur l'aménagement et la mise en valeur de type paysannat des plaines de la vallée du Sourou et de la Haute Vallée du Mouhoun. C'est en octobre 1985 que l'AMVS a commencé l'aménagement de son périmètre pilote de 50 ha sur financement du Fonds Européen de Développement. Depuis ce périmètre pilote à nos jours, près de 3 000 ha irrigués ont été aménagés au Sourou avec le concours financier des différents bailleurs de fonds.

Au Sourou, les principales spéculations pratiquées sont le riz en double campagne, le maïs en campagne humide, et divers produits maraîchers en campagne sèche. Les rendements moyens sont respectivement de 3 et 5 tonnes à l'hectare pour le maïs et le riz. Le Tableau 1 ci-après donne des indications sur les productions agricoles par périmètre, et ce de 1986 à 1999. Il ressort de ce Tableau que les spéculations majeures pratiquées au Sourou restent le riz, le maïs et l'oignon.

Tableau 1: Productions agricoles de 1986 à 1994

Année	Périmètre (en ha)	Spéculations (productions en tonnes)													
		Riz	Mais	Oignon	Tomate	Pastèque	Haricot vert	Chou	Pomme de terre	Blé	Niébé	Ail			
1986	50	167,67													
1987	50	197,47													
1988	50	467,80													
	70 Ouest	375,50													
	70 Est	256,90													
1989	50	234,26													
	70 Ouest	212,88													
	70 Est	110,37													
1990	50	467,85													
	140	429,68													
	460	502,44													
1991	50	276,45													
	70 Ouest	217,80													
	70 Est	171,72	118,90							12,73					
1992	50	493,95													
	70 Ouest	504,99													
	70 Est	194,61	41,42												
1993	50	466,97													
	70 Ouest	484,00													
	70 Est	97,92	66,37												
	460	540,14	435,86												
1994	50	439,93													
	70 Ouest	489,50	60,00												
	70 Est	231,50	102,00											8,75	
	460	1 367,40	525,60											10,00	1,25

Tableau 1 (suite): Productions agricoles de 1986 à 19994

Année	Péninsule (en ha)	Spécifications (productions en tonnes)															
		Riz	Maïs	Cigron	Tomate	Pastèque	Haricot vert	Chou	Pomme de	Blé	Nièbe	Ail					
1995	50	395,87		9,10													
	70 Ouest	571,70															
	70 Est	874,33	2,25	492,94		240,00								15,00		1 420,00	
	500	4 384,48	112,00														
	200	34,88	161,05	1 455,00													
1996	50	490,00		100,00													
	70 Ouest	667,88		40,00	217,50												
	70 Est	256,00	158,10	198,00	300,80	168,73	32,00	160,80									90,00
	500	4 986,00	264,00	1 236,00													
	200	34,88	48,36														
1997	910	2 238,59	1 170,88														
	475	2 507,50	1 49,85			103,00											0,60
	50	235,20															
	70 Ouest	362,68															
	500	4 397,00	289,20	495,00			48,00										
1998	200	2,40	26,00														
	910	2 273,35	1 417,57	2 799,64	767,79	320,16	320,34	99,90									
	475	3 992,90	497,07	433,96	4,78	213,60	12,48										
	50	278,10															
	70 Ouest	297,74															
1999	70 Est	3 907,65	98,43	78,80													
	500	53,31	664,25	354,43	131,25												
	200		520,49	864,90													
	910	1 394,88	520,49	579,00	0,09	213,60	1,20										
	475	4 346,17															
Total	50	181,70															
	70 Ouest	196,10															
	500	2 676,00															
	200				203,00												
	910	602,50															
475	2 244,78																
Total		61 788,38	9 919,57	9 136,76	1 627,21	1 716,49	48,00	542,82	440,70	32,73	30,60						1 510,00

Les exploitants sont composés de colons recrutés dans les provinces voisines et installés au Sourou à côté des populations autochtones. Le recrutement s'effectue en étroite collaboration avec les responsables administratifs des provinces concernées, les services de l'Action Sociale et les différentes directions provinciales du Ministère de l'Agriculture. Les critères clés à remplir pour être attributaire d'une parcelle irriguée font référence à la bonne moralité du candidat, le fait d'être marié et de disposer d'un minimum de quatre personnes actives pour la mise en valeur de la parcelle. À ce jour, plus de 2 000 exploitants ont été installés au Sourou. Ils sont organisés en groupements coopératifs et en associations pré-coopératives. La superficie irriguée accordée à chaque exploitant varie entre 1 et 1,5 ha.

Ces colons sont soumis à la législation en vigueur sur les périmètres hydro-agricoles. C'est cette législation qui est examinée ici en relation avec la sécurité foncière, et à la lumière des premiers résultats d'une étude conduite au Sourou.

Contexte et méthodologie de l'étude

Contexte de l'étude

Cette étude a été menée dans le cadre de nos activités de recherche à l'Institut des Sciences des Sociétés, au Centre National de la Recherche Scientifique et Technologique (CNRST). L'étude s'est effectuée dans le cadre d'un programme de recherche centré sur le monde rural, notamment sur des questions environnementales et foncières, et en conformité avec le Plan Stratégique de la Recherche Scientifique du CNRST adopté en 1995. En effet, ce Plan avait, dans le domaine de la socio-économie et de l'anthropologie du développement, assigné aux chercheurs des objectifs généraux parmi lesquels:

- une meilleure connaissance des modes de vie et des aspirations de nos populations rurales;
- une meilleure connaissance de la perception des problèmes environnementaux par les populations et des potentialités économiques, touristiques et médicinales qu'offrent nos formations naturelles. C'est une étude de cas qui se veut longitudinale, consistant à suivre sur une période relativement longue, un échantillon de colons installés au Sourou afin d'en étudier le comportement, au regard du but principal poursuivi par cette recherche. L'approche générale de l'étude a d'abord consisté en des rencontres de concertation avec les responsables

de l'Autorité de Mise en valeur de la Vallée du Sourou et des recherches documentaires, puis à l'élaboration d'un guide d'entretien pour la collecte des données sur le terrain.

Méthodologie

Zone d'étude et échantillonnage

La collecte des données s'est effectuée au mois d'octobre 1999 sur le site même des aménagements de la vallée du Sourou à Niassan. Notre interlocuteur sur place était le Directeur de la Mise en Valeur avec qui nous avons eu une séance de travail dès notre arrivée.

Ainsi, nous avons pu procéder à l'échantillonnage et arrêter un calendrier d'entretien avec les exploitants. Il était prévu d'interviewer et de suivre pendant une certaine période une cohorte de 30 exploitants non originaires de la région, c'est-à-dire ni du Nayala, ni du Sourou. Ces exploitants devaient avoir une durée de séjour suffisamment longue (cinq à sept ans au moins) au Sourou au moment de l'enquête, pour qu'ils puissent faire le point de leurs investissements éventuels sur le périmètre et dans leur village d'origine.

Finalement, c'est un échantillon de 22 exploitants, représentant les provinces du Yatenga, du Passoré, du Zandoma, du Sanguié, du Boulkiemdé, du Zoundwéogo, de la Kossi, du Séno et de la Tapoa, qui a pu être interviewé, au prix de toute une gymnastique et de multiples rendez-vous manqués. L'échantillon était composé en majorité de migrants Mossi. Les difficultés de mobilisation du public-cible à cette période précise de l'enquête étaient réelles.

Résultats

Les résultats sont présentés ici en relation avec les objectifs de l'étude et donnent la photographie de la situation lors de ce premier passage de l'équipe d'enquête. Sur l'analyse critique de la législation sur les périmètres aménagés, trois textes officiels clés ont été examinés à savoir, la Réorganisation Agraire et Foncière (RAF), la Loi coopérative et le Cahier de charges sur l'occupation et l'exploitation des périmètres irrigués.

a) La Réorganisation Agraire et Foncière (RAF)

Pour une meilleure compréhension de cette législation foncière, il convient de rappeler brièvement ici que la version initiale de la RAF qui remonte à 1984, est l'œuvre du régime révolutionnaire qu'a connu le

Burkina Faso en août 1983. Le contenu de la RAF s'inspirait largement des principes révolutionnaires de l'époque et s'établissait en rupture avec deux régimes fonciers parallèles qui coexistaient dans l'ex-Haute-Volta. Il s'agit du régime foncier coutumier et du régime foncier colonial.

Le régime foncier coutumier repose sur le clan ou la famille, et le droit de propriété est collectif. Ce droit collectif est exercé partout par le même personnage, le chef de terre. Dans toutes les coutumes foncières, le chef de terre est le plus proche descendant du premier occupant des lieux. En cette qualité, il est l'intermédiaire entre les vivants, les parents morts et les puissances invisibles copropriétaires des terres occupées. Le chef de terre administre le patrimoine foncier de tout le groupe à son nom et pour son compte. Il distribue les terres aux familles, aux ménages et aux individus selon leurs besoins; tout membre du groupe propriétaire collectif a un droit d'usage et d'exploitation permanent. À son décès, ses héritiers occupent et exploitent les terres de leur auteur sans une nouvelle intervention du chef de terre. Ce qui est recherché dans le régime foncier coutumier constitué par un ensemble de règles non écrites, fortement hiérarchiques et ancestrales, c'est beaucoup plus la sécurité et la cohésion du groupe qu'une exploitation de la terre au sens purement économique du terme. La terre demeure le principal lien entre les membres de la communauté après celui du sang. La communauté humaine est organisée en milieu rural autour de la terre, en tant que support matériel de l'existence, et élément de l'origine commune. Dans la perception africaine, la terre n'est pas une chose banale. Elle est sacrée et fait l'objet de culte. En principe, elle ne se vend pas et est exploitée par la communauté sous l'angle d'une économie de subsistance. D'une manière générale, le régime foncier coutumier a bien fonctionné aussi longtemps que la pression démographique sur la terre était minime.

À l'inverse du régime foncier coutumier, le régime foncier colonial favorise l'émergence d'un secteur économique moderne lié au marché métropolitain par la promotion des cultures de rente. En outre, par la procédure d'immatriculation des terres introduite en Afrique de l'Ouest Française (AOF) par le décret du 24 juillet 1906 repris par le décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation de la propriété foncière en AOF, le régime foncier colonial avait ainsi ouvert les terres africaines à l'appropriation privée (Ouédraogo 1993). L'immatriculation a non seulement créé la propriété individuelle, mais elle a donné également une assiette plus précise aux biens immeubles de l'Etat colonial appelés biens du Domaine

et qui sont organisés et gérés avec la distinction entre Domaine privé et Domaine public.

Dans la foulée de la Révolution d'août 1983, les textes portant RAF ont été pris en 1984. Le régime foncier révolutionnaire se caractérise par une remise en cause totale du statut de la terre et une remise en cause totale du monde rural par une organisation des producteurs et de la production. Ce régime foncier repose sur deux textes fondamentaux, une Zatu et un Kiti (Ordonnance N°84-050/CNR/PRES du 04/08/84, et Décret N°85-404/CNR/PRES du 04/08/85). Ces textes suppriment la propriété privée du sol inspirée du droit français et dont l'instrument juridique est le titre foncier. Ils dissolvent également les droits fonciers coutumiers collectifs et individuels. A la place, il est créé un Domaine Foncier National (DFN) comprenant toutes les terres situées à l'intérieur des frontières du Burkina Faso ou à l'étranger par le biais des démembrements de l'État tels que les représentations diplomatiques. Le DFN reste exclusivement la propriété de l'État et la base de la législation foncière au Burkina Faso.

À l'heure actuelle, c'est la Loi N°014/96/ADP du 23/05/96 et son décret d'application, le Décret 97-054/PRES/PM/MEF du 06/02/97, qui constituent la dernière version de la législation foncière au Burkina Faso. Depuis la version originale de 1984, la RAF a été relue deux fois, en 1991 et en 1996. La dernière révision a allégé le texte par rapport au précédent dont le décret d'application comptait 736 articles contre 512 pour la version actuelle. La RAF relue a introduit des dispositions d'assouplissement du monopole foncier de l'État, même si dans le principe, l'État reste toujours propriétaire de l'ensemble des terres. C'est ainsi que la Loi foncière prévoit à l'Article 5 l'acquisition possible de la terre en pleine propriété, et la délivrance de titres de jouissance aux Articles 56, 58 et 59. Il est même prévu l'accès en pleine propriété aux Articles 66 et 67, et le bail emphytéotique ou contrat de propriété de longue durée à l'Article 463 du Décret d'application de la RAF.

Si cela est envisageable pour certaines terres du Domaine Foncier National, il n'en est pas de même pour les périmètres hydro-agricoles aménagés à des coûts exorbitants par l'État. En effet, l'Article 191 du Décret d'application de la RAF dispose que l'occupation et l'exploitation des terres hydro-agricoles par les personnes physiques ou morales sont subordonnées à la délivrance d'un titre de jouissance par l'autorité compétente. Il ne s'agit donc pas d'un titre de propriété, et les Articles 193 à 195 fixent des conditions d'exploitation si contraignantes que l'exploitant a plus de chance de se voir

un jour expulsé de sa parcelle irriguée que d'en être le propriétaire. En somme, la sécurisation foncière au sens d'acquisition de la terre en pleine propriété n'est pas assurée sur les plaines aménagées où les exploitants, organisés en groupements coopératifs, sont aussi régis par le texte portant statut des coopératives au Burkina Faso, et le cahier de charges.

b) La Loi coopérative

La Loi N°014/99/AN du 15/04/99 portant réglementation des sociétés coopératives et groupements au Burkina Faso est la quatrième version du texte original de 1973. De l'époque coloniale à l'ère des indépendances, le mouvement coopératif burkinabé d'une manière générale a été marqué par une succession de fausses coopératives. C'est ainsi que des Sociétés Indigènes de Prévoyance, transformées par la suite en Sociétés Agricoles de Prévoyance et en Sociétés Mutuelles de Développement Rural, ont été mises en place sur la base des «principes coopératifs», et chargées de la collecte, du stockage et de la distribution des céréales au niveau des Chefs-lieu de canton. Les «principes coopératifs» prônent l'adhésion volontaire, la participation équitable à la constitution du patrimoine, la gestion démocratique ou participation au pouvoir de décision, la limitation de l'intérêt sur les parts sociales, la répartition juste des fruits mais aussi des risques du travail, le respect de la neutralité ethnique, religieuse et politique (MQPA 1988). Les groupements à vocation coopérative fonctionnent sur le principe de la solidarité (tous les membres travaillent ensemble et décident collectivement de l'utilisation du profit), la société rurale traditionnelle fonctionne par contre sur le principe de la réciprocité où chacun profite à tour de rôle de l'organisation collective (c'est le cas par exemple des *SM-soose* ou invitations de culture chez les Mossi).

En fait, ces structures à caractère obligatoire étaient mises en place pour répondre aux préoccupations du colon, c'est-à-dire ravitailler l'administration coloniale en vivres, surtout en cultures de rente. Sous les indépendances, de multiples sociétés d'intervention réparties à travers le territoire national ont été créées pour intégrer la promotion des coopératives dans les programmes de développement rural. Ces sociétés d'appui aux coopératives comprenaient:

- Société d'Assistance Technique et de Coopération (SATEC) qui se chargeait de la vulgarisation de la culture attelée à travers l'octroi de crédit aux paysans sélectionnés;

- Bureau pour le Développement de la Production Agricole (BDPA) avec comme objectif principal l'amélioration du système de production destinée à des paysans sélectionnés, puis regroupés en coopératives afin de mieux assurer l'approvisionnement et l'application des techniques modernes;
- Compagnie Française pour le Développement des Textiles (CFDT) focalisée sur la culture et l'exploitation du coton;
- Compagnie Internationale pour le Développement Rural (CIDR) engagée dans la production agricole et l'initiation de l'épargne villageoise.

Mais ces structures n'ont pas réussi à promouvoir un véritable développement rural. Elles ont surtout utilisé les coopératives pour développer les cultures d'exportation au profit de la métropole. Il a fallu attendre les années quatre vingt pour voir émerger les Groupements Villageois comme formes d'organisation qui se veulent plus proches de l'organisation sociale de base (MQPA 1988).

Mais très vite, les Groupements Villageois (appelés communément de nos jours Groupements de Producteurs) ont été récupérés par les personnes les plus influentes du village, et constituaient de ce fait un écran, une barrière à toutes initiatives de développement dirigées vers le plus grand nombre (Marchal 1986). Sur les périmètres irrigués, les exploitants organisés en coopératives constituent un pôle de pouvoir souvent en conflit avec la chefferie traditionnelle du site d'accueil (Zouré 1993). Ces frictions viennent du fait que ces Groupements ou Coopératives ont très souvent été mis en place sans associer les principaux bénéficiaires et sans aucune étude sociologique préalable. En outre, la volonté des structures d'encadrement du monde rural de plaquer sans adaptation des schémas d'organisation étrangers sur des structures d'entraide traditionnelles qui fonctionnent sur la base de la cohésion sociale, a aussi été l'une des causes principales de l'échec du mouvement coopératif au Burkina Faso (Legoupil 1993). En effet, les coopératives «y sont pour la plupart des transpositions directes de formes coopératives qui existent dans les métropoles et comme tel, elles sont sans relations sérieuses avec le milieu social et économique burkinabè dans lequel elles sont transférées» (MQPA 1988:15).

Il s'en est suivi alors de nombreuses révisions de la Loi coopérative, ce qui a fait souvent évoluer le cadre juridique du mouvement coopératif au gré des changements politiques intervenus dans notre pays (Balima 1993).

En plus de son caractère inadapté et instable, le texte coopératif est rédigé dans le langage ésotérique des juristes, et de ce fait inaccessible au public très souvent analphabète auquel il s'adresse. En sus du texte coopératif, les attributaires de parcelles aménagées sont également soumis aux clauses et conditions d'un cahier de charges.

c) Le Cahier de charges

Le cahier de charges est une prescription de la RAF. En effet, l'Article 189 du Décret d'application de la législation foncière au Burkina Faso dispose que l'occupation et l'exploitation des terres hydro-agricoles font l'objet de cahier de charges élaboré par une commission interministérielle. Ce texte est souvent rédigé sur la base d'un cahier de charges type et en fonction des conditions d'exploitation propres à chaque aménagement hydro-agricole. Le texte comprend habituellement un préambule et des chapitres traitant:

- du cadre juridique et champ d'application,
- des modes d'attribution des parcelles irriguées,
- des conditions d'attribution des parcelles,
- de l'exploitation des parcelles,
- de l'usufruit,
- des redevances,
- de l'organisation des exploitants,
- de la gestion du périmètre aménagé,
- des fautes et sanctions.

Le préambule situe le contexte de l'aménagement et dégage les principes de base sur lesquels reposent les systèmes d'exploitation des terres et le mode de gestion des aménagements. Ces principes concernent la mise en valeur optimale des terres afin d'assurer une rentabilité économique des investissements, l'assurance à chaque exploitant d'une sécurité foncière, la responsabilisation au maximum des organisations propres aux exploitants, et la prise en charge par les bénéficiaires des charges récurrentes liées à l'exploitation des installations mises en place (entretien, renouvellement, frais de gestion de la coopérative, frais d'encadrement).

Le chapitre sur le cadre juridique indique d'entrée de jeu que l'occupation et l'exploitation des terres aménagées sont soumises aux dispositions de la loi foncière (RAF).

Pour l'attribution des parcelles aménagées, cela s'effectue de manière progressive. Une commission ad hoc d'attribution est chargée de l'attribution provisoire des parcelles. L'attribution définitive des parcelles sera proposée après deux ans d'exploitation (ce temps d'essai peut varier), par le comité villageois de gestion du périmètre. Les propositions du comité villageois de gestion du périmètre consignées dans un procès verbal sont transmises pour approbation et décision à la Commission Villageoise de Gestion des Terroirs prévue par la RAF. L'attribution définitive des parcelles est matérialisée par un titre de jouissance délivré par le service provincial des domaines.

S'agissant des conditions d'attribution, le candidat doit être de nationalité burkinabè, marié et à même de disposer d'un minimum de quatre actifs. En outre, il doit être de bonne moralité, il doit aussi s'engager à résider sur le site et à s'intégrer dans les structures communautaires; il doit enfin s'engager à travailler personnellement sur la parcelle attribuée, et accepter les différentes dispositions du cahier de charges.

Pour l'exploitation des parcelles, le cahier des charges est tout aussi strict. L'attributaire d'une parcelle s'engage à la mettre en valeur dans sa totalité, conformément à sa destination et dans les délais fixés par la structure d'encadrement du périmètre. L'attributaire est astreint à la gestion rationnelle de sa parcelle par le respect strict du calendrier agricole, des conseils techniques de l'encadrement et des principes d'exploitation collective. Aucune parcelle attribuée ne peut être vendue ou faire l'objet de donation ou de transfert.

Quant au chapitre sur l'usufruit, il stipule que l'attributaire dispose librement de sa production agricole pour des besoins de consommation et de commercialisation. La vente de la récolte sur pied est formellement interdite, et l'attributaire est tenu de s'acquitter de ses obligations financières vis-à-vis du groupement des producteurs.

À propos des redevances, elles représentent la contribution de l'exploitant à l'entretien du périmètre irrigué et du barrage, à la gestion de la coopérative et à l'encadrement. Le paiement des redevances (dont la nature et le montant varient selon les aménagements) ne dispense pas l'attributaire du paiement de taxes foncières ou de jouissance.

Pour l'organisation des exploitants, le cahier de charges prévoit qu'à leur installation, les attributaires sont regroupés en quartiers d'une centaine d'exploitants en moyenne. L'ensemble des quartiers réunis constitue le

village des exploitants. Les parcelles d'une même maille hydraulique sont attribuées aux habitants d'un même quartier. Toutefois, les bénéficiaires ont la latitude de se regrouper par affinité. Les habitants de chaque quartier s'organisent en groupement de producteurs. Ce groupement est responsable de la gestion et de l'entretien des infrastructures collectives propres au quartier. Le fonctionnement du groupement des producteurs est entièrement à la charge de ses membres.

S'agissant de la gestion du périmètre aménagé, elle incombe à l'ensemble des groupements de producteurs réunis dans le comité villageois de gestion du périmètre. Ce comité est chargé de la gestion du domaine foncier en accord avec la Commission Villageoise de Gestion des Terroirs, de la gestion et de l'entretien des infrastructures socio-économiques communautaires.

Enfin, le cahier de charges prévoit des sanctions en cas de manquement. Ces sanctions vont de l'avertissement à l'expulsion de l'exploitant du périmètre aménagé, avec poursuites en cas de redevances non payées.

Il apparaît ainsi de cet exposé que les conditions d'attribution et d'exploitation des terres aménagées fixées par le cahier de charges sont non seulement très sélectives, mais surtout très contraignantes pour les exploitants. En outre, aucune disposition du cahier ne permet l'acquisition des terres irriguées en pleine propriété. L'exploitant n'a qu'un droit de jouissance non transmissible à ses ayants droit.

Discussion

De cet examen, il ressort que ces trois textes sont complexes et souvent méconnus du grand public. Ils contribuent beaucoup plus à désorienter les exploitants dans les périmètres irrigués qu'à leur assurer une sécurisation foncière. En outre, la délivrance du titre de propriété n'est pas effective sur les terres aménagées par l'État. Si cela est compréhensible au regard des investissements lourds sur fonds publics que requièrent ces aménagements, il n'en demeure pas moins vrai que le manque de sécurité foncière sur les périmètres aménagés affecte négativement le comportement du producteur et limite de façon significative son investissement personnel sur la parcelle qu'il exploite. C'est ce que semblent indiquer les résultats d'une première enquête menée auprès d'un échantillon d'étude à Niassan, succinctement résumés ici.

D'abord, les colons interrogés affirment tous n'avoir pas le sentiment que leur parcelle irriguée leur appartient. En effet, les dispositions de la

RAF n'accordent pas de titre de propriété, pas même le bail emphytéotique sur les périmètres exploités en paysannat, ce qui met ces exploitants dans une situation de précarité. En outre, en tant que colons, ils n'ont pas, à l'inverse des exploitants autochtones, ce lien de sol avec la terre qui les accueille. Ils n'ont pas non plus de lien de sang avec les autres membres de leur coopérative, et n'ont pas aisément accès aux champs pluviaux qui appartiennent aux autochtones.

Il en résulte alors un sentiment d'isolement et de précarité qui freine les initiatives des colons installés sur les périmètres. D'ailleurs, le réflexe de ces migrants attirés au Sourou par les nouvelles terres mises en valeur est d'être prêts à abandonner leur exploitation en cas de difficultés pour chercher ailleurs des zones plus favorables.

Ensuite, les migrants enquêtés disent procéder systématiquement au rapatriement de leurs ressources dans le village d'origine afin d'assurer leurs arrières. C'est ainsi qu'ils investissent chez eux en maisons d'habitation, en équipements agricoles, en moulins et en élevage de bœufs, de moutons et de chèvres. En outre, pour les besoins des parents restés au village, chaque exploitant rapatrie en moyenne par an une somme de 25 000 FCFA et trois sacs de 100 kg de céréales.

Enfin, en matière de sauvegarde de l'environnement, l'équipe d'enquête a observé une tendance chez les colons à la coupe abusive du bois à des fins commerciales.

À l'évidence, l'examen des différents textes régissant les périmètres irrigués et les premiers résultats de l'enquête au Sourou montrent que l'exploitation paysanne des terres hydro-agricoles est un véritable dilemme. D'un côté, une législation qui sécurise prioritairement les investissements publics, de l'autre, des exploitants désorientés par des textes qu'ils connaissent très peu et qui ne les sécurisent nullement dans leur exploitation. S'il est vrai que la sécurisation foncière est essentielle pour que le chef de ménage installé sur le périmètre avec les siens puisse exploiter sa parcelle aménagée en toute tranquillité et en bon père de famille, il n'en demeure pas moins vrai aussi que la question cruciale de la rentabilisation de ces terres exploitées en paysannat reste posée.

En effet, il n'est pas rationnel pour l'État de réaliser sur fonds publics des périmètres irrigués dans le but d'accroître la production agricole, et en même temps se complaire dans une exploitation de subsistance. L'exploitation paysanne des périmètres irrigués au Burkina Faso a montré ses limites en

terme de rentabilité (Aouba 1993), et c'est un luxe que le pays, au regard de ses ressources limitées, ne peut pas se payer encore plus longtemps. Il est donc impérieux au Burkina Faso de créer non seulement un environnement favorable à l'irrigation qui reste le palliatif des aléas climatiques, mais surtout de favoriser l'émergence de nouveaux acteurs sur les terres aménagées par l'État.

Le problème semble être bien perçu par les autorités du pays si l'on en juge par la tenue dès 1995 à Bobo d'un atelier sur l'irrigation privée, et l'élaboration en 1998 de cahier spécifique de charges pour la gestion de type agro-business ou agro-industrie des grands aménagements hydro-agricoles.

Ces cahiers spécifiques de charges ont été élaborés à la suite du Décret N°97-598/PRES/PM/MEE/AGRI du 31/12/97 portant cahier des charges pour la gestion des grands aménagements. Ce Décret indique la possibilité d'introduire des exploitants autres que les paysans sur les périmètres irrigués, disposition du reste autorisée par les textes portant Réorganisation Agraire et Foncière. C'est donc un vide juridique que ce Décret a comblé.

À la suite de ce Décret, a été pris l'Arrêté Conjoint N°98-032/MEE/MA/MEF/MATS du 06/10/98 portant Cahier spécifique de la vallée du Sourou et de la Haute Vallée du Mouhoun.

Ce cahier spécifique de charges permet le développement dans la vallée du Sourou de l'agrobusiness ou agro-industrie, c'est-à-dire toute exploitation agricole visant des objectifs qui vont au-delà de l'auto-consommation.

En terme de superficie, l'Article 10 de ce cahier spécifique dispose que la superficie minimale attribuée par exploitation du type agro-business ou agro-industrie est de 10 hectares (contre 1 ou 1,5 ha par exploitant en paysannat) de surface aménagée utile. Le bail prévu à l'Article 11 est emphytéotique et fixé à 25 ans au moins renouvelable par tranche de 25 ans sans dépasser une durée totale cumulée de 99 ans. Des redevances sont prévues (Article 19) et couvrent la redevance aménagement, et la redevance eau.

La redevance aménagement va de 39 000 à 19 500 FCFA pour les nationaux selon qu'il s'agisse d'un périmètre clef en main, ou d'un périmètre partiellement aménagé par l'Etat, et de 58 500 à 29 250 FCFA pour les non nationaux selon les mêmes conditions, payable à partir de six (6) ans inclus.

S'agissant de la redevance eau, elle est fixée comme suit:

- 131 000 FCFA/ha/an pour l'eau pompée et livrée à la parcelle;
- 60 000 FCFA/ha/an pour l'eau prélevée par les moyens propres de l'exploitant sur le réseau d'irrigation gravitaire existant;
- 7 000 FCFA/ha/an pour l'eau prélevée par les moyens propres de l'exploitant sur le lac du barrage, le fleuve ou ses affluents.

À l'évidence, les conditions d'attribution des exploitations de type agro-business ou agro-industrie sont essentiellement basées sur les capacités financières et matérielles du postulant à rentabiliser les superficies aménagées qui lui seront attribuées. Cette formule d'exploitation tranche d'avec celle du paysannat, et vise surtout à accroître substantiellement la production agricole.

Conclusion

La réflexion engagée à travers cet article a consisté en une analyse critique de la législation foncière sur les périmètres irrigués du Burkina Faso, en s'appuyant sur le cas du Sourou. Les résultats de la réflexion indiquent qu'en dépit des nombreuses relectures, la RAF n'autorise pas l'aliénation définitive des terres hydro-agricoles pour lesquelles seulement un titre de jouissance est délivré. La Loi coopérative, parce qu'elle ne s'inspire que de principes coopératifs et de schémas d'organisation étrangers, est inadaptée et ne répond pas aux attentes des paysans, et les clauses et conditions du cahier de charges restent très contraignantes pour l'exploitant. Ces trois textes n'accordent donc pas la sécurisation souhaitée sur les périmètres irrigués, ce qui annihile l'expression du potentiel de l'exploitant, et affecte négativement son rendement et son comportement sur sa terre d'accueil.

En définitive, c'est la formule de l'exploitation paysanne des périmètres aménagés qu'il faut revoir, au-delà même de la question foncière. En marge du paysannat, l'État gagnerait à accélérer l'installation de nouveaux acteurs à même de rentabiliser ces périmètres. Le cadre juridique en la matière existe, et une telle initiative va certainement imprimer une dynamique très entraînante et très productive sur nos aménagements hydro-agricoles.

Bibliographie

Références

- Aouba, H., 1993, «L'irrigation au Burkina Faso: Historique, situation, perspectives», in *Quel environnement pour le développement de l'irrigation au Burkina Faso?*, Legoupil, J.-C., Sally, H. et Pouya, A. M., Édts, Actes du Séminaire Atelier à Ouagadougou, Ministère de l'Eau, pp. 29-48, 1-3 Février.
- Balima, O., 1993, «Quel cadre légal et juridique pour une gestion rationnelle des périmètres par les organisations paysannes?» in *Quel environnement pour le développement de l'irrigation au Burkina Faso?*, Legoupil, J.-C., Sally, H. et Pouya A. M., Édts, Actes du Séminaire Atelier à Ouagadougou, Ministère de l'Eau, pp 81-102, 1-3 Février.
- Kaboré, I., 1993, «Quelle politique économique de soutien à l'agriculture irriguée faut-il promouvoir pour sécuriser la filière irrigation?», in *Quel environnement pour le développement de l'irrigation au Burkina Faso?*, Legoupil, J.-C., Sally, H. et Pouya A. M., Édts, Actes du Séminaire Atelier à Ouagadougou, Ministère de l'Eau, pp 162-168, 1-3 Février.
- Kaboré, I., 1996, «L'analyse de l'impact de la dévaluation sur les filières céréalières au Burkina Faso», *Bulletin du Réseau Irrigation Afrique de l'Ouest*, N° 006, IIMI, pp 12-13.
- Legoupil, J.-C., 1993, «Les organisations paysannes sont-elles prêtes à autogérer les aménagements hydro-agricoles?» in *Quel environnement pour le développement de l'irrigation au Burkina Faso?*, Legoupil, J.-C., Sally, H. et Pouya A. M., Édts, Actes du Séminaire Atelier à Ouagadougou, Ministère de l'Eau, pp 49-61, 1-3 Février.
- Marchal, J.-Y., 1986, «Vingt ans de lutte anti-érosive au nord du Burkina Faso», *Cahiers ORSTOM, Série Pédologie XXII* (N° 2): 173-180, 1986.
- Nébié, O., 1996, «Les aménagements hydro-agricoles au Burkina Faso: Analyse et bilan critiques», *Bulletin du Réseau Irrigation Afrique de l'Ouest*, N° 006, IIMI, pp 35-44, 1996.
- Ouédraogo, S., 1993, «Quel (s) régime (s) foncier (s) pour les aménagements hydro-agricoles?», in *Quel environnement pour le développement de l'irrigation au Burkina Faso?*, Legoupil, J.-C., Sally, H. et Pouya A. M., Édts, Actes du Séminaire Atelier à Ouagadougou, Ministère de l'Eau, pp 132-145, 1-3 Février.
- Zouré, J.-C., 1993, «La problématique socio-culturelle du management des terres hydro-agricoles au Burkina Faso», in *Quel environnement pour le développement de l'irrigation au Burkina Faso?*, Legoupil, J.-C., Sally, H. et Pouya, A. M., Édts, Actes du Séminaire Atelier à Ouagadougou, Ministère de l'Eau, pp 123-131, 1-3 Février.

Rapports / Études

- «Actualisation du schéma directeur d'aménagement de la vallée du Sourou», (GERSAR, 1105 Avenue Pierre Mendès France, Nîmes, France, Étude réalisée en 1986).
- «Quelques éléments de formation coopérative», MQPA (Ministère de la Question Paysanne) Juillet 1988.
- «Actes des journées de réflexion sur les aménagements hydro-agricoles au Burkina Faso», Ouagadougou, 14-16 juin 1995, AITB, Août 1995.

«Actes de l'atelier national sur le thème: Quel développement pour l'irrigation privée au Burkina Faso?», Bobo-Dioulasso, 23-25 Mai 1995, Rapport de synthèse, (MARA/ME).

«Présentation de l'AMVS et de ses Activités», AMVS, Août 1997.

Textes officiels

Versions des textes de la RAF:

Ordonnance N°84-050/CNR/PRES du 04/08/84, et son Décret N°85-404/CNR/PRES du 04/08/85 portant Réorganisation Agricole et Foncière.

Zatu N° AN VIII-0039 Bis/FP/PRES du 04/06/91, et son Kiti N° AN VIII-0328 ter/FP/PLAN-COOP du 04/06/91 portant Réorganisation Agricole et Foncière.

Loi N°014/96/ADP du 23/05/96, et son Décret 97-054/PRES/PM/MEF du 06/02/97 portant Réorganisation Agricole et Foncière.

Versions du texte de la Loi coopérative:

Loi N° 1/73/AN du 09/05/73 portant statut des organisations à caractère coopératif en Haute-Volta.

Ordonnance N° 83-021/CSP/PRES/DR du 13/05/83 portant statut des organisations à caractère coopératif et pré-coopératif en Haute-Volta

Zatu N° AN VII 0035/FP/PRES du 18/05/90 portant statut général des groupements pré-coopératifs et sociétés coopératives au Burkina Faso.

Loi N° 014/99/AN du 15/04/99 portant réglementation des sociétés coopératives et groupements au Burkina Faso.

Cahier de charges type sur l'exploitation des périmètres irrigués (Document inédit).

Recueil de textes portant sur l'exploitation du type agro-business des périmètres irrigués, DGH, juin 1998.

Décret N°97-598/PRES/PM/MEE/AGRI du 31/12/97 portant Cahier des charges pour la gestion des grands aménagements.

Arrêté conjoint N°98-032/MEE/MA/MEF/MATS du 06/10/98 portant Cahier spécifique de la vallée du Sourou et de la Haute Volta du Mouhoun.

Arrêté conjoint N°98-033/MEE/MA/MEF/MATS du 06/10/98 portant Cahier spécifique des aménagements hydro-agricoles de Bagré.



La source de financement des investissements de la PME: Une étude empirique sur données sénégalaises

Mahmoudou Bocar Sall*

Résumé: La théorie financière moderne de l'entreprise suggère l'existence d'une hiérarchie de financement de l'investissement à cause de coûts de faillite, de coûts d'agence, ou de relations entre l'entreprise et ses créanciers. Dans cette étude, nous tentons de vérifier l'existence d'une hiérarchie de financement au niveau des investissements des petites et moyennes entreprises sénégalaises au moyen de données agrégées et individuelles sur la période 1992-1999. Les résultats de l'analyse descriptive de l'échantillon montrent que l'autofinancement n'est pas utilisé en préférence. Le recours à l'endettement est aussi important que celui de l'autofinancement dans le financement des investissements de la PME sénégalaise. Le recours à une augmentation de capital est quasi-nul. On peut noter, par ailleurs que, plus la PME est de grande taille, plus la moyenne des financements par endettement est élevée. Nous présentons également les caractéristiques des sources de financement des entreprises étudiées, qui confirment l'existence d'une structure de financement particulière des Petites et Moyennes Entreprises.

Abstract: Modern theory in business suggests the existence of a hierarchy in financing investment, because of the failure of costs, of agency costs or relationships between firms and creditors. The purpose of this study is an attempt to point out the existence of a hierarchy in financing small and medium size companies in Senegal. We base an approach on individual data from 1992 to 1999. The results of this descriptive analysis of the sample show that auto-financing is not the preferential approach adopted. Senegalese small and medium size companies do, in many cases, invest on the basis of auto-financing or of debts at the same level importance. The bigger the company, the higher the importance of the rate. We present characteristics on the financing companies as well; they indicate the existence of a structure for the specific financing of the small and medium size companies.

* Maître-Assistant: FASEG, Université Cheikh Anta Diop, Dakar, Senegal.

Introduction

Le financement des Petites et Moyennes Entreprises (PME) a toujours constitué une préoccupation majeure pour les différents responsables d'entreprises et autorités politiques dans nos économies modernes. Il est d'ailleurs fréquent qu'il fasse l'objet d'un volet spécifique dans les politiques économiques des pays développés comme des pays en développement. Pour les PME, l'étude des sources de financement des investissements prend une dimension encore plus importante dans la mesure où elles constituent des obstacles à leur développement ou à leur survie (Churchill et Lewis 1983). Malgré l'inadaptation des dispositifs financiers traditionnels pour couvrir les besoins spécifiques des PME (Maron 1982), peu de choses sont connues sur les moyens mis en œuvre par celles-ci pour financer leurs activités.

Cet article tente de mettre en évidence la structure de financement des investissements dans les PME. Il s'agit en fait, de dégager les moyens de financement utilisés par la PME pour financer leurs investissements, ainsi que leur importance. L'objet est, en effet, d'établir un lien entre deux problématiques liées à l'analyse du financement des Petites et Moyennes Entreprises (PME): l'analyse du lien sources de financement-investissements d'une part; et les conséquences de l'environnement spécifique de la PME sur l'accès aux financements externes par les PME, d'autre part.

Ainsi, deux interrogations principales guident cette étude:

- peut-on dégager une tendance dans la hiérarchie des sources de financement des investissements dans les PME sénégalaises?
- peut-on en déduire des éléments caractérisant de façon spécifique les PME sénégalaises?

La première porte sur la mise en évidence de l'inadéquation constamment évoquée entre l'évolution des systèmes financiers et la dynamique de développement des PME. Les PME évoluent, en effet, dans un environnement de plus en plus instable, appelant par là même des modalités de financement plus souples afin de pouvoir faire face à un univers incertain. Or, et d'une manière assez paradoxale, les mutations financières n'ont pas facilité l'accès des PME aux financements externes. Il s'agit, en effet, d'un paradoxe dans la mesure où on aurait pu penser que les réformes opérées dans les systèmes financiers de

l'UEMOA (Union Économique Monétaire Ouest Africaine), depuis 1994 – qui se traduisent par une volonté de libéralisation, et donc par une aptitude plus importante du système bancaire à traiter, séparer et diversifier les risques – se seraient traduites par un financement accru des PME. Les PME sont particulièrement mal placées pour faire face aux exigences des systèmes financiers classiques. La réponse à la deuxième interrogation nous amènera ainsi à caractériser les PME sénégalaises en matière de financement.

La question de l'efficacité des petites entreprises, leur faculté à créer des emplois tout en utilisant efficacement leurs ressources en capital, a été souvent discutée (OCDE, 1990). Si la question ne peut être tranchée sans équivoque, tant les résultats sont mitigés, en revanche, il semble admis que le financement des PME n'obéit pas aux mécanismes classiques de la finance moderne, ce qui permet à Colot et Michel (1996) de prôner une théorie financière adaptée aux PME.

De nombreuses théories récentes tendent, en effet, à expliquer les différences constatées au niveau des structures financières des entreprises. Généralement, on suppose que le coût de financement par émissions d'actions est le plus élevé, vient ensuite le financement par endettement et finalement l'autofinancement qui serait à faible coût pour l'entreprise. Il ressort, cependant des études empiriques, que le financement à long terme des PME est souvent délaissé par la communauté financière, parce que jugé trop risqué pour des raisons d'information, de rentabilité et de liquidité.

Notre réflexion va donc s'orienter vers la recherche d'une structure de financement – plus ou moins alternative au marché - permettant aux PME de financer leurs investissements. Les enjeux sont d'importance au Sénégal, si l'on tient compte du rôle de ces entreprises dans la dynamique économique, et des échecs connus en matière d'investissement dans les grands projets de développement.

Dans un premier temps, nous exposerons le cadre économique et financier dans lequel évolue la PME, avant d'aborder les différentes approches du financement des investissements (études théoriques et empiriques) et d'analyser les résultats du traitement des données collectées sur des PME sénégalaises.

La place de la PME dans l'économie sénégalaise

L'insertion des PME dans les circuits de l'activité économique s'est heurtée, dès les premières années de l'indépendance, à des obstacles d'ordre structurel et historique qui puisent leurs origines dans:

- l'implantation des grandes entreprises étrangères, et
- l'action d'investissement de l'État.

En raison du poids grandissant qu'il a progressivement occupé dans l'économie sénégalaise, le secteur public et para-public a été un grand dévoreur de crédit, pénalisant les quelques PME, qui rencontraient des difficultés à accéder au crédit bancaire. La Banque mondiale estimait en 1986, que le secteur public absorbait 36,11 pour cent du total des crédits alloués à l'économie sénégalaise.

Le mouvement de désengagement de l'État a favorisé l'avènement des PME par la mise en œuvre d'une NPA (Nouvelle Politique Agricole) et d'une NPI (Nouvelle Politique Industrielle), à partir de 1986. Un mouvement de promotion de la PME qui vise essentiellement à favoriser l'éclosion d'un tissu industriel dense, intégré et compétitif capable de réagir aux fluctuations de la conjoncture internationale. Il s'agissait donc de créer un potentiel national de production et, d'accroître l'efficacité des investissements, en mobilisant un secteur privé innovateur apte à risquer et à compétir, l'État étant soumis à un programme d'ajustement structurel depuis 1981.

La SONEPI (Société Nationale d'Études et de Promotion Industrielle) créée en 1968, par les pouvoirs publics dans le but d'encourager, notamment, la création et le développement de la PMI, utilisait les critères suivants pour définir la PME-PMI:

- Investissements bruts: 5 à 250 millions Fcfa, dont 5 à 25 millions pour la petite;
- Nombre d'emplois: 5 à 300 emplois, dont 5 à 50 pour la petite;
- Chiffre d'affaires: 5 à 500 millions Fcfa, dont 5 à 50 millions pour la petite.

La BCEAO (Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest) considère, de son côté, comme PME-PMI toute entreprise dont l'encours de crédits est inférieur à 30 millions de francs CFA.

Une première enquête de la SONEPI (1974) avait permis de recenser 200 PMI sénégalaises, soit 72 pour cent du total des entreprises industrielles implantées dans le pays. Elles employaient 7900 personnes, soit 30 pour cent de l'effectif des travailleurs du secteur industriel, et réalisaient un chiffre d'affaires de 22,30 milliards de Fcfa avec une valeur ajoutée de 8,5 milliards de FCFA, soit par rapport à l'ensemble du secteur secondaire:

- 12 pour cent du chiffre d'affaires total des industries,
- 12,20 pour cent de la valeur ajoutée,
- 8 pour cent du chiffre total des investissements industriels.

Une deuxième enquête réalisée par la SONEPI avait dénombré en 1984, 479 PMI dans la région de Dakar. Le nombre de PMI avait alors augmenté de 170 pour cent entre 1974 et 1984 (les PMI de la région de Dakar étaient au nombre de 175 lors de l'enquête de 1974). De fait, la région de Dakar constitue le pôle d'attraction des PME-PMI parce qu'elle leur permet une économie des coûts, autrement plus élevés si elles sont implantées dans les autres régions du Sénégal (économie sur les coûts de transaction, de transport, de recherche d'information et de recherche de partenaires, etc.). De plus, le réseau bancaire est nettement plus développé à Dakar et facilite d'autant le niveau des transactions.

Dans le souci de promouvoir et de maintenir le développement des PME au Sénégal, les autorités politiques et monétaires avaient mis en place un réseau de banques chargées de répondre aux besoins de financement de ces entreprises. Il s'agit de la Société Financière Sénégalaise pour le Développement de l'Industrie et du Tourisme (SOFISEDIT), la Société Nationale d'Assurance et de Garantie (SONAGA) et la Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal (CNCAS).

Malgré ces réalisations, les PME n'ont pas bénéficié des financements bancaires à long terme pour un certain nombre de raisons, parmi lesquelles:

- inadaptation de la PME aux mécanismes financiers modernes;
- niveau de garantie trop faible, voire inexistant, de la PME;
- procédures administratives complexes et longues,
- insuffisance de capitaux propres.

À ces contraintes, il faut ajouter la faillite de structures bancaires (SOFISEDIT et SONAGA) à cause de graves problèmes de gestion. À partir de 1994, avec la dévaluation du franc Cfa, le contexte dans lequel évoluent les entreprises sénégalaises en général et les PME en particulier va considérablement changer. Sur le plan interne, le changement de parité a modifié de façon significative les données de l'activité économique et a affecté les décisions des opérateurs économiques. Sur le plan externe, les données nouvelles ont trait à l'accélération de la mondialisation et de la globalisation avec notamment la signature des accords de Marrakech et, au niveau sous-régional, l'intégration économique dans le cadre de l'UEMOA.

Les réformes mises en œuvre au lendemain de la dévaluation du franc Cfa, par rapport au franc français, ont contribué essentiellement à mettre en place un réseau bancaire nouveau. Le dispositif institutionnel issu de la restructuration bancaire a innové sur un certain nombre de points, parmi lesquels sont la libéralisation des taux d'intérêts appliqués par les banques secondaires; et la prise en charge intégrale des risques par les banques commerciales.

Cette restructuration du système bancaire doit conduire les États à se désengager davantage du financement des entreprises; et, les structures bancaires à plus d'initiatives et de liberté dans leurs actions de financement. Elle explique aussi l'apparition de nouvelles sources de financement pour les entreprises sénégalaises. On constate, en effet, l'existence d'institutions spécialisées: crédit-bail, capital risque; de lignes de crédits: fonds déposés par l'État et ses partenaires dans les banques commerciales, donc gérés selon des critères spécifiques; de structures de financement décentralisées: qui sont des entités propres au secteur informel à l'origine (collecte d'épargne et organisation des crédits, c'est-à-dire une nouvelle forme d'intermédiation financière).

La restructuration bancaire contribue aussi à expliquer la nouvelle structuration des crédits à l'économie. Le montant de ces crédits à

l'économie s'élevait en décembre 1993 à 425,8 milliards de francs Cfa et 411 milliards à la même date en 1997. Sur cette période l'encours de crédit se montait en moyenne à 482,20 milliards de Fcfa. Il est, cependant, important de relever dans ces chiffres une information capitale: la faiblesse des crédits à moyen et long terme, qui sont de 43,9 milliards de Fcfa en 1998. Environ 50 pour cent de ce financement à moyen et long terme est destinée à l'investissement.

Selon les statistiques de la BCEAO (2000), 7 pour cent des PME ont accès à un crédit bancaire pour un montant global de 28,5 milliards de Fcfa: ce qui représente 6,65 pour cent des crédits destinés aux entreprises en 1999; et, les financements à court terme constituant 80 pour cent de cette enveloppe de crédit. C'est pour pallier à cette insuffisance de financement à long terme, que les autorités ont essayé de trouver des solutions originales telles que le Fonds de Promotion Économique (FPE).

D'un montant de 39 milliards de Fcfa, le FPE est un prêt contracté par l'État pour aider la petite et moyenne entreprise. D'autres structures de financement ont été mises en place, pour renforcer les moyens financiers des PME, comme le PAME (Projet d'Appui à la Micro-entreprise) financé par la Caisse Française de Développement pour un montant de 1,8 milliards de Fcfa.

Ces différentes lignes de crédits n'ont peut-être pas réglé tous les problèmes de financement des PME, mais ont contribué, certainement à améliorer l'activité économique. En 2001, l'échantillon de base du CUCI (Centre Unique de Collecte de l'Information) comptait 713 PME-PMI sur un total de 1021 entreprises de toute dimension, soit 69,83 pour cent. La part relative de la richesse créée (valeur ajoutée) de ces PME-PMI était de 21,3 pour cent et le nombre d'emplois à 47,63 pour cent de l'ensemble des entreprises enregistrées au CUCI en 2001. Les financements à long terme destinés aux PME-PMI sont restés quasi-inexistants: 3,39 pour cent des financements à long terme des entreprises constituant le répertoire du CUCI.

Différentes approches du financement des investissements

En matière de financement d'investissements, on peut distinguer le financement direct et le financement indirect. Le premier comporte l'autofinancement et/ou l'augmentation de capital, le second comporte l'emprunt et/ou le crédit-bail. De nombreuses recherches ont porté

sur une combinaison optimale des financements directs et indirects; et sur les facteurs qui déterminent l'utilisation de telle ou telle source de financement dans l'entreprise. La théorie de la hiérarchie de financement (Pecking Order Theory) de Myers et Majluf (1984) suggère une diminution de la part relative de l'endettement au profit des fonds propres, alimentés par l'autofinancement de l'entreprise dans le but d'en arriver à un coût de capital minimal.

Dans cette logique, les grands paradigmes de la finance moderne semblent buter sur les réalités de la PME. De nombreux auteurs soulignent, en effet, l'inadaptabilité des théories de la finance moderne, à cette dernière. Les principes de base régissant la gestion de la PME conduisent à l'inadaptation de certains modèles. Le modèle d'évaluation des entreprises de Gordon et Shapiro se révèle incohérent dans le cas des PME, car il est basé sur les dividendes que peu de PME distribuent régulièrement (Dukes, Bowlin et Ma, 1992). Frear et Wetzell (1992) remettent en cause, quand à eux, le principe de diversification inhérent à la gestion de fonds de placement dès qu'il est question de capital risques à destination des PME.

Le modèle d'évaluation des actifs financiers à l'équilibre (MEDAF) élaboré par SHARPE, a fait l'objet de nombreuses études comparatives entre grandes et petites firmes. Il semble, cependant, que dans sa conception première, le MEDAF ne soit pas capable d'intégrer l'effet taille (Jegadeesh, 1992). La théorie de l'agence élaborée par Jensen et Meckling (1976), basée sur l'existence de conflits d'intérêts, s'inspire des développements couvrant les phénomènes de risque et d'asymétrie d'information dont Adam, Michel et Farben (1989) donnent quelques illustrations appliquées aux PME. Si Suret et Gagnon (1990) ont, par la suite, dégagé des résultats intéressants en étudiant la relation coûts d'agence-fiscalité dans les PME, Pagano (1993), après une enquête sur des PME, rejette le bien fondé de la théorie à leur égard. Malgré son fort potentiel explicatif pour traiter la problématique de la PME, la théorie de l'agence semble en définitive non appropriée au contexte de la petite structure à cause principalement de l'absence d'une séparation entre propriétaires et dirigeants de l'entreprise, qui est à la base des coûts d'agence.

En réalité, la théorie financière moderne, basée sur des hypothèses trop éloignées du contexte des PME, ne peut servir utilement de référence. Elle est plutôt propre à la grande entreprise.

Quelques chercheurs se sont attelés, malgré tout, à réfléchir sur des modèles ou paradigmes en vigueur afin de les adapter à une «logique de PME». En partant de la proposition de Modigliani et Miller (1958), plusieurs auteurs se sont penchés sur les déterminants d'investissement et de financement (Klinge, 1992; Berkovitch et Narayanan, 1993; Brophy et Shulman, 1993). Les résultats de ces études permettent de conclure que la théorie de la hiérarchie de financement n'explique pas tous les problèmes de structure financière de la PME, mais permet de donner une base pour l'étude de ces contraintes financières. À cet effet, un modèle d'interaction, entre l'investissement et le financement, élaboré par Hayashi (1985) montre qu'il existe trois régimes de financement. Le premier correspond à un régime d'autofinancement. Le deuxième correspond à un régime d'endettement qui s'ajoute à l'autofinancement. Le troisième régime correspond à un régime qui inclut les deux sources de financement.

Cependant, dans chaque régime, il y a un taux d'endettement optimal pour l'entreprise indiquant qu'elle finance toujours une partie (variable suivant le régime) de l'investissement par l'endettement. L'augmentation de capital est considérée ici comme moyen de financement exceptionnel (de dernier recours). Le montant de l'investissement et son coût sont donnés par l'intersection de la courbe d'offre de financement et la demande d'investissement, fonction décroissante du coût de financement. Suivant les besoins d'investissement, on a des différences dans la structure de financement correspondant à des points différents sur la courbe de financement.

Le modèle donne dans certaines circonstances une courbe de financement discontinue par rapport au coût de financement. Dès lors, l'entreprise doit faire face à une contrainte de financement. Cela devrait être le cas des PME, parce qu'elles ont un accès difficile aux marchés des capitaux et qu'elles ne peuvent généralement pas négocier les conditions de leurs crédits avec les créanciers.

Ce palier de connaissance mène à l'interrogation suivante: qu'est-ce qui fonde la particularité des PME en matière de financement des investissements?

Les difficultés de financement des PME

Il semblerait que les efforts d'investissements engagés dans la PME ne prennent pas assez en considération les projets à long terme de l'entreprise (Fairfield-Sann 1987). L'évaluation de l'investissement, telle qu'elle est pratiquée dans l'entreprise, renvoie à la perception des performances et aux moyens que se donne l'entreprise. La liaison entre action d'investissement et résultats de l'entreprise, bien qu'indispensable, présente cependant de multiples facettes du point de vue de l'évaluation (Baldwin, 1994). La performance est appréhendée à travers l'évolution perçue des différents indicateurs traitant des influences possibles de l'investissement sur les composantes du système de gestion de l'entreprise.

Le monde très hétérogène des PME invite, cependant, à la prudence. Des attitudes et des comportements en matière de financement des investissements doivent pouvoir être identifiés, afin de permettre la mise en évidence des sources de financement.

La description de la politique de financement de la PME passe par le repérage d'indicateurs décrivant les principaux besoins auxquels elle a à faire face. Les ressources utilisées par l'entreprise apparaissent clairement dans ses états comptables et financiers, et permettent d'apprécier l'importance de chacune d'elles dans le fonctionnement de l'entreprise. Ces différentes sources de financement (capitaux propres, capitaux empruntés) caractérisent d'une certaine manière la PME.

Il est généralement admis que la croissance de la PME est gênée par l'insuffisance des fonds propres. Les banques se déclarent limitées dans leur possibilité de prêter par l'insuffisance de garantie patrimoniale offerte par la PME. Il s'y ajoute, comme tout apport extérieur, que l'ouverture du capital risque de compromettre l'autorité du chef d'entreprise. L'augmentation de capital, si elle est souhaitée, vient souvent buter sur les difficultés d'information de la PME.

En effet, compte tenu du peu d'information dont on dispose en général sur la situation des PME (ou encore de son caractère peu fiable), il existe une asymétrie informationnelle entre dirigeants et intervenants extérieurs.

Les coûts à engager pour obtenir cette information de l'extérieur, ou pour se signaler si l'on prend l'optique des dirigeants, ont toutes les chances d'être plus élevés que pour une grande entreprise (toute

proportion gardée, mais considérant l'absence de référence financière fournie par le marché). La difficulté de mesure du risque de l'entreprise (réputé élevé pour la PME) constitue un frein à l'augmentation du capital. Même un actionnariat familial peut être source de dissensions et de turbulences pour l'entreprise (Guy van Loye, 1991). La cohésion est rarement parfaite entre membres d'une même famille (ou d'un groupe d'amis), surtout face à des décisions d'investissements.

L'endettement et la PME

La principale forme d'endettement accessible aux PME est d'origine bancaire. Leur faible taille ne leur permet pas d'accéder au marché obligataire. La banque (au sens large) constitue en réalité leur interlocuteur privilégié dans ce domaine.

Les caractéristiques d'accès aux différentes formes de crédit font que les PME ont des attitudes différenciées face aux concours bancaires. Les crédits à court terme sont plus facilement accessibles. Les prêts à moyen et long terme sont rares. Ils exigent, en effet, la production de documents prévisionnels et des prises de garanties. De plus, la relative faiblesse des fonds propres fait que les exigences en matière de structure financière et de ratio d'endettement sont difficilement remplies.

Les relations entre banques et PME ont fait l'objet de beaucoup d'études, et elles sont assez bien connues: les banques considèrent cette catégorie de clientèle comme risquée; les PME reprochent aux banques leur formalisme, leur organisation trop hiérarchisée.

Le manque d'informations crédibles fournies par les petites entreprises, le risque important supporté par les créanciers sur ce segment de clientèle et la faible dotation de ces entreprises en actifs pouvant avoir valeur de garantie, semblent en théorie, surexposer les PME aux phénomènes de rationnement sur le marché du crédit. La plupart des études empiriques réalisées sur cette question ont cherché à confirmer cette hypothèse. Les enquêtes d'opinions, réalisées dans ce sens, placent au second rang des préoccupations des dirigeants la disponibilité du crédit (Jasor 1998; Bannock et Morgan 1998).

Les études empiriques ont permis aussi de mettre en relief les financements interentreprises, comme complément au financement bancaire des PME (Dei Ottati 1994). Le financement inter-firmes le plus répandu, particulièrement en France, est le crédit fournisseur qui

constitue le premier moyen de financement mobilisé par les entreprises en création et le second, après le crédit bancaire, pour les très petites et les petites entreprises (Julien 1994).

Le financement inter-firmes peut également consister en des prises de participation dans le capital du partenaire. Le montant des participations croisées entre entreprises (participations au capital, comptes courants associés, obligations convertibles, prêts participatifs à bon de souscription d'actions) a ainsi fortement augmenté, en France, en 20 ans. L'apport de financement peut aussi s'inscrire dans un partenariat de type industriel. L'existence de relations de crédit rend à cet effet plus efficace un accord de coopération industriel (Dei Ottati 1994).

Au Sénégal, la structure et la typologie de financement des PME sont moins connues. Les études existantes les plus complètes notamment, celle de «Sall Consulting» (1998) et celle de l'Unité Politique Économique du Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan n'ont pu établir une estimation quantitative de la demande encore moins ses caractéristiques. Il résulte de ces deux études, sur le Sénégal, que plus de 2/3 des PME font appel à des sources de financement autre que la banque avec une préférence marquée pour le crédit interentreprises et le recours à des associés ou à des proches.

L'enquête effectuée par le cabinet «Sall Consulting» met, en même temps, en relief, l'existence d'une sous-capitalisation des PME liée en partie à la faiblesse des capitaux propres, qui constitue un signal négatif en ce qu'elle est interprétée comme un engagement insuffisant des promoteurs dans le projet pour lequel un financement est sollicité. Cette sous-capitalisation explique les difficultés qu'ont les PME à trouver les ressources longues durées nécessaires au financement de leurs investissements. L'étude réalisée par B. Wade et Nd. Diouf (1992) annonçait déjà cet état des faits.

Il ressort ensuite, de ces études, que la PME sénégalaise ne se donne pas les moyens de son développement en ouvrant son capital. La forte personnalisation de la PME constitue un handicap important, même constituée sous forme de SARL ou SA, la répartition du capital reste très privée en ne dépassant pas le cadre de la famille et des relations proches. Cette structuration «privée» de la PME constitue ainsi un obstacle sérieux dans la recherche de capitaux propres suffisants ou de concours bancaires nécessaires à son expansion.

Les financements requis (fonds propres, dettes), outre l'apport de ressources qu'ils permettent, sont aussi des instruments d'action et de réaction par rapport à l'environnement, à la disposition des dirigeants de la PME. Or, force est de constater que la recherche sur le financement des PME est fondée «sur un projet nécessairement flou et instable et dont les frontières sont nécessairement contingentes» (Torres 1997).

Ce qui contribue à modifier certaines orientations de la théorie financière, voire à retirer une part de l'importance accordée aux approches purement financières du choix de la structure du capital.

Méthodologie et Résultats

La méthodologie appliquée

La démarche méthodologique empruntée pour ce travail est essentiellement exploratoire. Elle consiste au recensement des différentes sources de financement utilisées par les PME pour couvrir leurs besoins d'investissement, avant de s'interroger sur les facteurs déterminants.

Pour atteindre les objectifs fixés dans cette recherche, une collecte de données comptables et financières a été effectuée auprès de CUCI¹.

Dans un premier temps, nous avons tiré de la banque de données du CUCI, un échantillon de 523 entreprises répondant à la définition des PME proposée par la SONEPI.

La seconde vague de sélection a retenu les PME suivantes:

- celles ayant accompli leurs obligations de dépôt des documents de synthèse (bilans, comptes de résultat, tableaux financiers des ressources et des emplois) sur la période de 1992 à 1999. La constance de la PME sur cette période est la première condition;
- celles dont les réalisations en investissements sont strictement supérieures à zéro.

Sur la base de ces critères de sélection, nous avons constitué un échantillon final de 149 entreprises.

Notre approche des réalités des PME à partir des données comptables et financières n'est cependant pas sans difficultés. Elle se

¹CUCI: Le Centre Unique de Collecte de l'Information, qui joue le rôle de centrale des bilans au Sénégal, est un service de la Direction de la Statistique du Ministère de l'Économie et des Finances. Il collecte les états comptables et financiers de toutes les entreprises établies au Sénégal.

heurte au problème de l'opérationnalisation des différents concepts, à cause de leurs pratiques comptables. Il s'agit en effet de traduire les variables retenues sous forme d'indicateurs et de s'assurer que chacune des mesures utilisées rend fidèlement compte de la réalité.

Les pratiques comptables ont, du reste, été caractérisées par leur délicatesse (Chappellier et Montgolfier 1995) au regard des disparités qui peuvent exister dans les données. Le choix des données soulève toujours de nombreux problèmes, et l'utilisateur est souvent contraint d'effectuer un arbitrage entre les avantages et inconvénients des différentes bases de données ou sources d'information existantes.

- Les données agrégées présentent certains avantages lorsque l'étude porte sur le comportement de stockage. Ces données permettent de disposer d'informations périodiques. Cette périodicité doit être plus proche des délais de rotation (ou de renouvellement) des investissements (horizon des plans d'investissement - financement des entreprises).
- En revanche, les données individuelles d'entreprises permettent d'obtenir des résultats plus pertinents concernant l'influence des imperfections financières (Calomiris, Orphanides et Sharpe 1994). Elles nous renseignent sur les caractéristiques individuelles et temporelles d'un grand nombre d'entreprises. Elles donnent ainsi accès à l'information transmise par l'entreprise, qu'elle soit financière ou générale. Elles nous permettent également de mettre en évidence, de manière robuste, l'influence des conditions financières sur les comportements de stockage (d'investissements), sans avoir besoin d'un nombre important de périodes.

Les données agrégées, sur 5 ou 8 ans, nous permettent de mettre en relief les sources de financement utilisées pour couvrir les investissements. En revanche, les données individuelles, (périodicité annuelle, trimestrielle voire mensuelle), peuvent paraître plus adaptées à l'étude des comportements d'investissements. Les banquiers, les fournisseurs et les autres apporteurs de capitaux prennent leurs décisions, le plus souvent, à partir d'informations comptables permettant d'apprécier la rentabilité et la solvabilité d'une affaire.

Pour ces raisons, nous combinons les deux techniques d'analyse des données: l'analyse des données agrégées pour mettre en relief les ressources financières utilisées, ainsi que leur caractérisation et celle des données individuelles pour approfondir l'étude du comportement des PME en matière de financement des investissements.

Afin de pouvoir effectuer une liaison entre action d'investissement et sources de financement à partir des données comptables et financières de l'entreprise, l'utilisation des résultats de A. Chevallier et J. Gupta (1983) semble pertinente. Ils ont montré l'existence de quatre classes d'entreprises auxquelles se réfèrent le plus souvent les analystes comptables et financiers, avec leurs caractéristiques:

- des sociétés saines à long terme qui connaissent une bonne rentabilité traduite par des ratios élevés de CAF/Capitaux propres, EBE/CAH.T² et fortement endettées;
- des sociétés saines à moyen terme, caractérisées par une stabilité et une amélioration des indicateurs;
- des sociétés saines en voie d'anémie, qui connaissent une dégradation des indicateurs, notamment la capacité d'autofinancement et la capacité d'endettement;
- des sociétés en difficulté, avec un avenir sombre. Leur CAF est proche de zéro et leur capacité d'endettement nulle.

L'adoption de cette typologie pour notre étude nous renvoie à un schéma articulé autour de deux indicateurs: la capacité d'autofinancement (CAF) et la capacité d'endettement. Le choix d'une échelle de mesure implique ainsi trois niveaux:

- les PME à faible capacité de financement: CAF faible et capacité d'endettement faible voire nulle;
- les PME à capacité de financement moyenne; CAF moyenne et capacité d'endettement moyenne;
- les PME à forte capacité de financement: CAF élevée et niveau d'endettement élevé.

La description et la caractérisation des entreprises de notre échantillon de PME se feront, donc, à partir de ces trois classes.

² CAF: Capacité d'Autofinancement - EBE: Excédent Brut d'Exploitation - CAH.T: Chiffre d'Affaires Hors Taxe.

Dans cette démarche exploratoire, nous avons considéré les outils d'opérationnalisation des sources de financement des investissements dans la PME. D'une manière très classique, les choix de financement des investissements sont appréciés, d'une part grâce aux ratios de couverture des besoins d'investissement par les ressources de l'entreprise; et d'autre part, par les déterminants de ces choix, donc déterminer les liens de causalités entre certaines variables.

Il existerait, certainement, un panier de déterminants à l'intérieur duquel s'exercerait une certaine hiérarchie, qui s'imprimerait dans la logique des comportements financiers (Navo 1989). C'est cette hiérarchie des comportements que nous chercherons à mettre en relief et à caractériser.

La théorie affirme que les entreprises ont un ordre de préférence concernant les différents moyens de financement auxquels elles ont recours pour financer leurs projets d'investissement. Les entreprises ont une préférence pour le financement interne (autofinancement par les bénéfices non distribués) par rapport au financement externe. Ce n'est que dans la mesure où elles auront épuisé leurs possibilités d'autofinancement qu'elles auront recours au financement extérieur. En matière de financement extérieur, les entreprises préfèrent les dettes aux émissions d'actions nouvelles auxquelles elles n'auront recours qu'en toute dernière extrémité, lorsque le taux d'endettement ne leur permettra pas d'emprunter davantage.

Au total l'ordre de préférence s'établit ainsi:

- premièrement: financement interne,
- deuxièmement: endettement,
- troisièmement: augmentation de capital.

Précisons enfin, que nous avons effectué une analyse factorielle en composantes principales (ACP), sur l'ensemble des variables tirées des informations comptables et financières. Nous avons ensuite éliminé les variables les moins discriminantes afin d'améliorer la représentation du nuage. Les axes ainsi obtenus ont été interprétés, et ont servi de variables de départ à notre analyse des sources de financement des investissements de la PME.

L'analyse des données individuelles est utilisée pour approfondir la caractérisation des PME en matière de financement des investissements.

Des tests de corrélation sont ainsi effectués pour mesurer l'étroitesse des liens entre variables.

Les résultats de l'étude

Premiers résultats

Les résultats de l'analyse descriptive et contingente des sources de financement des investissements de la PME sont successivement présentés. L'objectif est d'élaborer, à partir des données de bilan, une typologie des PME, c'est-à-dire d'isoler parmi l'ensemble des 149 entreprises de l'échantillon, différents groupes dont les caractéristiques de financement des investissements sont relativement identiques entre eux et différentes de celles des autres groupes.

Notons, parmi les sources de financement habituellement utilisées (autofinancement, endettement, augmentation de capital), la part négligeable du financement par augmentation de capital. En effet, sur la période étudiée, (1992 à 1999), seules quelques dix PME ont procédé à une augmentation de capital. Les indicateurs ainsi retenus pour apprécier la couverture des investissements, en matière de financement, ont été construits à partir des variables autofinancement et endettement.

Deux indicateurs sont retenus pour apprécier le niveau de couverture des investissements par les ressources:

- R.F.E.: ratio de financement par endettement, qui est le rapport des dettes à long et moyen terme sur les investissements réalisés;
- R.F.A.: ratio de financement par autofinancement exprimé par le rapport autofinancement sur investissements réalisés. La méthode additive est utilisée pour calculer la capacité d'autofinancement (CAF):

CAF = Résultat net + Dotations aux amortissements et aux provisions – Reprises sur amortissements et provisions.

Pour chacune des variables utilisées dans ces deux ratios, nous avons calculé les flux annuels: variation des dettes à long et moyen terme; autofinancement de l'exercice; investissements réalisés dans l'année.

Ces deux ratios reflètent l'efficacité de la combinaison des sources de financement utilisées pour couvrir les besoins d'investissements. Si nous appliquons la typologie dégagée plus haut pour apprécier le

niveau de financement (faible capacité de financement; moyenne capacité de financement; forte capacité de financement), les PME de notre échantillon se répartissent différemment selon l'indicateur retenu. Les échelles d'appréciation suivantes de ces indicateurs étant appliquées:

- la forte capacité de financement, entreprises de Type 1, regroupant les PME dont le RFE est supérieur ou égal à 0,650 et dont le RFA est supérieur ou égal à 5,250;
- la moyenne capacité de financement, entreprises de Type 2, comprenant les PME dont le RFE est compris entre 0,0057 et 0,640 et le RFA situé entre 1,0821 et 5,249;
- la faible capacité de financement, entreprises de Type 3, étant établie pour les PME ayant un RFE égal à zéro et un RFA inférieur ou égale à un.

Sur cette base, la répartition des PME se présente selon le tableau 1.

Tableau 1: Répartition des PME selon la capacité de financement

Niveau de financement	RFE		RFA	
	En nombre	En %	En nombre	En %
· Forte capacité de financement	47	31,50	26	17,50
· Moyenne capacité de financement	23	15,50	47	31,50
· Faible capacité de financement	79	53,00	76	51,00
Totaux	149	100,00	149	100,00

De façon très significative, l'on considère que 31,50 pour cent des PME (47 PME) de notre échantillon empruntent à long et moyen terme pour financer leurs investissements; alors que 17,50 pour cent de l'échantillon a recours à l'autofinancement. Ces proportions s'inversent lorsqu'on considère les entreprises de type 2 (PME à moyenne capacité de financement).

Si l'on regroupe les entreprises du type 1 et du type 2, l'on constate que près de 47 pour cent des PME de l'échantillon ont recours à

l'endettement et à l'autofinancement; et plus de 50 pour cent d'entre elles utilisent très faiblement, voire pas du tout ces sources de financement.

Pour vérifier la théorie de la hiérarchie de financement, il est intéressant d'examiner l'importance de financement interne, (autofinancement) et celle du financement externe (endettement). Sans être en mesure de dire qu'il s'agit des mêmes entreprises, l'on constate que: la majorité des entreprises du type 1 utilisent l'endettement à long et moyen terme, alors que, la majorité des entreprises du type 2 utilisent l'autofinancement.

L'on constate, ainsi que l'autofinancement ne semble pas être, de façon très nette, la première source de financement des PME de notre échantillon.

Une analyse plus approfondie, nous permettra de mettre en évidence le comportement des PME de notre échantillon et de conclure par rapport aux théories explicatives.

À ce stade de notre travail, il est utile de noter que la part de l'endettement bancaire des entreprises de l'échantillon s'élève à 27 pour cent environ de l'ensemble des dettes. Par ailleurs, la part des concours bancaires courants (CBC) dans l'endettement bancaire atteint en moyenne 70 pour cent.

Afin d'amorcer la discussion (point suivant), nous présentons les coefficients de corrélation entre d'une part les ratios d'endettement et d'autre part le taux de croissance du chiffre d'affaires, la couverture du Besoin en Fonds de Roulement (BFR) par le chiffre d'affaires, la trésorerie-active dans le Total du bilan (T.AcT) considérée comme indicateur de richesse, et le taux d'endettement (TEND et TCBC).

Comme le montre le tableau ci-dessous, la part de l'endettement bancaire et celle des CBC semblent liées au régime de croissance, à la rentabilité économique, au poids du BFR et à la richesse. Les coefficients de corrélation présentés sont, dans l'ensemble, assez faibles. Les tests des coefficients de corrélation, réalisés au seuil de 5 pour cent, ne donnent que peu de résultats significatifs. Ils ne nous permettent donc pas d'établir des relations fortes entre les variables. Ils nous autorisent toutefois à jeter les premiers repères dans l'analyse des relations entre les banques et les entreprises.

Tableau 2: Corrélations Endettement-Indicateurs de performances

	End. Banc/End. Total			CBCB/End.banc.		
	Coefficient de corrélation observé	Coefficient de corrélation théorique	Résultat	Coefficient de corrélation observé	Coefficient de corrélation théorique	Résultat
Taux de croissance	-0,17	0,21	ns	0,02	0,09	ns
Rentabilité Economique	0,08	0,11	ns	-0,07	0,14	ns
Poids du BFR	0,21	0,15	Corrélation +	0,13	0,16	ns
Richesse	-0,13	0,16	Corrélation -	-0,10	0,18	ns

ns: non significatif

Corrélation +: on admet que les deux variables sont positivement corrélées, au seuil de 5 pour cent d'erreurs

Corrélation -: on admet que les deux variables sont négativement corrélées, au seuil de 5 pour cent d'erreurs.

Les différents comportements en matière de financement des investissements

L'analyse porte tout d'abord sur les attitudes des PME au regard des sources de financement et sur le contenu de leur politique de financement. Les différentes entreprises étudiées ne font pas toutes preuve du même dynamisme ou de la même rigueur dans leurs actions (comme le montre l'analyse descriptive). Afin de montrer la réalité de financement des investissements dans les PME, nous avons effectué dans un premier temps une ACP (Analyse en Composantes Principales) sur les données de structure de la fonction d'investissement et de financement; puis, dans un deuxième temps, nous avons tenté une synthèse des variables caractérisantes. Ainsi, pour cerner les différentes attitudes des entreprises étudiées, 15 indicateurs traduisant, directement ou indirectement, les actions de financement ou d'investissement ont été sélectionnées (voir en annexe l'ensemble des variables utilisées):

- Taux de Rentabilité Économique (TRENT): Résultat Net/Actif Total;

- Taux d'Investissement ou Effort d'Investissement (TINV):
- Investissements/Chiffre d'affaires H.T.;
- Ratio de Financement par Autofinancement (RFA): Autofinancement/ Investissement;
- Ratio de financement par Endettement (RFE): variation Dettes à Long et Moyen Terme/Investissement;
- Ratio de financement par Augmentation de Capital (RFCP): Variation Capital Social/Investissement;
- Degré d'Intensité Capitalistique (DINC): Immobilisations/Actif Total;
- Degré d'Intégration (DINT): Valeur Ajoutée/Chiffre d'affaires H.T.;
- Conditions de Financement des Investissements (CFI): Capitaux permanents/ Investissements;
- Autonomie Interne (AUTI): Dettes à Long et Moyen Terme /Capitaux propres;
- Capacité de Remboursement (REMB): Dettes Long et Moyen Terme/Autofinancement;
- Taux de production (TPDT): Valeur Ajoutée/Production;
- Rendement Apparent du Personnel (RAP): Valeur Ajoutée/ Effectif;
- Rendement du facteur Capital Machines (RFCM): Valeur Ajoutée/Dotation aux Amortissements.;
- Production du Facteur Travail (PDTW): Production/Effectif;
- Productivité du Facteur Machine (PDTM): Production/Dotation aux Amortissements.

D'après l'analyse factorielle, les valeurs propres en ordre descendant sont présentées dans le tableau suivant:

Tableau 3: Valeurs propres

Variation axes	Valeurs Propres	Trace	Pourcentage cumulé
12345	12,0075	41,41	41,41
	3,6457	12,57	53,98
	2,5959	8,95	62,93
	1,9513	6,73	69,66
	1,4530	5,01	74,67

Les valeurs propres des 5 axes sont respectivement de 12,0075; 3,6457; 2,5959; 1,9513; 1,4530 et leur contribution à la variation totale est de 41,41 pour cent; 12,57 pour cent; 8,95 pour cent; 6,73 pour cent; 5,01 pour cent; soit un total de 74,67 pour cent de l'information de nos données, ce qui est un total honorable dans un espace d'informations cachées.

Un grand nombre d'axes (variables) explique la position des individus sur le plan. L'on remarque, cependant, une cession entre les significations des deux premiers axes et les suivants du point de vue de la restitution des informations. Ce constat incite donc à ne conserver pour cette analyse que les deux premiers axes, à la limite y inclure les informations du troisième axe.

La lecture des informations par axe, nous permet de faire les commentaires suivants:

- Le premier facteur est fortement corrélé négativement aux variables ACT, CPER, CP, DLT d'une part; et, d'autre part, positivement aux variables AUTO, DLT, RES. Il opposerait les individus à faible actif et DLT (type 3) et les individus à fort Autofinancement et à Endettement Long terme élevé (type 1). Le niveau d'endettement des PME du type 1 étant supérieur à 11675700 FCFA, et celui des CP se situant à 76393400 FCFA en moyenne. Les entreprises du type 3 sont caractérisées par des valeurs faibles.
- Le second axe marque une opposition entre les PME faisant appel aux capitaux permanents de l'entreprise pour financer leurs investissements à celles dont les conditions de financement interne (CFI) sont faibles.

- Le troisième axe semble mettre en évidence l'effet taille. Il oppose deux groupes d'entreprises à partir des mêmes variables.

Les premières tendances traduisent, cependant, une absence de prédominance d'actions parallèles pouvant expliquer le comportement des PME en matière de financement des investissements.

Discussion

Les indicateurs des sources de financement ont permis, dans le premier point de l'analyse des résultats, de distinguer trois groupes de PME. Il s'agit à ce stade de notre réflexion de voir les liaisons entre ces indicateurs et un certain nombre de variables caractérisant la PME.

La dernière projection effectuée sur le plan factoriel a englobé les différentes modalités sensées caractériser les PME de l'échantillon. L'analyse de cette caractérisation est menée sous deux angles: de l'endettement et de l'autonomie.

Les variables concernant les entreprises du type 2 ne sont pas déterminantes, sur le plan de l'autofinancement. Par contre, l'effectif semble jouer un rôle important si l'on considère cette catégorie de PME. Le facteur travail semble se substituer au volume du capital investissement.

Les PME du type 1, forte capacité de financement, semblent être caractérisées:

- par les variables, DLT, TRENT, AUTO, CAREMB, de façon très significative, c'est-à-dire par un niveau supérieur à la moyenne;
- par un niveau d'investissement (ou d'immobilisations) proche de la valeur maximale observée dans notre échantillon.

L'examen des indicateurs RFE et RFA pour les PME à forte capacité de financement, après vérification de l'existence de liaisons significatives entre les variables d'après le calcul du Khi carré, permet de confirmer ces tendances. Ces croisements entre variables de financement d'investissement et variables caractérisant les PME impliquent quelques observations.

Considérant l'indicateur RFE, les entreprises à forte capacité de financement ont un effectif moyen compris entre 97 et 233 personnes. Une telle observation n'est pas valable avec l'indicateur RFA. La formalisation, qui faciliterait l'accès au crédit bancaire, s'accroît ainsi

avec la taille de l'entreprise, ce qui a déjà été observé par plusieurs auteurs (Mahe de Bois Landelle 1988; d'Amboisie et Bakanibona, 1999; Julien 1993). L'indépendance financière est plutôt privilégiée par les PME de moyenne capacité de financement (PME du type 2). Cette catégorie d'entreprises dispose pourtant d'une rentabilité économique (TRENT) satisfaisante (9,5 pour cent en moyenne) et d'un effectif de 74 personnes en moyenne.

On constate que l'état des relations bancaires est lié à la taille de l'entreprise, exprimée par le chiffre d'affaires. En effet, le poids de l'endettement à long et moyen terme décroît avec la taille si l'on considère les PME du Type 1 et du Type 2.

On remarque aussi, que les entreprises qui dégagent une rentabilité élevée rencontrent moins de difficultés pour obtenir des emprunts bancaires (37,40 pour cent des PME qui réalisent des bénéfices, contre 11 pour cent pour l'échantillon). À l'évidence, les banques sélectionnent les plus performantes d'un point de vue économique.

Le tableau qui suit, nous permet de déceler d'éventuels liens entre le comportement des banques et les caractéristiques d'investissements des PME de l'échantillon.

Tableau 4: Répartition des financements bancaires

	Type 1	Type 2	Type 3
Espace de ventes	7%	3%	0
Equipements	45,5%	26%	6%
BFR	38,5%	64%	83%
Autres	9%	7%	11%
Pourcentage	100%	100%	100%

Le tableau ci-dessus donne un aperçu de la répartition des financements bancaires entre les différents besoins des PME de notre échantillon. Il existerait une relation entre la nature des relations bancaires et le type d'investissement. En effet, les PME du type 1 et celles du Type 2 consacrent respectivement 45,5 pour cent et 26 pour cent de leur endettement bancaire au financement d'investissements.

Les PME du type 3 et du Type 2 utilisent plutôt des concours bancaires courants pour couvrir des besoins générés par le cycle d'exploitation. Par ailleurs, dans une fourchette située entre 3 pour cent et 7 pour cent, les financements bancaires à Moyen et Long terme sont utilisés pour modifier les espaces de production ou de vente.

Ces résultats sont cohérents avec les analyses faites sur le comportement des banques. En effet, les entreprises qui réalisent les bénéfices les plus élevés sont celles qui dégagent une plus grande valeur de garantie. Elles bénéficient, par conséquent, des financements bancaires à Long et Moyen terme. Ainsi, non seulement les banques calculent la part du risque lié à l'emprunteur, mais aussi celle induite par la nature de l'investissement.

L'information véhiculée par le financement à long et moyen terme sert, en principe, à déterminer le niveau des investissements désirés, mais également la vitesse de rotation du capital productif (immobilisations brutes). Son influence doit donc ressortir nettement.

Les ratios retenus comme indicateurs des moyens de financement (RFE et RFA) analysés sur des données individuelles permettent de cerner les mécanismes de propagation et d'amplification des problèmes d'équilibre financier. Ainsi, tous les phénomènes qui dégradent le bilan et le compte de résultat entraînent des difficultés de financement externe et interne; et, une modification des termes (ou conditions) du crédit. Cela affecte alors le comportement de la PME en matière d'investissements. Les caractéristiques financières des entreprises étudiées permettent d'approfondir les problèmes de financement.

Les données de notre étude nous permettent d'avancer que les banques prêtent plutôt aux entreprises riches (48,6 pour cent d'entre elles contre seulement 8 pour cent pour l'ensemble de l'échantillon). Les relations bancaires des plus riches sont plus souples: elles ne subissent pas de restriction de crédits, lorsqu'il s'agit de financer des investissements productifs.

Notre approche synthétique met en exergue que la plus ou moins grande facilité des entreprises de l'échantillon à accéder à des financements de haut de bilan dépend aussi de la taille.

Tableau 5: L'effet de la taille sur l'endettement

RFE/CA	Type 1	Type 2	Type 3	Total	%
< 50	11 23,40%	6 26,10%	45 56,96%	62	41,61%
[50-250[	17 36,17%	9 39,13%	21 26,58%	47	31,54%
250 et plus	19 40,43%	8 34,77%	13 16,46%	40	28,85%
Total	47	23	79	149	100%
%	17,50%	31,50%	51,00%	100%	

Khi-deux: 17,05; probabilité P = 0,0081

Les tests montrent qu'il existe une relation significative entre la taille des entreprises et l'accès aux financements longs. En effet, les plus grandes PME de l'échantillon bénéficient plutôt d'un accès aisé aux financements (40,43 pour cent d'entre elles contre 17,50 pour cent pour l'ensemble) de même que, dans une moindre mesure, les entreprises de taille moyenne (36,17 pour cent d'entre elles). Les petites PME du type 1 et du type 2 sont significativement moins nombreuses que la moyenne à ne pas connaître de pénurie de financement de haut de bilan. Rappelons que les entreprises du type 1 et du type 2 sont respectivement les PME à forte capacité de financement, et les PME à moyenne capacité de financement.

Les résultats obtenus avec les PME du type 3 (faible capacité de financement) vont dans un sens moins favorable. Les petites PME sont significativement peu nombreuses à bénéficier de financements à long et moyen terme.

Sur l'ensemble des investissements, la taille semble à nouveau déterminer la sensibilité des PME aux moyens de financement à long et moyen terme. Le ratio du Fonds de Roulement (capitaux permanents/ Immobilisations) influence significativement le comportement d'équilibre financier des PME (Trésorerie > 0), et son coefficient de corrélation affiche le signe attendu ($\square > 0$). L'influence demeure moins marquée sur les entreprises de petite taille. Le signe et la valeur du coefficient sont cohérents avec la théorie. Mais paradoxalement, le problème au

niveau d'une certaine catégorie de PME ne semble pas se situer dans l'équilibre financier global, mais dans la structuration des ressources.

En effet, toutes les entreprises, mais plus particulièrement les PME, sont soumises à des chocs incessants, et leur survie passe par la capacité d'adaptation qui suppose à la fois:

- une réaction aux changements;
- une solidité financière accrue pour absorber les éventuels chocs de reconversion ou les écarts brutaux de conjoncture.

Le contexte dans lequel évoluent actuellement les PME sénégalaises conduit à privilégier la situation d'insolvabilité en raison de facteurs relevant d'une logique purement financière.

Le bilan permet de saisir le risque financier à partir de la relation:

$$TN = FR - BFR$$

Cette équation, dite relation fondamentale de la trésorerie signifie qu'il y a équilibre financier si la Trésorerie Nette (T.N.) est strictement supérieure à zéro ($TN > 0$). Les composantes de cette trésorerie nette sont:

- le Fonds de Roulement (F.R.) qui est l'excédent des capitaux permanents sur les actifs immobilisés nets;
- le Besoin en Fonds de Roulement (B.F.R.) qui représente les besoins nets à financer générés par les activités de l'entreprise.

L'intérêt de cette relation est certaine. Il est cependant pertinent de discuter sa mise en œuvre.

En premier lieu, le fonds de roulement, alimenté par les capitaux propres et l'endettement à long terme, a pour objectif de couvrir la part structurelle du besoin en fonds de roulement. L'insuffisance des capitaux permanents des PME sénégalaises amène à souligner, le premier risque repérable: c'est celui qui correspond à une situation où le fonds de roulement est insuffisant eu égard à l'immobilisation en besoin en fonds de roulement, car la PME finance des emplois longs par des ressources courtes.

En deuxième lieu, il est clair, et en cela nous rejoignons l'analyse financière dans ce qu'elle a de plus traditionnelle, que le risque financier est d'autant plus fort que l'entreprise est faiblement capitalisée. En effet,

les capitaux propres sont une des composantes du fonds de roulement, et leur niveau conditionne donc directement le niveau de trésorerie nette, toutes choses égales par ailleurs.

Globalement, les PME de l'échantillon sont risquées pour les banques dans la mesure où elles ont peu de garanties à leur proposer, si l'on considère le niveau des fonds propres. De plus, les entreprises de l'échantillon sont peu tournées vers les solutions d'augmentation de capital social ou de financement par les marchés financiers, pour des questions de taille, de contrôle ou de manque d'informations. Ce sont, donc, les plus petites qui souffrent le plus d'un accès limité aux financements de haut de bilan. Il faut donc souligner l'existence d'une offre bancaire sélective d'une part et les vides de financements d'autre part.

Les différences constatées trouvent leur origine dans les imperfections du marché du crédit. Le financement à long terme, si faible soit-il, bénéficie surtout aux PME de type 1. L'information transmise par les PME semble déterminer ainsi largement les conditions de crédit et influence les décisions des dirigeants des PME du type 1.

Plus largement, nous pouvons également faire référence aux relations entre l'entreprise et ses partenaires non bancaires afin d'expliquer le comportement d'investissement et de financement des PME. En effet, les résultats des PME du type 3 et du type 2 laissent supposer l'existence d'autres mécanismes qui déterminent leur comportement d'investissement. Cette conclusion est renforcée par les financements inter-entreprises (crédits clients et fournisseurs, relations avec les partenaires). Pour les petites entreprises, la particularité semble être le regroupement de ces structures afin de réaliser des investissements communs (secteurs de la menuiserie, de la couture, ...). Ce qui a pour effet de permettre une exploitation normale, alors même que les immobilisations sont inexistantes aux bilans des entreprises.

Conclusion

Globalement, les données comptables et financières utilisées permettent d'avancer que les PME de l'échantillon ont recours à deux sources de financement pour couvrir leurs besoins d'investissement.

Dans un premier temps, une description des données a permis d'identifier trois catégories de PME avec différentes caractéristiques du point de vue de l'endettement et de l'autofinancement.

Ensuite, l'analyse factorielle souligne que le système de financement d'une partie importante des PME (type 1 et type 2) est fondé sur l'endettement et l'autofinancement sans pour autant discriminer nettement l'utilisation de ces deux sources de financement. L'étude contribue sur ce point à avancer que la théorie de la hiérarchie des financements ne s'applique pas aux PME.

Nous avons, cependant, mis l'accent sur le taux d'endettement bancaire, parce que l'on peut constater que les entreprises qui utilisent de façon significative les emprunts bancaires à long terme sont aussi celles les plus rentables. Il existerait donc une corrélation entre l'endettement et l'autofinancement.

Enfin, l'analyse des relations entre les sources de financement et les variables caractérisantes a permis d'avancer que l'endettement est significativement lié à la taille donc à l'organisation. En outre, l'indépendance financière est un phénomène réel au sein des PME. La prudence doit, cependant, présider à l'interprétation et à l'appréciation de nos résultats. Notre travail fondé sur des données comptables ne permet, en effet, pas de développer des explications approfondies sur les situations statiques. Il serait donc nécessaire de prolonger cette étude par un travail de terrain: une observation assez longue dans le temps.

Le financement de la PME pourra notamment être influencé par des variables plus complexes que celles utilisées dans notre étude: les caractéristiques psychologiques des dirigeants (attitude face au risque, à l'incertitude, à la créativité, etc.), mais aussi l'environnement économique et social de la PME.

Bibliographie

- Adam, M.C., Michel, P. et Farber, A., 1992, «Théorie financière et PME», *Nouvelles de la Sciences et des Technologies*, vol. 7, n° 3, pp. 59-64.
- Baldwin, J., 1994, «Stratégies de réussite, profil des PME en croissance au Canada», *Statistiques Canada*, Ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, p. 59.
- Bannock, G. et Morgan, V.E., 1998, *Banks and Small Business: an International Perspective*, Londres, The Forum of Private Business.
- Berkovitch, Narayaman, 1993, «Timing of Investment and financing decisions in imperfectly competitive financial markets», *Journal of Business*, vol. 66, n° 22, pp. 219-248.
- Brophy, Schulman, 1992, «A Finance perspective: an entrepreneurship research», *Entrepreneurship theory and practice*, vol. 16 n° 3, pp. 59-64.
- Calomiris, Orpharides, Sharpe, 1994, «Leverage as a state variable for employment,

- Inventory Accumulation, and fixed Investment», NBER, Working Paper.
- Chapellier, P., 1997, «Profils de dirigeants et données comptables de gestion en PME», *Revue Internationale PME*, Vol. 10, n° 1, pp. 9-41.
- Chapellier, P. et de Mongolfier C., 1995, «Une synthèse des approches méthodologies du système d'information comptable», 16^{ème} Congrès de l'Association Française de Comptabilité, Tome 2, Montpellier, mai, pp.1053-1069.
- Chevalier, A. et Gupta J., 1983, «Le suivi et le développement à moyen terme de l'entreprise: une nouvelle approche du diagnostic financier», *Revue Du Financier*, n° 30, novembre-décembre, pp. 63-75.
- Churchill, N.C., Lewis, V.L., 1983, «Les cinq stades de l'évolution d'une PME», *Havard l'expansion*, n° 30, juillet-août, pp. 102-119.
- Colot, V. et Michel, P.A., 1996, «Vers une théorie financière adaptée aux PME: réflexion sur une science en genèse», *Revue Internationale PME*, vol. 9, n° 1, pp. 143-165.
- D'Ambroise, G. et Bakanibona, 1990, «La planification dans les PME: une synthèse de résultats empiriques. Conclusions et recommandations», *Revue Internationale PME*, vol. 3, n° 2, pp. 147-166.
- Degos, J.C., 1993, «L'image comptable des PME: une grille de lecture des comportements», *Revue française de Gestion*, sept.-oct., pp. 87-95.
- Dei Ottati, G., 1994, «Trust, interlinking transactions and credit in the industrial district», *Cambridge Journal of Economics*, vol. 18.
- Dukes, W.P., Brown, O.D. et Ma, C.K., 1992, «Valuation techniques for closely-held firms», communication présentée au Fourth Annual International Research.
- Fairfield-Sonn, J.W., 1987, «A Strategy process model for small business training and development», *Revue française de Gestion*, sept.-oct., pp. 87-95.
- Freear, Wetzl, W.E., 1992, «The informal venture capital market in the 1990s», *The State of Art of Entrepreneurship*, Kasarda Ed. Vol. 3, pp.127-144.
- Guy van Loye, 1991, «Organisation du pouvoir et financement des PME», *Rev. Direction et Gestion des Entreprises*, n°132-133.
- Hayashhi, F., 1985, «Corporate Finance side of the Q theory of investment», *Journal of Public Economics*, n° 27, pp. 261-280.
- Jasor, M., 1998, «Amélioration des relations entre banques et PME», *Les Échos*, 16-17, janvier.
- Jegadessh, N., 1992, «Does Market Risk really explain the size effect?», *Journal of Financial quantitative analysis*, Vol. 3, pp. 337-351.
- Jensen, M.C. et Meckling, W.H., 1976, «Theory of the firm: managerial behaviour, agency costs and ownership structure», *Journal of Financial Economics*, vol. 3, n° 2, pp. 305-360.
- Julien, H., 1993, «Vers un modèle général des PME», dans *GREPME, les PME, bilan et perspectives*, Ouvrage collectif, Paris, Economica.
- Julien, H. et Paraque, B., 1995, «Financement des entreprises et évolution du système financier», *Revue Internationale PME*, vol.8, n°3-4, pp.43-66.
- Julien, P.A., 1994, *Les PME: bilan et perspectives*, Cap-Rouge, Presses inter-universitaires, Paris, Economica.
- Kinge.F., 1992, «Causality between investment activity and cash-flows of US based

- non-financial firms», communication présentée au «Fourth Annual International Research Symposium on Small Firm Finance», Texas.
- Leray, Y., 1999, «Pour une approche renouvelée des structures organisationnelles des PME-PMI françaises», *Revue Internationale PME*, vol. 12, n° 4, pp. 33-35.
- Levratto, N., 1990, «Le financement des PME par les banques: contraintes des firmes et limites de la coopération», *Revue Internationale de la PME*, vol. 3, n° 2, pp. 1993-213.
- Mahe de Boislandelle, 1988, *Gestion des ressources humaines dans les PME*, Paris, Economica, 322 p.
- Marchesnay, M., 1990, *Économie d'entreprise*, Paris, Editions Eyrolles.
- Marion, A., 1982, «Approche de la logique financière des PMI», *Revue Française de Gestion*, janvier-février, pp. 67-76.
- Modigliani, F. et Miller, M., 1958, «The cost of capital, corporation, finance and the theory of investment», *American Economic Review*, 48(3), pp. 261-297.
- Myers, S. et Majluf, W., 1984, «Corporate financing and investment decisions when firms have informations that investors do not have», *Journal of Financial Economics*, 13, pp. 187-221.
- Nadeau, R., Martel, J.M. et Bouyssou, D., 1987, «L'utilisation des méthodes quantitatives pour l'aide à la décision dans la PME: Rêve ou réalité?»,
- Naro, G., 1989, *Facteurs et comportements d'embauche dans la PME*, Thèse de Doctorat, Université de Montpellier I.
- OCDE, 1990, *Promouvoir le secteur privé dans les PVD*, Paris, OCDE.
- Olivier, T., 1997, «Pour une approche contingente de la spécificité de la PME», *Revue Internationale PME*, vol. 10, n°2, pp. 9-43.
- Pagano, M., 1993, «Financial Markets and Growth», *Journal of Finance*, September, pp. 1445-1465.
- Paradas, A., 1998, «Evaluer la formation dans les PME françaises: résultats d'une étude empirique», *Revue Internationale PME*, vol. 11, n°2-3, pp. 29-48.
- Reix, R., 1994, «Quelques facteurs affectant l'utilisation d'informations de caractère comptable», Actes de Congrès de l'Association Française de Comptabilité, Comptabilité et décision», Nice, avril, pp. 357-370.
- Sall Consulting, 1998, «La demande de crédits des PME-PMI», Doc. de Travail.
- Suret, J.M. et Gagnon, J.M., 1990, «Coûts d'agence, fiscalité et PME: aspects théoriques et tests empiriques», Ouvrage collectif, Paris, Economica.
- UPE, 1997, «Financement de l'économie: le poids des PME-PMI», Doc. interne du Ministère de l'Économie et des Finances.
- Wade, .B. et Diouf, C. Nd., 1992, «La crise de financement de la PME au Sénégal», *Rev. Internationale PME*, vol. 5, n° 34.

Annexe: Variables de l'étude

CA	Chiffre d'Affaires
VA	Valeur Ajoutée
PDT	Production
IMP,	Impôt
RES	Résultat Net
AMO	Amortissement
CAP	Capital social
ACT	Actif Total
DCT	Dettes à court terme
INV	Investissements annuels
EFP	Effectif permanent
SAL	Salaires
AUTO	Autofinancement
CPER	Capitaux Permanents = capitaux propres + Dettes à Long et Moyen Termes
VARC	Variation capital social
TPDT	Taux de Production
EFPB	Effet global
DINT	Degré d'intensité capitalistique
CFI	Conditions de financement
RAP	Rendement apparent
RFCM	Rendement Facteur Machines
PDTW	Productivité facteur travail
PDTM	Productivité facteur Machine
RFA	Ratio de financement par autofinancement
TINV	Taux d'investissement
TRENT	Taux de Rentabilité
CRFCP	Croissance des capitaux propres
DLT	Dettes à long et moyen termes
VDLT	Variation dettes à long et moyen termes
AUTI	Autonomie financière
CAPREMB	Capacité de remboursement
RFE	Ratio de financement par emprunt
CP	Capitaux propres
TCCA	Taux de croissances du chiffre d'affaires
CBC	Concours bancaires courants
CBFR	Couverture du BFR par le CAHT
TAcT	Trésorerie Active dans le Total du bilan
TEND	Taux d'Endettement Global
TCBC	Part du CBC dans l'endettement bancaire
TCEND	Taux de croissance des dettes à Moyen et Long termes



Africa Development, Vol. XXVII, Nos. 1&2, 2003, pp. 153–172
© Council for the Development of Social Science Research in Africa, 2003
(ISSN 0850-3907)

Citizenship and Rights: The Failures of the Post-colonial State in Africa

Karuti Kanyinga*
& Musambayi Katumanga**

Abstract

Throughout Africa, economic and political reforms introduced to resuscitate 'development' have failed to facilitate growth. Inequalities and poverty have continued to deepen and there is unprecedented reproduction of parochial identities and local social conflicts. Social citizenship itself is in a crisis: there is mass-disempowerment and dispossession of ordinary citizens through loss of means of livelihood. The reforms have generally failed to promote and safeguard citizens' interests. This article examines how popular struggles for social citizenship and in particular struggles for protection of social-economic rights are organized and sustained and the challenges they experience in this regard. The new forms of interaction between the state, the peasants and the markets are also discussed. The article is based on findings of a study on Mwea rice irrigation scheme in Kenya.

The discussion concludes that the state remains an important actor in the local social-political and development space notwithstanding the reforms that have taken place. Politically and economically influential elites have control over local structures for development as well as popular organizations. This makes it difficult for consolidation of social citizenship. The crisis facing social citizenship therefore is bound to deepen if the reforms do not seek to democratize local level power structures simultaneous with democratization at the broader national level.

Résumé

En Afrique, les réformes économiques et politiques mises en place, afin de susciter le «développement», ne sont pas parvenues à faciliter la croissance. Les inégalités et la pauvreté ne cessent de s'aggraver, et on assiste à une reproduction de

* Institute for Development Studies (IDS), University of Nairobi, Kenya.

** University of Nairobi, Kenya.

particularismes identitaires et de conflits sociaux locaux. La citoyenneté sociale elle-même est en crise: l'on note une certaine dés-autonomisation des masses, ainsi qu'un appauvrissement du citoyen lambda, du fait du manque de ressources. Globalement, les réformes ne sont pas parvenues à promouvoir et défendre les intérêts des citoyens. Cet article analyse la manière dont les luttes populaires pour la citoyenneté sociale, et plus particulièrement, celles pour la protection des droits socio-économiques, sont organisées et soutenues, ainsi que les défis qui se posent à elles. Les nouvelles formes d'interaction entre l'État, les paysans et le marché sont également étudiées. Cette contribution est basée sur les résultats d'une étude portant sur un plan d'irrigation du riz Mwea, au Kenya.

Pour finir, l'article soutient que l'État demeure un secteur crucial dans le développement local et l'espace socio-politique malgré les réformes qui ont eu lieu. Les élites exerçant une certaine influence sur le plan politique et économique contrôlent les structures locales de développement, ainsi que les organisations populaires, ce qui rend difficile la consolidation de la citoyenneté sociale. La crise de citoyenneté sociale risque donc de s'aggraver, si les réformes n'engagent pas une démocratisation des structures locales de pouvoir, en même temps qu'une démocratisation nationale.

Introduction

The wave of democratization that swept the continent in the early 1990s, and the economic policy reforms that were adopted as the most important institutions for resource allocation, encouraged a commitment to the themes of 'citizenship' and 'governance' in African social and political discourses. However, political liberalization has taken place without adequate democratization. Political space has expanded but conditions for the enactment of justiciable social-economic and cultural rights have not improved. This change has not facilitated consolidation of the social justice and equality on which democracy and ideals of citizenship are built.¹ All the same, one may argue that both political and economic liberalization have eroded the state's domination and monopolization of social-economic and political activities thereby raising new questions on citizen rights and obligations and new roles for state and its institutions in promoting and protecting citizenship and rights. Questions such as 'who are members and who are not members of a given society' and 'what are the rights, entitlements and obligations of the members' – questions which are fundamental to the meaning of citizenship (Barbalet 1988) – have enjoyed a major revival in political discourse. This discourse, however, centers on the 'political-legal' aspects of citizenship: rights and obligations of citizens and the state. Less attention is given to 'social citizen-

ship', which concerns fulfillment of livelihood and provision of economic security for individuals and social groups.

Resolving the question of citizenship has become a major challenge to the nation-state project in Africa. It has led to tensions in ethnic relations (Osaghae 1996; Idowu 1999) and to arresting of the democratization processes (Kanyinga 1998a; Chege 1994; Ogachi 1999). Citizenship thus has obvious consequences for the nation-state project because the 'National Question' is also about 'how the global form of social existence, characterizing the relationship of society to its environment, is historically or politically arrived at (Wamba-dia-Wamba 1991, 1996). Accordingly, citizenship and its attendant rights, entitlements, obligations for individuals, and the relationship of these to the state, are a major concern in the constitutional reform debate currently taking place in Africa. Questions about majority versus minority rights and race, ethnicity, class and property rights, and identities constructed around them, arguably, are behind some of the main political events in the region.²

Although neo-liberalism heralds political liberalization as a threshold to democratization, multi-partyism has not fostered citizenship in any significant or sustained manner. Political liberalization has been: implanting of a multi-party form of democracy from above without reconstructing state power. This shortcoming has limited attempts to address the crisis of citizenship—neglect of citizen rights and their exclusion from the governance process. In some instances, these changes have caused more marginalization and disempowerment of ordinary citizens. Economic liberalization, for instance, has significantly eroded the potential of citizens to procure means of livelihood.

Ordinary citizens have expressed disillusionment with these changes in different ways. In some instances, they have organized against repression and dispossession by the state. They have assembled to demand economic and political rights. On the other hand, the state without exception and in spite if not because of political changes, has responded with the repression and torture of organized opposition. Generally, the trend is towards contracting both the political and economic space on which the citizens can organize for the enjoyment of economic and political rights. The changes unfolding in the region and their contradictions, raise the need to discuss how to redress the imbalance between citizen rights and obligations on the one hand, and state obligations to society on the other hand. Moreover, these changes have reproduced the state in a variety of ways. The state remains an important political force and an institution for governance and cannot be wished away. It nonetheless remains alienated

from the society and continues to perfect both the social-political and the economic space.

This paper analyzes the social-political and economic changes in the region and their implications for the articulation of rights of citizenship. The discussion observes that consolidation of good governance depends, to a large extent, on the transformation of state power and the re-configuration of state and society relations in order to make the state receptive to citizens' aspirations.

Citizenship: Conceptual and Methodological Approaches

'Citizenship' denotes membership in a community of common interests and the right to participate in the affairs of that community on an equal basis; citizens are thus carriers of equal rights and obligations. Citizenship also provides identity and builds a sense of 'belonging' and 'security' among a people. The concept is associated with T. H. Marshall (1963), who observed that citizenship as a status provides access to rights and powers in a society. The rights include civil and political rights as well as social economic rights. These attributes have certain important historical origins that make citizenship a controversial and, therefore, intensely contested concept.

In the pre-industrialized European society in which the conception of 'citizen' assumed its modern form, the term applied to very few members of society.³ Only male property owners qualified to be citizens. The mass of the population such as women, children and men without property were denied citizenship. They were consequently 'excluded' from the means of managing public affairs. Their inclusion came in tandem with the process of nation-state building. This process involved protracted political struggles over the rules governing 'inclusion' into the membership of the society and over the rules governing the exercise of political power within the evolving nation-states.

The historical origins of the concept of citizenship have had one important consequence to the understanding of citizenship. The dominant paradigm has been the Western perception of the duties and responsibilities of citizens and the state. In this view, the 'citizen' is a product of centuries of building nation-states. From these struggles, citizenship came to be understood as membership in one or even more communities to which individuals owed their loyalty and from which they expected protection and preservation. Common identity, rights and protection became the hallmark of citizenship.

The nation-state, as the main level of common identity and interests, did not grant citizenship. Individuals and social groups claimed citizenship through political struggles. The struggles resulted in the state becoming the only agent for protecting and promoting individual and group rights. Political struggles simply re-defined the relations between the state and the society. Consequently, civic rights such as basic freedoms and equality before the law; political rights such as the right to organize for common good; and the right to economic welfare and security evolved as the important attributes of citizenship. This focus on rights elevated citizenship to a 'political-legal' status. It emphasized access to an array of civil and political as well as social-economic and cultural rights. In general the political-legal status enables individuals to be equally treated and to treat others equally in the public realm. To some extent, it provides for social justice by providing all members with rights that make everyone equal. In this regard, individuals and social groups have an obligation to treat others equally and to have equal opportunities in the governance process. It involves an obligation of the state to be accountable and accessible to all members of the society by placing the individual at the center of the governance process.

Relations between the state and the citizens especially in the light of the unfolding changes have brought to fore the question of social citizenship. Alienation of the state from the society and the inability of citizens to access the state have placed the social contract under increased scrutiny. The failure of the state to protect social citizenship has meant increased demands for citizens to re-negotiate the social contract by way of constitutional reforms. These demands center on realization of social-economic component of the 'contract' and pursuance of survival in an environment of freedoms. Social citizenship entails claiming and protecting rights, entitlements and obligations of individuals and how to ensure that the state abides by the obligation to be accountable to the society especially by promoting access to social livelihoods. Social citizenship captures and expresses, concretely, the relationship between the individual, social groups and the state. Mass dis-empowerment in both economic and political terms has brought social citizenship into a crisis particularly because individuals are not guaranteed economic security.

The crisis of citizenship in post-colonial Africa has been brought about by the failure of the state to meet its obligations and to create an enabling environment for the economic and social welfare of individuals. The shift in economic policymaking and adjustment policies in particular, has led to the rise in numbers of the impoverished.⁴ More and more people are

being tossed out of the formal economy into the informal sector. The numbers of street children in all urban areas are rapidly increasing amidst declining school enrolment rates. Many people are also unable to access proper health care. The livelihood of many citizens is in crisis. At the same time, economic and political power is concentrated in the hands of a few propertied individuals—the new elite. Even where the civil and political rights have been extended to the membership of the political society, the rights enjoyed are incomplete. They do not include the social-economic rights, which concretizes citizenship, and the absence of which constitutes negation of citizenship. Exclusive governance processes and economic dis-empowerment have contributed to the inability of citizens to demand their rights and to demand fulfillment of state obligations to the society.

Struggles for political-legal citizenship, no matter how deep and intense they are, cannot adequately foster full democratization if they are not waged within the broad framework of reconstructing the social contract. Promoting legal and political rights needs to go hand in hand with the promotion of social-economic and cultural rights in order for democracy to be realized. Further, reconnecting citizens to the processes of governance does not merely require the simple articulation of political-legal status. It also requires renegotiating the rights, entitlements and obligations both of the individuals, social groups, and of the state itself. It requires laying down the basis for equality and social justice both of which, again, cannot be acquired without fundamental changes in the structures that promote and protect economic, social and cultural rights.

A point to note is that the Western conceptualization of the nation-state as the only level of elaborating citizenship is inadequate in terms of explaining problems around citizenship in contemporary Africa. As argued by Ndegwa (1997, 1998), it does not help in providing a full understanding of the concept of citizenship in the context of Africa's social-economic and political conditions. It assumes that the nation-state is the only 'level' of enacting and elaborating citizenship and that citizenship is coterminous with the state. This conceptualization also assumes that the history of citizenship is the history of nation-states. But Africa comprises mixed identities and therefore competing citizenships. Moreover, the nation-state boundaries are porous. Those living around the nation-state boundaries rarely recognize them. The Maasai of East Africa graze their cattle across the boundaries without reference to the existence of a border. This also applies to the Basarwa of the Southern Africa region, the

Somali in the horn of Africa, the Tuareg in West Africa and other 'borderless' communities.⁵

Competing Values and identities

One thing that is clear from political theory and history is that rights are not granted; citizenship is not a privilege. It is claimed and acquired through political struggles for inclusion into the governance process. Ndegwa (1998) citing Foweraker and Landman (1997) notes:

Bequeathed rights are precarious and that citizen rights cannot be defined by normative expectations, but can only be imagined as a struggle which either achieves rights against the state or extend the protection and guarantees of the state... that rights of citizenship that are bequeathed rather than acquired through struggle are easily revoked echoes the edict that a social contract is valid when concluded not between individuals and a sovereign but between and among individuals to create a sovereign.

Ndegwa also notes that 'when a sovereign invents and dispenses rights to subjects, such a sovereign can equally take them away; but when citizens assert their rights and assign these to the sovereign to safeguard, these rights are difficult to withdraw' (Ndegwa 1998:3).

How to claim citizenship and anchor citizenship on the institutions of governance brings to the fore two opposing principles and conceptualizations of citizenship. Both Ndegwa (1997) and Osaghae (Forthcoming) have elaborated on this.⁶ Ndegwa identifies the liberal and civic republican view as the dual and competing values of citizenship, which make citizenship a major challenge to the nation-state projects. The liberal view 'bestows on a person the status of a citizen as an individual member of a modern state ... such a status does not demand that the citizen perform any duties to retain these rights or membership in the political community'. On the other hand, 'the civic-republican view of citizenship is based on the understanding that individuals gain rights and deserve defense only as active members of a community'. Such rights are secured by obligations and participation that is necessary to sustain the political community (Ndegwa 1997: 603).

Osaghae (forthcoming), quoting from Bendix (1969), identifies two other opposing principles: plebiscitarian and functional representation. While the plebiscitarian is about how individuals relate directly to the state, the functional representation is about how relations between the individual and the state are mediated by groups to which the individual belong – the civil society. Plebiscitarian promotes universality of citizenship in which all citizens are formerly equal and enjoy equal rights and duties. Functional

representation promotes unequal and contested citizenship, as the status of citizens and the rights they enjoy are more or less tied to the status of hierarchical groups to which they belong (Osaghae, forthcoming).

These two notions of competing values of citizenship clearly show that the nation-state is not the only level of elaborating citizenship in Africa. Ethnic group to which individuals belong by ascription is as important as the nation-state. Eke (1978) observes that Africa comprises two opposing publics: amoral civic realm or the state level; and a moral primordial realm or the 'native' sector (Eke 1978:317-19). Citizens expect rights from the state but owe no duties to the state. On the other hand, citizens pay their duty to their ethnic group but expect no rights from the group. These two publics create different attitudes on citizenship thereby giving rise to political conflicts. It is the nation-state identity, which exacerbates the political contestations over 'national identity' because 'construction of a national identity has been mostly at the behest of authoritarian states whose power holders suppress rival claims' (Osaghae, forthcoming).

Ethnic Identity and Citizenship

Citizenship is an integral part of nation-building process. Since nation building is a process under continuous construction and negotiation⁷, citizenship has also become a process of continued construction and negotiation by claiming it through political struggles. Both processes are under the control of the state whose powerful elite seeks to exclude rival groups particularly because control of state power also means control of economic and social resources. Citizens whose groups fall outside of the power elites, are often regarded as 'outsiders': they are excluded from state power; they do not enjoy the rights of citizenship.⁸ Unequal access to resources and the inequitable distribution of these resources that are characteristic of 'exclusive modes of rule', closes down the possibility of the 'national' being of any meaning to them. But the duality offers them an alternative. Ifidon (1996) writing on citizenship and the problems of democratization in Nigeria notes the failures of the Nigerian identity to assist the youth in their hopes and dreams: to them they get only shattered hopes and battered dreams. However they community they belong to is their heritage to which they hold on to in the wake of failed hopes. There is no doubt that this is the voice of citizens from elsewhere in Africa. Citizens are either citizens without duties or citizens without rights. In many instances, rights and duties have been dissociated from the concept of citizenship with obvious consequences: those excluded dis-engage from

the state and troop back into an identity that gives meaning to their 'illusion' of rights and entitlements – ethnic identity. This becomes the most important 'status level' of elaborating their citizenship. They seek protection and promotion of rights within the confines of ethnicity. These 'exclusionary moments' sometimes erupt into violent confrontations and resistance.

Why the ruling political elite mobilize ethnicity for political support is one subject that has been extensively written about and need not detain this discussion (for an elaborate discussion see Osaghae 1996; Mafeje 1999).⁹ Suffice to note that ethnic conflict is directly related to centralization of power and to the competition that it engenders (Mafeje 1999). Responsible for this has been the absence of what Mafeje calls 'an emancipatory national ideology' to keep alive the spirit of democratization that attended the de-colonization struggles. Such a national ideology would have meant the continued liberation of the oppressed. These could be victims of post-colonial authoritarianism such as the politically oppressed and economically disposed nationalities.

Political liberalization in the region has not fostered citizenship. In some instances, it has constructed new forms of identities that tend to compete and undermine the foundations of the nation state. The focus on political-legal rights has meant glossing over social-economic and cultural rights. However, neo-liberalism focus on political-rights is for obvious reasons. Its conceptualization of citizenship in terms of rights has tended to underline voluntary performance of duties by an individual, which in turn leads to shift of welfare responsibilities from the state to the individual members of the society irrespective of their abilities. In doing so, it makes the 'market' an important site for enacting citizenship: those who fail to source from the state can source from the markets. The neo-liberal thinking reduces individual claims to the state without creating substantive obligations of the state to the individual. The implication of this is that it undermines the social-economic basis of citizenship. Only those with ability to compete can procure fundamental economic rights for themselves. Those without the abilities have to remain under the mercy of others—they become subjects of the society. They have to depend on 'social philanthropy,' which has also been increasingly constrained by the economic difficulties attending economic liberalization.

One important component neglected so far has been how social livelihood can be promoted. Threats to social citizenship are also threats to democratization because democracy entails enabling individuals to have meaningful lives and to enjoy both material security and access to basic

needs and political rights. Enjoyment of full rights of citizenship therefore requires fulfillment of individual's basic needs and basic rights. Unfortunately, there has been no connection between struggles for political rights and struggles for basic service needs. In Africa, the process to construct social citizenship, based on both types of struggles, stalled immediately after de-colonization and particularly when the state elite embarked on nation-building project. Popular organizations were demobilized and the political space contracted in the name of development and nation building.

Citizenship and Governance in Post-Colonial Africa

There is one observation worth noting at this stage. The post-colonial state is an extension, in some ways, of the particular form of rule that dominated colonial Africa. It was during the colonial period that central features of the contemporary state in Africa formed. Some of these features have a bearing on the question of citizenship in contemporary Africa. The colonial state was forged by use of force: a 'regime of compulsion' preceded the formation of the colonial state. As argued by Mamdani (1996), it was founded on the coercion of indigenous people. Central to its organization and re-organization was the 'native question'. How the colonial state was forged had effects on relations of production: power relations were increasingly redefined. The state integrated the customary bases of power and traditional authorities into the evolving mode of rule. For instance, the colonial state made appropriation and expropriation of land an instrument of control. Land administration was integrated into the structures of indirect rule to flush out labor and to ensure political and economic security of the colonial administration and its ancillary (Neocosmos 1992; Kanyinga 1998). The colonial state also attempted to provide political and economic security to the settlers by creating the native reserves. This created the rationale for a dualized and segregated land use system: native reserves for occupation by resident ethnic groups; and 'scheduled areas' for the settler community. The settler area was created through the 'armed might of the state' and administered by sets of laws, which had one thing in common: expropriation to buttress the colonial mode of rule.¹⁰ The native reserves remained distinct and separate identities in the colony—distinct from the settler areas.

Creation of the native reserves set up a stage for the construction of ethnic identities and therefore ethnicization of the society. Each ethnic group had control over a specified territory. A clear demarcation of ethnic identities began in earnest. Each reserve (see below) was governed by customs specific to that ethnic community.

It is this phenomenon of a segregated mode of rule that is responsible for the contemporary crisis of discontinuity between the state and society. As argued by Mamdani (1996) how the colonial state approached the 'native question' reproduced a 'bifurcated state'—a state for the citizens (the colons living in scheduled areas) and a state for the subjects or the natives who were confined to the reserves. The citizen state was organized on the principle of a clear separation of powers between and among the judicial, legislative, executive and administrative organs of the state. Abuse of power could therefore be checked through a balance of power between the state organs.

In the native reserves, a customarily organized tribal authority ruled the subjects. Customary power was transformed to act as an agent of the colonial state. The chief as the head of the new customary authority had the powers to pass rules; execute laws; administer the territory; and settle disputes among subjects. The chief's authority thus was like 'a clenched fist' without limit of power (Mamdani 1994:23). A regime of extra-economic coercion characterized especially by forced labor and forced contributions lay behind this separate authority.

The subjects were starved of civil and political rights. They could only gain these rights if they graduated into citizens through assimilation of citizen values and culture.¹¹ They were not allowed to organize outside the confines of the native reserves. This prevented connectivity between and among the different struggles that emerged to against de-colonization. It also ethnicized political struggles. The struggles became increasingly identifiable with the native reserves of their leaders. Oppression and detentions of leaders impeded attempts to make these struggles 'national' (Mamdani 1990).

The colonial state was a state of 'exclusion': it divided the society between those who had rights of citizenship and those who did not – the urban and the rural respectively. 'The rights of free association and free publicity, and eventually of political representation, were rights of citizens under direct rule, not subjects indirectly ruled by customarily organized tribal authority' (Mamdani 1990:19). Those who did not have rights became 'subjects of the state'. They were citizens of their respective native reserves in the rural Africa. The native reserves did not have rights to grant to the citizens. These were already acquired by virtue of having been born in the clans that comprised the ethnic group.

The post-colonial state did not reform the 'bifurcated state'. It adopted some of the colonial structures with little alterations. Sometimes these were re-defined to suit the purpose and to exact the particular form of

control that the post-colonial elite adopted to consolidate political leadership. A class question immediately evolved to shape and define these relations. The poor came to get a better sense of ethnic citizenship than did the rich. The poor depended on ethnic citizenship, for instance, to acquire land through customary right. The rich used their wealth.

In addition to the entry of the class question, the civic sphere was de-racialized. Everyone whether native or settler was recognized as a citizen in the civic realm. However, 'the distinction between the civic and the ethnic remained, since only the native was acknowledged as an ethnic citizen. Civic rights continued to be defined as individual rights in the civil and the political sphere' (Mamdani 1998:3). The main contradiction here again was that individual rights were acknowledged as universal while the native was supposed to have group rights.

The post-colonial state 'de-racialized without democratizing' the state and its institutions. The state was de-racialized through "Africanization". The state was not transformed and therefore the boundaries between the citizen and the subject remain as it were but without a substantive race or color character. The native or ethnic citizenship was not detribalized: the state only made an attempt to 're-organize decentralized power' in the name of nation building which resulted in increased centralization of authority. In the process of de-tribalizing the state reproduced a despotic form of authoritarianism characteristic of the colonial situation. Rural Africa remained a subject of the state—with very little connection to the state except by participating in elections that had no meaning to their problems of livelihood. Substantive citizens became the new African middle class and others residing in the urban areas where there existed a separation of powers.

Rights Versus Local Power Structures

The problems facing citizenship in post-colonial Africa cannot be blamed on state politics alone. At the local level and in rural Africa in particular citizens experience the same forms of authoritarianism they experience at the level of the state. Local structures for development and popular organizations are under the control of state elites and/or local power elites either acting for the state or on their own. In this regard, the system of patron-client relations mediates local power relations and acts as the avenue through which the citizens at the local level can relate to the state. The local power structures that have been established through the state framework are the main avenues for dispossession of the peasants and demobilization of popular organization. In the meanwhile, political parties and civil society

organizations have evolved as avenues, which both the local and the national elite use to bargain for a share of political power at the state level. Service provision by the state has also emerged as an important patron–age resource for mobilizing political support and/or loyalty of the local elite to the state.

One major limitation of political liberalization in the region and in regard to rural Africa is that it has failed to create a viable mechanism for citizens' participation in public affairs. Political liberalization was implanted on unreconstructed state form. Ordinary citizens did not negotiate with the state on what changes were necessary to make the state receptive to their needs. Neither was there a negotiation of the social contract. A comprehensive review of constitution should have preceded these changes. However, the change was controlled and pursued from above. This meant little change in the institutions of the state. How this change was pursued has remained the an important limitation to the struggle for democratization. Peasants and workers in urban areas are being dispossessed and oppressed every day if media reports are anything to go by. Demonstrations against the state's inability to insulate ordinary citizens against economic hardships occasioned by IMF/World Bank reforms are a common feature in the region. Survival strategies of all social groups are in a precarious balance.

Citizenship and Political Liberalization

Although there is disagreement on the positive effects of political reforms underway in Africa today, there is consensus that re-configuration of state-society relations is one important change to have occurred in the continent. Again this may not be seen as a fundamental change given the trends towards authoritarianism that have evolved through multi-partyism and given the continued marginalization and dis-empowerment of citizens as well as a deepening of civil strife in several regions of the continent. However, many countries have now adopted multi-party forms of democracy and have experienced, no matter how limited, expansion of political space. Multi-party elections helped in sweeping away the 'old guards' such as Kenneth Kaunda in Zambia in 1991, Kamuzu Banda in Malawi in 1994, and more recently, Daniel Arap Moi in Kenya in 2002. One contradiction in this development, however, is that it did not evolve meaningful democratization. It evolved and/or resuscitated certain forms of identities that immediately began to challenge institutions of governance. Julius Nyang'oro (1999) has captured this contradiction by pointing out that:

Zambia is quickly becoming an example of how the “good guys” can quickly turn into less desirable characters in the contradictory development towards democracy. In eight short years, the Movement for Multi-Party Democracy (MMD), the ruling party in Zambia, has been largely discredited because of what most observers see as the declining commitment to political liberalism on the part of MMD government.

This is true of several other countries. In Kenya, contradiction that attended political liberalization provided an opportunity for Moi and the then one party, Kenya African National Union (KANU), to win the multi-party election of 1992 and 1997. Repeal of the constitution to allow for competitive multi-party elections before undertaking a comprehensive constitutional reform, which would have comprised a reform of the state form, provided an opportunity for Moi and KANU to win. It resuscitated ethno-regional political rivalries such that the election results reproduced a pattern of ethnic relations and geo-political distribution of ethnic groups in the country. Access to state power and to state resources for individual benefits and for distribution to the ‘included’ ethnic communities was a major factor shaping the outcome of that election and the subsequent one held in 1997. The fear to lose again to Moi and demands by ethnic constituencies to have a collective access to state power contributed to the opposition uniting against KANU and subsequently winning the 2002 general elections.

In 1993, Tanzania did away with socialism and embraced multi-partyism. A national multi-party election was held in both Zanzibar and mainland Tanzania in 1995 and the ruling Chama Cha Mapinduzi (CCM) won thereby locking out the opposition political parties. As noted by Luanda (1996) among others, multi-partyism in Tanzania occasioned tensions in the society. It caused resurgence of religious identities and their struggle for impact on the secular state: the Muslims are questioning the secular basis of the nation-state project while Christians are skeptical about the state’s inability to maintain and protect a secular constitution. This is in addition to tension over the Union question—Zanzibar and the mainland (Luanda 1996).

Uganda has resisted pressure towards a multi-party form of democracy. This has to be understood in the context of the process of re-configuring state power that began in earnest with the consolidation of the National Resistance Movement (NRM) in the late 1980s. NRM reviewed the constitution in 1988 and held a general election for its constituent assembly in 1994 with a view to establishing a new framework for negotiating a new constitutional dispensation. A new constitution was

put in place in 1995 and another Constitutional Review Committee was established in 1998. A national referendum was held this year subsequent to these phases, to resolve whether or not multi-partyism should be re-introduced. In spite of whatever disagreements one may pose, Uganda has been a case of continued dialogue with citizens—and inclusion of citizens in the governance process—even though the NRM government has been setting the agenda for the dialogue and even though the state has excluded political parties from the process.

Zimbabwe also remains one country under the leadership of the ‘old guards’. The quest to sustain President Mugabe and ZANU-PF in political power amidst growing opposition from the Movement for Democratic Change (MDC), which after the June 2000 national election became Zimbabwe’s first viable opposition political party, has reproduced authoritarian tendencies leading to poor governance and economic dis-empowerment. This has in turn meant a shaky base for state legitimacy. As a result of this, the state elite have resuscitated the notion of citizens’ economic rights on which they have anchored the land question. While this stragem seeks to promote rights of access to land for the landless it has undermined the rights of the minority white citizens.

The region also has had a bountiful share of political and economic problems. Civil conflicts have occupied much of the post-colonial life of Mozambique and Angola, and in recent years, Somalia, Siera Leone and Liberia. Conflicts between the military and the political society and to some extent the traditional authority have been an important feature of the Southern Africa states and Lesotho in particular. Elections under political liberalization have not helped to arrest these conflicts. In some cases they have exacerbated state and society tensions. Political change has generally not resulted in bringing fundamental changes in the social-economic context. Moyo (1999) observes that there is a lot of skepticism about the real significance of such elections particularly because the ‘link between the outcome of multi-party elections and the determination of who governs has remained tenuous’. Secondly, the elections have ‘resulted neither in new leadership nor new power relations’ (Moyo 1999). In some cases, this has resulted in marginalization of minority groups or groups that did not provide political support to the elite who accede to political leadership under multi-party elections. In other cases, the change has aroused questions about identities and their relations to economic power. As already mentioned, the state in Zimbabwe has mobilized the ‘racial component’ of citizenship to address the land question with a view to gaining political support amidst a growing opposition. In the Eastern

Africa region, the Asian question also reflects on political discourses on account of their control of the economy in the region. What are the rights, entitlements and obligations of certain racial groups—the minority - are issues that the debate on rights has aroused all over the region.

Notwithstanding the above, political liberalization has expanded the space for citizens struggles. Civil society in the entire region has been reinvigorated and its role in the democratization process cannot be denigrated. It is the civil society, including religious organizations, that has provided opportunities for individuals to exert themselves in the governance debate (see Nyang'oro 1999). The limitations of political liberalization especially in regard to fostering citizenship have revived a debate that was abandoned in the early 1960s when most countries in the region became independent. Constitutional debate has become another important component of the struggle for good governance and democratization. The content of the debate and protagonists continue to differ over the choices to make. This owes much to the fact that given that political liberalization, in almost all instances, occurred without settling the constitutional questions. Accordingly, the debate focuses on conventional basic human rights—civil and political rights of individuals and social groups—which statism stifled. The debate continues to gloss over economic, social and cultural rights and social livelihoods, which are the fundamentals of social citizenship. The context of the debate is not shaped by issues such as what rights should be provided to the citizens. It is shaped by disagreements over how to pursue the process. Whose interests will the constitutional reform and choice serve is undoubtedly a major preoccupation among all the protagonists in the constitutional debate. Civil conflicts in Lesotho; Sierra Leone, Liberia and Somalia, Democratic Republic of Congo (DRC) and conflicts in Angola, no matter how one looks at them, are simply constitutional conflicts and, therefore, conflicts over citizens' rights and the obligations of the state to the society.

Conclusion: Transcending the Dualism

Studies on citizenship in Africa tend to privilege the notion of dualism and competing forms of citizenship. These studies also concern what limits the construction of national citizenship and its political-legal aspects in particular. Some of them have attempted to show the character and substance of ethnic citizenship where demands for promotion of community interests are played out (Ndegwa 1997: 613). Solutions offered in regard to the crisis of citizenship, especially the irreconcilability of the two forms of citizenship, are less appealing—they are reared on a West-

ern conceptualization of citizenship and therefore seem inappropriate for Africa's competing identities.

Political liberalization has also not helped in reducing the tensions between competing forms of citizenship. Neither has it created opportunities for citizens to exact themselves in the economic and political arena in a meaningful way. Economic reforms and globalization have not fostered citizenship in any manner, instead they have eroded the basis for the enjoyment of economic right and contracted the space for enjoyment of these entitlements. Furthermore, the heightened market reforms have become hostile to citizenship—they have limited the space on which citizens can organize for their livelihood. The poor and vulnerable groups are the main culprits in this regard. Institutions to insulate them from the vagaries of the market, given the failure and/or withdrawal of the state from service provision, have not been put in place.

These observations imply a deepening crisis of citizenship. They imply a gulf between the current forms of the state and the ordinary people. They are indicative also of a widening disconnection between civil and political rights on one hand, and economic rights on the other. This disconnection is a major challenge to the process of good governance and democratization because civil and political rights cannot be sufficiently protected and promoted outside of social-economic and cultural rights.

There is need for studies to address two issues in this regard. The first one concerns analysis of viable institutional mechanisms for effective relationship between the state and the citizens and between citizens and the local power structures. The second one concerns the vulnerability of local struggles and citizen organizations. The ease with which the state and local elites captures these organizations require attention in order to out how best citizens can be insulated from state and elite infiltration. Significantly, the discussion has pointed out the existence of different struggles for rights. Some of these have consolidated into social movements but the broad economic and political context in which they operate makes their sustainability a difficult challenge. Some of these movements die out because of internal contradictions. Their internal character and conditions for sustainability should be studied because an answer on how they are organized and how they can be sustained amidst poor political and economic conditions can shed some light on how to consolidate good governance and democratization in the region.

Studies on competing citizenship have demonstrated tension in the nation-state project. These studies also assume that there is less tension in ethnic citizenship. However, ethnic citizenship is animated by differ-

entiations that limit full enjoyment of citizenship even at the local level. A thorough understanding of internal features—and nature of coherence—of all forms of identities that have accompanied political liberalization and economic decline in the region need to be carried out in order to fully understand what limits or facilitates the process of good governance. Moreover, there is need to fully understand how evolving identities can be mobilized constructively for the good of the society.

Notes

1. Political liberalization concerns opening up of a previously closed political system while democratization is about 'making justiciable economic, social and cultural rights' (Moyo 1999). Democratization therefore concerns a deepening of citizenship by expanding rights and entitlements. Political liberalization is one avenue through which these rights are granted and/or protected.
2. The land question in Zimbabwe and Kenya; ethnic conflicts in the Greater Lakes region; re-configuration of state-society relations in Uganda; and the reproduction of authoritarianism through political liberalization in many countries, among other events
3. Historically, in the ancient and medieval times, membership to the political society, and the state for that matter, was not extended to all members. The history of political thought indeed devotes attention to the question of exclusion of certain segments of the population from the class of citizens.
4. Studies on adjustment reforms in Africa continuously show that state cut backs have affected the survival of many people both in rural and urban areas. Social welfare has gone into decay or collapsed altogether. The ranks of street children has significantly grown in urban areas while the numbers of people engaged in informal economy continue to grow.
5. A story is told about a Kenyan from the interior who was unaware about the exact location of the boundary between Kenya and Tanzania. He asked a Maasai herdsman whether the place he was standing was Kenya or Tanzania. The herdsman replied, "Where would you like to be?"
6. Eke (1978) has also formulated a framework based on two competing puplies. Although the work focused on Nigeria it is relevant to the rest of Africa.
7. The ethnic conflicts that dot the African map are about construction political communities or nation-state. The conflicts, as Wamba-dia-Wamba (1996) argues are about settling the Nation-question: who is and who is not a member of that society? Who is an outsider? How has the social membership changed? Does every member enjoy the same rights as those of every other member? How are these rights recognized and protected? How is the commonality founded? (Wamba-dia-Wamba 1996: 154).
8. For an elaborate discussion on Ethnicity and Citizenship in Kenya see Ndegwa (1997; 1998). See also Halisi et al (1997).

9. Mafeje (1999) offers the most elaborate critique on class and ideology of ethnicity in Africa. He notes that for lack of an emancipatory national ideology, African national leaders knowingly use ethnicity as a strategem for gaining or clinging to personal power (Mafeje 1999:23)
10. Elsewhere, I have attempted to trace the origins of the land question in Kenya and argued that it has roots that reach into the colonial period. The post-colonial state land policies are simply an extension of what the colonial government did (Kanyinga 1998).
11. Exactly when did the settler become a citizen is a question that has revoked a lot of controversy because Mamdani locates the answer on rights (see Mamdani 1998; Thornton 1998; Neocosmos 2000).

References

- Ake, Claude, 1996, *Democracy and Development in Africa*, Washington D.C: Brookings.
- Barbalet, J. M., 1988, *Citizenship*, Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Chege, Michael, 1994, 'Return of Multi-Party Politics' In Barkan, Joel D. , ed., *Beyond Capitalism vs. Socialism in Kenya and Tanzania*, Nairobi: East African Education Publishers.
- Eke, P.P, 1978, 'Colonialism and the Development of Citizenship in Africa: A study of Ideologies of Legitimation' In O. Otite, ed., *Themes in African Social Political Thought*. Enugu: Fourth Dimension.
- Gibbon, Peter, ed., 1995a, *Markets, Civil Society and Democracy in Kenya*, Uppsala: Nordic African Institute.
- Gibbon, Peter, 1995b, 'Civil Society, Political Change and the Developmentalist State in Africa,' Mimeo.
- Halisi, C.R.D; Kaiser, Paul, J. and Ndegwa, Stephen, 1997, Guest Editors' Introduction: the Multiple Meanings of Citizenship—Rights, Identity, and Social Justice in Africa, *Africa Today*, . 45 (3-4).
- Idowu, William, O.O., 1999, 'Citizenship, Alienation and Conflict in Nigeria' *Africa Development*, XXIV (1&2).
- Ifidon, Ehimika, A, 1996, 'Citizenship, Statehood and the Problem of Democratization in Nigeria' *Africa Development*, XXI (4).
- Kanyinga, Karuti, 1998a, Contestation over Political Space: The State and Demobilization of Opposition Politics in Kenya, In Adebayo Olukoshi, ed., *The Politics of Opposition in Contemporary Africa*, Uppsala: Nordic African Institute.
- Kanyinga, Karuti, 1998b, *The Land Question in Kenya: Struggles, Accumulation and Changing Politics*. Unpublished Dissertation, International Development Studies, Roskilde University.
- Kanyinga, Karuti and Cleophas Torori, 1999, 'Into the New Millennium in Kenya: Reconstructing Civil Society from below,' A study commissioned by the Commonwealth Foundation and done for and on behalf of the National Council of NGOs in Kenya, Nairobi: NGOs Council.

- Mafeje, Archie, 1999, *Class and Ideology of Ethnicity in Africa: A proposal for a new Paradigm*, CODESRIA: Mimeo.
- Mamdani, Mahmood, 1996, *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of the Late Colonialism*, Princeton: Princeton University Press.
- Mamdani, Mahmood, 1998, 'When Does a Subject Become a Native? Reflections on the Colonial Roots of Citizenship in Equatorial Africa and South Africa' Inaugural Lecture as AC Jordan Professor of African Studies, University of Cape Town, New Series No. 208, May 13.
- Mamdani Mahmood, 2000, 'Indirect Rule and the Struggle for Democracy: A Response to Bridget O'Laughlin' in *African Affairs*, 99 (394).
- Mkandawire, Thandika, 1998, *Thinking about Developmental States in Africa*, Mimeo.
- Mkandawire, Thandika and Soludo, Charles, C., 1999, *Our Continent, Our Future: African Perspectives on Structural Adjustment*. Dakar: CODESRIA.
- Moyo, Jonathan, 1999, Governance and Civil Society in Eastern and Southern Africa: Challenges for the Donor Community, A paper presented in a workshop on 'What Works for Development', Organized by IDRC, Nairobi, Safaripark Hotel, February.
- Ndegwa, Stephen, N., 1997, Citizenship and Ethnicity: An Examination of Two Transition Moments in Kenyan Politics' In *American Political Science Review*, vol. 91, No. 3.
- Ndegwa, Stephen, N., 1998, *Citizenship Amidst Economic and Political Change in Kenya*. Mimeo.
- Neocosmos, Michael., 1993, *The Agrarian Question in Southern Africa and 'Accumulation from Below'*, Uppsala: Nordic African institute.
- Neocosmos, Michael., 2000, *The State and Civil Society in Africa: Forms of Politics and Political prescriptions*. Mimeo
- Nyang'oro, Julius, ed., 1999, *Civil Society and Democracy in Eastern and Southern Africa*, Harare: MWENGO.
- Ogachi, Oganda, 1999, Economic Reform, Political Liberalization and Economic Ethnic Conflict in Kenya,' *Africa Development*, XXIV (1&2).
- Olukoshi, Adebayo, 1998, *The Politics of Opposition in Contemporary Africa*. Uppsala: Nordic African Institute.
- Olukoshi, Adebayo. ed., Forthcoming, *Constitutionalism and Citizenship in Contemporary Africa*. Uppsala: Nordic African Institute.
- Osaghae, Eghosa, 1995, *Structural Adjustment and Ethnicity in Nigeria*. Research Report No. 98. Uppsala: Nordic African Institute.
- Osaghae, Eghosa, Forthcoming, 'Competing Ethnicities and Contested Citizenship in Contemporary Africa'.
- The Economist*, 2000, London: May 13.
- Wamba-dia-Wamba, Ernest, 1996, 'The National Question in Zaire: Challenges to the Nation-State Project' In Adebayo Olukoshi and Liisa Laakso, eds., *Challenges to the Nation-State in Africa*, Helsinki: Institute of Development Studies.



Africa Development, Vol. XXVIII, Nos. 1&2, 2003, pp. 173–201
© Council for the Development of Social Science Research in Africa, 2003
(ISSN 0850-3907)

Ambiguous Transitions: Mediating Citizenship Among Youths in Cameroon¹

Jude Fokwang*

Abstract

This paper examines the subject of youth transition and its relationship to struggles for citizenship in contemporary Cameroon. It is premised on the assumption that the end of youth transition is not simply adulthood but precisely, full social and political citizenship, and that for many young people today this end is elusive. Against this background, young people have begun to redefine their identities and aspirations in relation to the state, thus questioning local meanings of citizenship and success. The paper contends that while several studies have explored youths' differential responses to Cameroon's economic and political crises, none of them have accounted sufficiently for the different biographic trajectories mapped out by these young people. By means of case studies and ethnographic detail the dynamics of youth politics and the ambiguities of youth transition are analysed in relation to the wider political landscape in Cameroon.

Résumé

Cet article étudie la période de transition des jeunes, ainsi que leur relation aux luttes pour la citoyenneté dans le Cameroun contemporain. L'article est basé sur l'hypothèse selon laquelle la fin de la période de transition des jeunes n'est pas uniquement symbolisée par le passage à l'âge adulte, mais également par le passage à une véritable citoyenneté politique et sociale; il soutient également que pour un grand nombre de jeunes, cette transition est aujourd'hui difficile à réaliser. Dans ce contexte, ces derniers se sont mis à redéfinir leurs identités et leurs aspirations par rapport à l'État, remettant ainsi en question la signification locale de la citoyenneté et de la réussite. Cette contribution explique que même si plusieurs études ont analysé les réactions différentielles des jeunes aux crises économiques et politiques du Cameroun, aucune d'entre elles n'a suffisamment pris compte des différentes trajectoires biographiques de ces jeunes. La dynamique de la politique des jeunes, ainsi que les ambiguïtés de leur période

* University of Toronto, Canada.

de transition sont analysées au moyen d'études de cas et d'éléments ethnographiques, et relativement à la situation politique globale du Cameroun.

Introduction

More often than not, ethnographies of Africa have treated 'youth' as a supporting category rather than a subject of exclusive inquiry (cf. Furlong 2000; Durham 2000). The academic marginalisation of youths has prompted Caputo (1995) to describe them as anthropology's silent others. That is, 'silenced' by academia but not necessarily by the social contexts and structures they find themselves in (cf. Mbembe 1985). Thus, the notion of youths as the silent others pertains to the claim that comparatively less scholarship has been devoted to this social category until the late twentieth century. Today, however, there is a vibrant trend which allows for substantial debate and intellectual exchange on the general subject of youth. Anthropologically speaking, one could suggest that scholarship in this domain has come of age (Diouf 2003).

In Cameroon, most of the research on youth has focused on the predicament of youth in the context of prolonged economic crisis and the country's flawed democratic transition (cf. Fokwang 1999; Onana 2000; Nna 2001; Jua 2001; Konings 2002, 2003; Nyamnjoh and Page 2002). Researchers have also investigated patterns of political socialisation (cf. Njoya n.d.) and the ways in which youths appropriate symbols of state power, particularly in their art and dance (cf. Argenti 1998). Another interesting domain of youth research that has emerged in the past two years is the involvement of youth in fraudulent schemes known in Cameroon as *feymania* (cf. Malaquais 2001). This refers to the art of trickery or the use of crafty underhand ingenuity to deceive or cheat. *Feymania* has gained tremendous notoriety in Cameroon since 1990 and today, it constitutes a fully-fledged profession for a good number of young adults—a profession that ties in neatly with Cameroon's growing reputation as a corrupt state.

Some of the studies have shown in varying degrees, the coping strategies of youth and the role of new youth movements in negotiating transition to adulthood for its members. Scholars have paid attention with varying emphasis to President Biya's Youth (PRESBY) (cf. Jua 2003) and Konings (2003) has recently investigated the Southern Cameroons Youth League (SCYL), a youth movement advocating armed struggle as a mode of achieving independence for the two Anglophone provinces from Francophone-dominated Cameroon. However, none of these studies have dealt explicitly with youth experiences and discourses of citizenship. While some of the studies have argued that youths have responded to Cameroon's

economic and political crises in differential patterns (for example see Jua 2003), none of them have accounted for the different biographic trajectories undertaken by young people in the context of Cameroon's political and social (dis)order. My study seeks to fill this gap and to explore further, the relationship between youth transition and citizenship as localized experiences in the current global era.

This paper addresses the subject of youth transition and its relationship to the struggles for citizenship in contemporary Cameroon. It is premised on the assumption that the end of youth transition is not simply adulthood but precisely, full social and political citizenship, and that for many young people today, this end is elusive. It is against this background that young people have begun to redefine their identities and aspirations, thus transgressing local understandings of citizenship. John Urry (1999) has argued that the struggles for citizenship around the world constitute one of the most powerful organising processes of the late twentieth century. This is because citizenship, at least in its broadest sense, defines those who are and who are not members of a given society (cf. Barbalet 1988). This implies that citizenship deals with identity as much as with boundaries. Increasingly, this definition has been contested particularly in the era of globalisation, characterised by high degrees of flows and closures (cf. Meyer and Geschiere 1999). For instance, there is current talk of 'global citizenship' (cf. Urry 1999) and it is doubtful to what extent this is tenable to Cameroonian experiences particularly in a context where national citizenship is bereft of any substance for the bulk of young people, including adults. Citizenship has two broad classifications namely, political and social citizenship. The former is defined by an individual's capacity to participate in certain political institutions and processes, especially in the election of government (local or national) and in the welfare and taxation systems. The latter is rooted in the assumption that an individual has the right to the prevailing living standard in society, especially education, health, housing and social welfare (Jones and Wallace 1992:21). This paper will draw heavily on the concept of social citizenship which underpins the critical relationship between individuals/groups and the postcolonial state.

Be that as it may, citizenship 'has become a matter for concern and inquiry as increasing numbers of young people experience blocked opportunities, reduced access to the necessary resources, and social exclusion in their endeavour to negotiate the complex pathways to full participation in adult society' (Williamson 1997:209). It is against this background that there is consensus among researchers on youth, that al-

though citizenship rights are gradually acquired during youth, access to these rights, including the right to full participation in society, is still determined by social structures of inequality such as class, gender, race, disability and so on (Jones and Wallace 1992:18). This contention is revealing, not only of the experiences of youths in developed countries, but also of those in developing countries, particularly in Africa. Thus, it is important to investigate and account for the ways in which youths attempt to negotiate scarce resources and opportunities in the context of these difficulties. However my paper will focus specifically on the ways youth represent and justify various forms of negotiations or 'struggles' in their transition to adulthood. Hence, the specific question to be addressed is: what are young people's understanding and experiences of citizenship in Cameroon and how do these shape the choices they make in their transition to adulthood?

Ethnographic Context

It should be borne in mind that my research deals with a specific category of young people in Cameroon, mainly students and young graduates in urban centres thus my findings do not necessarily reflect the reality of the broader youth population in the country.

This paper draws on my ethnographic research conducted in two cities in Cameroon between December 2001 and March 2002. Data were collected by means of case studies (tape-recorded interviews), some limited participant observation and a survey in the cities of Yaounde, the capital of Cameroon and Buea, the capital of the South West Province. These two cities were chosen because of the accessibility and diversity of students in state universities and other professional schools. These were also popular destinations for many young people from other provinces of the country who came in search of jobs, travel opportunities and to write competitive exams for recruitment into the public service or government-run professional schools. Thus, the cities offered an exciting variety in terms of the variables that were relevant to my study, such as gender, ethnicity, level of education, linguistic orientation (Anglophone, Francophone), and regional origins.

I conducted a total of 20 intensive interviews with willing participants and also administered questionnaires to individuals who were members of specific youth groups that I identified as vital to the scope of my study. 50 questionnaires were distributed in Yaounde and 50 in Buea. The sampling method was not random but purposive because this was based on individual membership to identified groups. My emphasis was on the

diversity of respondents especially in terms of group membership and gender. I should also point out that most of the informants were high school and university students, including a selection of unemployed youths as well as young people employed in the public and private sectors. Given the nature of the study, I do not claim any degree of representativeness, although I have a strong conviction that many Cameroonian youths would identify with the different individuals or groups that make up my sampling population.

Although the issue of citizenship was researched as part of a broader study on youth activism in Cameroon, I think it is important to highlight some of the key variables I was interested in. I wanted to identify and understand the kinds of social networks that young people created and their purposes, their economic activities, sources of support, particularly financial and material, their degree of dependency, independence or interdependence on kin-based groups, ethnic, social and religious associations. I also thought it was important to determine the degree of youths' involvement in decision-making processes, particularly those that concerned them (such as in policy-making), their voting history (that is, if they had voted in any government-organised election), and their perception of their rights and duties as young citizens in Cameroon. Last but not the least, I also asked informants to indicate how they would define their identities (such as Anglophone, Francophone, Northwesterner, Bamileke etc). My case studies drew from individuals' repertoire of 'struggles' in negotiating their transition to adulthood and consequently, as citizens. For instance, I asked informants to describe their ambitions, the opportunities they had encountered, created or failed to maximise, the challenges they faced, and the ways they had or intended to tackle these problems. These data were collected and analysed by means of discourse analysis and classification. This resulted in the construction of three loosely defined categories, each identified by the parallel experiences or aspirations of its members. But before I delve into this, I will provide a brief insight into the economic, social and political situation in Cameroon. This is intended to provide a contextual background against which most of the discussions will be articulated later in the paper.

Youth and the State in Cameroon

At the end of the 1980s, Cameroon witnessed a reversal of its economic prosperity that had depended much on oil revenue (Jua 1993). The decline of the economy strengthened resort to kinship and ethno-regional or clan politics as elites fought over an ever-diminishing pool of state re-

sources. Corruption also worsened as bureaucratic elites and politicians from President Biya's ethnic group publicly contended that it was their turn to monopolise the 'dining table' to the exclusion of other ethnic groups.² With declining conditions of material subsistence, the legitimacy of the authoritarian state was greatly eroded and a growing sense of dissent began to dominate the public imagination. Collective anger also increased and members of civil society began to call for the liberalisation of political space. By the early 1990s students at Cameroon's only university, (University of Yaoundé) joined in this process and organized several strikes to call for liberal reforms. Although these calls met resistance with the Biya regime, John Fru Ndi went ahead and launched his party, the Social Democratic Front (SDF) on 26 May 1990 in Bamenda. This event provided leeway for greater political dissent compelling the government to liberalise political competition and the press in December 1990 (cf. Mbaku 2002; Takougang 2003). Political liberalisation thus created space for the articulation of perceived or actual injustices by groups and communities who had found authoritarian rule unsafe to express their indignation against the Biya regime. Political reforms were soon followed by civil disobedience organised by a host of opposition parties, civic organisations and student movements in the form of 'Ghost Towns' or what was commonly referred to as *villes mortes*. President Paul Biya reluctantly consented to the pressures and opted to host the Tripartite Conference, a defective mimicry of the Sovereign National Conference held in most Francophone countries. Though the talks yielded little dividends, it paved the way for legislative and presidential elections in March and October 1992 respectively.

Youths played a conspicuous role in the fight for democracy in Cameroon. During the launching of the SDF party in Bamenda, six youths were shot to death by soldiers sent to suppress the activities of the newly launched party. Between 1990 and 1991, students of the University of Yaounde were organised into two ferociously opposed camps; the *Parlement* and *Auto-défense*.³ The former incorporated students who advocated political liberalisation and the latter, were in the main, students notably of Beti origin, claiming to support the president, Paul Biya (a member of their ethnic group) and to resist popular attempts to undermine the Biya regime. It is alleged that brutal confrontations between the *Parlement* and *Auto-défense* led to the 'disappearance' of *Parlement* members. Dozens of these members were rumoured to have been murdered by government-hired thugs including the military and that their corpses had been buried in mass graves near the River Sanaga. A commission was set

up to investigate the allegations but the chair of the commission, Prof. Augustine Kontchou, (then the minister of information and government spokesperson) concluded that no *Parlement* member had died. This earned him the cynical name 'Zero-mort'.

Unfortunately, the enthusiasm and momentum for change evidenced by the reintroduction of political parties was short-lived. This excitement soon petered out 'shortly after the presidential elections of October 1992, when the public was made to understand that democracy is not necessarily having as president the person the majority wants'⁴ (Nyamnjoh 1999:114). The situation has remained more or less the same even after subsequent local, parliamentary and presidential elections in 1996 and 1997 respectively. In fact some commentators have described Cameroon's current status as located between 'survival' and 'reversal to authoritarianism' (Bratton and Van de Walle 1997:235). This seems to be the case when considered in the light of recent developments in the country, particularly the June 2002 local council and parliamentary elections in which the ruling CPDM won over 80 percent of the seats in parliament following pre-election manipulation and sophisticated rigging mechanisms (cf. Nyamnjoh 2002; Takougang 2003; also see Cardinal Christian Tumi's 'Open Letter to the Minister of Communication' in which he warns that the Cameroon government might provoke civil war due to its legendary 'partiality' and reluctance to embrace full democracy).⁵

Granting the above qualification, Cameroon's democracy could be described as pseudo, a package of recycled monolithic misrule, or rather a sort of *t-shirt* slogan democracy where the power elite set the agenda for the masses, 'use them to serve their ends and at the end of the day, abandon them to the misery and ignorance to which they are accustomed' (Nyamnjoh 1999:115). Thus, liberalisation in Cameroon has not led to the consolidation of democracy. Takougang also maintains that Cameroon's path to democracy has been tortuous, not only because of the regime's capacity to manipulate and control the rate at which democratic reforms are introduced, but also because members of the opposition have been preoccupied more with the politics of the belly than pursuing a political agenda that will benefit the interests of the masses (cf. Takougang 2003:427). However, this is not to insinuate that Cameroon is incapable of sustaining a liberal and democratic society given the extensive grassroots organisations that struggle for democracy.

Despite this note of optimism, the current socio-economic situation does not offer much hope for many young people. The unemployment rate is estimated at 30 percent and 48 percent of the population lives

below the poverty line.⁶ And with the current structures of corruption and mismanagement, there is little hope that much will change in the near future. Youths are hardest hit by this predicament, precisely because it implies that their transition to adulthood will not only be indefinitely 'extended' but they might only claim their citizenship rights by proxy (cf. Jones and Wallace 1992). Needless to overemphasise that youths differ in their perception of the problems at stake and tend to act based on these perspectives, which ostensibly change with time. Thus, I will begin by showing the different ways in which youths have responded to the 'crisis' and another section will follow which attempts to account for the 'differential responses'. I will conclude by arguing that popular understandings of citizenship have undergone a redefinition among youths in Cameroon and that this should be taken into account in discussions about citizenship in Africa.

I will describe the categories of persons or groups that I studied and provide an account of the meanings they gave to their experiences as young people in contemporary Cameroon. For purposes of analysis, my ethnography is divided into three broad categories. These classes are neither frozen in time nor space. I contend that individuals exercised high degrees of resourcefulness and mobility from one 'strategy' to the other, although their 'actions' could not be isolated from the specific social contexts they found themselves in. I should also suggest that my use of distinct categories does not exclude the possibility of individuals straddling two or more categories as dictated by the specific contexts. What I endeavour to get across is that each category consists of individuals or groups who shared similar experiences and views on the issues under study.

In broad perspective, they are as follows: i) individuals or members of groups who aspired to or saw themselves as elites-in-the-making, that is, as protégés of the ruling regime. These individuals described their transition to adulthood as an easy process, facilitated further by virtue of their strategic connection to state institutions and high-ranking officials; ii) individuals or members of groups who were scrupulous in their attempt to draw a line between themselves and the state but would make use of any possibilities (either from the state or elsewhere) to negotiate their transition into adulthood and for recognition as citizens; iii) individuals whose struggles for transition into adulthood were framed within secessionist discourses or the yearning to seek alternative citizenship such as migrating to so-called 'greener pastures'.

Elites-in-waiting or merchants of illusion?

One of the most conspicuous groups I identified was President Biya's Youths or PRESBY as it is popularly known. As implied by its name, it purports to support the president of Cameroon, Mr. Paul Biya who has ruled the country since 1982. Presby⁷ was not the only group that claimed to support the president, but it was by far, the most prominent in the country. Indeed there were countless groups spread across the country, each trying to outperform the other in their tribute and support for the president in particular, and men or women in powerful government positions in general. These groups were creative in their conception and use of fashionable and elegant names with the intention not only to attract membership, but also patrons, especially those in government positions. Some of the groups included Youths for the Support of those in Power (YOSUPO) and another with the fascinating name of Movement for Youths of the Presidential Majority (MYPM). Apparently, president Biya's wife had also become the target of several youth organisations, the most popular of them known as Jeunesses Actives pour Chantal Biya (JACHABI).⁸ These movements proliferated by the day and it was not possible for me to establish their exact number, members and objectives. But I had a feeling there was something deeply sinister about the emergence of countless youth organisations particularly during the past five years. Some of these new groups were created by former Presby members disappointed with the leadership of Presby. An attempt by some youths to create a counter-organisation to Presby with the objective of supporting prominent opposition leaders was discouraged. Nevertheless, many of the youth organisations were modelled on the objectives of Presby. Their strategic mission was to harness a group of disaffected and marginalized youths for tributary purposes. This kind of mobilization is characteristic of patrimonial states where patron-client networks are deeply entrenched, thus constituting the mainstream order of everyday politics. Their practices range from what Mbembe (1992) has termed 'illicit cohabitation' to collaboration and in some cases outright rebellion against the system. Cruise O'Brien (1996) observes that groups of this nature tend to harbour predators as well as heroes and victims. And it seems to me that Presby represents an archetype of such groups, and therefore needs critical examination.

Presby emerged from a defunct group known as Auto-defense⁹, created in the early 90s by a former rector of the University of Yaounde, Prof. Jean Messi. Messi's Auto-defense was an ethnic militia, created to protect Beti interests on campus and to counter the activities of pro-democracy student movements such as the Parlement¹⁰. Its membership con-

sisted of students, thugs and para-military persons who tracked down, intimidated and brutalised pro-democracy activists. By the mid 1990s, when tensions over political liberalisation had dwindled, and Auto-defense had become less popular or useful, its members transformed it from an ethnic militia to an open movement with the intention of attracting more membership and attention from the Biya government. Its transformation was slow and it took several years before it became popular as a youth movement with national pretensions. Its objective was no longer to counter the struggle for democracy among youth, but to promote the political ideals of Mr. Biya as outlined in his book, *Communal Liberalism* (1985). Membership was also opened to all interested persons and quite interestingly some members were over 40 years but aligned themselves with the category of youth. Today, Presby is the foremost mass youth organisation and claims to represent the interests of all young Cameroonian citizens.

According to statistics that could not be verified, its national membership (as of 2001) was 120,000 including 7900 office-holders.¹¹ During my research in 2002, I established that the group had not yet held any elections to legitimize its national leadership. It is in this light that its president, Philomen Ntyam Ntyam, is accused of being a self-imposed leader, although little can be done about it. Thanks to his leadership of Presby, he was appointed by President Paul Biya as a member of the Central Committee of the ruling Cameroon People's Democratic Movement (CPDM). Apparently this status seems to have granted him some kind of 'official' immunity as the case is with most members of the Central Committee of the CPDM. This is to say, they can elude government enquiry into any allegations of undemocratic or corrupt activity. For instance, some members of Presby in Yaounde alleged that Mr. Ntyam Ntyam had misused Presby funds during his frequent trips to Europe (Germany in particular) where he claimed to have established international branches of the association, but until today, no enquiry has been carried out and it is unlikely anything would be done in this regard.

Thus, by the end of the decade, Presby had successfully established itself as a national organisation, with branches in almost all the provinces and divisions in the country. Although it claimed to be apolitical (that is to say, it did not profess allegiance to any political party), in reality the organisation was affiliated with the ruling party. In the recent past, there were serious disputes between leaders of Presby and the youth wing of the ruling party, the YCPDM in Kumba, a city in the South West Province, and according to newspaper reports, most government elites tended to favour Presby.¹² It is not certain if these disputes have been resolved,

but this particular episode made it clear that Presby was not 'apolitical' as it claimed in its flyers. It still does not have a national Constitution and interestingly, there was no head office during the period of my research and I was unsuccessful despite several attempts to get hold of the national president at his home in Olezoa, Yaounde. Members of the organisation were expected sooner or later, to procure CPDM membership cards and paraphernalia. The organisation's general objective was to support President Biya and lobby government funds and positions for its members. Influential members of government were also reported to have recruited Presby officials to campaign for the CPDM and in some cases, were entrusted with the inauspicious tasks of destabilising the activities of opposition parties and to vandalise opponents of the government.¹³ The organisation also enjoyed extensive support and patronage from CPDM elites nation-wide. A government elite in the South West Province for example, was alleged to have bought about 1,000 Presby membership cards for distribution among youths who had difficulties completing their registration formalities.

It was against this background that I gained a deeper understanding of the ideas and perspectives of Presby members regarding citizenship. In general, most of them suggested that they were already members (or aspirants depending on their level of 'integration' in the association) of a privileged class of citizens. In popular terms, they saw themselves as the 'true' leaders of tomorrow, owing to their grooming through various networks of patronage. Some of them gave the impression that transition into adulthood for them was simply a smooth process. Most of those I interviewed asserted a narrative which emphasised the economic and social benefits they had gained from the state. Individuals who held such opinions were in the main, students of the *Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature* (ENAM) – one of the most prestigious schools in the country where civil administrators were trained. In general, students in state-run professional schools gave the impression that they would encounter no problem in getting employment in the civil service upon completion of their programmes.

Presby members suggested that they enjoyed certain rights and benefits from the state, and that they also observed their duties to the state and its institutions. With reference to the latter point, Presby members claimed that they were in many respects, the 'best' citizens owing to their passionate support for Mr. Biya, who was the 'incarnation' of the state in Cameroon. In return, they expected jobs, and other sinecure associated with the patrimonial state. Those who were new to the organisation ex-

pressed profound enthusiasm and expected that with time, they would eventually gain access to jobs or entry into prestigious public schools.

I should emphasise that I am not interested in whether individual members believed in the objectives or ideals of the association, but rather, I conceive of their participation as performative acts. In this regard quite a number of them expressed their association with Presby in instrumental terms, but were careful not to convey this view in public. Many were encouraged to join the association after having heard that it was easier to get a job in the civil service by joining the organisation. Examples of such incentives are many but in reality, elusive. During a trip to the Bui Division in the North West Province in September 2001, Penandjo Roger, national coordinator of the Presby mission, was reported to have promised 'government favours' to youths of the division who joined the organisation. He pointed to the recent appointments of two Bui elites; one as Minister of Transport and the other as Director of Security at the presidency in Yaounde, as indicators of President Biya's favour to those who showed allegiance to him and the ruling party. During this trip, Penandjo also presented 30 scholarship application 'forms' (not awards) for study in Bangladesh to Presby members who had a minimum qualification of the Advanced Level Certificate. He then concluded his speech by asserting 'that it's only when you join Presby that you can have these opportunities.'¹⁴ Another example was President Biya's Youth Day speech of 10 February 2002 in which he suggested to have facilitated the 'full integration' of 1,700 previously part-time primary school teachers into the public service. He also hinted that more of such initiatives will be negotiated in the future. In a country where the government is still the principal employer, one can understand the intense euphoria such statements tend to provoke among a largely unemployed youth population.

These 'performative utterances' created the illusion that all Presby members would benefit from the organisation but the reality was that many members were disappointed with the unfulfilled promises of the organisation and the Biya regime in general. While some members considered the idea of quitting, others resorted to crime as an exit option. Some members went as far as using the organisation's name to extort money from elites and businessmen. The case of Charles Esseme was particularly infamous. Esseme was the Provincial Secretary of Presby for the South West Province and was reported to have extorted money from parastatals in the province such as the Cameroon Development Corporation (CDC), and the South West Development Authority (SOWEDA). He was also accused of having threatened some state employees with puni-

tive transfers in return for huge sums of money (cf. Jua 2003:30-1). These kinds of practices might become widespread since competition for fewer and fewer resources is getting tighter by the day. The proliferation of groups such as Presby and individuals like Esseme tend to reinforce the intricate networks that have contributed to the criminalization of the state in Africa (cf. Bayart et al 1999) as well as the instrumentalization of disorder (Chabal and Daloz 1999).

Self-made Citizens

The second category of persons I identified consisted of individuals who were not particularly interested in party politics. They were neither members of Presby nor any of the groups that advocated support to government elites or President Biya in particular. These individuals were in the main, members of cultural groups and other associations that could be labelled 'self-help' associations. In most cases, these individuals did not see themselves as excluded from the benefits or privileges of citizenship. Many of them, indeed claimed to have benefited from the state in various ways. According to one insightful informant, one did not necessarily need to be a member of the CPDM or its related organisations to enjoy the 'favours' of the state. One could be the nephew, niece, cousin, far kin or just a friend of an influential member of the ruling party, and would use these networks to negotiate state favours. In fact, some government elites, it was alleged, measured the degree of their success or 'inner status' within the party and state bureaucracy by the number of kins-people and friends they had helped as a result of their strategic location with the nexus of power. This claim ties in with the concept of 'ethnic barons' who tend to play the role of brokers between the central government and their ethnic groups or regions.

This second category includes two principal kinds of individuals. First, those who dismissed the relevance of direct relatedness to the ruling party and other dubious organisations as key routes through which they could benefit from state 'favours'. Second, those who made use of a combination of horizontal networks, including the state to achieve their own private ends. Individuals of this category tended to define themselves as citizens in so far as they had the freedom and means to carry out any activities that enhanced their goals, particularly that of becoming recognised as 'adults'. By this, they meant the need to find employment, marry, raise a family and become 'responsible' members of society. These constituted in the main what many informants referred to as the 'goals of life'. The goals of life included a vast, almost inexhaustible set of ideals

towards which many individuals aspired but as noted above, there were certain common principles. Perhaps I should note that most of my interviewees indicated that they had failed to attain their 'goals' such as negotiating entry into prestigious professional schools, or finding a job in the private sector. In the following paragraphs, I will examine the cases of two young informants whom I think represent the variety of persons in this category.

Carlson Ayuk (pseudonym) was a young man of 28, and lived in the overcrowded student neighbourhood of Bonamoussadi, Yaounde. He was a graduate of the Ecole Normale Supérieure (ENS) at Bambili (a professional School of the University of Yaounde I, which specializes in the training of secondary school teachers). He was also the oldest child in a family of seven and still depended on the meagre salary of his father, a head teacher in a remote border village of Takamanda in the South West Province. Two of his siblings were students at the Universities of Buea and Dschang respectively and also depended on their father for their major needs. Their mother was a trader and also did a bit of gardening.

Every year, the ENS like all the other professional schools, organises public examinations, known in Cameroon as 'concours'. The objective is to recruit about 80 candidates into each academic department. They are trained and deployed in the service of the government. In some of these professional schools such as the ENS, private persons can be admitted but will not be employed by the state after completion of their studies. Every year, tens of thousands write these competitive exams with the primary objective of securing a position in the government's list of the 'chosen few'. Unfortunately, many candidates do not succeed, but some are given the opportunity to enrol as private candidates (as opposed to the government's candidates). Carlson was one of those who succeeded to enrol as a private candidate in 1995. Like many others, he had nursed the ambition that upon entry into ENS, he would write the 1996 session of the competitive exams in order to rise a step forward, that is, gain entry into the government's list. But he wrote the exams and still failed. I should also point out that the selection process is fraught with terrifying fraud. Membership to the CPDM or the Presby and similar organisations becomes extremely useful at this juncture. Those who do not have party cards (or visible connections) as evidence of their commitment to Biya's version of 'advanced' democracy have to look for alternative means to attain the same objective, such as bribing their way through. In most cases, people combine both methods in view of the fact that competition is remarkably stiff.

Carlson graduated in 1998 as a private candidate after having exhausted every possible means to get his name into the government's 'list'. He was deeply disappointed because although he had graduated as the best student in his class, this did not count in the eyes of government authorities. He would have preferred to search for a job, but his father encouraged him to apply to the Higher National Teachers' Training School in Yaounde. Carlson told me he would have succeeded if he had fulfilled the request of a key member of the selection committee who demanded \$1000 as bribe. He also claimed to have written a series of competitive exams but had not succeeded in any. When I interviewed Carlson, he had a part time job as an English teacher for a couple of French-speaking pupils but this could only pay for his transportation around the city. He was deeply anxious about his future and his prospects of becoming an adult in the eyes of his parents and his extended family.

Julienne is the subject of my second case. She was 23 and a drop out from the University of Yaounde. She claimed that she had been sexually harassed by one of her professors, and after unsuccessful attempts to seek justice, she decided to leave the university. But all was not lost for her. She wrote the entrance examination into the Institut National de Jeunesse et de Sport (INJS) and with 'supplementary' help from her uncle who was a prominent member of the CPDM in the South West Province, her place in the prestigious school was guaranteed. When she graduated, she was posted to teach physical education in one of the government secondary schools in Buea. Although Julienne was a beneficiary of 'state favour', she was however critical of the regime, partly because she had many friends whom she claimed, had better qualifications than she did, but were unemployed and very poor. She also claimed to know of many Presby members who had failed to get a job or to make it to government professional schools. Some of them, she told me, had also failed in their business ventures because of high taxes.

Marginal Citizens and the 'Exit Option'

The last category was made of individuals who claimed their rights as young citizens had not only been abused by the state, but completely eroded. Many youths insisted they felt betrayed by the Biya government and there was no prospect of them ever becoming 'proper' citizens in Cameroon. This was particularly true of my informants in Buea who suggested that as Anglophones, they would never be treated as equals with their Francophone counterparts in a Francophone-dominated country. Piet Konings (2003) has recorded similar feelings of disillusionment among

members of the Southern Cameroons Youth League (SCYL) whose response to marginalisation is armed struggle against the government of Cameroon and the establishment of a separate Anglophone polity. So, how is the current generation of African youths reacting to their growing marginalisation (cf. Konings 2003:1)? There is no single answer to a question of this nature, but it should be emphasised that youths' responses have been multiple and diverse. Responses range from various forms of resistance to diverse modes of seeking access to the state (conformity). However, I am interested particularly in the option of 'migration' which has become extremely popular although unattainable among the bulk of youth in West Africa.

Travelling abroad for many youths in West Africa has become associated with emancipation, if not, a mode of self-affirmation (cf. Timera 2001). And although youths have different purposes and understanding to this activity, it has been subsumed under the concept of *falling bush*. Apparently, this pidgin phrase borrows from indigenous notions of tedious and dangerous expeditions into the *black bush* (cf. Argenti 1998). In popular parlance, the black bush refers to a 'forest' far away from human settlement. It is a jungle of abundance par excellence, attractive to the daring but inherently hazardous. It is also a no-man's territory, characterised by the wild, the unseen and mysterious entities. It is also a strategic setting for many heroic fables. In the coastal and grassfields areas of Cameroon, the black bush is the most suitable area to go in search of game, wild fruits, timber, medicines and so on. In ancient times the black bush was more or less the exclusive domain of herbalists and traditional doctors but today, women venture into these bushes and some even practice farming there. To *fall bush* is synonymous to the notion of going to the black bush but suffused with a new meaning. In a way, one could claim that it is a modern expression of the 'black bush' legacy dominated instead by the young, not the holders of arcane knowledge as it were. Precisely, Europe and North America have become the imagined new 'black bushes' where many youths would do anything possible to explore its mysteries of superabundance, notwithstanding the risks involved.¹⁵ In fact, risk-taking has become a marker of youth mingled with heroism (France 2000).

Those who succeed to migrate are known as 'bush fallers'. I did not interview any bush fallers since most of them are still in the *bush*, and some might never return. However, it would be interesting to conduct a study among these so-called *bush fallers* in order to explore their notions of success, self-actualization and citizenship. One of the dramatic cases I

recorded during my research was about a young man named Tom (pseudonym). He was 30 when he left for Switzerland in June 2000. Prior to his departure, he worked as a security guard at Patron's Hotel in Bamenda. Tom was also a holder of a bachelor's degree in environmental science from the University of Buea. His story was recounted to me by his younger brother, a third year student at the University of Buea. In order to prepare for his journey, Tom received some money from their oldest sister who lived in Copenhagen. He immediately bribed for the instant production of a passport in Douala. Suspecting that formal application for a Swiss visa might not be fruitful, he instead bought his flight ticket and established some connections with two 'senior' custom officials. The idea was to go through the airport without being subjected to visa checks or any relevant bureaucratic procedures. He succeeded to bribe his way through with \$500 and thanks to his connection with some 'seniors', a custom official was assigned to accompany him right into the plane. Upon arrival in Switzerland, he destroyed his passport, or so it was claimed and applied for refugee status.

Apparently, several Cameroonians are reported to have travelled to Europe through similar channels and 90 percent of them seek refugee status in Europe. Little is known of the predicament of these youths after their arrival and no study has been conducted on this. In exceptional cases, one might get a newspaper or online article of the atrocities committed by or against some of these youths. On Thursday, 25 September 2003 for example, a young man of 27 of Cameroonian nationality, resident in Britain, threatened to burn himself alive following allegations that his application for refugee status in the UK had been rejected and that he was going to be deported. He was reported to have entered a Bradford courtroom holding a petrol container and a lighter. His clothes were also reported to be soaked with petrol. This incident attracted a huge crowd including the local police of Bradford together with firefighters. The stand off lasted more than five hours after which he was eventually convinced to give up his threat of suicide by a local priest¹⁶. It is not yet clear what the young man's motive was, but this incident revealed the desperate extent to which some young people would go to avoid deportation to Cameroon, a sign of failure and forced return from the 'bush'. It is claimed that this incident has inspired a new legislation in Britain which refuses entry to Cameroonian citizens on transit without UK visas. Previously, Cameroonians on transit through Britain did not require a transit visa but it seems the British government has taken pre-emptive measures against those who allegedly abuse their system.¹⁷

It is apparent that the realities of the global age have dawned on Cameroonians. The increase in communication and the unlimited opportunities promised and facilitated by new communication technologies, have afforded great expectations of unimaginable proportions to many young Cameroonians. The introduction of the American Visa Lottery popularly known as the DV has also added renewed impetus to the fascination of 'falling bush'. Since 1994, the American government has promised to grant 50,000 Green Cards to citizens of countries with 'low rates of immigration to the US' on an annual basis. Although the competition does not discriminate on the basis of race or socio-economic status, it is apparent that most of its recent winners are young adults and African¹⁸. Thus, the DV programme has offered many Cameroonian youths a chance to gamble with their citizenship. In 2002, 775 Cameroonians were granted the opportunity to migrate to the US as permanent residents. This probably included people already living in the US or elsewhere in the world. But the number fell to 675 in 2003 and has reached an all time high as disclosed by the DV 2004 results whereby 1,531 Cameroonians won. In the survey I conducted in Buea and Yaounde, 75 percent of the respondents aspired to leave Cameroon for Europe and the US if granted the opportunity. Thus, one can see the kinds of expectations generated among youth by programmes such as the Diversity Visas and the attractions of the West broadcast on satellite television and the internet.

Table I: Table Showing Number of DVs Granted to Selected West African Countries (2002–2004)

Country/Year	2002	2003	2004
Cameroon	775	675	1,531
Nigeria	6,049	5,989	7,145
Ghana	6,531	6,333	7,040
Gabon	18	20	14
Chad	19	45	41
Senegal	379	199	269

With the advent of the internet and cell phones, youths in the major cities of Cameroon have demonstrated deep interest and capacity to make use of these technologies, as a mode of escaping the 'emptiness' of national

citizenship. But for the bulk of Cameroonian youths, access to the internet is extremely limited and still expensive¹⁹ (see for instance Facer and Furlong's (2001) article for similar experiences of British youths at the margins of the information revolution). Today, young people in Cameroon are known to have negotiated marriages over the internet and the numbers seem to be on the increase (also see Jua 2003 on internet dating in Cameroon). During a brief visit in January 2002 to Douala, the economic capital of Cameroon, I visited an internet cafe where the managers whom I had known for a couple of years, recounted to me their recent success in finding a Moroccan husband for a customer named Alima (pseudonym). Alima was reported to have travelled to Morocco a few days before my visit. Her perceived 'success' spurred more youths in Alima's neighbourhood to take a chance in the vast possibilities of 'arranged marriage' over the internet. And for this, the managers of the internet cafe were extremely happy for the sudden boom in their business. One of the excited customers whom I interviewed expressed her opinion about this new venture as follows:

we have no future in this country. Everything revolves around corruption and for those of us who have no godfathers, or godmothers, our hope lies beyond the borders of this country. Since graduation from Yaounde, I've not been able to find a job or even get a husband. Young men in this country are not rich enough to think of marriage. Most of them are interested in cohabiting and deceiving young girls. I wouldn't fall for their tricks so I'm here to search for opportunities out there. (Interviewed in Douala, Jan. 15 2002)

The quest for such 'opportunities out there' has also inspired the emergence of fraudulent networks which claim to facilitate the acquisition of visas and travel documents at a fee. Some of these networks operate as NGOs with dubious mission statements. There are countless stories circulating in Cameroon of NGOs that extorted money from desperate youths in their attempt to procure travel documents. Most of these facilitators are adepts of *feymanía* (cf. Malaquais 2001), and their practices are reminiscent of 419 scams that Nigerians and increasingly, Cameroonians are infamous for (also see Apter 1999 for more on Nigerian scams). Con men have become the new icons of ostentatious consumption and seem to parallel the status of well-known Congolese members of the *Société d'ambianceurs et des personnes élégantes*-SAPE (cf. Gondola 1999). Con men (also known as feymen) in Douala are particularly notorious in the spheres of passport production, the issuing of fake visas and the processing of bank statements. By engaging in such practices, the Comaroffs

have argued, these youths have successfully established 'a counter-nation with its own illegal economies of ways and means, its own spaces of production and recreation, its own parodic patriotism' (Comaroff and Comaroff 2001:24).

It is apparent from the above narratives that some youths in Cameroon have created not only a counter-nation of criminality, but real and conceptual spaces within which they can act out their dreams and desire for full citizenship, denied them by the postcolonial pseudo-welfare state. So far, the most popular means are: gambling for the American Diversity Visa lottery and seeking refugee status in Europe. I suggest that these trends should be examined further to ascertain the ways in which new meanings of citizenship and fulfilment are reconstructed especially among migrant African youths in the West. Next, I will attempt to account for the differences exhibited by youth in their quest for full citizenship and self-actualisation.

Theorising Youth Transition in Cameroon

Evans and Furlong (1997) contend that sociological theories on youth transition have changed with the social and economic conditions of the era. Although their observations are based on studies of youth in Britain, I maintain that these views have implications for a general understanding of theories of youth, particularly in Africa. They argue that in the 1960s, the dominant metaphor for explaining youth transitions was that of filling society's niches (Evans and Furlong 1997:17). This framework was couched within functionalist and developmental perspectives of that era. By the 1980s, the dominant metaphor was that of trajectory, reflecting the structuralist influences of the period. The understanding behind life trajectory theory was that young peoples' transition was a function of social forces. In other words, it meant that 'transitions were largely outside the control of individual social actors' (1997:18). In the 1990s, navigation emerged as the dominant metaphor. Young actors were perceived metaphorically as 'navigating perilous waters' and 'negotiating their way' through a sea of 'manufactured uncertainty' (cf. Evans and Furlong 1997:18). Apparently, this has remained the dominant framework until today albeit, with minor modifications (see de Boeck and Honwana 2000, on the cubic model). I will attempt an assessment of the relevance of the metaphor of navigation in the paragraphs below.

Granting the above qualification, the question at stake is: why do individuals choose a specific trajectory over another? First, it should be pointed out that social actors differ in their motives and ambitions and that these

are in turn, structured by other factors such as kinship, educational level, and gender. Furthermore, I argue that young peoples' motives and capacities to 'navigate' are shaped but not necessarily determined by the differential endowment of social and material capital at their disposal. As observed in our cases above, there were individuals who enjoyed the patronage of the status quo, and while several Presby members were determined to see the continuity of this system, others like Julienne, could not contain their disillusionment despite her apparent gain from it. In case two above, Julienne is the ideal example of those still filling society's 'niches' while others like Carlson navigate to no avail. Carlson did not have the financial strength to bribe his way into prestigious professional schools. His level of dependence on his parents was extreme to the extent that he had to compete for scarce resources with his siblings. His is a case where brilliance and effort are ditched in preference for mediocrity despite popular outcry. Someone might suggest that if he were a member of Presby or a related organisation, he would have navigated beyond his actual capacity. But then, how many Presby members made it? Moreover there is an aspect of morality play. While some social actors owe their actions to their conscience and numerous forms of accountability, others have no space for such 'illusions' in their world of play. However, some scholars have argued that virtue and morality should be taken into account, if we are to gain a full view of the complexities of social action in everyday interaction (cf. Lambek 2000, 2002; Myhre 1998).

Despite the apparent disillusionment among many young people, it should be underscored that a significant number of those interviewed still aspired to work in the civil service and for different reasons. But it could be asked what these individuals stood to profit from service to the state? Reasons range from the quest to earn a simple source of livelihood to the search for power and its gratifications. In this connection, Nyamnjoh's observation on corruption in Cameroon is worthy of mention. He contends that 'to many people in or seeking high office, Cameroon is little more than a farm tended by God but harvested by man... Everyone is doing it at his own level, from top to bottom – the only difference being that those at the top have more to steal from...' (Nyamnjoh 1999:111–12). Hence, the continuous reference to state resources as the 'national cake' that has to be shared among different ethnic groups or regions. Youths who successfully bribed their way into the 'grandes ecoles' (government professional schools), were often heard expressing intentions of recovering their money a hundred fold upon accession into the civil service - because as it were, 'a goat eats where it is tethered.' Hence, despite the

fact that 'corruption bolts every door...wherever you may need a legitimate service²⁰', the practice seems to be growing in leaps and bounds with little prospect of abating.²¹ Youth associations such as Presby thrive precisely on this kind of patrimonial system. According to Bourdieu, individuals of this orientation become 'instruments which contribute to the reproduction of the social world by producing immediate adherence to the world, seen as self-evident and undisputed, of which they are the product and of which they reproduce the structures in a transformed form' (Bourdieu 1977:164).

The second reason that accounts for differential capacities for navigation, is that despite themselves, not all youths have access to the privileges of the patrimonial state even if they desired to. Many youths felt excluded from the endowments of citizenship in Cameroon. This sense of exclusion was particularly strong among Anglophone youths who in the words of Piet Konings felt more 'marginalised than their Francophone counterparts because of the allegedly second-class citizenship of Anglophones in the post-colonial Francophone-dominated state' (Konings 2003:2). This was confirmed by my survey in which 80 percent of Anglophone youths aspired for a return to a federal system that had prevailed in Cameroon in the 1960s. Their provisional choices involved among other things, the search for employment in the private sector, or migration to 'bush'. But as already highlighted, the option of migrating to the West is limited to a privileged few and some do this at profound costs. This corroborates the contention that 'modernity and globalization are bazaars to which many are attracted, but few are rewarded or given clear-cut choices' (Nyamnjoh 2000:11). This notwithstanding, continuous economic misery²² has 'pushed many Cameroonians, the youth in particular, to actively seek association with whiteness as a way out of their individual and collective predicament' (Nyamnjoh and Page 2002:632). Hence, programmes such as the American DV lottery will continue to inspire or dampen the aspirations of the most dispossessed and under-privileged.

Nevertheless, many will continue to aspire by invoking emerging promises of 'prosperity gospel' and Pentecostalism as exit options from their misery (cf. Comaroff and Comaroff 1999 for parallels in post-apartheid South Africa and Meyer 1999 for Pentecostalism in Ghana). Besides Pentecostalist expectations, some social actors have already established what Michael Walzer has termed 'associative democracy' (cf. Walzer 1991) arising from horizontal networking among members of civil society. In other regions of Cameroon, like the grassfields, people have balanced the struggle for citizenship with their status as subjects under powerful tradi-

tional rulers. In my survey for instance, 80 percent of the respondents indicated that they were members of ethnic-oriented youth associations. They also underscored the point that membership to these organisations was *very significant* because it provided them with a sense of identity, of belonging and mutual support, particularly in times of crisis. This rationalisation was prevalent among youths living away from their homes and parents.

Conclusion

I have argued in this paper that youth transition in Cameroon is structured although not necessarily determined by a plethora of factors. It is evident that young people in Cameroon have responded or 'navigated' differentially in the context of what Jua (2003) has termed, a 'crisis ridden economy'. Youth choices for transition have ranged from conformity with the system to overt forms of resistance such as the threat of armed struggle against the state by secessionist youths (cf. Konings 2003).

This notwithstanding, I also argued that young people's perception of citizenship and its craving for fulfilment have been influenced significantly by the introduction of new communication technologies and programmes such as the American DV. By means of cases studies, I have demonstrated the various trajectories embarked upon by youths from different socio-economic and political backgrounds. In case one, a youth is determined to get employment in the civil service but his attempts are continuously frustrated by the corruption of government officials. Another youth chooses to travel to Europe under very dubious circumstances, ostensibly aided by unscrupulous government functionaries. There are also individuals who aspire to membership in Presby as their 'exit option' but, as already highlighted, the promises of Presby and its leading officials have increasingly been negated as success is reserved for an extremely small number of people. Thus many youths still suffer social exclusion and exploitation and in some contexts, are treated as a 'source of surplus value' (cf. Comaroff and Comaroff 2001:46) by other youth predators in collaboration with the state.

My paper therefore makes a case for the need to explore the contexts in which youths' aspirations for transition are structured by national conditions. It validates the argument that citizenship rights are only formal (Barbalet 1988:2) and that in most cases, they are elusive. Furthermore, it examines the ways in which the status quo is reproduced through the recruitment of young clients into state-sponsored movements such as Presby.

This paper also points to certain gaps in our knowledge about the on-going re-definitions of citizenship in the global age. What does citizenship mean to migrant African youths in diasporic communities in Europe and North America? Similarly, what does citizenship mean to the bulk of young people in Cameroon whose transition into adulthood is more or less, permanently extended? Some scholars are already talking of 'global citizenship', and it is doubtful to what extent this is tenable for a majority of young people who feel marginalised and dispossessed. It appears to me that more research on youth and citizenship is needed to understand on-going shifts in the meaning of citizenship. The concept of global citizenship seems to mask the vast inequalities that characterise the lives of many young people across the world. Perhaps, an alternative research agenda would be to investigate the ways in which young people subvert or undermine citizenship in preference of new forms of identities.

Notes

1. I wish to thank the Africa Programme of the SSRC for providing the necessary funds for this research. I am also indebted to many colleagues who read an earlier draft of this paper and made useful comments. In particular, I wish to express gratitude to Ron Kassimir, Alcinda Honwana, Francis Nyamnjoh, Nantang Jua, Lilian Ndangam and Owen Sichone for their insightful comments.
2. This particular claim has been reiterated quite forcefully throughout President Biya's leadership. The CIA also notes this when it states that in Cameroon 'political power remains firmly in the hands of an ethnic oligarchy' (cf. <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/cm.html>). Also see *Le Messenger* No. 004, of Thursday 11 September 2003 in which the following facts are stated as illustrations of Beti hegemony in Cameroon. Out of 32 key ministers, 14 of them are from Biya's ethnic group. Of the six state-appointed university presidents (rectors), 3 are from the above-named ethnic group. Of the 58 divisional prefects in Cameroon, 24 are from the same ethnic group, out of 24 generals, 15 share the same ethnic origin and of 21 ambassadors, 18 come from the same group, etc. Also see <http://www.wagne.net/messenger/messenger/2003/10/1572/cameroun.htm>, the online edition of *Le Messenger* of 15 October 2003 for similar allegations.
3. *Auto-defense* or Committee for Self-Defence was an exclusively Beti militia charged with the task of safeguarding Beti interests at the University of Yaounde in particular and Yaounde in general. I have opted to maintain the French name of *Auto-defense* instead of the translated equivalent. *Parlement* on the other hand, as implied by its name consisted of students who demanded democratic reform. Membership of the organisation was made up principally of students from the Bamileke ethnic group and the English-speaking provinces.

They constituted what is popularly known in Cameroon as the AngloBami alliance. Also see Konings (2003) for details.

- 4 In the presidential elections of 1992, the incumbent, Paul Biya won 39.976 of the votes while the opposition candidates put together scored a total of 60.024, 'showing that even according to official statistics, the majority of the electorate wanted a change of president' (Nyamnjoh 1999:103).
- 5 Cf. Online edition of *Le Messenger*, 19 September 2003. [Http://www.wagne.net/messenger](http://www.wagne.net/messenger) accessed on 24 September 2003. Cardinal Tumi, who is also the Archbishop of Douala, maintained that:

'Partout en Afrique, la cause de la guerre civile que personne ne souhaite de gaité de coeur, est toujours politique. La même cause produit chaque fois les mêmes effets. Une guerre civile est aussi possible au Cameroun parce que les injustices ont atteint le seuil de la tolérance.'
6. The World Fact Book: <http://www.politinfo/infodesk/print/cm.html> accessed on 27 September 2003.
7. Ironically, *presby* in the English language stands for 'old age' or elder. One would therefore expect an elder or an old person to conduct himself/herself with dignity – drawing from his/her experiences in life (wisdom). One could therefore contrast the actions of Presby members with the meaning and implications of presby.
8. JACHABI was launched at the Hilton Hotel in Yaounde under the auspices of Mrs Chantal Biya, wife of Cameroon's president.
9. I have already highlighted the role of Auto-defense as a student militia which operated on the campus of the University of Yaounde during the early 1990s.
10. The *Parlement* or Parliament of Students was a well-organised group of students at the university of Yaounde advocating democratic transformation in the country. According to Konings (2003) many Anglophone members of the defunct Parlement eventually came together and formed the Southern Cameroons' Youth League (SCYL) in May 1995.
11. *The Herald*, No. 1125, Wednesday 24-25 October 2001. Pg. 4
12. See for instance Charles Taku's article: 'PRESBY and the Seeds of Genocide' in *The Post* No. 0249 of Friday, February 23, 2001 pg. 8. In this article, Charles Taku expresses his fear for the growing popularity of Presby, particularly as an instrument of political violence. He wonders aloud why the Presidential couple sidelines the "YCPDM in preference for this group [PRESBY] that legally does not belong to any of the political structures of the CPDM...?'
13. This is reminiscent of the organisation in the early 1990s when it operated as Auto-defense. Presby members were reported to have brutalised participants at an SDF rally that took place in Yaounde, prior to the Franco-African Summit that was held in Yaounde in January 2001. See *The Post*, January 19, 2001 pg. 3 for details. This incident was noticed particularly because Presby's acts of impunity were carried out in the presence of government security forces who stood by and watched without any intervention. It was also reported

that the governor of the South West Province had instructed Presby members to combat (through any means possible) the activities of the Southern Cameroons National Council (SCNC), a political movement advocating the secession of the two English-speaking provinces from Cameroon.

14. See *The Herald* No. 1103 of Monday September 2001, pg.3.
15. See for instance the recent news story on BBC News Online which reported the horrific death of 70 Africans (men, women and children) trying to enter Europe illegally from Libya. The migrants died of hunger and thirst after their boat broke down and drifted at sea for at least 10 days before it was spotted by an Italian ship. See <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/europe/3205974.stm> for details.
16. Cf. <http://www.groups.yahoo.com/group/camnetwork/message/55238> accessed on 27 September 2003.
17. See <http://www.groups.yahoo.com/group/camnetwork/message/55647> Accessed on 16 October 2003.
18. See Appendix I, which shows the number of DVs granted to Africans for the 2004 lottery.
19. Perhaps, it is important to point out that the American government has recently changed the format for submission of DV applications. At the moment, only electronic submissions are permitted, a move that would have serious repercussions on many youths in developing countries who do not have access to the internet.
20. Quoted from Cameroon Bishop's Conference on Justice and Peace held in Mbalmayo, January 1997.
21. It should also be pointed out that Transparency International ranked Cameroon twice in sequence as the most corrupt country in the world (1998 and 1999). In 2003, Cameroon was ranked 124 out of 133 countries, indicating that although some progress has been made, corruption is still endemic in the country. (Cf. http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2003/2003.10..07.cpi.en.html, accessed on 19 October 2003.
22. Cardinal Tumi argues that in Cameroon, people suffer from misery due to the greed of the elite few. He makes a strong distinction between poverty and misery, arguing that the latter is the product of human action. 'Au Cameroun, nous luttons, mais non pas contre la pauvreté, mais contre la misère' (cf. open Letter to Minister of Communication).

References

- Apter, A., 1999, 'IBB = 419: Nigerian Democracy and the Politics of Illusion' In John Comaroff and Jean Comaroff (eds.), *Civil Society and the Political imagination in Africa: Critical Perspectives*, Chicago: Chicago University Press.
- Argenti, N., 1998, 'Air Youth: Performance, Violence and the State in Cameroon', *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 4: 753-781.
- Barbalet, J. M., 1988, *Citizenship: Rights, Struggle and Class Inequality*, Milton Keynes: Open University Press.

- Bayart, J-F. et al., 1999, *The Criminalization of the State in Africa*, London: James Currey.
- Boeck, F. D., and A. Honwana, 2000, 'Enfant, Jeunes et politique'. *Politique Africaine* 80: 5-110.
- Bourdieu, P., 1977, *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bratton, M. and Van de Valle, Nicolas, 1997, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transition in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Caputo, V., 1995, 'Anthropology's silent "others": a consideration of some conceptual and methodological issues for the study of youth and children's cultures,' In Amit-Talai and H. Wulff (eds.), *Youth Cultures. A Cross-cultural Perspective*, London: Routledge.
- Chabal, P. and Daloz, J-P, 1999, *Africa Works: Disorder as political instrument*, James Currey, Oxford.
- Comaroff J., and Comaroff J. L. 1999, 'Occult Economies and the violence of Abstraction: Notes from the South African Postcolony' *American Ethnologist* 26 (2) 279-303.
- Comaroff, Jean and J. Comaroff, 2001, 'Reflections on Youth: From the Past to the Postcolony,' Mimeo.
- Cruise O'Brien, D., 1996, 'A Lost Generation? Youth Identity and State Decay in West Africa' In Richard Werbner and Terence Ranger (eds.) *Postcolonial Identities in Africa*, London: Zed Books Ltd.
- Diouf, Mamadou, 2003, 'Engaging Postcolonial Cultures: African Youth and Public Space' *African Studies Review*, 46 (2).
- Durham, Deborah, 2000, 'Youth and the social imagination in Africa: Introduction to Parts 1 and 2,' *Anthropological Quarterly*, 73 (3): 113-120.
- Evans, K., and Furlong, Andy, 1997, 'Metaphors of youth transitions: niches, pathways, trajectories or navigations,' In John Bynner et al (eds.) *Youth, Citizenship and Social Change in a European Context*, Aldershot: Ashgate.
- Facer, K., and Furlong, Ruth, 2001, 'Beyond the Myth of the "cyberkid": Young People at the Margins of the Information Revolution,' *Journal of Youth Studies*, 4 (4): 451-469.
- Fokwang, J., 1999, 'African Youth, Competing Cultures and the Future of Peace,' In *South-South Journal of Culture and Development*, 1 (1): 46-65.
- France, A., 2000. 'Towards a Sociological Understanding of Youth and their Risk-taking' *Journal of Youth Studies*, 3 (3): 317-331.
- Furlong, A., 2000, 'Introduction: Youth in a Changing World,' *International Social Science Journal*, 164: 129-134.
- Gondola, C, 1999, 'Dream and Drama: the Search for Elegance Among Congolese Youth,' *African Studies Review*, 42 (1): 23-48.
- Jones, G., and C. Wallace, 1992, *Youth, Family and Citizenship*, Buckingham: Open University Press.

- Jua, N., 1993, 'State, Oil and Accumulation' In Peter Geschiere and Piet Konings (eds.), *Pathways to Accumulation in Cameroon*, Paris: Karthala.
- Jua, N. 2003, 'Differential Responses to Disappearing Transitional Pathways: Redefining Possibility among Cameroonian Youths,' *African Studies Review*, 46 (2): 13-36.
- Konings, P., 2002, 'University Students' Revolt, Ethnic Militia, and Violence During Political Liberalization in Cameroon.' *African Studies Review*, 45 (2): 179-204.
- Konings, P., 2003, 'Anglophone University Students and Anglophone Nationalist Struggles in Cameroon': <http://asc.leidenuniv.nl/pdf/conference24042003-konings.pdf>.
- Lambek, M., 2000, 'The Anthropology of Religion and the Quarrel Between Poetry and Philosophy' *Current Anthropology*, 41 (3): 43-55.
- Malaquais, D., 2001, *Anatomie d'une arnaque: feymen et feymanie au Cameroun*. CERI, No. 77.
- Mbaku, J. M., 2002, 'Cameroon's Stalled Transition to Democratic Governance: Lessons for Africa's New Democrats,' *African and Asian Studies*, 41 (3): 43-55.
- Mbembe, A., 1985, *Les Jeunes et L'Ordre Politique en Afrique Noire*, Paris: L'Harmattan.
- Mbembe, A., 1992, 'Provisional Notes on the Postcolony' *Africa* 62 (1): 3-36.
- Meyer, B., 1999, *Translating the Devil: Religion and Modernity Among the Ewe in Ghana*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Meyer, B., and Geschiere, Peter, 1999, *Globalization and Identity: Dialectics of Flow and Closure*, Oxford: Blackwell Publishers
- Myhre, K. C., 1998, 'The Anthropological Concept of Action and Its Problems: A 'new' approach based on Marcel Mauss and Aristotle' *Journal of the Anthropological Society of Oxford*, 29 (2) : 121-134.
- Nna, M., 2001, 'Le Paradigme de la minorité politique au Cameroun: stratégie d'intégration ou d'exclusion politiques de la jeunesse?' In: *Revue juridique et politique*, 55 (1): 25-37.
- Nyamnjoh, F. and Page, Ben. 2002, 'Whiteman Kontri and the Enduring Allure of Modernity Among Cameroon Youth.' *African Affairs*, 101: 607-634.
- Nyamnjoh, F. B., 1999, 'Cameroon: A Country United by Ethnic Ambition and Difference.' *African Affairs*, 98 (390): 101-118.
- Nyamnjoh, F. B., 2000, "'For Many Are Called But Few Are Chosen": Globalisation and Popular Disenchantment in Africa' in: *African Sociological Review*, 4 (2): 1-45.
- Nyamnjoh, F. B., 2002, "'A Child is One Person's Only in the Womb": Domestication, Agency and Subjectivity in the Cameroonian Grassfields' In: Richard Werbner (ed.), *Postcolonial Subjectivities in Africa*, London: Zed Book.
- Onana, J., 2000, 'Entrées en politique: voies promotionnelles de l'apprentissage et de l'insertion politiques "indigènes" dans l'État colonial au Cameroun – l'expérience de la Jeucafra' *Polis*, 7:89-111.
- Takougang, J., 2003, 'Nationalism, Democratisation, and Political Opportunism in Cameroon.' *Journal of Contemporary African Studies*, 21 (3): 427-445.

- Timera, M, 2001, 'Les migrations des jeunes Sahéliens: affirmation de soi et émancipation.' *Autrepart*, 18: 37-49.
- Urry, J., 1999, 'Citizen and Society', *Journal of World-Systems Research*, V (2): 311-324.
- Walzer, Michael, 1991, 'Social Breakdown: The Idea of Civil Society,' *Dissent*. 38 (2).
- Williamson, H, 1997, 'Youth Work and Citizenship' in: John Bynner et al (eds.) *Youth, Citizenship and Social Change in a European Context*, Aldershot: Ashgate.



Pratiques et logiques de l'épargne collective chez les migrants maliens et sénégalais en France

Seydi Ababacar Dieng*

Résumé: Les migrants maliens et sénégalais résidant en France ont créé et développé des structures collectives - tontines et associations. Ces structures constituent des réseaux communautaires de solidarité financière, économique et sociale. Elles reposent donc sur l'entraide et la solidarité qui sont les valeurs constitutives du fondement des sociétés africaines - basées sur la reconnaissance mutuelle et la réciprocité des relations. À l'instar des groupes dans les pays d'origine, ces structures regroupent souvent des migrants de situation sociale proche. L'existence et le fonctionnement de ces structures requièrent une assise financière solide et exigent la constitution d'une épargne collective. Celle-ci sert en effet, selon l'objectif spécifique à chaque structure, de moyen de protection sociale, d'instrument d'entraide entre les membres ou d'outil de développement économique et social des localités d'origine.

Abstract: Malian and Senegalese emigrants resident in France have set up and developed collective structures in the form of tontines and associations. As community networks of financial, economic and social solidarity, these structures are reinforced through mutual help and solidarity, the intrinsic values of African societies – based on mutual recognition and reciprocal relationships. Like the groups in the countries of origin, these structures often bring together closely-related emigrants. The existence and operation of these structures demand a strong financial base and the establishment of a collective savings scheme. Depending on the specific objective of each structure, the collective savings scheme serves as a means of social protection, mutual help among members, or as a mechanism for economic and social development of their local communities of origin.

* Docteur en économie, Centre Walras - Université Lyon 2.
E-mail: Ababacar.Dieng@ish-lyon.cnrs.fr.

Introduction

Les membres de chaque groupe peuvent avoir des intérêts en partie congruents et en partie conflictuels. Les actions fondées sur la loyauté au groupe peuvent entraîner, à certains égards, le sacrifice d'intérêts purement personnels, de même qu'elles peuvent procurer, à d'autres égards, une plus grande satisfaction de certains intérêts personnels. (...) L'association de comportements égoïstes et désintéressés est l'une des caractéristiques importantes de la loyauté au groupe, et l'on observe ce mélange dans toutes sortes de groupements, allant des relations familiales et de voisinage aux syndicats et aux groupes de pression économique. Amartya Sen, *Éthique et économie*, PUF, 1991.

La plupart des réflexions théoriques et des recommandations de politique économique et financière reposent sur l'hypothèse de rationalité des agents économiques. En matière financière, la rationalité des épargnants les conduit à raisonner en termes de coût-avantage, le motif de spéculation – c'est-à-dire le désir de profiter d'une connaissance meilleure que celle du marché en ce qui concerne l'évolution future du taux d'intérêt¹ – constituant un des éléments fondamentaux de cette rationalité. Or la pluralité des logiques à l'œuvre chez les migrants maliens et sénégalais, l'influence des spécificités culturelles et le rôle du groupe sont autant de facteurs qui interdisent de réduire les pratiques financières à un simple comportement d'arbitrage.

Les enquêtes menées tant auprès des migrants qu'auprès des établissements bancaires ont montré que l'épargne de spéculation ne semble pas être un mobile poursuivi par les migrants.² Trois autres

¹ La définition du taux d'intérêt est différente selon que l'on se situe dans la perspective néoclassique ou keynésienne. Chez les néoclassiques, le taux d'intérêt est le «prix» d'équilibre entre la demande de fonds d'investissement et le consentement à s'abstenir de consommations présentes. Or chez Keynes, le taux d'intérêt est le prix qui équilibre le désir de détention de richesse sous forme monétaire et la quantité de monnaie disponible. Voir le chapitre 13, la théorie générale du taux de l'intérêt, de l'ouvrage de J. M. Keynes (1936). *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Paris, Payot.

² Voir en particulier les travaux cités par P. Hugon (1996). «Incertitude, précarité et financement local», *Revue Tiers-Monde*, t. XXXVII, n° 145, janvier-mars, pp. 13-40. Adama Diaw (1993). «Les politiques de taux d'intérêt dans l'UEMOA», Thèse, Clermont-Ferrand. Les représentations africaines liées au taux d'intérêt ont particulièrement été étudiées par Jean-Michel Servet et Eveline Baumann. Voir notamment E. Baumann et J.-M. Servet (1997). «Proximité et risque financier en Afrique. Expériences Sénégalaises», Actes du Colloque: UREF, Réseau Entrepreneuriat,

mobiles sont en revanche essentiels.³ On distingue tout d'abord l'épargne de précaution, qui se justifie pleinement dans un contexte de précarisation croissante de la situation d'emploi d'un nombre de plus en plus élevé de migrants. On a ensuite «l'épargne projet», le projet pouvant être individuel ou collectif. On a enfin l'épargne que l'on peut qualifier de «maintien des solidarités sociales», qui se traduit par la participation à des projets de développement local dans le pays d'origine, et/ou par des transferts vers le pays d'origine.

Il importe ici de bien tenir compte des obligations vis-à-vis de la famille qui sont un élément central de la cohésion sociale. Il s'agit tout d'abord de maintenir sa place et son statut social au sein d'un réseau communautaire, on parle à cet égard d'investissement en capital symbolique. Mais du fait de l'exigence de réciprocité, inhérente à toute relation humaine, cette assistance financière est logiquement assimilable à une forme d'épargne.⁴ En dépit de l'obligation morale d'entretenir sa famille, il nous semble tout à fait rationnel, pour un migrant qui souhaite rentrer au pays, de donner régulièrement de l'argent à la famille sur place que de le placer sur un compte en vue du retour, si sa retraite est entièrement prise en charge par ses enfants.

Ainsi contrairement aux conceptions occidentales modernes, «accumuler du point de vue strictement individuel des biens ou des avoirs dans des comptes bancaires ou d'épargne non seulement est un comportement qui a peu de sens, mais est une pratique jugée négative, car fondamentalement conserver passe par le don, c'est-à-dire par la médiation des autres».⁵ Un tel système ne peut perdurer que s'il y a une circulation rapide de la richesse notamment sous sa forme monétaire.

IV Journées Scientifiques, *Entreprises et dynamiques de la croissance*, Orléans, 26-28 avril 1995, Paris, AUPÉLF. E. Baumann (1998). «Chez nous, c'est 15% par mois. Coût du crédit et représentation du temps en milieu populaire à Dakar», in J.-M. Servet, D. Vallat (dir.) (1998). *Exclusion et médiation financière Rapport 1997*, Paris, AEF.

³ On retrouve ici trois des quatre mobiles évoqués par J.-M. Servet à propos des épargnants subsahariens. Voir J.-M. Servet (1995), *op. cit.*

⁴ La constitution et l'élargissement de ces réseaux sociaux s'opèrent au travers des cérémonies familiales. Celles-ci sont autant de moments de tissage de nouvelles relations sociales que de lieux de démonstration de l'entraide et de la solidarité financière.

⁵ J.-M. Servet (1996), *op. cit.*, p. 285.

L'accumulation de l'argent n'a de sens que si elle est destinée *in fine* à accroître la liquidité financière du réseau social.

La contrainte communautaire est née de la nécessité de se rencontrer pour s'échanger des nouvelles et s'entraider. La solidarité se fait au niveau de groupements ou d'associations de migrants. Elle requiert pour sa mise en œuvre des moyens financiers conséquents. Ainsi, les adhérents sont invités à s'acquitter d'une cotisation dont le montant et la fréquence dépendent essentiellement de l'objectif de chaque association.

Le problème du «passager clandestin» ne se pose pas car seuls les migrants qui respectent les contraintes collectives de cotisation et d'entraide profitent des bienfaits de l'organisation associative. Cette participation financière ne doit pas être comprise comme une «épargne forcée», comme on peut l'imaginer. Elle est plutôt une *épargne-solidarité*, un ticket d'entrée permettant à chacun des membres de bénéficier pleinement de tous les avantages du groupe, à savoir, entre autres: la rupture avec la solitude, le partage des angoisses et l'ambiance familiale et communautaire.

Le besoin de se rencontrer s'explique aussi par la spécificité même de la personnalité africaine qui fait que «l'individu ne se réalise qu'à travers un groupe qui, en retour, lui garantit son unité»⁶. Ce recours au groupe communautaire pour faire face à l'hostilité du milieu d'accueil est qualifié par Jacques Barou (1978) «d'hyper-tribalisation». À l'inverse, la notion de «détribalisation» se réfère aux migrants qui tentent de s'intégrer en annihilant certaines de leurs pratiques et mœurs culturels. Cependant, les migrants naviguent sans cesse entre ces deux tendances au gré de l'action des circonstances extérieures.⁷

Ce papier est le produit d'une étude de terrain réalisée⁸ en deux étapes relativement indépendantes mais profondément complémentaires. La première étape a consisté à faire des entretiens de récits de vie auprès de plus d'une dizaine de personnes et groupes de personnes de la

⁶ Jacques Barou (1978). *Travailleurs africains en France rôle des cultures d'origine*, Grenoble, PUG, 162 p, p. 8.

⁷ Jacques Barou (1978), *op. cit.*, p. 9.

⁸ Voir S. A. Dieng (2000). «Epargne, crédit et migration: le comportement financier des migrants maliens et sénégalais en France», Thèse de doctorat (N.R.), Université Lumière Lyon 2, 421 p.

population cible. C'est à partir de l'analyse et de l'interprétation des résultats de ces entretiens qu'a été élaborée la seconde étape. Celle-ci s'est fondée sur la réalisation d'une enquête composée d'une série de questionnaires sur les tontines et les associations de migrants.

Nous présenterons dans un premier temps les structures associatives des migrants. L'analyse des tontines, créées par les migrants maliens et sénégalais sera effectuée dans un second temps. Ces structures associatives et tontinières, en tant que réseaux communautaires de solidarité notamment financière, jouent un rôle important dans le comportement financier des migrants maliens et sénégalais.

Caractéristiques et rôles des associations de migrants

La vigueur du mouvement associatif immigré se mesure à l'aune de l'importance et de la diversité des structures collectives mises en place. Après avoir abordé les traits caractéristiques des associations et évoqué quelques résultats empiriques de l'enquête⁹ nous montrerons que ces associations servent de moyen de protection sociale ou d'instrument de développement économique des localités d'origine; ces deux fonctions ou missions des associations n'étant pas exclusives l'une de l'autre.

Typologie des structures collectives des migrants

La majorité des migrants font partie d'une association villageoise¹⁰ et/ou d'un groupe d'entraide. À l'instar des groupes dans les pays d'origine, les facteurs de rapprochement sont soit de l'ordre de la proximité de l'origine géographique – sénégalais originaires de la Casamance par exemple – soit de l'ordre de la proximité socioculturelle – étudiants, travailleurs, femmes, commerçants, etc. On trouve également des groupes qui réunissent des français et des africains; c'est le cas par exemple de l'association des femmes sénégalaises, qui regroupe les épouses, françaises et sénégalaises, de sénégalais résidant dans la région lyonnaise. Ces structures collectives apportent aussi une

⁹ L'enquête a porté sur une quarantaine d'associations. Pour plus d'informations relatives aux conditions d'enquête, voir S. A. Dieng (2000), *op. cit.*, pp. 10-16.

¹⁰ Pour une étude sur les associations villageoises dans les pays d'origine, voir par exemple, Claude Dupuy (1990). «Les associations villageoises au Sénégal: fonctions économiques et modalités de financement», *Revue Tiers Monde*, t. XXXI, n° 122, avril-juin, pp. 351-375.

aide à l'insertion résidentielle et (si possible) professionnelle aux migrants nouvellement arrivés en mobilisant les réseaux de relations et de connaissances des membres.

Se combinent au sein de ces structures, associations villageoises et groupes d'entraide, des motivations à la fois sociales - lutter contre la solitude, partager des angoisses, retrouver une ambiance familiale et communautaire - et financières, à travers le financement de projets de développement et la mise en place de systèmes d'épargne de précaution. L'épargne collective des migrants est gérée par les responsables des groupes d'entraide ou des associations villageoises.

Les associations de migrants que nous avons rencontrées sont toutes déclarées en préfecture et régies par la loi 1901; ce sont donc toutes des associations à but non lucratif. Une classification fonctionnelle fondée sur le périmètre d'intervention aboutit à deux grands types d'associations:

- les associations qui interviennent uniquement au niveau du pays d'accueil. Elles sont des outils de solidarité pour leurs membres. Par exemple, en cas d'événement malheureux - incendie, décès, etc - , l'association apporte une assistance financière et morale à la famille de la victime. Elles développent les liens communautaires en organisant notamment des manifestations culturelles et sportives. Nous considérons ces associations comme des groupes d'entraide (*cf.* ci-après),
- les associations qui ont créé et maintenu des relations permanentes avec les pays d'origine. Souvent, elles ont acquis dans le temps une certaine puissance financière; laquelle leur a permis de réaliser des projets collectifs dans leur espace natif. En effet, elles ont l'ambition de participer au développement de leur village en mobilisant des ressources monétaires nécessaires dans leur pays d'accueil. Aussi, nombre d'entre elles font des transferts financiers et en nature pour leurs membres.

Nous distinguons ainsi deux types de groupes d'entraide:

- les tontines qui sont des groupes rotatifs d'épargne et de prêt dont la nature dépend des objectifs poursuivis par les membres,
- et les associations qui visent en priorité à assurer l'entraide des membres, cette entraide pouvant être à la fois morale et financière.

L'entraide et la solidarité, valeurs constitutives du ciment des sociétés traditionnelles – basées sur «l'inter-connaissance» et la réciprocité des relations – sont aussi le fondement des structures associatives des migrants maliens et sénégalais.

Les associations comme moyen de protection sociale

Les associations qui octroient des aides financières à leurs membres en situation de besoin urgent sont peu fréquentes. Elles sont environ 5 pour cent de l'échantillon à considérer la solidarité financière entre les membres comme leur principale préoccupation. Plusieurs d'entre elles fixent par avance les modalités de l'aide financière, lesquelles se fondent sur une typologie des événements susceptibles d'affecter les membres. Ces services d'entraide peuvent ainsi être assimilés à un système de protection sociale.

L'activité principale des associations d'entraide consiste à aider financièrement les membres pour des besoins urgents. L'aide se fait soit sous forme de dons en cas d'un événement particulier, malheureux ou heureux – maladie, décès, baptême, mariage – soit sous forme de prêts en cas de besoins urgents autres que ceux évoqués précédemment. Cependant, très peu d'associations se livrent à des activités de prêt, comme en témoigne le tableau suivant.

Tableau 1: Pourcentage d'associations octroyant des prêts

Prêt	Nb. Cit.	Fréq.
Non	25	86 %
Oui	4	14 %
Total Cit.	29	100 %

Les prêts sont le plus souvent sans intérêt, d'une durée souple - généralement quelques mois - mais d'un montant limité, et surtout avec l'obligation de ne pas utiliser l'argent pour une activité lucrative.

Tableau 2: Montant minimum du prêt en euros (€)

Prêt minimum	Nb. Cit.	Fréq.
46	1	50 %
76	1	50 %
TOTAL CIT.	2	100 %

Le montant minimum moyen des prêts accordés par les associations de migrants s'élève à 61 €, soit 40 000 francs CFA. Les extrêmes du montant minimum des prêts sont respectivement 46 et 76 € (30 000 et 50 000 FCFA).

Tableau 3: Montant maximum du prêt en euros (€)

Prêt maximum	Nb. Cit.	Fréq.
228	1	33,3 %
304	1	33,3 %
609	1	33,3 %
TOTAL CIT.	3	100 %

Le montant des prêts ne dépasse guère plus de 609 €. En effet, le montant maximum des prêts varie entre 228 et 609 € (150 000 et 40 000 FCFA). La moyenne des montants de prêts est de 381 € (250 000 FCFA). Cette somme est pour le moins très significative si l'on sait qu'elle correspond environ à la moitié du revenu mensuel moyen des migrants maliens et sénégalais.

Le test statistique met en exergue l'absence de lien significatif entre le montant de la cotisation et l'octroi ou non de prêts par les associations de migrants. Toutefois, les rares associations de migrants qui accordent des prêts à leurs membres exigent souvent un montant de cotisation compris entre 761 et 1 522 € (5 000 et 10 000 FCFA).

Les prêts accordés par les associations de migrants ne sont pas assortis d'intérêts. Cette absence d'intérêt s'inscrit naturellement dans la philosophie de la solidarité financière entre les migrants. Elle révèle aussi le caractère désintéressé de l'entraide et la volonté de pérenniser l'esprit de solidarité communautaire. La durée moyenne des prêts est de huit mois et demi.

La durée moyenne du prêt la plus courte est le semestre et la plus longue l'année. Cette durée maximale d'une année s'explique vraisemblablement par l'annualisation de la clôture des comptes des associations de migrants. Le bilan financier est établi en général chaque année et souvent en même temps que le renouvellement des membres du bureau exécutif des associations.

Tableau 4: Montant total des encours de prêt pour l'année 1997 en euros (€)

Mtt total Prêt	Nb. Cit.	Fréq.
913	1	33,3 %
1370	1	33,3 %
2131	1	33,3 %
Total Cit.	3	100 %

Le montant total des encours de prêts pour l'année 1997 se chiffre à 4 414 € (2 900 000 FCFA) pour l'ensemble des associations de migrants qui accordent des prêts à leurs membres. Le montant total moyen des prêts est de 1 371 € (900 600 FCFA) avec un écart type élevé de 609 € (400 000 FCFA). Un écart très important de 1 218 € (800 000 FCFA) existe en termes d'encours total entre l'association qui octroie le plus de prêts et celle qui est la plus restrictive en la matière. Les membres d'associations de migrants bénéficiaires de prêts ne subissent aucune sanction lorsqu'ils ne respectent pas les termes de remboursement. Les associations les plus exigeantes, soit le tiers, se contentent de faire des relances écrites ou verbales aux emprunteurs en retard par rapport à la durée prévue pour le remboursement.

Aider les membres à rapatrier les corps des défunts au pays semble être une activité centrale compte tenu des problèmes, et notamment du coût, posés par ce type de transfert; certaines associations se sont d'ailleurs créées au départ explicitement pour cette raison. Les associations ne bénéficient généralement pas de subventions de la part des autorités publiques. Elles vivent des cotisations de leurs membres et de recettes issues de leurs activités au cours de l'année. Leur budget sert à financer leurs dépenses de fonctionnement, à aider certains adhérents en difficulté et à octroyer des prêts à ceux qui en font la demande.

Les cotisations sont mensuelles, trimestrielles, ou annuelles; selon les groupes, les sommes cotisées vont de 2 € (1 000 FCFA) par an à 46 € (30 000 FCFA) par an. Cette épargne est redistribuée aux membres, généralement à travers l'organisation d'une manifestation festive gratuite pour les membres et leur famille.

Le groupe dispose éventuellement des ressources issues de manifestations payantes organisées par celui-ci (soirées dansantes par exemple). Les bénéficiaires seront ensuite redistribués aux membres en fin d'année, éventuellement proportionnellement à leurs dépôts: un tel système permet de rémunérer (si la soirée est bénéficiaire) l'épargne des déposants sans exiger un intérêt des emprunteurs éventuels. La plupart des groupes disposent d'un compte bancaire, le plus souvent sous la forme d'un compte chèque dans lequel sont déposés les surplus de trésorerie.

S'il est facile de connaître l'origine des fonds, leur estimation semble en revanche très difficile. En effet, il est difficile d'obtenir des informations précises sur les montants dont disposent ces associations, et ce d'autant plus que nombre de responsables de ces structures affichent une volonté de forte discrétion. On peut cependant évaluer ces sommes, provenant des cotisations, à des montants annuels moyens variant entre 4 567 et 15 222 € (3 000 000 et 10 000 000 FCFA) selon les groupes. Généralement ceux qui exigent les cotisations les plus faibles compensent en organisant des manifestations génératrices de revenus.

On a ici une forme d'épargne de précaution, qui joue en quelque sorte le rôle d'assurance et de sécurité sociale, qui repose sur le principe de «mutualisation» des risques. Les prestations versées par les groupes d'entraide sont ainsi indépendantes des cotisations et versements effectués au préalable et sont identiques pour tous les membres. Les associations d'entraide offrant divers services de protection sociale à leurs membres, peuvent être considérées comme des assureurs sociaux¹¹. Les cotisations des membres sont alors assimilées à des primes et les prestations reçues à des produits d'assurance. Le tableau

¹¹ La création de caisses d'entraide par les associations musulmanes leur permet de résoudre des problèmes financiers de leurs membres et d'assurer le rapatriement des corps en terre d'origine. Nous considérons qu'il s'agit, là aussi, d'un système de protection sociale. Certains migrants maliens et sénégalais font aussi partie de ces associations. Voir A. M. Diop (1994), *op. cit.*

suivant donne quelques exemples de produits d'assurance proposés par des associations d'entraide à leurs membres.

Tableau 5: Exemples de produits d'assurance proposés par des associations de migrants

Montant de la cotisation ou prime	Type d'événement	Montant de l'aide ou de la prestation
37 € par an	- décès	1 522 €
	- en cas de besoins urgents	761 € de prêt maximum pour une durée d'au plus six mois
8 € par mois	- maladie grave	457 €
	- maladie non grave	76 €
	- mariage	457 €
	- baptême fêté	457 €
	- baptême non fêté	76 €
	- décès:	
	*personne inhumée en France	152 €
	*corps rapatrié	457 €

Outre l'avantage strictement économique, l'adhésion au groupe permet d'associer la solidarité financière à une solidarité morale dans la mesure où le soutien va bien au-delà d'une aide strictement matérielle. Par ailleurs, certaines associations de migrants s'investissent davantage voire exclusivement dans des actions de développement économique en faveur de leurs localités d'origine.

Les associations comme instrument de développement local

Pour réaliser des projets de grande envergure, certaines associations villageoises de migrants maliens et sénégalais en France se sont regroupées autour d'une même structure appelée groupement de développement local. L'émergence de ces structures est une réponse originale à l'échec des États dans leurs missions de services publics. En effet, depuis le début de la crise économique et financière en Afrique, les États n'assurent qu'en partie leurs fonctions sociales de protection, de répartition, d'investissement et de services publics.

Dans cette perspective de participation au développement local de leur village d'origine, les migrants s'organisent en France. Dans la mesure où les ressortissants du même village, voire d'une communauté de village, sont dispersés, ils ne se voient pas régulièrement, le siège de l'association est le plus souvent à Paris, et il n'y a généralement pas d'entraide entre les membres: le but de ces organisations est essentiellement axé sur les projets collectifs¹². Le rôle des groupements consiste d'abord à décider des investissements à réaliser; il s'agit ensuite de rassembler les fonds nécessaires, et de les envoyer au pays. Il arrive également que certains membres se rendent sur place pour suivre la réalisation des projets. Certaines associations bénéficient parfois de soutiens financiers de la part de collectivités territoriales¹³. En effet, c'est à partir des actions de jumelages – développement que certaines collectivités territoriales françaises se sont investies dans la coopération dite décentralisée.

Au départ les projets étaient essentiellement axés sur l'hydraulique, souterraine (puits), ou de surface (micro-barrages, mares). Depuis quelques années, ce sont l'ensemble des domaines de développement qui font l'objet d'investissement de la part des migrants: alphabétisation, santé, protection de l'environnement, banques céréalières, pistes de production et de désenclavement, boutiques villageoises, etc. Nous pouvons citer deux exemples sénégalais: l'Association des Ressortissants de Ndouloumadj en France (ARNF) qui, entre 1972 et 1993, a financé un portefeuille de huit projets pour un montant total de 92 928 € (61 050 000 FCFA) et Thilogne¹⁴ Association Développement (TAD) a investi une somme de 33 390 € (21 935 600 FCFA) pour la réalisation de quatorze projets sur la période 1977-1994¹⁵.

¹² On retrouve également des associations de migrants ressortissants d'une même localité dans les grandes villes ouest-africaines, qui ont aussi pour objectif de développer leur village natal. La différence évidente entre ces associations et celles des migrants en France réside dans leur capacité d'autofinancement; celles-ci pouvant mobiliser des sommes importantes. Les niveaux de revenu ne sont pas comparables, les premières faisant davantage appel aux Organisations Non Gouvernementales (ONG) - appelées maintenant Organisations de Solidarité Internationale (OSI) - que les secondes.

¹³ Voir A. Bâ et I. Coquet (1994), *op. cit.*

¹⁴ Ndouloumadji et Thilogne sont des localités qui se trouvent dans la région du fleuve, au Nord du Sénégal.

¹⁵ Voir Bureau d'accueil, d'orientation et de suivi des actions pour la réinsertion des émigrés (B.A.O.S.) (1997). «Campagne d'information et de sensibilisation des

Plus récemment encore, les migrants se mettent à investir dans la formation pour pouvoir être des relais efficaces sur le terrain pour le développement de leur village, voire pour monter leurs projets personnels sur place, une fois rentrés au village. L'accompagnement des migrants porteurs de projets figure aussi parmi la panoplie des services proposés par les associations de migrants. Mais la proportion d'associations se consacrant à ce type de service est pour le moment très faible - moins d'une association sur dix.

L'engagement en faveur du développement des localités d'origine, souvent dépourvues d'infrastructures scolaires et sanitaires indispensables à toute communauté humaine, témoigne ainsi de la vigueur du mouvement associatif immigré. Les associations de migrants se substituent ainsi à l'État en s'assignant une mission théoriquement dévolue à celui-ci.

Les projets courants des associations de migrants bien qu'étant très divers sont principalement marqués par la prépondérance d'un petit nombre de projets spécifiques. Ces projets spécifiques sont toujours relatifs à l'approvisionnement en eau potable, à l'éducation et à la santé.

Tableau 6: Les projets en cours de réalisation

Projet courant	Nb. Cit.	Fréq.
École	6	18 %
Forage/Add	6	18 %
Centre de santé	9	27,5 %
Électrification	3	9 %
Autres	9	27,5 %
Total Cit.	33	100 %

Les projets actuellement en cours n'échappent pas à cette spécificité puisque les centres de santé (27 pour cent), les écoles (18 pour cent) et les forages (18 pour cent) sont les projets actuels les plus fréquents chez les associations immigrées.

Cependant, l'électrification devient de plus en plus une donnée importante et un enjeu capital pour le développement futur des villages d'origine. Après les infrastructures de première nécessité, l'électrification

populations des régions à fort taux d'émigration: partir n'est plus la solution», Ministère des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur, 8 p. plus annexes.

commence à préoccuper les migrants et leurs associations. Ainsi, les projets d'électrification en cours de réalisation par les associations de migrants sont actuellement de 9 pour cent.

Le montant de la cotisation dépend du coût du projet à réaliser. L'assemblée générale de chaque association fixe un montant forfaitaire que doit acquitter chaque membre. La précarité du monde du travail est souvent prise en compte car dans certaines associations les chômeurs sont partiellement ou totalement dispensés de cotisation. Les cotisations sont ensuite envoyées au village ou à un représentant des migrants sur place ou à un responsable d'association villageoise ou inter-villageoise locale. Elles sont utilisées de manière collective pour toute opération de développement commune au village ou au groupement inter-villageois. L'argent peut être utilisé de manière plus ponctuelle lors de festivités organisées par les villages.

Le test statistique conclut à l'absence de lien entre le montant du dernier projet réalisé et la nature de ce dernier projet. Pour presque chaque type de projet, nous avons des montants élevés tout comme des montants beaucoup moins conséquents. Ce contraste des montants peut s'expliquer de deux manières. La première réside dans la différence relative de la dimension des projets de même nature.

La seconde explication possible est que le montant évoqué par certaines associations ne constitue qu'une part, peu importe son importance, du montant global du projet. D'autres acteurs – en particulier locaux ou les Organisations Non Gouvernementales (ONG) appelées maintenant Organisations de Solidarité Internationale (OSI) – y ont naturellement contribué. Ainsi, l'absence de transparence quant à la part effective de contribution des associations de migrants participe aussi à ce dilemme relatif à la différence de coût des projets strictement de même nature.

En guise de conclusion pour cette partie, il nous paraît important de faire une typologie des associations en se fondant essentiellement sur leurs objectifs. Une analyse factorielle – suggérée par l'existence d'une dépendance significative entre la «nationalité» et la composition des membres des associations et d'une dépendance très significative entre la «nationalité» et l'objectif des associations – permet ainsi de scinder l'échantillon des associations de migrants en trois groupes.

Le premier groupe est composé d'associations sénégalaises. L'adhésion à ces associations sénégalaises repose uniquement sur le critère de l'appartenance à une même communauté nationale. Néanmoins, il existe un petit nombre d'associations sénégalaises dont l'adhésion se fonde sur le critère de «l'ethnicité». Les membres de telles associations sont tous de la même ethnie.

Les associations mixtes forment le second groupe. Ce groupe d'associations est caractérisé par la diversité d'origine et surtout de nationalité des membres. En effet, ces associations mixtes regroupent des africains, notamment des maliens et des sénégalais, et des français autour d'un ensemble d'objectifs ayant essentiellement trait à l'aide au développement. Ces deux groupes d'associations ont réalisé d'autres types de projets assez variés, principalement des dons de diverses natures.

Le troisième est constitué d'associations maliennes dont les membres sont principalement des personnes originaires du même village. Les associations maliennes ont construit plusieurs écoles dans les villages d'origine et elles offrent essentiellement un service d'appui au développement et la promotion des migrants porteurs de projets pour le pays d'origine.

Au-delà de l'entraide associative et de l'engagement actif pour le développement des localités d'origine, les migrants maliens et sénégalais organisent également des tontines. Remarquons cependant que l'activité des tontines est indépendante de celle des associations même s'il n'est pas rare de retrouver dans une tontine des membres appartenant à une même association d'entraide ou de développement local.

Les migrants et la finance dite informelle

L'économie informelle n'est pas spécifique aux pays en développement. En effet, l'économie peut être subdivisée en deux secteurs: un secteur formel ou institutionnel où prime une logique productiviste et concurrentielle avec des transactions monétarisées; et le secteur informel où n'existe aucune référence institutionnelle et où dominant le troc, le travail au noir (combines et contrebandes), le travail domestique (pour ses besoins propres) et les services collectifs de voisinage.

J. Huber (1981)¹⁶ considère le secteur informel comme les «vestiges de l'économie de subsistance communautaire de jadis» et affirme que le secteur formel s'est développé en «absorbant et en dissolvant l'économie de subsistance communautaire». Nous considérons comme informelle toute structure, association ou tontine, qui n'a pas fait l'objet d'une déclaration administrative auprès des services d'une Préfecture. Les groupements informels rencontrés sont tous des tontines et présentent des formes variées. Michel Lelart (1989) distingue trois types de tontines:

- les *tontines mutuelles* qui sont des fonds d'épargne rotative où les levées bénéficient à chacun des membres selon un ordre préétabli, mais parfois révisable;
- les *tontines commerciales*: le tontinier, qui est l'organisateur de la tontine, effectue une fonction bancaire par la réception des dépôts et l'octroi des prêts;
- les *tontines financières*: l'ordre des tours est mis aux enchères, elle génère des substantiels profits et relève d'une logique d'intermédiation financière.

Les tontines se caractérisent par leur grande souplesse et leur capacité d'adaptation aux besoins de ses membres. Ainsi cette typologie doit être relativisée car elle ne recouvre pas toutes les variantes de tontines existantes¹⁷.

Comme l'ont montré les entretiens de recherche¹⁸, les résultats du questionnaire¹⁹ confirment qu'une proportion non moins importante de migrants maliens et sénégalais – essentiellement des femmes – participe à des tontines. En effet, un quart des migrants participe au moins à une tontine. Parmi ces derniers, une personne sur deux est membre d'une seule tontine alors qu'une personne sur quatre est simultanément membre de deux tontines. Le nombre moyen de tontines dont

¹⁶ J. Huber (1981). «Projets auto-organisés et réseaux d'entraide», *Futuribles*, n° 40, jan, pp. 46-54.

¹⁷ Voir J.-M. Servet (dir.) (1996). *Épargne et liens sociaux*, Paris, Association d'Économie Financière, Cahiers Finance, Éthique, Confiance, p. 29.

¹⁸ S. A. Dieng (1998a). «Comportement financier des immigrés sénégalais et maliens: Résultats d'entretiens avec des migrants et groupes de migrants sénégalais et maliens de France», *Working paper*, Centre Walras, n° 216, 40 p.

¹⁹ Ce questionnaire a concerné un échantillon de 100 migrants maliens et sénégalais, voir S. A. Dieng (2000), *op. cit.*, pp. 10-16.

participent les migrants est l'unité. Les pratiques de tontines sont habituellement inscrites dans la finance dite informelle.

Toutes les tontines rencontrées sont mutuelles, c'est-à-dire à fonds d'épargne rotative avec un ordre préétabli des levées révisable. La tontine permet ainsi de financer des dépenses précises, dont le montant n'aurait pu être accumulé compte tenu des sollicitations extérieures et dans la mesure où il ne s'agit pas de dépenses prioritaires et vitales. Dans certaines situations, la tontine oblige le bénéficiaire à affecter le lot à l'achat d'un bien défini à l'avance.

Il convient ainsi de prendre en compte les représentations des personnes, c'est-à-dire la manière dont elles perçoivent les pratiques monétaires et financières. L'usage important d'argent liquide, la nécessité d'une proximité physique entre les individus et leur argent, qui se traduit par la garde d'argent chez soi, mais aussi par l'exigence d'une connaissance personnelle de l'individu à qui on confie son argent sont autant d'éléments propres aux pratiques financières traditionnelles africaines, et que les tontines en France permettent de retrouver, à la différence du système bancaire.

Nous allons montrer dans un premier temps l'importance accordée par les migrants aux tontines mutuelles et aborder dans un second temps le rôle joué par les tontines sur le comportement d'épargne des migrants.

La prééminence des tontines mutuelles

Les migrants maliens et sénégalais préfèrent majoritairement les tontines mutuelles, c'est-à-dire à fonds d'épargne rotative avec un ordre préétabli des levées révisable. En effet, plus de 90 pour cent des structures rencontrées sont des tontines mutuelles. Une faible proportion de tontines (7 pour cent) sont des tontines mutuelles avec une caisse d'entraide. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas d'entraide dans les tontines mutuelles simples. La différence est que dans les tontines mutuelles avec caisse d'entraide, la solidarité et l'entraide sont «institutionnalisées» et matérialisées par l'existence de fait d'une caisse.

Tandis que dans les tontines mutuelles simples l'entraide se manifeste spontanément et de façon individuelle et selon l'intensité des rapports d'intimité entre les membres lors d'événements heureux ou malheureux affectant un des adhérents. Les tontines s'organisent

souvent autour de migrants de conditions similaires - par exemple les tontines de commerçants et de femmes. Après avoir caractérisé les tontines rencontrées, nous montrerons qu'elles servent d'outil de perpétuation de pratiques financières traditionnelles.

Traits caractéristiques des tontines rencontrées

Caractériser une tontine mutuelle revient à expliciter sa nature, son fonctionnement, le nombre de membres et le montant de la cotisation - et par conséquent le montant du lot et le nombre de tours. Le lot correspond à la somme totale des cotisations des membres de la tontine. Le nombre de tours correspond au nombre de membres participant à la tontine. Chaque membre recevra, périodiquement et à tour de rôle, le lot.

Tableau 7: Nombre de membres des tontines

Nb. de membres	Nb. Cit.	Fréq.
Moins de 10	3	7 %
10-20[	20	49 %
[20-30[	11	27
30 et plus	7	17 %
TOTAL CIT.	41	100 %

Le nombre de membres des tontines est très variable; il va d'un minimum de 5 à un maximum de 100 membres. Les nombres de membres les plus fréquents sont 10, 20 et 30 personnes. La proportion de tontines ayant un nombre de membres compris entre 10 et 20 est la plus élevée (près de 49 pour cent). Cette proportion est presque de moitié supérieure à celle des tontines comptant entre 20 et 30 membres. Les tontines disposant d'un nombre de membres supérieur à 30 ou inférieur à 10 sont respectivement les moins fréquentes.

Les membres des tontines sont le plus souvent des personnes qui se connaissent et qui entretiennent entre elles des relations amicales. Ainsi, les tontines entre amis sont les plus fréquemment rencontrées, viennent ensuite les tontines entre migrants parents et les tontines composées de migrants issus d'une même communauté nationale d'origine.

Les tontines qui regroupent uniquement les migrants habitant le même village sont très rares. Cependant, dans les tontines entre compatriotes, l'existence éventuelle d'intérêts corporatistes impose une solidarité spontanée et une proximité entre les membres croissantes dans le temps. C'est le cas par exemple des tontines de commerçants sénégalais où l'on remarque la fréquence des actions d'entraide notamment financière²⁰.

Tableau 8: Montant des cotisations en euros (€)

Mtt Cotisation	Nb. Cit.	Fréq.
Moins de 76	11	27 %
[76 –152[	13	32 %
[152–228[	7	17 %
[228–304[	8	19 %
304 et plus	72	5 %
TOTAL CIT.	41	100 %

L'examen de ce tableau montre qu'il y a presque autant de tontines à cotisation inférieure à 76 € (50 000 FCFA) que de tontines à cotisation supérieure à 228 € (1 50 000 FCFA). Le pourcentage de tontines dont la cotisation se situe entre 76 et 152 € (100 000 FCFA) est presque le double de celui des tontines à cotisation comprise entre 152 et 228 €.

Ce constat semble en parfaite harmonie avec les objectifs recherchés par les organisateurs de tontines, en particulier la constitution d'une épargne en vue de la réalisation d'un projet quelconque. En effet, compte tenu du nombre de membres et du montant de la cotisation, le lot de certaines tontines peut correspondre à une somme importante permettant sinon de financer intégralement un projet d'envergure – acquisition d'une maison dans le pays d'origine – du moins d'y contribuer très significativement.

²⁰ D. Dia (1991) cite l'exemple d'un patron d'une entreprise de transports qui était en redressement judiciaire, il devait des reliquats de salaire à son personnel; la constitution d'une tontine avec ses associés lui a permis d'y faire face. Voir D. Dia (1991). «Tontines immigrées», Mémoire de DEA Monnaie-Finance-Banque, École doctorale de sciences économiques, Université Lumière Lyon 2.

Plus des quatre cinquième des tontines ont une fréquence de cotisation mensuelle (85 pour cent). Le mois est la référence la plus courante sans doute parce qu'il correspond au moment où les personnes reçoivent leur paie et autres types de revenus notamment les prestations de toute nature. Les tontines dont la fréquence des cotisations est infra-mensuelle sont rares et concernent généralement des personnes qui se rencontrent régulièrement au travail ou qui habitent ensemble dans le même immeuble ou dans le même quartier. C'est notamment le cas des tontines de commerçants habitant dans le même foyer où la cotisation se fait tous les trois jours ou toutes les semaines.

Les tontines: un outil de perpétuation des pratiques financières traditionnelles

Le sens du qualificatif traditionnel est ici différent de celui qu'utilisent les anthropologues. Ceux-ci distinguent et opposent la «tradition» à la «modernité». La tradition, contrairement à la modernité, implique le maintien et le respect des règles du jeu séculaires socialement prescrites, et le refus ou l'incapacité d'intégrer des modifications susceptibles de bouleverser l'ordre social établi - système de répartition du pouvoir, du privilège et de la propriété.²¹ Les pratiques financières traditionnelles signifient, pour nous, les pratiques financières spécifiques des pays d'origine des migrants car y ayant vu le jour et/ou y étant largement dominantes.

Les tontines organisées par les migrants révèlent à la fois l'existence et la persistance de pratiques financières traditionnelles. Elles confirment la réalité du phénomène d'incapsulation,²² à savoir l'attachement des migrants à certains de leurs us et coutumes traditionnels considérés

²¹ Voir Georges Balandier (1985). *Anthropologiques*, 2^e édition, Paris, Librairie Générale Française, 319 p.

²² Ce concept est relativement proche du concept plus courant de «capital social», qui désigne, d'après Healy et Côté (2001) cités par Dzaka (2001), l'existence de réseaux d'individus partageant des normes, des valeurs et des convictions communes. Le capital social se fonde sur la confiance et s'exerce à travers la coopération, le travail en équipe et le partage des savoirs. Les lieux de son accumulation sont respectivement la famille, la communauté et les institutions publiques et privées. Ainsi, les tontines peuvent être analysées comme un lieu du capital social, en ce sens que leur organisation et leur fonctionnement reposent sur trois piliers fondamentaux, à savoir, l'entraide, la réciprocité et la confiance.

comme très importants, fussent-ils des pratiques financières qualifiées d'informelles. D'où l'intérêt de voir d'une part s'il y a une certaine spécificité des tontines selon la nationalité d'origine des migrants membres et d'autre part si les tontines résistent à l'évolution temporelle.

Les tontines regroupant des migrants de nationalité sénégalaise sont plus nombreuses – près d'une tontine sur deux – que les tontines mixtes réunissant des migrants originaires du continent africain. Les tontines constituées uniquement de ressortissants maliens sont très rares. Cette rareté de tontines maliennes s'explique vraisemblablement par la plus grande implication des migrants maliens en faveur des actions de développement économique et social de leurs localités d'origine. Ainsi, le souci majeur des migrants maliens, qui est de favoriser de meilleures conditions de vie à leurs parents restés au village, justifie, nous semble-t-il, leur plus forte adhésion aux associations de développement local qu'aux tontines. Les pratiques tontinières sont donc présentes chez les migrants de la diaspora africaine et davantage chez les migrants sénégalais en particulier.

La relation entre le montant de la cotisation et la nationalité d'origine des membres est significative.

Tableau 9: Relation entre l'origine des membres et le montant des cotisations

Orig. mbs/Cotisation	Moins de 152 €	152 € et plus	Total Cit.
Sénégalaise	16	4	20
Africaine	8	13	21
Total Cit.	24	17	41

Le montant de la cotisation des tontines mixtes, composées de membres originaires de plusieurs nationalités africaines, est généralement - 62 pour cent des cas - supérieur ou égal à 152 € (100 000 FCFA). Quant aux tontines sénégalaises le montant de la cotisation est très variable, mais il est dans la plupart des cas (80 pour cent) inférieur à 152 €. On retrouve donc la même variabilité du montant des cotisations dans les tontines sénégalaises et africaines mais avec des différences de fréquences somme toute significatives.

Parmi toutes les tontines rencontrées, une seule a été créée pendant la décennie quatre-vingt (en 1987), toutes les autres ayant vu le jour au cours de la décennie 1990-1999.

Tableau 10: Date de création des tontines

Date de création	Nb. Cit.	Fréq.
Avant 1993	6	15 %
De 1993 à 1995	5	12 %
De 1995 à 1997	13	32 %
Après 1997	17	41 %
Total Cit.	41	100 %

Les années 1996 et 1997 ont connu le même taux de création de tontines. Ce taux est le plus élevé de toutes les années. Si l'on regroupe les années en quatre modalités, on remarque que près des trois quarts des tontines ont été créées après 1995 dont plus de la moitié après 1997.

En revanche, la proportion de tontines créées avant 1993 est relativement faible (environ 15 pour cent). Ces résultats témoignent de la continuité de pratiques financières nées dans les pays d'origine. Très différentes de ce qui se fait dans le pays d'accueil, ces pratiques ne semblent aucunement marginales au regard de leur importance actuelle.

L'écart de l'importance de la création de tontines entre les périodes avant 1993 et après 1995 peut être analysé à partir de deux hypothèses vraisemblables. La première est en relation avec la situation économique. La crise structurelle de l'économie qui sévit depuis le milieu des années 1970 s'est accompagnée d'une crise de l'emploi plus ou moins forte selon l'évolution de la conjoncture économique.

Ainsi, il semblerait que, depuis le début des années 1990, les migrants sont de plus en plus touchés par la crise de l'emploi.²³ Cette situation engendre un certain retour sur les pratiques et les valeurs traditionnelles, en particulier la résurgence ou l'intensification de la solidarité et de l'entraide communautaire.

²³ Voir, en particulier, O. Merckling (1986), *op. cit.* et J.-P. Coulange (1991), *op. cit.*

La seconde hypothèse plausible est relative à la féminisation croissante de la population immigrée²⁴ due à l'effet de la politique de regroupement familial. Or, il se trouve que ce sont essentiellement les femmes qui participent aux tontines. On voit bien que l'importance de la création de structures d'entraide sur la période récente, en particulier les tontines, se justifie quelle que soit l'hypothèse retenue.

Par ailleurs, la relation entre la date de création des tontines et le nombre de leur renouvellement est statistiquement significative. La durée de vie d'une tontine dépend du nombre de membres et de la périodicité des tours ou levées. Si la première expérience s'est bien passée, les participants à la tontine sont incités à la renouveler. Ainsi, le nombre de renouvellements est un indicateur de satisfaction des membres. Un examen plus approfondi des résultats du tri à-plat de ces deux variables met en exergue trois groupes de tontines. Le premier est composé de tontines créées après 1997 dont la plupart n'ont connu aucun renouvellement. Le second groupe est celui des tontines créées entre 1995 et 1997 et qui ont été renouvelées au plus deux fois. Le dernier groupe rassemble les tontines créées avant 1995 et ayant un nombre de renouvellement au moins égal à trois.

Une hypothèse explicative et vraisemblablement plausible et relative à l'indicateur de satisfaction des membres, évoquée ci-dessus, peut être envisagée. Dans cette optique, les tontines créées avant 1995 ont connu le plus de renouvellements parce qu'elles ont le plus répondu aux attentes des membres. Les non renouvellements se justifient, d'une manière générale, par l'existence d'un quelconque problème entre les membres. Cela pose, dans une certaine mesure, la nécessité de repérer et d'analyser les mobiles qui sous-tendent l'existence même de l'épargne tontinière.

Mobiles d'épargne et tontines

L'intérêt de la tontine pour les migrants qui y participent réside principalement dans la contrainte d'épargne qu'elle impose et dans la possibilité de réaliser certains projets. En sus de cette obligation d'épargne qu'elle implique, la tontine favorise aussi une intégration sociale tant dans le groupe communautaire d'origine que dans la société d'accueil.

²⁴ Voir J.-C. Willard (1984), *op. cit.*

Tontines et motivations d'épargne

Les raisons qui animent les responsables de tontines à en créer sont très diverses. Toute une panoplie de raisons ont été évoquées pour justifier l'existence des tontines.

Tableau 11: Raison d'être de la tontine

Raison création	Nb. Cit.	Fréq.
Epargne forcée	17	35 %
Epargne projet	11	23 %
Entraide	5	10 %
Convivialité	5	10 %
Dépenses imprévues	7	14
Voyage	1	2
Parures	3	6 %
Total Cit.	41	100 %

Les plus importantes sont en effet l'épargne forcée (35 pour cent), l'épargne projet (23 pour cent), les dépenses imprévues (14 pour cent), l'entraide (10 pour cent) et la convivialité (10 pour cent). Cependant, d'autres motivations certes d'importance moindre ont aussi été avancées à savoir le désir d'acquérir des parures et de se financer un voyage. Ainsi les motivations des membres sont à la fois économiques et sociales.

Les principales raisons de la participation à une tontine sont, par ordre d'importance décroissante, le fait de réaliser des économies c'est-à-dire l'épargne forcée (45 pour cent), les retrouvailles avec la famille, les amis et/ou les compatriotes, la liquidité et la solidarité entre les membres. En outre, il n'existe aucun lien entre l'âge et la motivation d'adhésion à une tontine.

Les tontines qui exigent aux membres une utilisation précise du lot ne sont que 10 pour cent de l'échantillon total. Dans les autres tontines, il n'existe aucune contrainte d'utilisation du lot. Le bénéficiaire du lot a une entière liberté de dépenser son argent.

Dans les tontines où il y a une contrainte d'affectation du lot, les membres mettent généralement en place un système de contrôle pour vérifier l'utilisation exacte de l'argent de la tontine. Les utilisations

prévues sont précises et de nature très différente. Quatre types d'utilisation ont été également mentionnés: il s'agit de l'acquisition d'ustensiles de cuisine, d'achat de maison, de bijoux et de la réalisation d'un projet. Ces tontines peuvent être considérées comme des tontines d'investissement dans la mesure où les bénéficiaires sont astreints à acquérir un bien durable ou réaliser un quelconque projet.

Les tontines sont plus de deux tiers à n'offrir aucun service particulier ni même un crédit à leurs adhérents. Cependant, elles sont nombreuses (16 pour cent) à proposer une aide financière aux membres qui en éprouvent le besoin. Certaines tontines (10 pour cent) révisent l'ordre des tours pour répondre à la demande expresse d'un membre en situation de besoin. Dans une proportion beaucoup moins importante (5 pour cent), d'autres tontines font des dons lors d'événements heureux ou malheureux qui affectent un de leurs membres.

L'ouverture d'un compte bancaire par les responsables de tontines est très exceptionnelle. En effet, une seule des 41 tontines rencontrées dispose d'un compte bancaire. Cette tontine est très spécifique car elle possède un nombre de membres très élevé au vu de la moyenne de l'ensemble des tontines. Si la cotisation exigée par cette tontine est faible, le montant global du lot est tout de même relativement important. Ce qui explique vraisemblablement l'ouverture du compte bancaire par le responsable même s'il ne garde pas l'argent longtemps avec lui. Ce dernier affirme que c'est par souci de transparence qu'il a ouvert ce compte.

L'épargne projet et l'épargne forcée sont les motivations essentielles pour la plus grande majorité des migrants membres de tontines. Ainsi, comme dans les pays d'origine où existe souvent une relation étroite entre formes d'épargne et types de besoin à satisfaire, l'épargne tontinière correspond ici aussi à une épargne projet. Par son mode de fonctionnement même la tontine constitue un instrument de crédit pour les premiers membres bénéficiaires du lot et une épargne forcée pour ceux qui en bénéficient en dernier. On retrouve ici la spécificité d'un comportement d'épargne fondé sur l'entraide et la solidarité financière qu'impose l'esprit communautaire.²⁵

²⁵ Dans les sociétés africaines, l'esprit communautaire prime sur l'égoïsme et les personnes se considèrent toujours comme faisant partie d'un «toub». Voir J.-M. Servet (1996), *op. cit.*

Dans les pays d'origine, les tontines pallient ainsi l'absence de «l'État Providence», l'entraide constituant le ciment de la cohésion sociale. La tontine, à travers des versements réguliers, permet à ses membres d'échapper aux pressions distributives²⁶ dues aux sollicitations diverses tant familiales qu'extérieures. Aussi le droit de regard sur l'utilisation du lot dont dispose le groupe permet d'interdire le «gaspillage» et de suggérer une affectation de l'épargne à des dépenses prioritaires et vitales.

En France, le rôle de la tontine est tout autre. Au-delà des retrouvailles conviviales et amicales, la tontine offre aux migrants n'ayant pas accès au crédit bancaire - en particulier leurs conjoints, souvent femmes au foyer - la possibilité de disposer d'un crédit. La tontine joue ainsi un rôle d'intégration tant au sein de la communauté d'origine qu'au niveau de la société d'accueil.

La tontine, facteur d'intégration communautaire et sociale

L'existence d'un risque réel d'isolement et de solitude fait de la tontine plus précisément des réunions de tontines un lieu d'échanges et de rencontres conviviales et amicales entre les membres. Pour les nouveaux arrivants ainsi que pour les femmes au foyer, la tontine est de prime abord un puissant moyen d'intégration sociale au sein de la communauté puisqu'elle permet le rapprochement entre personnes migrantes d'un même lieu d'origine. Les motivations financières et économiques bien qu'existantes deviennent secondaires eu égard au souci majeur de «se retrouver en famille et de maintenir les solidarités sociales».

Les motivations des migrants d'un âge relativement avancé et d'une situation d'emploi stable, peuvent être qualifiées de nostalgiques contrairement à celles plus financières de jeunes migrants confrontés à la précarité de l'emploi et donc à l'instabilité des flux de revenus et subséquemment au moindre accès aux services bancaires, même si la recherche de convivialité demeure toujours présente.

Pour les migrants seuls, les femmes au foyer en particulier, le rôle d'intégration de la tontine est prépondérant. D'une part, la cotisation

²⁶ C. Mayoukou (1994). *Le système des tontines en Afrique: un système bancaire informel*, Paris, l'Harmattan, 143 p, p. 95. L'auteur assimile cette pression distributive à un impôt de solidarité.

peut être analysée comme un prétexte pour se retrouver entre membres; sans la cotisation, les rencontres seraient très probablement beaucoup moins fréquentes. D'autre part, dans la mesure où le montant du lot est souvent utilisé pour s'équiper en biens électroménagers afin de «rattraper le niveau de vie français»; on peut assimiler ici aussi la tontine à un outil d'intégration sociale.

Au vu de ces résultats, nous pouvons ainsi admettre que la tontine permet donc à la fois d'affirmer son appartenance au groupe et de répondre à des besoins individuels, y compris le besoin voire la nécessité d'insertion dans le tissu social du pays d'accueil - en particulier pour les femmes nouvellement arrivées en France.

En définitive, nous retrouvons les mobiles classiques de la tontine, à savoir le maintien des solidarités sociales, la convivialité voire l'amitié, l'épargne forcée et la constitution d'une épargne en vue de la réalisation d'un projet. Aussi, la tontine permet à certains migrants de s'intégrer autant dans la communauté immigrée d'origine que dans la société française.

Conclusion

La plupart des migrants maliens et sénégalais sont membres d'une structure associative. La diversité et l'importance des structures collectives mises en place témoignent de la vigueur du mouvement associatif immigré. Ces structures reposent sur l'entraide et la solidarité qui sont les valeurs constitutives du fondement des sociétés africaines - basées sur la reconnaissance mutuelle et la réciprocité des relations.

Comme dans les pays d'origine, les associations regroupent souvent des personnes proches. La proximité peut être d'ordre géographique - migrants originaires d'un même village par exemple - ou d'ordre socioculturel - étudiants, travailleurs, femmes, commerçants, etc.

Les motivations des migrants membres de ces structures associatives sont à la fois sociales - lutter contre la solitude, partager des angoisses, retrouver une ambiance familiale et communautaire - et financières, à travers le financement de projets de développement et la mise en place de systèmes d'épargne de précaution.

Les résultats du questionnaire ont confirmé cette typologie. En effet, l'entraide et l'aide au développement du village d'origine ou d'un ensemble de villages du pays d'origine sont les objectifs prioritaires et

les plus fréquents. Ainsi, plus de 90 pour cent des associations de migrants font de l'entraide et du développement des villages leur principale préoccupation.

La prépondérance de l'aide au développement des villages des pays d'origine dans les préoccupations des associations de migrants se vérifie au niveau de la diversité des projets réalisés. Ceux-ci vont des infrastructures scolaires et sanitaires aux constructions de tronçons de routes pour désenclaver les villages très isolés et pour accroître la mobilité des villageois.

Chacun de ces projets est donc cohérent avec l'objectif de développement recherché. En s'engageant en faveur du développement des localités d'origine par la réalisation d'infrastructures collectives indispensables à toute société humaine, les associations de migrants réalisent des missions de services collectifs théoriquement du ressort de l'État.

L'activité principale des associations d'entraide est d'aider financièrement les membres en situation de besoins urgents. L'aide se fait soit sous forme de dons en cas d'un événement particulier, malheureux ou heureux – maladie, décès, baptême, mariage –, soit sous forme de prêts en cas de besoins urgents autres que ceux évoqués précédemment.

Parallèlement aux structures associatives, la population étudiée s'adonne également à des pratiques financières informelles organisées au travers des tontines. La tontine présente deux avantages pour les migrants qui y participent. Le premier est qu'elle impose aux membres une contrainte d'épargne qui leur ouvre la possibilité de réaliser certains projets. Le second avantage de la tontine est qu'elle permet aux participants de s'intégrer tant dans le groupe communautaire d'origine que dans la société d'accueil. L'existence et la permanence d'un risque d'isolement et de solitude, en particulier chez les femmes, fait de la tontine plus exactement des réunions de tontines un lieu d'échanges et de rencontres conviviales et amicales entre les membres. Ainsi, les motivations financières et économiques bien que présentes deviennent secondaires par rapport au souci majeur de «*se retrouver en famille*» et de maintenir les solidarités sociales.

Les tontines organisées par les migrants révèlent simultanément l'existence et la persistance de pratiques financières issues des pays

d'origine. Elles confirment la réalité du phénomène dit d'*incapsulation*, à savoir l'attachement des migrants à certains de leurs us et coutumes considérés comme très importants.

Bibliographie

- Bâ, A. et Coquet, I., 1994, «Les initiatives des émigrés de la région du Fleuve Sénégal installés dans le Nord-Pas-de-Calais», *Hommes et Terres du Nord*, 4, pp. 166-171.
- Balandier, G., 1985, *Anthropo-logiques*, 2^e édition, Paris, Librairie Générale Française, 319 p.
- Bredeloup, S., 1994, «Dynamiques migratoires et dynamiques associatives», *Hommes et Terres du Nord*, 4, pp. 179-188.
- Coulange, J.-P., 1991, «Les immigrés dans l'entreprise: de moins en moins nombreux. Voici pourquoi», *Le nouvel Économiste*, n° 799 - 7 juin, pp. 46-52.
- Daum, C., 1998, *Les associations de Maliens en France: Migration, développement et citoyenneté*, Paris, Karthala, 253 p.
- Dewitte, P., 1995, «Les migrants, coopérants de demain», *Projet*, n° 241, mars-juin, pp. 80-88.
- Dia, D., 1991, «Tontines immigrées», Mémoire de DEA Monnaie-Finance-Banque, École doctorale de sciences économiques, Université Lumière Lyon 2.
- Dia, D., 1995, «Tontines africaines en France et frustration financière», in Servet, J.-M. (dir.) *Épargne et liens sociaux. Études comparées d'informalités financières*, collection Cahier Finance, Ethnique, Confiance, Paris, 306 p, pp. 241-261.
- Dieng, S. A., 2000, «Épargne, crédit et migration: le comportement financier des migrants maliens et sénégalais en France», Thèse de doctorat (N.R.), Université Lumière Lyon 2, 421 p.
- Dieng, S. A., 1998a, «Comportement financier des immigrés sénégalais et maliens: résultats d'entretiens avec des migrants et groupes de migrants sénégalais et maliens de France», *Working paper*, Centre Walras, n° 216, 40 p.
- Dieng, S. A. et Guérin, I., 1998, «Caractéristiques de l'épargne des migrants maliens et sénégalais en France», Rapport pour la Direction des Populations et des Migrations, GROUSHO/Centre Walras, janvier, 35 p.
- Diop, A. M., 1994, «Les associations islamiques sénégalaises en France», *Islam et Sociétés au Sud du Sahara*, 8, pp. 7-15.
- Dupuy, C. et Servet, J. M., 1987, «Pratiques informelles d'épargne et de prêts: exemple sénégalais», *Économie et humanisme*, n° 294, pp. 40-54.
- Dzaka, T., 2001, «La formation à l'entrepreneuriat», in Ponsoon B. et Niculescu M. (éds.), Actes à paraître en 2003 sur CD des VII^{èmes} Journées Scientifiques du Réseau Entrepreneuriat de l'AUF, Maurice 4-7.
- Huber, J., 1981, «Projets auto-organisés et réseaux d'entraide», *Futuribles*, n° 40, jan, pp. 46-54.
- Hugon, P., 1993, *L'économie de l'Afrique*, Paris, La Découverte, Collection Repère, 123 p.
- Insee, 1998, *Enquête sur l'emploi de 1998: résultats détaillés*, Collection INSEE Résultats, Emploi-Revenus, n° 141-142, 198 p.

- Institut Panos, 1993, «Migrants acteurs du développement», dossier, *Hommes et Migrations*, 1165, mai, 65 p.
- Institut Panos, 1993, *Quand les immigrés du Sabel construisent leur pays*, Éditions l'Harmattan, Paris, 207 p.
- Keynes, J. M., 1936, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Paris, Payot, 387 p.
- Lavigne Delville, P., 1991a, «Migration et structuration associative: enjeux dans la moyenne vallée», in Crousse, B. et al. (dir.) *La vallée du fleuve Sénégal: évaluations et perspectives d'une décennie d'aménagements*, Paris, Karthala, 380 p, pp. 117-139.
- Lavigne Delville, P., 1991b, *La rizière et la valise: irrigation, migration et stratégies paysannes dans la vallée du fleuve Sénégal*, Paris, Syros-Alternatives, 231 p.
- Lelart, Michel, (dir.), *Finance informelle et financement du développement*, Universités francophones, FMA/AUPELF-UREF, Beyrouth.
- Lelart, Michel, (dir.) 1990, *La Tontine*, AUPELF-UREF, John Libbey Eurotext, Paris.
- Loum Diagne, M., 1990, «Le Mouvement des Financières Africaines», *Épargne sans frontières*, n°18, pp. 48-50.
- Ma Mung, E., 1996, «Entreprise économique et appartenance ethnique», *REMI*, vol. 12, n° 2, pp. 211-233.
- Mayoukou, C., 1994, *Le système des tontines en Afrique: un système bancaire informel*, Paris, l'Harmattan, 143 p.
- Merckling, O., 1986, «Transformations des emplois et substitutions travailleurs français - travailleurs immigrés: le cas de l'automobile», *Sociologie du travail*, n° 1, pp. 58-74.
- Pairault, T., 1998, «Finance informelle et entrepreneuriat chinois», in J.-M. Servet et D. Vallat, *Rapport Exclusion et liens financiers 1997*, AEF/Montchrestien, 287 p., pp. 174-177.
- Quiminal, C., 1991, *Gens d'ici, gens d'ailleurs*, Paris, Christian Bourgois Éditeur, 222 p.
- Quiminal, C., 1995, «La famille Soninké en France», *Hommes et Migrations*, 1185, pp. 26-31.
- Sagna, L., 1998, «Les usages sociaux et culturels de la monnaie: une clientèle en difficulté à la Poste et la gestion de ces incertitudes», Thèse de Doctorat, UFR de Sociologie, Université de Caen, 398 p.
- Sen, Amartya, 1991, *Éthique et économie*, traduit de l'anglais par Sophie Marnat, 1993, Paris, PUF, 364 p.
- Servet, J.-M., 1995, «Légitimité et illégitimité des pratiques monétaires et financières: exemples africains», in M. Aglietta et A. Orléan (dir.) [1995]. *Souveraineté, légitimité de la monnaie*, Association d'Économie Financière, Paris, 414 p, pp. 289-333.
- Servet, J.-M., 1996, «Mobiles d'épargne et différents types d'épargnants. Approches socio-économiques dans le contexte de l'Afrique subsaharienne», *Annales marocaines d'économie*, n°17, automne, pp. 51-58.
- SOPEMI, 1994, *Migration et développement: un nouveau partenariat pour la coopération*, Rapport Annuel 1993, Paris, OCDE, 343 p.
- Tall, S. M., 1994, «Les investissements immobiliers des migrants internationaux à Dakar», *REMI*, vol. 10, n° 3, pp. 137-151.
- Thave, S., 2000, «L'emploi des immigrés en 1999», INSEE Première, mai, n° 717.

Vidal, C. L., 1994, «La solidarité africaine: un mythe à revisiter», *Cahier d'Études Africaines*, vol. 24, n° 4, pp. 687-691.

Willard, J.-C., 1984, «Conditions d'emploi et salaires de la main-d'œuvre étrangère», *Economie et Statistiques*, n° 162, juin, pp. 15-27.



Démocratisation, exacerbation, régime identitaire et rivalités ethniques: Le cas du Sud-Cameroun

Belinga Joseph-Marie Zambo*

Résumé: La composition socio-ethnique du Cameroun est (cela est une lapalissade), fondamentalement marquée du sceau de la pluralité des identités. Cette pluralité est source d'ambivalence. Si la richesse culturelle dont elle est porteuse peut s'appréhender comme un vecteur d'édification d'une virtuelle nation plurielle, elle peut tout aussi bien, et au contraire, en secréter les principales bifurcations réfractaires à l'accomplissement d'un tel dessein. Les particularismes ethniques remis au goût du jour depuis la réinstauration du pluralisme politique en décembre 1990 grâce à l'action des entrepreneurs identitaires qui en font leur mode privilégié d'action politique travaillent, en effet, à fissurer l'étanchéité de l'entreprise de construction d'une entité nationale. Ce travail examine l'expression et la manifestation de cette exacerbation identitaire au sein de deux groupes ethniques dans le Sud du pays et les conflits qui en résultèrent à un moment capital du cours politique: l'élection présidentielle d'octobre 1992.

Abstract: The socio-ethnic composition of Cameroon (stating the obvious) is basically marked by the seal of plural identities. This plurality entails some ambivalence. Whereas its inherent cultural enrichment may be viewed as a means of building a virtual plural nation, such plurality can equally and on the contrary secrete the major bifurcations that could hamper the attainment of such a goal. The ethnic idiosyncrasies revisited since the re-institution of political pluralism in December 1990, thanks to the initiative of the identity promoters who adopted it as their preferred *modus operandi*, are actually working to make fissures into the waterproof edifice of a national entity. This paper examines the expression of the exacerbation of such an identity within two ethnic groups in the South of the country and the ensuing conflicts that occurred during the country's political watershed culminating in the October 1992 presidential election.

* FALSH, Université de Yaoundé I, Cameroun.

Introduction

La décennie 1990 qui s'achève aura été marquée, au niveau des sociétés politiques africaines en général et de celles du Cameroun en particulier, par la récurrence d'une rhétorique scientifique s'articulant autour du processus de démocratisation¹. Mais si le discours sur la démocratisation s'est taillé la part du lion dans les réflexions initiées au sein de l'espace heuristique africain durant cette décennie, ce «succès» est en partie lié à d'autres thématiques dont son examen en faisait un passage obligé. C'est le cas de la question de l'ethnicité, entendue comme «conscience d'appartenir à un groupe humain différent des autres et de le revendiquer» (Otayek 2001:129). De façon plus prosaïque, l'instauration du multipartisme en Afrique, à la faveur du processus de démocratisation des années post-perestroïka a mis sur la sellette, la délicate et épineuse question de l'impact des identités premières des populations sur leur comportement politique dans le nouveau contexte de diversification de l'offre politique. Les réflexions qui vont s'enclencher en vue de répondre à cette interrogation s'ordonneront, puisant en cela leur substrat épistémologique dans une tradition intellectuelle dont John Stuart Mill se faisait déjà l'écho en 1862², autour d'un postulat appréhendant l'hétérogénéité ethnique des sociétés africaines comme un obstacle insurmontable à leur démocratisation. Le pluralisme socioculturel africain dont l'expression sociale est cette hétérogénéité ethnique serait, dès lors, incompatible avec la démocratie, entendue comme idée et mode de régulation politique, et avec la stabilité politique et le développement.

¹. Pour se faire une idée sur le volume des travaux déjà publiés sur la problématique de la démocratisation en Afrique, se reporter à Rob Buijtenhuijs et Céline Thiriot (1995). Pour établir ce bilan qu'ils considèrent par ailleurs non exhaustif, ces auteurs affirment avoir consulté près de quinze-cents titres. C'est donc à juste titre qu'ils font remarquer que «Manifestement, la démocratisation est un sujet qui a du vent en poupe dans les milieux universitaires (même si elle bat parfois de l'aile sur le terrain!)» (p.5).

² Dans son ouvrage *Le gouvernement représentatif* (1862), traduit et précédé d'une introduction par M. Dupont White, il affirmait l'impossibilité d'établir des «institutions libres (...) dans un pays composé de nationalités différentes, chez un peuple où n'existe pas de lien sympathique, surtout si ce peuple lit et parle de langues différentes» (p. 349).

Crédité par l'onction presque officielle qu'il n'a pas manqué de recevoir de certains leaders politiques de l'hexagone³, le postulat de la non opérationnalité du paradigme de la démocratie dans les sociétés multiethniques stimula, au plan épistémologique, au cours de la décennie 1990, une dense réflexion qu'illustrent, à suffisance, les travaux issus du paradigme de la transitologie⁴ (Schmitter et Santiso, 1998: 69-92) s'inscrivant, eux-mêmes, en droite ligne des thèses développées par les théoriciens du modèle séquentiel (Binder *et al.*, 1971).

La problématique de l'ethnicité comme réalité obstructrice du processus de démocratisation a inondé les débats et réflexions initiés sur la question en Afrique en général et au Cameroun en particulier. Dans leur formulation théorique, ces débats prennent une double orientation antithétique. Une première vague d'auteurs majoritairement africains minimisent ou relativisent les dangers que présenterait ce facteur. C'est le cas par exemple de Claude Ake (1993:1-14) pour qui, les groupes ethniques, tout en étant des «inventions» et des «constructions», sont des réalités dont il faut tenir compte. Dès lors, l'ethnicité n'apparaît plus comme un facteur nécessairement négatif dans le contexte de la démocratisation: «Les formations ethniques représentent souvent la force compensatrice la plus significative contre le pouvoir étatique, ainsi que la meilleure défense d'un espace indépendant contre les tendances totalisantes de l'État post-colonial» (p. 7). L'auteur conclut donc sa réflexion en soutenant que la démocratisation en Afrique doit s'accommoder de l'ethnicité (p. 8), position que partage Mbonimpa (1994) dont la réflexion, parce que suggérant des «accommodations» du processus de démocratisation en cours en Afrique par rapport au facteur ethnique, plonge le lecteur dans le débat portant sur «La démocratie à l'africaine»⁵. Parmi les auteurs ayant plus ou moins participé au débat

³ À la fin des années 80, c'est-à-dire précisément au moment où le continent s'apprêtait à renouer avec le multipartisme, Jacques Chirac, alors candidat virtuel à la magistrature suprême et en visite officielle en Côte-d'Ivoire, récusait ouvertement le multipartisme en Afrique au motif que sa pratique ferait le lit d'un processus d'exacerbation des clivages ethniques.

⁴ Pour une critique des thèses de la transitologie cf. Michel Dobry (2000:585-614).

⁵ Cet auteur soutient en effet: «La démocratie en Afrique ne pourra pas faire l'économie d'un effort de pensée qui réhabilite l'existence tribale (...). Une telle réhabilitation permettrait de fonder la démocratie, non pas sur l'individualisme du sacro-saint prince 'un homme, une voix', mais sur une juste représentation des groupes ethniques à l'intérieur de l'État post-colonial» (p. 50).

appréhendant le facteur ethnique comme frein éventuel ou élément de blocage du processus de démocratisation en Afrique, signalons aussi Banock (1993:90-108) et Sithole (1994 et 1995). Cette première vague d'auteurs africains verra quelques uns de leurs collègues africanistes leur faire écho. C'est le cas de Peterson (1994), Wiseman (1992:228).

Contrairement à cette vision, des travaux menés sous la houlette d'une deuxième vague d'auteurs aussi bien non-africains qu'africains et portant sur la même problématique se veulent plus circonspects. Young (1993) par exemple, analysant les résultats de plusieurs élections en Afrique affirme: «Des élections multi-partites peuvent effectivement mettre en lumière l'absence relative de solidarité nationale et culturelle et reproduire les divisions profondes de sociétés fortement fragmentées» (p. 305). Bien que s'exprimant sur un ton moins dramatique, Thierry Michalon (1995) abonde dans le même sens⁶.

Le Cameroun ne fut pas en marge de ces débats. Dès la création des premiers partis politiques et leur entrée officielle en scène au cours des premières compétitions électorales pluralistes, des travaux effectués à la hâte vont déceler des accointances avérées entre les partis et les ethnies et analyseront l'expression et la distribution des suffrages lors des scrutins comme obéissant péremptoirement à la logique identitaire (Schilder 1993; Sindjoun 1994:406-413; Nkwi et Socpa, 1997:138-149; Menthong 1998:40-52). Ces analyses, ainsi que celles qui ressassent, sous forme d'une «anthologie commentée des revendications ethniques au Cameroun» (Collectif) *Changer le Cameroun*, 1992) qui pourraient être le socle théorique de validation de l'impossibilité de démocratiser la société politique camerounaise résistent pourtant difficilement à la critique. Parce qu'elles construisent leur argumentation sur la base des seuls résultats officiels des scrutins sans se soucier des stratégies et tactiques mises en œuvre par les autorités administratives dans

⁶ Le travail de Horowitz (1994) dont la spécificité est qu'il étend sa sphère d'analyse au niveau mondial, mérite aussi d'être signalé ici. Il affirme: «Dans beaucoup de pays d'Afrique, d'Asie, d'Europe de l'Est et de l'ancienne Union Soviétique, les conflits ethniques sont l'une des principales raisons de l'échec de la démocratisation» (p.35). Pour une vue d'ensemble des travaux traitant des relations entre démocratie et ethnicité sur des Etats africains, lire pour le Congo (Weissman 1993; Ossebi 1995; Menga 1993); la Côte d'Ivoire (Tiémoko 1995); le Gabon (Rossatanga-Rignault 1993); le Kenya (Grignon 1993a et b); la Mauritanie (Marchesin 1994 et Ould Cheikh 1994); le Mozambique (Cahen 1995) et le Niger (Ibrahim 1994).

l'intention de les manipuler, les analyses qui défendent l'hypothèse de l'imbrication entre origine ethnique et expression des suffrages pèchent par naïveté et absence d'esprit critique. En effet, dans un contexte où les résultats des différentes consultations électorales demeurent sous la coupe des agents des pouvoirs publics, le chercheur qui s'investit dans ce secteur du social se doit de débusquer le palier officieux de la distribution des votes au cours d'une élection. En se livrant à cet exercice dans les localités vite érigées en fief des partis, on découvre à quel point le vote dans ces localités est d'office influencé par les élites: l'électeur des fiefs n'ayant pas, à proprement parler, voix au chapitre.

Le caractère réfutable de l'argumentaire puisant dans la floraison des revendications de type identitaire, suite à l'avènement de la démocratisation, pour ériger l'ethnie en écueil insurmontable dudit processus au Cameroun se révèle à deux niveaux. D'abord, les revendications ayant une connotation identitaire ne sauraient être une singularité de l'ère multipartite au Cameroun. En témoigne le titre évocateur «Les éternels seconds» d'une lettre⁷ que Bernard Fonlon⁸ envoya au Président Ahidjo en 1980 dans laquelle il se muait en porte-parole des anglophones: décriant leur relégation, dans les structures de l'État et la société en général, par le pouvoir discriminatoirement détenu par les populations de la partie francophone, à des positions sociales de seconde zone ne leur conférant pas une notoriété sociale. Comme il est aisé de le constater, son contenu véhiculait déjà en substance, l'essentiel des revendications des populations de cette partie du territoire, lesquelles constituent la toile de fond de ce que Piet Konings (1996:25-34) qualifie de «problème anglophone» au Cameroun dans les années 1990. De même, l'expression des identités à l'intérieur d'un cadre plus global comme l'État est loin d'être une singularité de l'Afrique, encore moins du Cameroun⁹. Par ailleurs, la tournure conflictuelle qu'épousent, à certains moments et dans certaines situations, les revendications à caractère identitaire est, ainsi que le cas qui a fait l'objet de notre étude

⁷ Sur le contenu de cette lettre, cf. Collectif «Changer le Cameroun» (1992: 265-266).

⁸ Universitaire, militant de l'ancienne Union Nationale Camerounaise (UNC), ministre sous Ahidjo.

⁹ Les revendications identitaires sont en effet aussi récurrentes un peu partout dans le monde. C'est le cas en France (Corse, Pays basque, Bretagne, Occitanie, Savoie, etc.), l'Espagne (Catalogne, Pays basque), l'Italie (Ligues padanes), la Grande-Bretagne (Irlande du Nord, Écosse).

nous le fera découvrir, révélatrice d'un processus d'instrumentalisation orchestrée par des entrepreneurs identitaires. Cette observation fait gagner cette réflexion de Lonsdale (1996:99) en pertinence: «L'appartenance ethnique est un fait social universel: tout être humain crée sa culture à l'intérieur d'une communauté qui se définit par opposition aux 'autres'... L'identité culturelle est ce que les gens en font plutôt que le résultat d'une fatalité historique». Sous une posture épistémologique, elle nous incite à nous détourner des thèses du paradigme dit «primordialiste» (Geertz 1963; Isaacs 1975; Van den Berghe 1981) dont les tenants appréhendent l'ethnicité comme un élément culturel atavique caractéristique des sociétés «primitives» dont celles d'Afrique puisque des travaux effectués sur les relations inter-ethniques dans le Nord-Cameroun montrent bien que des situations de paix et d'alliances alternaient avec celles de guerres (Bah 1993:75-78).

Ensuite, les conflits ethniques qui, souvent, incarnent l'extériorisation violente de ces revendications sont, ainsi que l'a montré Antoine Socpa (1999:57-81) qui étudiait celui ayant opposé les Arabes Choa aux Kotoko dans le département du Logone-Chari de la province de l'Extrême-Nord, une donnée historique dans la socialité des populations de cette région du pays en lutte pour les ressources naturelles, économiques et politiques et ne saurait, pour cette raison, être appréhendé comme fille exclusive du multipartisme.

Ce travail prospecte un autre site d'extériorisation de ces luttes: la province du Sud à partir d'une situation de compétition politique mettant en lice la multiplicité sociale qui caractérise la société camerounaise. Il focalise son intérêt sur un moment particulièrement névralgique de cette compétition politique: l'élection présidentielle.

La particularité de ce moment précieux de l'existence de la strate politique du Cameroun et de ses différents soutiens réside dans sa finalité: l'accès au pouvoir suprême qui, dans un contexte d'«économie de prédation» et de «rareté matérielle» (Mbembe 2000:67-81), garantit le contrôle des positions secondaires de pouvoir et d'enrichissement et donc leur redistribution à des clients politiques. Dans ce contexte, l'élection apparaît comme un moment au cours duquel, les acteurs et groupes sociaux se livrent à une lutte de positionnement par rapport au pouvoir, lutte au terme de laquelle, les positions de départ connaissent des changements significatifs en termes de gain ou de perte par rapport

à leur proximité au centre du pouvoir (Bayart 1978:187-216). C'est cette effervescence des groupes sociaux (précisément les populations «autochtones» et celles dites «allogènes») après l'élection présidentielle d'octobre 1992 dans le sud du pays et les conflits qui en ont résulté entre ces communautés que ce travail analyse. Notre réflexion se construit autour de l'idée selon laquelle contrairement au discours qui croit déceler dans l'adversité entre ethnies, l'expression *a priori* d'antagonismes congénitaux qui influenceraient péremptoirement leur coexistence, les comportements belliqueux qui ont émaillé les relations entre «autochtones» et «allogènes» dans le Sud du pays en 1992 sont en réalité des épisodes violents d'une quête permanente de subsistance à laquelle les populations sont astreintes jour après jour et dont l'élection présidentielle ne fut qu'un stimulant.

Méthodologie

Les analyses que nous initions dans cette réflexion ont pour socle empirique, une enquête¹⁰ effectuée en août 1998 dans deux des trois départements que compte la province du Sud. Il s'agit d'Ebolowa, chef-lieu du département de la Mvila et de la province du Sud et Sangmelima, chef-lieu du département du Dja et Lobo, dont la particularité est d'être la ville natale de l'actuel chef de l'État, leader du Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais (RDPC), parti majoritaire au pouvoir. Consistant en un questionnaire constitué de cent dix-sept (117) questions, l'enquête se donnait pour objectif de parvenir à une meilleure lisibilité du phénomène de la conflictualité identitaire au Cameroun dans un contexte où il se faisait de plus en plus récurrent. Au plan national, les résultats de ladite enquête ont fait l'objet de la publication d'un ouvrage (Mbock *et al.*, 2000). La rédaction de ce travail quant à elle procède de notre souci d'exploiter à fond le volumineux matériau empirique ramené du terrain et dont

¹⁰ Organisée dans le cadre d'une recherche portant sur les conflits ethniques au Cameroun, recherche pilotée par le Service Oecuménique pour la Paix, cette enquête a couvert l'ensemble des dix provinces du pays. L'équipe pluridisciplinaire de chercheurs constituée de sociologues, historien, anthropologues, économistes, politologue, qui a effectué le travail de collecte des données avait, préalablement, recensé dans chacune des provinces du Cameroun, les sites dans lesquels des conflits opposant des communautés ayant un espace de résidence commun ou limitrophe, s'étaient manifestés. Ce sont ces localités qui ont été, au moment de l'enquête proprement dite, visitées par ces chercheurs. Nous avions en charge la province du Sud.

toutes les données n'ont pas pu être exploitées dans l'ouvrage collectif qui a été publié à cet effet. Elle prospecte les réponses à des questions dont la singularité est qu'elles touchent au cœur de la recherche en s'intéressant aux sources et origines des conflits d'une part et s'interrogeant sur l'éventuel innéisme de la conflictualité des populations actrices d'autre part. Elle puise aussi et surtout dans le contenu des entretiens «informels» de type semi-directif que nous avons parallèlement organisés pendant que le questionnaire était administré. La prise en compte du facteur contextuel dans le processus d'éclosion des rivalités ethniques nous a conduit à procéder à ce type d'entretiens soit avec des personnes retenues dans notre échantillon et ce durant l'enquête: on leur demandait alors de s'appesantir davantage sur un aspect d'une réponse à une question jugé intéressant; soit avec des personnes qui n'avaient pas reçu le questionnaire, le tout, dans le souci de compléter et d'enrichir notre information.¹¹

Cette prudence méthodologique nous a vite conduit vers les situations de crises sociales, c'est-à-dire des périodes au cours desquelles l'équilibre social est, soit en hibernation, soit rompu, entraînant ainsi une existence sociale a-conviviale. Le rôle de fertilisant ou d'instigateur des conflits ethniques qu'assurent les situations de crises sociales trouve son fondement dans les troubles sociaux qu'elles génèrent. Durant ces troubles, les différents protagonistes (qui sont en réalité des groupes sociaux ou des groupes ethniques) veulent s'affirmer en s'opposant aux autres qu'ils appréhendent fondamentalement comme des rivaux, c'est-à-dire des obstacles qui obstruent leur épanouissement.

En effet, les situations de disette matérielle ont pour corollaire, sur le plan social d'amenuiser les possibilités d'une existence plus ou moins décente et donc d'offrir aux populations un mode d'existence marqué majoritairement du sceau de l'insécurité, de l'indécision en ce qui concerne l'avenir et l'immédiat. Dans un tel contexte, la lutte pour l'accaparement des maigres ressources existantes apparaît comme le mode de vie par excellence des populations au travers des groupes auxquels elles appartiennent. Englués dans des perceptions de l'autre

¹¹ Dans cette perspective, nous nous sommes muni du traditionnel carnet de route, qui nous permettait non seulement de dresser une sorte de bilan de nos journées sur le terrain, mais surtout d'y consigner les informations pertinentes que nous avons pu glaner au cours d'entretiens informels.

fondées sur des jugements de valeur, les groupes s'organisent. Des leaders d'opinion de circonstance «s'ingénient» à inscrire ces préoccupations (attitudes de rejet, de dénigrement, voire de mépris d'un côté et de valorisation de son groupe de l'autre côté) – qui cachent pourtant mal le désir et la volonté de ces leaders de satisfaire leurs propres intérêts – dans les consciences des groupes dont ils affirment défendre les intérêts, c'est-à-dire en réalité la survie.

Au moment où le conflit ethnique se manifeste au grand jour, il a déjà fait l'objet d'une phase d'incubation au cours de laquelle plusieurs facteurs se réunissaient pour constituer une mixture effervescente. Disputes des terres, rejet de l'autre et désir de conserver ses racines culturelles, précarité de l'existence quotidienne et ruée vers les sites garantissant la sécurité matérielle, difficulté à s'acclimater à la nouvelle configuration socio-politique (avec l'introduction officielle du pluralisme politique), absence d'une culture nationale solide et prédominance de micro-cultures régionales ou locales faites à l'image des nombreuses ethnies présentes sur le territoire national, tendance de fractions de la population au suivisme des mots d'ordre édictés par certaines couches privilégiées originaires de leur ethnie pourvoyant de temps à autre à quelques unes des exigences de leur survie quotidienne, eu égard à leur analphabétisme et à la précarité de leur existence sociale, constituent quelques composants qui, lorsqu'ils sont réunis précipitent le déclenchement d'un conflit.

Sur l'ensemble de ces deux sites, soixante-cinq personnes ont effectivement répondu au questionnaire. Leur répartition par site, par origine ethnique et par sexe se présente ainsi qu'il suit:

Tableau 1: Composition d'échantillon

Sites	Allogènes		Autochtones		Total
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	
Ebolowa	17	0	14	4	35
Sangmelima	13	2	14	1	30

Une précision mérite d'être faite au sujet de cet échantillon. La particularité des zones d'Ebolowa et de Sangmelima réside dans le fait que les affrontements ethniques qu'elles ont connus durant les «années

de braise» (1991-1992) se sont cristallisés fondamentalement dans les centres urbains dont la population est majoritairement hétéroclite. Ces affrontements opposaient surtout les «autochtones» aux «allogènes» en réalité les «Bulu» aux «Bamiléké». Les zones rurales ayant été en marge des affrontements proprement dits, nos investigations ont été focalisées sur les populations urbaines, bien que le principe du renvoi des populations allogènes à leur terre natale ait été partagé par l'ensemble des populations du Sud, sans distinction de zone de résidence.

D'entrée de jeu, cet échantillon pourrait, aux yeux de certains, susciter un certain nombre d'objections se rapportant probablement à sa taille, et davantage à sa représentativité. En effet, le principe du renvoi des populations allogènes à leur «terre natale» ayant été, ainsi que nous venons de le signaler, largement partagé par les populations du Sud, certains trouveraient la taille de notre échantillon plutôt réduite. En réalité, en limitant notre échantillon à cette taille, nous avons voulu pallier un écueil: celui d'allonger une série de réponses identiques sur un conflit. La descente sur le terrain nous a, au demeurant, conforté dans cette opinion. Car, nous nous sommes vite rendu compte que nous n'apprenions plus rien de nouveau après avoir interrogé vingt à trente personnes sur un conflit donné. Les réponses des autres enquêtés reprenant presque entièrement les premières.

Une autre objection à la représentativité de notre échantillon pourrait résulter de sa faible proportionnalité en enquêtées de sexe féminin. La réponse à cette objection se trouve dans la nature même du thème de l'enquête. En effet, sur le terrain, les femmes ont manifesté peu d'intérêt pour la question, préférant nous renvoyer auprès des hommes. Qui plus est, dans certaines localités, la majorité d'entre elles, encore ancrées dans la culture du milieu, réagissaient à nos sollicitations en répondant que dans leur localité, la femme ne pouvait prendre la parole que si elle avait reçu l'accord de son époux.¹² La faible représentativité des femmes dans cette enquête ne saurait donc être perçue comme la matérialisation de quelque misogynie de notre part, mais seulement comme conséquence de la nature du thème à étudier d'une part, et des pesanteurs culturelles d'autre part. Signalons, toujours

¹² Ce fut le cas de certaines femmes Bamoun que nous avons abordées au quartier «Bamiléké» à Ebolowa.

dans le registre des préalables, que la rédaction de ce travail n'a pris en compte qu'une partie des données recueillies au terme de l'enquête.

Pour élaborer notre questionnaire, nous avons préalablement, dans un élan d'«objectivation» (Bourdieu 1985), c'est-à-dire de construction de l'objet étudié, identifié quatre types de conflits, suscité chacun par un facteur ou «ingrédient» bien précis (conflit de souche économique, conflit de souche territoriale, conflit de souche politique et conflit de souche identitaire). Dans l'analyse de ces conflits, chacune des souches ainsi identifiées constitue la cause première ou primordiale de l'enclenchement du conflit auquel il s'applique. En d'autres termes, la forme que prend un conflit (politique, économique, territoriale ou identitaire) est fonction du caractère récurrent ou dominant de l'un de ces facteurs dans la manifestation dudit conflit. La dénomination conflit de souche économique, conflit de souche politique, etc., qui lui est alors attribuée précise le caractère dominant de ce facteur.

Enfin, ce travail s'est réalisé sous le prisme de l'individualisme méthodologique dont la particularité est d'expliquer des phénomènes collectifs «macroscopiques» à partir des comportements et des stratégies individuels («microscopiques») (Birnbaum et Leca, 1986:13-14). Ce choix méthodologique se justifie par le fait qu'il s'agit d'une école d'ouverture et de liberté, qui s'efforce d'épouser les mouvances et les impondérables des dynamiques sociales, à partir de l'individu perçu comme être de liberté. Au demeurant, la question y prédisposait, le conflit étant un objet mouvant, et dynamique, qui met en contact des individus singuliers ou pluriels, groupes au sein desquels ces contacts laissent des marques, et suscitent des mutations dont certaines ne sont pas forcément celles que les acteurs souhaitaient.¹³ Il nous a semblé en dernière analyse que l'enjeu était ce qui se passait entre les ethnies, du fait d'acteurs à identifier, et pour des motivations à déterminer. L'originalité de notre démarche s'appréhende donc sous une double posture: empirique et théorique. Au niveau empirique, ce travail se présente comme initiative heuristique donnant la parole aux véritables acteurs (passifs et/ou actifs) des conflits et dont les analyses ne sont qu'une systématisation des données recueillies sur le terrain. Au niveau théorique, l'option pour l'individualisme méthodologique permet de dépasser la perception hâtive et généralisante de tous les conflits comme

¹³ Sur l'approche dynamique, lire Georges Balandier (1971).

expression avérée d'une conscience collective opaque instantanée qui régirait la socialité des groupes ethniques pour les analyser davantage comme moments de théâtralisation de l'identitaire par des acteurs sociaux en quête de notabilité sociale. Pour mettre un terme à ces préalables méthodologiques, précisons que nous avons conscience que nos recherches nous ont engagé dans un espace interstitiel de précarité, où rien n'est donné ni d'avance, ni définitivement, le moindre acquis de naguère devant être régulièrement actualisé, compte tenu du caractère instable et fluctuant des relations interethniques, et des transformations sociales qu'elles impliquent ou qui les inspirent.

Les affrontements entre Bulu et Bamiléké à Ebolowa en 1992: Une politisation de la socialité

Regard de l'autre et rivalités de subsistance

L'origine des suspicions, mésententes et quolibets qui émaillent aujourd'hui les relations entre populations Bulu et Bamiléké dans la ville d'Ebolowa ne date pas des années 90: elle remonte à la période d'installation des Bamiléké dans cette partie du pays. Âgé de trente ans et vivant systématiquement dans la ville depuis sa naissance, un enquêté relève que ces «malentendus» existent depuis sa naissance. Deux autres, âgés respectivement de trente-quatre et vingt-trois ans au moment de l'enquête, situent l'origine du différend Bulu/Bamiléké aux années 80, c'est-à-dire bien avant l'instauration du processus de démocratisation et du multipartisme. Un dernier enquêté, âgé de vingt-cinq ans, reconnaît, lui aussi, «qu'en naissant, nous avons trouvé ce problème».

Ces témoignages directs nous paraissent dignes d'intérêt bien que la majorité des enquêtés soutienne que l'origine du conflit qui oppose ces deux communautés se situe autour des années 90. En effet, ils offrent l'avantage de ne pas se contenter de l'évènementiel immédiat et permettent d'expliquer une situation sociale aux contours complexes. Leur prise en compte éclaire les faits et événements qui sont survenus en 1992 à Ebolowa. Elle révèle le caractère éphémère de la convivialité qui a semblé marquer le sceau les relations entre ces deux communautés. Pour s'en convaincre, il suffit de se référer aux griefs que les uns et les autres invoquent pour accuser leurs protagonistes. De manière générale et constante, les Bulu estiment que les Bamiléké sont des «envahisseurs»

qui les dépossèdent de leurs terrains par l'achat. Par ailleurs, «Tous les magasins de la ville n'appartiennent qu'aux Bamiléké». «Les autochtones accusent les Bamiléké de les envahir et de confisquer leurs biens». Les Bulu traitent les Bamiléké de malhonnêtes et les accusent d'être d'une intelligence nuisible. Or, la confiscation des biens dont il est fait état ici procède d'un abus délibéré de langage. Car, elle fait en fait référence à la monopolisation, par les ressortissants de la province de l'Ouest, des établissements de petit commerce (vente en gros et détail), dans cette partie du territoire; monopolisation qui n'offrirait qu'une seule issue aux Bulu: celle de commercer majoritairement avec ces occupants. Pour les Bulu, il s'agit d'une situation qui les défavorise et retarde le progrès de la région en ce sens qu'ils voient chaque année, les revenus collectés de la vente des produits de rente et vivriers dont la culture constitue leur principale activité s'engloutir dans les caisses et autres tontines des Bamiléké pour en définitive ne promouvoir que le développement de leurs localités d'origine. Il s'agit d'un discours qui se construit à la faveur d'un présupposé lui-même factice à savoir la régionalisation autoritaire des richesses conférant un certain droit d'usufruit aux populations dites autochtones. C'est dans cette logique qu'il faut comprendre le recours, dans les catégories taxinomiques de ces dernières au moment de catégoriser les autres, à une expression telle que la confiscation. Pourtant, l'intelligibilité d'une telle catégorisation pose problème, la construction de la «fortune» des Bamiléké résultant de leur investissement (fut-elle, ainsi que le soutient une frange de l'opinion autochtone, plus ou moins orthodoxe) dans les activités commerciales plutôt que d'un processus d'extorsion des biens aux autochtones.

Pour sa part, le Bamiléké tient le Bulu pour «paresseux», et «fainéant»: un «fêtard» fondamentalement enclin à la jouissance sous toutes ses formes et par conséquent «jaloux de la réussite économique et sociale des ressortissants de l'Ouest».

Ces considérations ne sont pas nées avec l'avènement du multipartisme. Bien au contraire, elles ont toujours rythmé la coexistence des dites communautés. À titre d'exemple, il nous suffit de faire état de l'anecdote de l'utilisation de la fronde en lieu et place du mètre, au moment de l'achat du terrain, afin de gagner quelques mètres carrés supplémentaires au cours de la transaction foncière. Selon cette anecdote, l'homme Bamiléké, au cours des opérations d'achat de terrain et précisément durant la phase de délimitation de la superficie à acheter,

préférerait utiliser une bande de caoutchouc au lieu du mètre. En effet, grâce à son élasticité, la bande de caoutchouc tirée fait gagner plusieurs mètres carrés sur la superficie initiale convenue. Cette anecdote communément racontée dans le sud du pays tend à relever la malhonnêteté que les populations du sud attribuent aux Bamiléké. Elle accrédite par ailleurs la thèse de «l'envahisseur». La permanence d'un discours ressassant ces clichés dans le Sud montre que le multipartisme a fait l'objet d'une récupération dans le dessein d'exacerber un malaise social *qu'il n'a pas créé*. Les relations Bulu/Bamiléké étaient déjà traversées d'un courant de suspicion, de refus de coopérer et de rejet des populations hôtes, courant aux rivalités ethniques sous jacentes. Les raisons invoquées par les populations autochtones pour justifier leur «ras le bob» vis-à-vis des Bamiléké durant les élections présidentielles de 1992 l'attesteront dans la suite de ce travail.

La politique: détonateur d'un conflit (Bulu/Bamiléké) latent dans la ville d'Ebolowa?

Une série de cinq questions toutes corrélées a été posée aux enquêtés. Leur formulation était la suivante: «Y a-t-il des problèmes entre les gens de chez vous et les autres?», «Avec qui avez-vous des problèmes?», «De quels problèmes s'agit-il?», «Ils datent de quand?» et «Quelles sont les causes de ce problème?». Du dépouillement effectué, il ressort que 92,9 pour cent des personnes interrogées ont reconnu que des problèmes existaient entre leur ethnie d'origine et celle adverse. En d'autres termes, l'échantillon d'autochtones interrogés a reconnu à 92,9 pour cent qu'un problème les opposait aux Bamiléké, ce qu'aucun Bamiléké ayant été interrogé n'a contesté. À la question de savoir quel type de problème existe entre ces deux communautés à Ebolowa, 50 pour cent de personnes interrogées affirment qu'il s'agit d'un problème politique. Ce pourcentage sera le même au niveau de la question qui veut identifier les causes du conflit Bulu/Bamiléké. 50 pour cent de personnes ayant effectivement répondu à cette question ont retenu «la politique».

Pour se faire une idée suffisamment élaborée sur la manière dont la politique a déclenché le conflit dans la ville d'Ebolowa, nous allons nous référer aux propos d'un jeune chef traditionnel de troisième degré du quartier Nko'ovos-II de cette ville: «Les gens d'ici n'ont pas apprécié le fait que les Bamiléké ne se soient pas alignés derrière eux». Et d'ajouter:

«Ils (les Bamiléké) sont avec nous. Ils occupent et exploitent nos terrains. Leurs immeubles sont bâtis sur nos terrains. Ils ont construit leur fortune chez nous. Ils doivent donc être avec nous».

Pour les partisans de cette option, «être avec nous» veut tout simplement dire voter pour le candidat du parti qu'ils soutenaient durant les élections présidentielles d'octobre 1992, en l'occurrence le candidat du RDPC. Or, tel ne fut pas le cas. Les populations originaires de l'Ouest ont plutôt majoritairement choisi le candidat du *Social Democratic Front* (SDF), choix qui fut analysé par les premiers comme un autre acte de trahison: matérialisation même de l'hypocrisie longtemps reprochée aux Bamiléké. Depuis la réinstauration du multipartisme en effet, les campagnes électorales sont devenues de précieux moments de diffusion des discours identitaires par la majorité des acteurs politiques. Les slogans foisonnent du genre: les «*Bilobolobo*»¹⁴ veulent arracher votre pouvoir. Ces slogans alimentent conversations et discussions durant les rassemblements. Ils prennent parfois le pas sur des questions de stratégies de conquête de l'électorat, seules à même, pourtant, d'accroître durablement l'audience d'un parti politique. Inversement, d'autres slogans se construisent sur l'existence d'une ethnie de «fainéants», «jouisseurs», «voleurs» ou «prédateurs» au pouvoir et qu'il faut chasser par tous les moyens. La thématique du rejet mutuel alimente ainsi la rhétorique politique des ethnies en présence à Ebolowa. Les idées qui y ont servi de toile de fond ou même de détonateur au conflit Bulu/Bamiléké au lendemain de la proclamation des résultats des élections présidentielles d'octobre 1992 trouvent leur origine dans des suspicions et rejets lointains. Cette réalité est révélatrice des difficultés et hoquets de l'entreprise d'intégration nationale, et par ricochet de la convivialité.

Ce conflit ne s'étant exprimé de façon ouverte qu'en 1992 pour la première fois, l'on serait enclin à conclure qu'il ne s'est agi que d'un incident dans la vie de ces communautés. Une telle hypothèse pourrait d'ailleurs paraître crédible si l'on prenait en considération les réponses aux questions relatives au choix et à la fréquentation des centres de

¹⁴ Par cette expression, les Beti désignent toute personne qui ne parle pas la même langue qu'eux: c'est-à-dire qui ne s'exprime pas dans la même langue et qui dit des choses inaudibles.

santé à Ebolowa «Quel centre de santé fréquentez-vous?» et «Pourquoi fréquentez-vous particulièrement ce centre de santé?».¹⁵

Les différentes réponses à ces questions révèlent que ce choix est fonction de la qualité du service et non de l'origine ethnique du personnel. Après la qualité du service, viennent la proximité par rapport au lieu de résidence du malade et, enfin le coût du service. Les choix des personnes interrogées sur les raisons qui les poussent à opter pour tel centre de santé plutôt que tel autre se présentent comme suit:

Tableau 2: Raisons pour choix de centre de santé

Raisons	Pourcentage
Qualité de service	55,2 %
Proximité	34,5%
Coût du service	10,3 %
Total	100 %

Pour ce qui est des réponses aux questions se rapportant au marché fréquenté, l'existence d'un marché principal dans lequel chacun peut facilement accéder à toutes sortes de produits vivriers réduit considérablement l'éventualité d'une constitution de marchés ethniques dans la ville. Elle peut donc tout aussi justifier la configuration moniste qui y prévaut.

Mais le calme apparent qui a prévalu dans la ville d'Ebolowa durant des décennies couvrait simplement une situation de tension au cours de laquelle, les différents protagonistes s'épiaient et rêvaient d'un incident qui mettrait le feu aux poudres. C'est le rôle que les instrumentateurs identitaires firent jouer à la proclamation des résultats des élections présidentielles d'octobre 1992. La rapidité avec laquelle la ville s'est embrasée est un indice révélateur de la capacité d'ingéniosité des élites et autres leaders d'opinion de la région à manœuvrer dans l'ombre en vue d'asseoir significativement et définitivement la conflictualité dans les relations entre autochtones et allogènes dans cette partie du territoire.

¹⁵ Les mêmes questions ont été posées concernant le marché où l'on s'approvisionne en vivres et l'établissement scolaire où l'on inscrit sa progéniture. Les résultats à ces questions sont similaires à ceux obtenus sur le centre de santé fréquenté. Ils font tous état d'une fréquentation n'obéissant pas la logique identitaire.

Elle prouve également que le refus d'accepter l'autre comme membre de sa communauté dicte encore l'orientation des consciences individuelles et collectives, les leaders politiques n'hésitant pas à raviver les haines pour se «fabriquer» une clientèle politique de circonstance. Mais avant de traiter cet aspect de notre analyse, arrêtons-nous un instant sur la ville de Sangmelima où le rejet ouvert de l'autochtone remonte à la fin des années cinquante et au début de la décennie soixante, période qui a enregistré les premiers affrontements Bulu/Bamiléké.

Sangmelima: bastion historique des affrontements entre bulu et bamiléké

Contrairement à la ville d'Ebolowa qui ne connut sa première phase de conflit ouvert qu'en 1992, la ville de Sangmelima se présente comme la pionnière des revendications identitaires et corollairement le premier «laboratoire» des comportements belliqueux suscités sur fond de motivations ethniques dans le Sud du pays. En 1956 en effet, un conflit a opposé Bulu et Bamiléké dans cette ville. Des témoignages recueillis auprès de quelques vieillards qui ont vécu cette période, il ressort que les griefs des populations autochtones de la ville de Sangmelima vis-à-vis des Bamiléké sont pratiquement les mêmes que ceux qui ont déclenché le conflit Bulu/Bamiléké à Ebolowa. Au premier rang de ces griefs, il faut retenir l'appropriation de l'activité économique par les Bamiléké. Viennent ensuite leur «entreprise d'envahissement» des terrains urbain et périurbain au point où les Bulu s'estiment dépossédés de ce qu'ils considèrent encore comme «leur seul bien», la terre. L'égoïsme des Bamiléké est un autre grief invoqué. Selon les témoignages recueillis auprès des populations autochtones, il justifierait la moindre sincérité des premiers dans leurs relations avec elles, créant ainsi des «amitiés de façade» fondamentalement intéressées. En un mot, ils ne seraient en parfaite harmonie qu'avec leurs «frères».

Ayant rapidement pris conscience de cet état de chose, les Bulu de Sangmelima décidèrent de chasser les Bamiléké de la terre de leurs ancêtres et passèrent effectivement à l'acte en 1956. Mais, quelques élites (dont Medjo Mazan)¹⁶, encouragées d'ailleurs par l'ancien président du Cameroun, s'y opposèrent et entreprirent de calmer les esprits. Pourtant, les plaies provoquées par ces événements n'ont apparemment

¹⁶ Patriarche dans le département du Dja et Lobo.

jamais cicatrisé complètement. Certes certaines personnes interrogées soutiennent qu'après le conflit de 1956, la coexistence entre Bulu et Bamiléké dans cette ville était désormais pacifique. «Nous leur céditions même des terrains afin qu'ils en fassent une exploitation agricole», nous confiera un conseiller municipal de Sangmelima village I. Cependant, ces quelques cas de coexistence réussie ou de convivialité ne doivent pas conduire à penser que le conflit était désormais enterré. La rapidité avec laquelle ce conflit a resurgi en 1992 en est une preuve.

Les circonstances du déclenchement du conflit Bulu/Bamiléké dans la ville de Sangmelima

Un fait presque banal fut à l'origine des affrontements entre Bulu et Bamiléké à Sangmelima. Après les élections présidentielles d'octobre 1992, une «bayam-salam» (vendeuse de vivres) originaire de l'Ouest, après avoir brandi le bulletin de vote du candidat Paul Biya du RDPC à la foule, entreprit aussitôt de le froisser et de le piétiner. Cette scène fut perçue comme de la provocation par les autres vendeuses de vivres du marché, originaire celles-là de Sangmelima. La tension monta et une rixe éclata entre les vendeuses Bulu et les vendeuses Bamiléké. En moins d'une demi-journée, cette tension gagna toute la ville qui ne tarda plus à s'embraser.

Cette brève description des faits confirme l'hypothèse selon laquelle l'existence des populations autochtones et allogènes (principalement des Bamiléké) est marquée du sceau de la suspicion, du rejet implicite, donc de conflictualité larvée. Cette existence est plus périlleuse pour les populations immigrantes dans la mesure où tout incident survenu dans la vie de ces deux communautés est à même de servir de détonateur à un nouveau conflit inter-ethnique. En 1992, l'actualité politique a servi de cadre au déclenchement du conflit. Cinquante pour cent de personnes interrogées l'ont reconnu, mais il serait imprudent de penser que la politique est l'unique angle sous lequel un conflit pourrait apparaître. À la question de savoir de quand datent les problèmes qui opposent Bulu/Bamiléké dans la ville de Sangmelima, 60 pour cent de personnes interrogées affirment que cette situation date d'avant l'indépendance. C'est dire que les aînés sociaux de ces différentes communautés ont, par le biais de la socialisation, enseigné la mémoire des événements aux générations dont elles assument l'éducation.

La situation est d'autant plus préoccupante que les affirmations des uns et des autres sont presque toujours en contradiction avec leur comportement quotidien: durant l'enquête, les personnes interrogées soutiennent à 93,3 pour cent qu'elles adhèrent au RDPC dans la ville de Sangmelima, et à 94,7 pour cent à Ebolowa. Si ces pourcentages reflétaient la réalité du militantisme politique à l'intérieur de ces deux villes, l'hypothèse du déclenchement du conflit à cause des divergences d'appartenance politique serait frappée d'obsolescence. Pourtant les enquêtes nous l'ont révélé: qu'il s'agisse d'Ebolowa ou de Sangmelima, l'étincelle de laquelle a jailli l'embrasement des deux villes est partie du constat que les ressortissants de la province de l'Ouest qui y sont installés ont majoritairement voté pour le candidat du SDF.

Dès lors, il est important de dépasser le discours de camouflage des acteurs et considérer d'autres indices susceptibles de mieux éclairer la situation qu'on veut cerner. À Sangmelima par exemple, 100 pour cent de personnes interrogées et ayant valablement répondu à la question «avec qui avez-vous des problèmes?» reconnaissent être en conflit avec l'ethnie présentée comme «ennemie». En termes clairs, tous les Bulu ayant répondu à cette question reconnaissent et affirment que «des problèmes» existent entre eux et les Bamiléké. L'inverse est tout aussi vrai.

L'observation de la répartition des populations dans l'espace urbain des deux villes offre aussi un éclairage nouveau sur le type de coexistence en vigueur entre ces deux communautés. Dans chacune de ces villes, il existe un quartier qui est majoritairement occupé par les populations de l'Ouest du pays. Dans la ville d'Ebolowa, ce quartier est appelé quartier «Bamiléké», il se situe au sud de la ville. À Sangmelima, il porte le nom «Akon» et est situé au nord de la ville. D'entrée de jeu, cette occupation de l'espace urbain en fonction de l'appartenance ethnique peut paraître sans importance. Elle véhicule pourtant des modes de «penser, d'agir et de sentir» propres à des sphères culturelles entières. Il s'agit d'une entreprise de transplantation, de reproduction et de pérennisation d'une culture dans un milieu qu'on estime hostile à son épanouissement. En un mot, il s'agit en filigrane d'un processus de rejet de l'autre et de sa culture. De tels replis sur soi conduisent nécessairement à la mise sur pied de mécanismes de défense en vue de «demeurer soi-même».

La politique: prête-nom d'un conflit fortement économique

Les comportements décrits ci-dessus sont sous-tendus par le sentiment d'être agressé, donc de vivre dans un état d'insécurité permanente. Cette insécurité est fondamentalement matérielle. Cette grille de lecture permet de comprendre le caractère non moins permanent des rivalités entre Bulu et Bamiléké dans ces deux villes. Le fait, d'une part de s'estimer envahi et corollairement dépossédé de ses richesses et, d'autre part, l'éventualité de perdre à tout moment les biens qu'on a accumulés sont en fait au centre des rivalités Bulu/Bamiléké dans le Sud du pays. Le repli identitaire demeure prompt, bien que les membres de ces différentes communautés se soignent dans les mêmes hôpitaux, fréquentent le même marché, éduquent leur progéniture dans les mêmes établissements primaires et secondaires.

Dans ces deux cités, le sentiment d'être dépossédé de leurs richesses est de plus en plus ressenti par les populations autochtones. Cela a conduit ces dernières (au lendemain des affrontements de 1992) à s'investir dans les activités commerciales qu'elles ont longtemps négligées et qui se sont retrouvées sous le quasi-monopole des originaires de l'Ouest du pays. Comme on peut l'imaginer, ce repositionnement des Bulu dans la sphère économique constituera désormais une véritable épée de Damoclès qui pèsera à jamais sur la sérénité des relations Bulu/Bamiléké dans ces villes. Bien qu'elle soit encore à l'état de balbutiement, l'irruption des Bulu dans ce secteur suscitera davantage des rancœurs à cause des différences et écarts d'accumulation (et d'enracinement dans le secteur) entre les deux communautés qu'elle mettra de plus en plus à nu et qui, naturellement, génèrera un état de concurrence endémique où la nouvelle classe d'opérateurs économiques autochtones se croira naturellement investie du droit de rafler toute la clientèle autochtone. En d'autres termes, elle aiguïsera davantage l'appétit des autochtones au renforcement de leur position économique. Dans cette entreprise, les Bamiléké ne tarderont pas d'être taxés d'obstructeurs de la réussite des agents économiques du sud parce que participant à rogner une clientèle qu'ils croient d'office être la leur. Les luttes d'intérêt enclenchées dans le secteur économique risquent donc de susciter d'autres affrontements d'ampleur imprévisible.

Il ne s'agit pas d'une pure vue de l'esprit. Les affrontements de 1992 à Ebolowa se sont soldés par un départ massif des ressortissants

de l'Ouest pour des localités plus conviviales. Cet exode a déclenché un processus de nivellement des écarts entre femmes Bulu et Bamiléké au marché de vivres de la ville. En effet, les comptoirs les plus en vue qu'occupaient jusque-là les partantes ont été investis, grâce aux conseils des élites, par des femmes Bulu. Quand le calme fut revenu et que les partantes d'hier revinrent sur leur décision de quitter définitivement la ville, grande fut leur surprise de constater que leurs espaces avaient été occupés par les femmes autochtones. Naturellement, elles exprimèrent le désir de réintégrer leurs anciens locaux. Vaine tentative: leur départ a en effet permis aux femmes Bulu de remporter une étape fondamentale dans leur lutte de positionnement dans la sphère économique, à savoir accéder à ces comptoirs auxquels les clients accèdent d'abord et qui leur confèrent un caractère stratégique au marché. À la place de leurs premiers locaux, les femmes originaires de l'Ouest se verront attribuer des comptoirs de seconde zone, situés à l'arrière du marché.

Si nous avons tenu à insister sur cette «guerre des comptoirs» au marché d'Ebolowa, c'est parce qu'elle est un indicateur du genre de conflit qui marquera désormais la quotidienneté des relations Bulu/Bamiléké dans un contexte où les premiers veulent désormais avoir voie au chapitre dans la sphère économique. Les revendications sur l'accès aux meilleurs comptoirs sont également porteuses de sens dans la mesure où elles mettent en présence des acteurs de la base au ras le sol. L'intervention des couches les plus défavorisées (vendeuses de vivres) dans ces conflits met en relief le degré d'enracinement de la conscience de rivalité sur fond économique dans le sud. Hier, ce fut le marché de vivres; il n'est pas impossible que demain, ce soit les boutiques de commerce général ou toutes autres activités commerciales qui soient la cible des opérateurs économiques originaires du Sud. Ce cas de figure connaît déjà un début d'expression. À Sangmelima, le conseiller municipal qui affirmait qu'après les affrontements ayant opposé les Bulu aux Bamiléké dans cette ville en 1956, les relations entre ces deux communautés étaient redevenues saines, reconnaît que certains acteurs économiques et politiques autochtones développent une réelle adversité vis-à-vis de leurs concurrents bamiléké. C'est le cas de son collègue¹⁷ et maire de la commune urbaine de Sangmelima (1997-

¹⁷ Riche homme d'affaires, intervenant principalement dans le transport inter-urbain où il est le patron d'une importante agence de voyage et le secteur hôtelier, il appartient par

2002) qui ne manque pas, lorsque la moindre occasion s'offre à lui, de dire à ces derniers qu'ils vont rentrer chez eux. Il s'agit, au fil des années, d'une entreprise qui vise à une éviction presque totale des Bamiléké de leur position d'acteurs économiques de premier plan dans le Sud du pays, éviction qui se ferait, non pas au terme d'un processus de concurrence loyale et objective, mais tout simplement par le stratagème de l'appartenance socio-ethnique des opérateurs économiques.

Ces rivalités sont de saisie et de résolution complexes à cause de la participation d'acteurs sociaux multiples. Dans les deux sites étudiés, les affrontements de 1992 n'ont pas manqué de recevoir l'onction occulte de certaines élites de la région. À Sangmelima par exemple, un informateur nous confie que durant les affrontements, le préfet de l'époque aurait téléphoné à un ministre originaire du département pour lui demander la conduite à tenir. En guise de réponse, ce membre du gouvernement lui aurait demandé de «laisser les Bulu exprimer leur colère». Il serait imprudent de balayer d'un revers de la main ces propos. Notre informateur, âgé de 52 ans et originaire de la province du centre réside dans la ville depuis 22 ans. Son origine sociale «neutre» (il n'est ni Bamiléké, ni Bulu) et la durée de son séjour dans ce département font de lui, à notre avis, à la fois un informateur averti et crédible.

L'instrumentalisation

L'analyse des causalités du déclenchement des conflits ethniques que nous avons étudiés met en relief, de façon suffisante, la responsabilité qui échet à certaines strates sociales précises dans le processus d'expression et d'intensification desdits conflits. Pour s'en faire une idée assez élaborée, remontons aux «années de braise» au Cameroun et focalisons notre attention sur le rôle qui va dans la direction d'attiser, en manipulant les autres couches de la population, les conflits ethniques. Dans les diverses entreprises de théorisation ou de conceptualisation de la notion d'élite (de Pareto à Wright Mills), un caractère nous paraît intéressant, eu égard à son opérationnalité. Il s'agit de l'imitabilité. En termes plus clairs, une élite, compte tenu du statut de personne de premier plan qu'elle occupe dans sa société ou son groupe, statut qui lui confère une certaine notoriété au sein de celle-ci, notoriété elle-même se matérialisant par une audience, a la possibilité

ailleurs à la même ethnie que le conseiller municipal en question.

de mobiliser les populations et d'obtenir facilement leur adhésion aux idées et projets qu'elle développe. L'aura dont l'élite jouit a permis à certaines d'entre elles, obnubilées par le désir de satisfaire leurs propres ambitions (accéder au pouvoir pour certaines, s'y maintenir pour d'autres, briser les monopoles que construisent les populations originaires de certaines localités sur des pans entiers de l'économie nationale afin d'y réorienter les siens, etc.), de se servir des populations en dressant les ethnies les unes contre les autres: il s'agit là de l'instrumentalisation.

Elle s'est construite en deux étapes fondamentales: la recherche et l'identification de l'ennemi (généralement imaginaire) d'une ethnie par ses élites d'une part et l'entrée en conflit de cette ethnie contre l'ethnie déclarée ennemie d'autre part. Dans cette perspective, les Bamiléké seront présentés par des élites autochtones comme des «envahisseurs» dont la présence sur cette localité cache mal l'entreprise d'appropriation des biens revenant de plein droit aux «natifs» (terre par exemple) de ladite localité par ces «envahisseurs». Sur le plan politique et singulièrement des affiliations politiques, cette entreprise d'instrumentalisation a procédé par prescription autoritaire de l'orientation du militantisme dans cet espace aujourd'hui érigé en fief du parti au pouvoir. En soutenant, ainsi que le jeune chef de troisième degré du quartier Nko'ovos II l'a fait, que: «des gens d'ici n'ont pas apprécié le fait que les Bamiléké ne se soient pas alignés derrière eux», tout se passe comme si les Bulu étaient effectivement majoritairement acquis au RDPC. Or, tel n'est pas le cas. Cette position est plutôt le reflet d'une option qu'une partie des élites plus ou moins réellement acquises à ce parti, entreprend, durant les scrutins, d'imposer aux électeurs en orchestrant fraudes, intimidations et manipulations de toutes sortes dans le dessein d'arrimer autoritairement cette région au parti de l'actuel président de la république.

Les acteurs du phénomène d'instrumentalisation du camp adverse présentaient, quant à eux, les Bulu comme étant l'incarnation de la «race» des paresseux sur terre, et dont l'unique raison de vivre se situait dans leur boulimie du «ventre» et du «bas ventre». Elles assumeraient, en vertu de la rhétorique propre à ce camp, la responsabilité de la crise aiguë que traversait le pays durant cette période¹⁸. Attribuant la cause

¹⁸ Ces clichés, fondés ou non, inondent l'imaginaire collectif des populations de l'Ouest d'une part et du Centre Sud d'autre part. Pour se faire une idée suffisamment précise sur l'impact de ces appréhensions sur le débat politique durant les «années de braise»

des difficultés vécues par leur ethnie aux autres, les élites partisans des thèses de «l'épanouissement de soi et des siens passe par la mise à l'écart ou l'extinction des autres», organiseront des campagnes officieuses de stimulation des populations à l'agressivité des uns vis-à-vis des autres, de socialisation à l'esprit de vengeance des ethnies ayant le sentiment d'être exploitées, désabusées par celles identifiées comme ennemies ou frein à leur expression¹⁹. Comme on peut le constater, la recherche de l'ennemi était fondée sur la projection, par une ethnie, d'un certain nombre de clichés néantissant les autres prises pour cibles. C'est ainsi que certaines ethnies étaient considérées comme ethnies de second ordre dont l'existence était condamnée à la dépendance et à l'assujettissement aux ethnies voisines «supérieures».

L'instrumentalisation procède donc d'une manipulation des populations par leurs élites, manipulation au travers de laquelle l'ethnie différente de la sienne est soumise à une entreprise de diabolisation qui conditionne les consciences des populations à la logique de la violence. Parce qu'elle est une stratégie permettant aux élites de paraître au sein de leur communauté comme de véritables «messies», défenseurs et protecteurs de l'identité et de la survie de celle-ci, elle contribue à les créditer au niveau du «village» en rehaussant leur côte de popularité. Or, c'est justement convaincues que cette manipulation des populations leur aménage l'accès au leadership de leur localité que les élites s'y investissent à fond. Elles qui savent mieux que quiconque, qu'occuper les premières marches de l'échelle sociale d'une localité au Cameroun est l'une des pistes les mieux indiquées pour espérer être coopté au gouvernement ou accéder aux hautes fonctions étatiques, lesquelles garantissent l'accès aux richesses nationales.

Dès lors, tout acte, comportement de l'autre est épié, expliqué, interprété selon des grilles qui satisfont aux préoccupations individuelles des élites en prenant soin d'inférer celles-ci sur toute l'ethnie. Il en est ainsi des conflits ethniques de souche économique et ceux de souche politique. L'argument généralement invoqué dans le premier cas de figure est qu'une ethnie, généralement non autochtone, fait main basse

de l'ère de la réinstauration du multipartisme au Cameroun, lire Valentin Nga Ndong (1993). Sur les thèses portant sur le dynamisme bamiléké, lire Jean-Louis Dongmo (1978); Jean-Pierre Warnier (1993).

¹⁹ Source: entretiens.

sur la vie économique d'une localité, étouffant par le fait même, toute velléité autochtone visant à instaurer la concurrence. Les conflits qui naissent dans ce contexte sont fondés sur le besoin des autochtones de briser ce monopole entretenu par les «allogènes»²⁰. Pourtant, à bien regarder de près, il est aisé de constater que le souci de briser ce monopole n'est que l'œuvre de quelques élites autochtones, actrices dans la vie économique²¹. Grâce à l'instrumentalisation, celles-ci réussissent à susciter la sympathie d'une partie des mécontents sociaux (majoritairement constitués d'exclus du système scolaire qui gonflent le volume des sans-emploi et autres «débrouillards» de l'informel) à qui on promet emplois et oboles s'ils réussissaient à bouter les envahisseurs hors de «leur» territoire. Se construit alors une mobilisation doublement intéressée donc de circonstance qui est arbitrairement vite inférée à l'ensemble des populations de la région. Car, d'un côté, les actions des «têtes brûlées» et autres bandes de pillards sont parfois uniquement guidées par le souci ponctuel de rentrer en possession de la pitance du jour: le pillage et autres mises à sac des établissements de commerce qu'elles orchestrent se concentrant sur des ruées, une fois les pilleurs à l'intérieur des boutiques, vers les denrées de première nécessité. Pour ce faire, elles s'inscrivent dans une logique de disette chronique: les récits des acteurs de ces événements mettant en effet davantage l'accent sur la quantité de bière bue, les kilogrammes de riz et autres boîtes de conserve etc., ramenés chez les siens, révèlent à suffisance les autres dessous des affrontements. De leur côté, les élites de la localité qui agissent en sous-main en encourageant ces actions entendent profiter des manques à gagner causés aux commerçants rivaux pour espérer un nivellement des écarts de position dans ce domaine et, à terme, renverser la tendance actuelle²².

²⁰ C'est le cas de la «guerre» des comptoirs entre femmes Bulu et Bamiléké au marché des vivres d'Ebolowa que nous avons évoqué ci-dessus.

²¹ Le maire de Sangmelima de l'époque, actuellement député RDPC du Dja et Lobo dans la nouvelle législature (2002-2007) en est un exemple. Durant nos enquêtes, d'autres témoignages recueillis auprès des populations autochtones et allant dans le sens de celui du conseiller municipal cité ci-dessus, expliquent l'adversité de ce magistrat municipal envers les populations de l'Ouest par l'obstruction que leurs activités économiques feraient à celles du maire opérateur économique. Source: entretiens.

²² Dans une perspective comparatiste, cette pratique des élites économiques autochtones dans leurs rivalités avec celles dites allogènes se rapproche d'une autre bien connue dans les stratégies d'action politique en cours au Cameroun à savoir la motion de

Ce scénario est également présent dans la sphère du politique. L'instauration de la concurrence politique a contraint la plupart des hommes politiques du territoire à compter d'abord et avant tout sur l'électorat ethnique²³, au point où, avoir une écrasante majorité dans son village apparaît comme une lapalissade électorale, même si on y est parvenu (ce qui est généralement le cas) grâce à des fraudes et manipulations de toutes sortes. Durant les campagnes électorales, un candidat originaire d'une autre ethnie est présenté par un autre candidat «autochtone» en «campagne» chez les siens comme quelqu'un qui veut «arracher notre pouvoir» lorsqu'il s'agit de ceux qui affirment détenir le pouvoir; ou comme celui-là qui «vous empêche d'accéder à ce pouvoir», lorsqu'il s'agit d'un candidat de l'opposition. Pourtant, le recours à des expressions comme «notre pouvoir» ou en encore «vous empêche d'accéder au pouvoir» cache mal les relents de démagogie et donc de manipulation dont elles sont porteuses. Les populations abusivement (eu égard aux réserves que la réalité ethnologique de cette région impose aux défenseurs de cette thèse) regroupées sous l'ethnie dite Beti, dont l'un des fils serait actuellement au pouvoir partagent-elles la conviction que le pouvoir qu'il exerce est le leur? Difficile de répondre par l'affirmative à cette question²⁴. Pourtant, durant les campagnes électorales, cette hypothèse est généralement soutenue, même si, dans la pratique, une élite, entourée de quelques amis, constituent ce qu'on appelle aujourd'hui «le pouvoir beti». Ces deux exemples mettent en relief les résultats auxquels conduisent les schématisations et caricatures résultant de l'instrumentalisation des populations pour des causes individuelles.

soutien. Dans sa conceptualisation officielle, elle se défend comme voix unanime des populations de la région dont elle porte la marque. Pourtant, elle n'est en réalité qu'un instrument au travers duquel, une poignée d'élites qui en sont les véritables concepteurs, régent le penser d'une région en lui inférant de façon unilatérale, ses options et vues.

²³ Bien que généralement, les choix effectifs des populations épousent moins ce schéma.

²⁴ En effet, les entretiens que nous avons effectués aussi bien à Ebolowa qu'à Sangmelima nous imposent de répondre par la négative à cette interrogation. A Ebolowa, les populations soutiennent que seuls, les Bulu de Sangmelima jouissent du pouvoir. Pourtant, interrogés sur cette question, les Bulu de Sangmelima estiment que seules, quelques élites de l'arrondissement de Meyo messala ont accès à la cour du roi.

Conclusion: Pour une resocialisation à l'acceptation de l'autre

L'analyse des affrontements entre Bulu et Bamiléké dans le sud du Cameroun a permis de se rendre à cette évidence que la politique n'a été qu'un instrument d'exacerbation d'une situation dont l'origine, ou la cause fondamentale, est le refus des populations impliquées dans le conflit de s'accepter mutuellement. Du coup, l'hypothèse qui appréhendait la démocratisation comme source de l'expression des affrontements ethniques dans le sud du pays tombe sous le coup de la critique. En fait, la démocratisation n'a servi que de tribune à ces revendications ethniques que couvait la coexistence somme toute précaire des populations Bulu et Bamiléké.

Malgré la longue présence de ces «*Bilobolobo*» dans le Sud, les populations autochtones les ont toujours perçus comme des étrangers qu'il faudra à un moment ou à un autre chasser de leurs terres. Les années de cohabitation qu'ont connues les Bulu et les Bamiléké jusqu'en 1992 étaient donc marquées du sceau de la résignation. D'où l'urgence de resocialiser les populations, aussi bien du Sud que de l'ouest pour l'acceptation de l'autre ou des autres. En effet si en 1992, les affrontements sont nés d'une rupture électorale, il n'est pas exclu que d'autres causes puissent, de la même façon, provoquer l'embrasement de cette partie du Cameroun ou, tout au moins, susciter d'autres conflits. Bamiléké et Bulu ne s'acceptant pas encore comme citoyens appartenant à un même pays et devant de ce fait nécessairement vivre ensemble. Une resocialisation mettant un accent particulier sur l'appartenance à une même collectivité, apparaît ainsi comme le fondement même de toute entreprise durable de résolution de conflits ethniques dans le Sud du Cameroun.

Bibliographie

- Ake, C., 1993. «What is the problem of Ethnicity in Africa ?». *Transformation*, 22, pp. 1-14.
- Bah, T., 1993. «Le facteur peul et les relations islamiques dans l'Adamaoua au XIX^e siècle», in Boutrais (éd.), *Peuples et cultures de l'Adamaoua Cameroun*. Paris. Orstom/Ngaoundéré, pp. 61-86.
- Balandier, G., 1971. *Sens et puissance. Les dynamiques sociales*. Paris. Presses Universitaires de France.
- Banock, M., 1993. *Le processus de démocratisation en Afrique: le cas camerounais*. Paris. l'Harmattan.
- Bayart, J.-F., 1978. «Espace électoral et espace social au Cameroun» in Lavroff, G. D., (sous la direction de) *Aux urnes l'Afrique ! Élections et pouvoirs en Afrique noire*, Paris. Pedone, pp. 187-216.
- Binder, L., et al. 1971. *Crises and sequences in political development*. Princeton NJ. Princeton University Press.
- Birnbaum, P., et Leca J. (Sous la direction de). 1986. *Sur l'individualisme*. Paris. Presses de la fondation nationale des sciences politiques.
- Bourdieu, P., 1985. *Le métier de sociologue*. Paris.
- Buijtenhuijs, R. et Thiriot C. *Démocratisation en Afrique au sud du Sahara 1992-1995. Un bilan de la littérature*. Centre d'études d'Afrique noire, IEP., Université de Bordeaux Montesquieu, Centre d'études africaines, Leiden, Pays-Bas.
- Cahen, M., 1995. «Dhlakama é maningue nice !» Une ex-guérilla atypique dans la campagne électorale au Mozambique. in *L'Afrique politique*, pp.119-161.
- Collectif. *Changer le Cameroun. 1992. Le Cameroun éclaté ? Anthologie commentée des revendications ethniques*. Yaoundé. Edition C3.
- Dobry, M., 2000. «Les voies incertaines de la transitologie: choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de path dependence», in *Revue française de science politique*, 50 (4-5), août-octobre, pp.585-614.
- Dongmo, J.-L., 1978. *Le dynamisme Bamiléké: essor démographique, expansion spatiale de réussite économique d'un peuple des hautes terres de l'Ouest-Cameroun*. Thèse de Doctorat d'État en géographie, Paris. Université de Paris X, 2 vol.
- Geertz, C., 1963. «The integrative revolution: primordial sentiments and civil politics in the new states» in Geertz C. (ed.). *Old societies and new states*. New York. Free Press.
- Grignon, F., 1993a. «Kenya: l'opposition peut-elle survivre à la défaite ?», in *Politique Africaine*, 52, décembre, pp.117-121.
- Grignon, F., 1993b. *Le multipartisme au Kenya ? Reproduction autoritaire, légitimation et culture politique en mutation, 1990-92*. Nairobi, IFRA, Travaux et documents 12.
- Horowitz, D. L., 1994. 'Democracy in divided societies', in Diamond L. J. et Plattner N. F. (eds.), *Nationalism, ethnic conflict and democracy*. Baltimore & London. John Hopkins University Press, pp.33-35.
- Ibrahim, J., 1994. 'Political exclusion, democratization and dynamics of ethnicity in Niger', *Africa Today*, 41 (3), 3^eme trimestre, pp. 15-40.
- Isaacs, H., 1975. *Idols of the tribe*. New York. Harper & Row.

- Konings, P. 1996. «Le «problème anglophone» au Cameroun dans les années 1990», in *Politique Africaine*, 62, juin, pp. 25-34.
- Lonsdale, J. 1996. «Ethnicité morale et tribalisme politique», in *Politique Africaine*, 61, pp. 98-115.
- Marchesin, P. 1994. «Origine et évolution des partis et groupes politiques», in *Politique Africaine*, 55, octobre, pp. 20-30.
- Mbembe, A. 2000. «Une économie de prédation: les rapports entre la rareté matérielle et la démocratie en Afrique subsaharienne», in *Afrique 2000*, Août, pp. 67-81.
- Mbock, C.,-G. (sous la direction de). 2000. *Les conflits ethniques au Cameroun. Quelles sources, quelles solutions ?* Yaoundé. Editions Service œcuménique pour la paix et Saagraph.
- Mbonimpa, M., 1994. *Ethnicité et démocratie en Afrique: l'homme tribal contre l'homme citoyen?* Paris. l'Harmattan.
- Menga, G., 1993. *Congo, la transition escamotée*. Paris. l'Harmattan.
- Menthong, H.-L., 1998. «Vote et communautarisme au Cameroun: «un vote de cœur, de sang et de raison», in *Politique Africaine*, 69, pp. 40-52.
- Michalon, T., 1995. «L'État africain: quête d'une nouvelle légitimité», in *Terroirs*, 2, janvier, pp. 5-17.
- Nkwi P., et Socpa A. 1997. 'Ethnicity and party politics in Cameroon: The politics of divide and rule', in Nkwi P. & Nyamnjoh F. *Equilibre régional et intégration nationale au Cameroun. Leçons du passé et perspective d'avenir*. Yaoundé. African studies centre et Icasr, pp. 138-149.
- Nga Ndongo, V., 1993. *Les médias au Cameroun. Mythes et délires d'une société en crise*. Paris. l'Harmattan.
- Ossebi, H., 1995. «Ethnicité, logiques partisans et crises transitionnelles en Afrique: le cas du Congo», Dakar. CODESRIA, 8^{ème} Assemblée générale du Codesria sur crises, conflits et mutations: réactions et perspectives africaines, 26 juin-2 juillet.
- Otayek, R., 2001. «Controverse. L'Afrique au prisme de l'ethnicité: perception française et actualité du débat», in *La revue internationale et stratégique*, 43, automne, pp. 129-142.
- Ould Cheikh, A.W., 1994. «Des voix dans le désert. Sur les élections de «l'ère pluraliste», in *Politique Africaine*, 55, octobre, pp. 31-39.
- Peterson, D., 1994. 'Debunking ten myths about democracy in Africa', in *The Washington Quarterly*, 17 (3), pp. 129-141.
- Rosatanga-Rignault, G., 1993. «Faut-il avoir peur des Fang ? De la démocratisation et de l'ethnique au Gabon», in *Droit et Cultures*, 26, pp. 235-256.
- Schilder, K., 1993. «La démocratie dans les champs, les présidentielles d'octobre 1992 au nord-Cameroun», in *Politique Africaine*, 50, juin, pp. 115-121.
- Schmitter, P. et Santiso J. 1998. 'Three temporal dimensions to the consolidation of democracy', in *International Political Science Review*, 19 (1), pp. 69-92.
- Sindjoun, L. 1994. *Construction et déconstruction de l'ordre politique au Cameroun. La socio-génèse de l'Etat*. Thèse de doctorat d'Etat en science politique. Yaoundé. Université de Yaoundé II.

- Sithole, M., 1994. 'Is multi-party democracy possible in multi-ethnic African states? The case of Zimbabwe', in Himmelstrand, U., *et al.* (eds.), *African perspectives on development: controversies, dilemmas and openings*. London. James Currey, pp. 152-165.
- Sithole, M., 1995. 'Ethnicity and democratization in Zimbabwe: From confrontation to accommodation', Dakar, CODESRIA, 8ème Assemblée Générale du Codesria sur Crises, conflits et mutations: réactions et perspectives africaines, 26 juin-2 juillet.
- Socpa, A., 1999. «L'hégémonie ethnique cyclique au nord Cameroun», in *Afrique et Développement*, Vol. XXIV, 1&2, pp. 57-81.
- Stuart, Mill J., 1862. *Le gouvernement représentatif* (traduit et précédé d'une introduction de Dupont White). Paris. Guillaumin & Cie.
- Tiemoko, C. 1995. «Démocratie et surenchères identitaires en Côte d'Ivoire», in *Politique Africaine*, 58, juin, pp. 143-150.
- Van den Berghe, P., 1981. *The Ethnic Phenomenon*. New York. Elsevier.
- Weisseman, F., 1993. *Election présidentielle de 1992 au Congo: entreprise politique et mobilisation partisane*. CEAN, IEP de Bordeaux.
- Wiseman, J. A., 1992. 'Early post-redemocratization elections in Africa', in *Electoral Studies*, 11 (4), pp. 279-291.
- Young, T., 1993. 'Elections and electoral politics in Africa', in *Africa*, 63 (3), pp. 299-312.
- Warnier, J.-P., 1993. *L'esprit d'entreprise au Cameroun*. Paris. Karthala.
- Wright, Mills C., 1969. *L'élite du pouvoir* (traduit de l'américain par André Chassigneux), Paris, Maspéro.



The Political Economy of Terrorism

Adekunle Amuwo*

Abstract: This paper seeks to explicate the underlying structural factors that, over the past several decades, have made terrorism a more or less viable instrument of political change in an increasingly fractionalized global hamlet. Terrorism is, however, a multi-faceted phenomenon involving both a systematic and sporadic use of terror by governments and other social actors, with a view to forcing some specific or general political and related objectives. Using an implicit dialectical materialist methodology, the paper explores the international political economy anchored on an essentially Western frame of reference of interests and contradictory values that permits the US and its allies to run the globe as they deem fit—including using, misusing and abusing the rest of the world. Elements within this frame include violation of international laws; contempt for international treaties as well as for the UN when expedient to do so; selective application of democratic values and principles; support of strong-arm rulers/tin-pot dictators when they are useful and their abandonment when their nuisance value diminishes. The paper argues that the *rule of force* as against *the rule of law* has tended to radicalize the victims, admittedly in varying degrees. It suggests in conclusion, the articulation, by all stakeholders in a shrinking global ecology, of a people-friendly and people-centred ethical compass, one apt at making inter-state, inter-national and inter-people relations more humane and more human. Enlightened self-interest ought to dictate to everyone concerned that it is in their common interest to assiduously work towards this goal.

Résumé: Ce texte est une tentative d'explication des causes structurelles qui, tout au long de ces dernières décennies, ont transformé le terrorisme en un instrument plus ou moins viable de changement politique, dans un contexte de mondialisation à double vitesse. Cependant, le terrorisme reste un phénomène qui présente plusieurs facettes et qui est utilisé aussi bien par les gouvernements que par les autres acteurs sociaux, soit systématiquement, soit d'une manière occasionnelle. Mais ces différents acteurs partagent la vision qui opte pour un recours à la force pour résoudre un certain nombre de problèmes et atteindre les objectifs qui y sont liés. Tout en utilisant une méthodologie implicitement propre au matérialisme dialectique le contenu du texte permet une incursion au niveau de l'économie politique internationale bâtie essentiellement sur le schéma occidental. Tant du point de vue des références, des intérêts que des valeurs contradictoires, ce schéma favorable aux américains et à leurs alliés, permet à ces derniers de trôner sur le globe comme ils l'entendent avec leurs comportements de mépris et d'abus de tout genre vis-à-vis du reste du monde. C'est au sein de ce schéma qu'il est reporté des faits relatifs aux violations des règles internationales, le non-respect des traités parrainés par les Nations-Unies, l'application sélective des valeurs et des principes

* Department of Political Science, University of the North, South Africa.

leur sont encore utiles et l'abandon de ceux d'entre eux dont la capacité de nuisance a diminué. La contribution démontre que le recours à la force au détriment de la référence à la loi a eu comme effet de radicaliser les victimes selon le degré d'engagement des principaux concernés. En conclusion, une suggestion en appelle à un travail concerté entre tous les acteurs, essentiellement tournés vers une stratégie écologique globale fondée sur l'amitié, la solidarité et l'éthique. Ce sursaut semble être le seul scénario capable d'humaniser davantage les rapports inter-étatiques, les relations internationales et celles entre les peuples. Si l'intérêt particulier était éclairé, il recommanderait de trouver sa place dans la mobilisation pour l'intérêt général pour la réalisation duquel tous travailleraient en même temps.

The Problematique

This paper seeks to explicate the underlying structural factors that, over the past several decades, have made terrorism a more or less viable instrument of political change in an increasingly fractionalised global hamlet. That is to say, as a more or less powerful and effective weapon of the weak to get at the world's most powerful nation and the only surviving superpower. Terrorism is, however, a multi-faceted phenomenon. It involves both a systematic and sporadic use of terror or violence either by governments, political or religious groups or individuals, with a view to forcing some specific or general political and related objectives.

Using an implicit dialectical materialist methodology, we explore the international political economy anchored on an essentially Western frame of reference of interests and contradictory values that permits the US and its allies to run the globe as they deem fit – including using, misusing and abusing the rest of the world. Elements within this frame include violation of international laws; contempt for international treaties as well as for the UN when expedient to do so; selective application of democratic values and principles; support of strong-arm rulers/tin-pot dictators when they are useful and their abandonment when their nuisance value diminishes. The foregoing constitutes a warped global/public morality, a phenomenon summed up by Chomsky (2000) as follows: 'crimes are not of great consequence; disobedience is'. Nor are 'radical' international organisations spared; the ones that survive or are supported by Washington are those that toe America's foreign policy lines.

We argue that the *rule of force* as against *the rule of law* has tended to radicalise the victims, admittedly in varying degrees. Some have seized upon the use of weapons of the weak and the poor to combat structural violence in what seems to be a 'cultural war' (Hay, 2001:329). At no time in human history of hegemony construction and politics of subordination is that war more wicked and more crude - to the extent that it is essentially a war of ideas, of ideals and values. As Hay (*ibid*) contends, 'the end of the cold war removed political barriers to globalization, while demonstrating the ascendancy of Western values'. The West - the US in particular - could kill, maim, destroy, terrorise states and individuals in parts of the world other than the 'First World' almost with impunity as if they 'are entitled to resort to violence as they see fit' or when they 'believe it to be just'. In the words of President Clinton in 1993, the US would act 'multilaterally when possible, but unilaterally when necessary' (Chomsky, 2000:4). To be sure, we are not unaware, as Afsaruddin (1999:331) has reminded us, that the West, that is, North America, Europe and Japan, on account of their own history of numerous conflicts and wars are not an 'undifferentiated and necessarily oppressive whole', such that its impact 'on the rest of the world has been more two-sided, more contradictory'.

A way out of the moral morass, the paper suggests in conclusion, is the articulation, by all stakeholders in our shrinking global ecology, of a people-friendly and people-centred ethical compass, one apt at making inter-state, inter-national and inter-people relations more humane and more human. Enlightened self-interest ought to dictate to the US and its allies that it is in their own interest - not only that of the actually existing victims of their current values and policy matrix - to assiduously work towards this goal.

Introduction

Terrorism is not an undifferentiated mass of activity with same import to people in different climes. For much of the West, terrorism is little more than a totalitarian ideology and a barbaric political enterprise by religious zealots (Cox 2002:274). It is also conceptualised as one of the multiple manifestations of anti-systemic forces bent, amongst other things, on destroying western civilisation. Terrorism is grouped in the same league with economic crimes, ethnic conflicts, bloody civil wars and state collapse. Some scholars see Political Islam as representing,

within this ambit, a *riposte* or counter-attack by those excluded from the mainstream of globalisation against those responsible for their exclusion (Rugumamu 2001:14). For agents, that is to say, sundry suicide bombers and couriers of Islamic fundamental organisations, terrorism cannot but be an extremely desperate political act. To all appearances, it is not easy to take one's life, let alone do it in the brutal manner that suicide bombers are wont to do it in the last several years. For such people – and their benefactors – terrorism means many things: a holy calling; a shortcut to martyrdom and a blissful 'life after life' as well as an opportunity to deal a fatal blow to the US (the 'Great Satan') and its interests. Moreover, agents of terrorism may simply be using Political Islam as a façade to dissimulate private or group obsession. There is not always a correlation between social marginalisation and religiosity – as some studies on Turkey, a core Islamic country, have shown (see, e.g. Mason, 2000:59). It would also seem that agents of terrorism see themselves as militating on behalf of millions of people, globally, who are silently bearing the brunt of structural violence by the strong. Mousalli (in Abukhalil 2000:111) puts the issue graphically: fundamentalists 'have not been committing violent acts because of their theories; rather, their theories justifying violence have been derived from the real and imagined violence they have been subjected to'. Finally, victims of terrorism cannot be interested in any academic debate about the desirability or utility of terrorism to settle political scores. For such people – as several American government officials declared in the wake of the attacks of 9/11 2001 – there could be no justification for terrorism.

To all appearances, until 1993, the United States, perhaps still basking in the euphoria of having won the 'Cold War', gave only a nodding attention to the scourge of terrorism. The imperfect official alibi was that terrorism killed 'fewer Americans than does lightning'. Since conventional state violence was regarded as a far more serious and potent threat (Rose 1999:132), it received more attention from the intelligence services. Perhaps officialdom does not deserve much blame; leading American specialists were, for long, agreed that for all its rhetorics and boasts, Political Islam posed no pressing and immediate danger to the US and its interests. On the contrary, they regarded Political Islam as 'a movement that is democratic in spirit, capitalist in orientation and prepared to co-exist with the West' (Pipes 1995:63-64).

Pipes goes as far as suggesting that *The Failure of Political Islam*, the 1994 book of the French Scholar, Olivier Roy, only succeeded in deepening this sense of false security 'by assuring (Americans) that fundamentalist Islam has degenerated into a quietist movement seeking to create nothing more than "authentically muslim micro-societies"'. Few can, in good conscience, blame the US for this foreign policy stance. It is difficult for Western societies that, since the Enlightenment, have largely been organised around the separation of the Church from the State, to come to terms with organisations and movements that kill, maim and destroy lives and properties in the name of religion. In the process, it is easy to demonise Islam *qua* Islam – including Islamist moderates who are not in short supply in the Arab world and elsewhere. The problem here, though, is that, not unlike right-wing parties in Europe who did not raise their voices high and loud enough against the political projects of extreme right-wing parties until their own power base was under threat, Islamist moderates are often conspicuous for their absence. They seem to have extreme difficulty in distancing themselves from the 'radical' or fundamentalist elements in their midst.

This lukewarm policy stance towards terrorism began to change, somewhat, in 1993 consequent upon the attack, that year, on the World Trade Center (WTC) by suspected Afghan-trained Arab militants. Almost in one fell swoop, the American government was triggered out of its lethargy in relation to the abiding danger of Islamist fundamentalism (Rashid 1999:32). It was no doubt aided in this enterprise by the writings of scholars like Huntington (1999) and Ajami (2000) who tended to support the idea of a clash of civilisations and a zero-sum game between the West and Islam. In fact, in contradistinction to other scholars who see a reflection of democratic theory and practice in several Islamic procedures – *Umma* and *Dawla* (community and state), the system of the *shura* (consultation); the procedure of *Idjtiha* (intellectual speculation) and the notion of *Ijma* (consensus) (Mohammad 2000:570; Mazrui 1997) – the so-called 'confrontationalist camp' argues that Islamic civilisation, no less than its Chinese counterpart, constitutes a new threat to American hegemony.

In retrospect, however, it would seem that the incident of that year was not strong enough of a wake up call. It did not propel the US towards a sobering assessment of the content and import of terrorism by a section of the Islamic world that thinks and plans to humiliate the

second superpower, having successfully worsted the defunct Soviet Union in the late 1980s. Indeed, whilst the various and often poorly uncoordinated segments of the US Security and Intelligence Establishment – to which history and the drive towards personal fiefdoms have consigned them – could not agree on a concerted policy action, Osama bin Laden and his al-Qaeda ‘radical’ Islamist outfit were busy training a large army of sundry youths – the educated and the barely literate; the rich, the poor and the destitute as well as the employed, the under-employed and the unemployables – from the extremely dense 6,000-page *Encyclopedia of Jihad* the US and British Forces would recover in the rubbles of the defunct Taliban regime some nine odd years later. It is claimed that this manual ‘instructs agents in the various arts of killing and in self-defense’ (Cloud 2001:50-53).

Similarly, the time lost during the US vacillation in respect of how to respond to incipient terrorism also had the unintended consequence of fortifying the hand of self-proclaimed global Islamists such as bin Laden to give fillip to their so-called ‘vision’ of an Islamic super-state. Too much pre-occupation with the East Asian challenge would blind the US to ‘another and perhaps even more explosive challenge... mounted by elements in Islamic civilization’ (Hallmayr 2001:261). Indeed, it took the events of September 11, 2001 – the twin-attack on the World Trade Center and the Pentagon – for the US to finally conclude, rightly or wrongly, that ‘the Islamist peril has filled the void left by the demise of communism’ (*The Economist* February 2, 2002:37). To be sure, prospective ‘jihadists’ would not subscribe to this kind of labeling; after-all the global Islamist or jihad movement sees itself as being in the forefront of the struggle against poverty, injustice and domination world-wide. One would, within this context, better appreciate why, in January 2002, Islamic scholars who met in Mecca crafted their own definition of terrorism as follows: ‘all acts of aggression committed by individuals, groups or states against human beings, including attacks on their religion, life, intellect and property’ (Macleod 2002:38). This definitional rendition of terrorism seems to echo Curtis’s argument (2001:36) that terrorism is nothing but ‘a necessary evil’ to the extent that it is a mere vehicle for the expression of injustice. He adds that it is an evil that can be attenuated by ‘addressing basic human needs and grievances and reduction of political violence’.

We need to interrogate the seeming reluctance - or inability - to come to terms with Islamist fundamentalism, pre-9/11 2001. Two mutually reinforcing and related explicatory schemas suggest themselves. The first one concerns the US attitude to Political Islam as a societal project in the Middle East, the Gulf region and in several parts of Asia. In this respect, Gerges (1999) argues that whilst America's perception of political Islam since the Iranian revolution of 1979 has few redeeming features, it has managed not to demonise Islam in so far as the latter is seen as a clash of interests, not of cultures. The US interest in the Arab world is essentially to maintain a stranglehold on the region's immense oil and gas reserves, a foreign policy orientation that, over the past several decades, has translated into the US supporting the most politically closed, demented and venal kingdoms and autocracies in much of that part of the world. Principally because of Washington's multi-faceted support – including military – the civil societies and peoples of that region of the world have remained largely oppressed. It has been argued that 'for almost a generation, the region's authoritarian rulers have defied predictions of their downfall. Syria, a secular republic, has already produced a dynasty. Iraq, Egypt and Libya threaten to do so' (*The Economist* February 2, 2002 p.38). Islamists are angry that, so far, they 'have proved incapable of harnessing (their) people's frustration'. And they lay the blame, as well as seek to visit the iniquity of this incapacitation, on the United States. We return to this important issue below.

Juxtaposed against this empirical reality, the emphasis of President George Bush Jr's 2002 State of the Nation's address on an 'axis of evil' that would receive zero tolerance from the US foreign policy stance that he claims is driven by a set of 'non-negotiable demands' about values, sounds hollow. To be sure, that was a good piece of sophistry - the rule of law, respect for women, private property, free speech, equal justice, religious tolerance, etc. It was also fine on paper. But the logic of *realpolitik*, suggests a different reality, and often casts serious doubts on the US commitment to these goals. In the words of a corporate analyst, 'the application will be harder... because so many countries around the world do disagree with it, including many that now play host to American bases or acting as allies-Saudi Arabia, Pakistan, Kuwait and Uzbekistan to name a few'. Worse, it adds, 'democracies that follow

these values are also capable, on occasion, of being in the wrong and even of committing atrocities' (*The Economist* February 2, 2002:14).

The second explicatory framework is the so-called ascendancy of Western values in an increasingly interdependent, if also unequal and lopsided, world. It is as if Western hypocrisy, advertised in the foregoing, does not hurt the efficacy and utility of the paradigm. Admittedly, the formal end of the Cold War has broken down much of the hitherto existing political fortifications to globalisation (Hay 2001:329). Much of what subsists is a preserve of the richest and most industrialised states in the world - both among themselves and, much more so, as we show below, in relation to developing countries. Yet the West lacks tranquility: Hay contends that the 'culture wars' in the US, with their echoes in Europe and Australia, point to the West's perennial concern about the future. And this is not for nothing; the West's prime mover, the US, is 'not innocent in provoking terrorist acts on account of her preoccupation with furthering national interest with scant regard to morality and consensus of the international community' (Curtis 2001:36).

Ironically, the same forces that animate globalisation, that seemingly make the non-western world a pawn in the US's chessboard expose the double standard and malevolence of the latter vis-à-vis the former. But as post 9/11 events so cruelly demonstrate, it certainly is not in the character of American foreign policy elite to undertake critical policy introspections and reviews when dealing with the globe's underclass. The foreign policy gospel according to the US is, to this elite, always right. In his latest work - *9/11* - a collection of interviews in the first month following the terrorist attacks, Chomsky (2002) argues that the attack itself was an indirect consequence of the US policy in the Middle East. A similar statement by a Saudi millionaire Crown Prince at the heat of 9/11 met with the wrath of the then New York City Mayor, Rudy Giuliani, who returned the Prince's \$10 million donation to the victims of the attacks. Chomsky calls the US 'a leading terrorist state', condemned by the World Court in 1986, but still preoccupied with 'propping up oppressive regimes' such as Saudi Arabia, whose human rights record is hardly better than that of the Taliban. Whilst condemning terrorism and terrorists, Chomsky adds, for effect: 'There is little doubt that the perpetrators (of terrorism) come from the terrorist network that has its roots in the mercenary armies that were trained and armed by the CIA... and others'.

The US and her allies are not interested in this kind of historical analysis. Yet it is critically important to do so in order to understand the contemporary nature of terrorism. The immediate impetus for the revival of the latter and its heavy anti-American accent came from bin Laden's resolve to sever links with the American, British and Saudi Intelligence Services, his former patrons. On return to Afghanistan in May 1996 after an absence of six years, the leader of al-Qaeda took two decisive decisions. One, he declared a Jihad against both the US and the Saudi Royal Family – the one on the grounds that her troops were occupying the 'holy lands' of his native Saudi and the other for tolerating that act (Rashid 199:32). Two, he formed the '055 Brigade' from the remnants and vestiges of Arab militants (the *Mujabideen*) that had fought alongside his organisation to vanquish the Soviets. Some scholars have held the US and Saudi Arabia responsible for the first international 'jihad' (Stern 2000:125). With no coherent post-Cold War foreign policy for neither Afghanistan nor for the entire Central Asian region, American influence would soon be replaced in Afghanistan by that of her neighbours, most of whom gave a generous supplies of arms. Terrorism, however understood, could not have had a more fertile soil to thrive on. Its subsequent internationalisation - in terms of networking across national boundaries, access to advanced technology and lack of accountability to any government (Rose 1999:131) – was a question of time. As Rashid (1999:22) puts it, 'into the vacuum left by 20 years of war and the collapse of stable government has marched a new generation of violent fundamentalists, nurtured and inspired by the Taliban's unique Islamist model'. In consequence, for as long as a conservative and well-worn understanding of national interest is pursued, in an extremely exclusionary, zero-sum game manner, the US and its often reluctant European allies would be hard put to it to get to the source of seeming rampant terrorism in contemporary times. As one commentator has put it, 'no matter how much interest...the West (has) in Middle-Eastern oil, we should criticize the unfair division of wealth in those countries... if the West does not address the poverty and despair of the masses in the Middle-East, the war against terrorism will never be won' (*Time*, December 31, 2001/January 7, 2002).

The US, the West and the Rest of the World

It is perhaps understandable that the interests of the powerful and the weak in a world dominated by the strong are essentially diametrically opposed one to the other. Motivations to act in certain ways as well as priorities in agenda setting will necessarily vary within and between states, both vertically and horizontally. In so far as the global hamlet belongs to all of us, however, the strong, powerful and rich states would be expected, some of the time, to make decisions as well as pursue actions that are not altogether antithetical to the interests of the weak, powerless and poor states. Otherwise, their parting of ways was well made! Quoting from the World Bank's *Human Development Report* of 1999 which notes that the income gap between the fifth of the world's population in the richest countries and the fifth in the poorest grew from 30 to 1 (1960), to 60 to 1 (1990) and 74 to 1 (1995), and that the poorest 20 percent of the world's population account for 1 percent of the world's GDP, Ajami (2000:33-4) contends that 'a world of this magnitude of inequality is inherently unstable. Its peace must rest, as the Arabic expression would put it, on the palm of a devil'.

The US often pursues her national interests unilaterally, with a single-mindedness that sets little store by international ethics or morality, sometimes even in relation to her European allies. She has often failed to define her national interest to include global interest. Yet, it is by so doing that she can best exploit what Nye (2002:236) refers to as her 'soft power', that is to say, 'the power of attraction that is associated with ideas, cultures and policies'. By preferring the use of 'hard power' – that is the use or threat of use of military power – Washington misses the opportunity to render the international order a public good, that is, 'something that everyone can consume without diminishing its availability to others' (Nye 2002:238). The result has been a global system increasingly unsafe both for the West and the rest of the world.

If we transpose the explication of political economy proposed by Nafzinger and Auvinen (2002:154) from the national to the global level, as meaning not only 'economic analysis, but also an examination of the interests of political leaders and policy makers who make economic decisions and members of the population who are affected by these decisions', we are confronted by a litany of foreign, economic, political

and related policy decisions that are meant to further America's national and strategic interests. More often than not, these interests are bereft of consistency and riveted by double standards and double-speak. The consequence is that America's credibility in a large segment of the globe has become highly circumscribed and tenuous. Perhaps the kinds of harvest she has been reaping are to be expected.

To understand Washington's foreign policy behaviour in the post-cold war era, Tucker (1999:15-20), Professor Emeritus of American foreign policy at the John Hopkins University at the time of writing, argues that the central issue is a pragmatic one, namely, whether the US acts alone or in concert with others. That is to say, if experience teaches the US that she obtains more and better results by acting alone, then perhaps she should not wait for her European allies to police the world as well as protect and enhance her national interests. On this score, President George Bush Sr. declared during the Gulf War that Washington's multilateralism was not a function of getting the right results; that even without the approval of the Security Council, the US would have gone ahead to dislodge Iraq from Kuwait. Tucker seems to excuse America's unilateralism on the pretext that there is hardly any viable alternative. For him, neither globalisation nor multipolarity has proved its efficacy: 'the former exists but can't ensure order; the latter might ensure order but does not exist'. It may well be that the US is exploiting Europe's understandable revulsion to war on account of its ruinous and horrendous history of bloody wars, industrial genocide and murderous ideologies. Indeed, as Elliott (2002:40) has argued, 'the legacy of all this is a deep aversion to – almost a loathing of - military force. For many modern Europeans, war is a ghastly, primitive business... War is a last resort; those ready to use it quickly-or worse, who appear to enjoy it-are not to be trusted'. Within this context, to say, following Tucker, that on the major issues of the 1990s – NATO expansion and the Balkan wars – the US's European allies were hardly offended by the threat of Washington to act alone is to be insensitive to the feelings of the European Union. As it was in 1990/91 so it is in 2002/3. The George Bush jr. administration has stated emphatically that once it was satisfied that Iraq was hiding weapons of mass destruction, it would not hesitate to use violence to disarm her, including unilaterally and without the support of the Security Council.

Washington was visibly irritated that Russia, China and France insisted it had to go through the United Nations.

The larger issue that has loomed large since the Berlin Wall came tumbling down in 1989 is a moral one: how the world's sole superpower wants to run the globe only on its own terms by being the only one to determine between right and wrong (Soros 2000:53); how it seeks to guard jealously its own sovereignty and self-interest, almost without wanting to give anything away to others. In other words, how does the US seek to be the sole purveyor of power on the global scene with scant regard to the huge responsibility attached to that position? In this respect, Rice (2000:47) misses the point by critiquing scholars and analysts who argue that the US exercises legitimate power only when doing so in someone's or something's interest. Whilst the US reserves the right, no less than other states, to protect her national interests in the course of running the globe, she opens herself up to critical assessment when her multiple external activities and policies do not 'create conditions that promote freedom, markets and peace', contrary to Rice's postulation. This is not only a moral question, it is also one that has tremendous implications for global security and stability. Whilst successive American governments, of varying ideological and policy hues, verbalise public commitments to these values, there have been too few concrete achievements to demonstrate any abiding form of America's solidarity with parts of the globe that are more of victims than beneficiaries of globalisation. Those who argue that Washington remains 'tied to a past that has become largely irrelevant, prisoners of ideas and policies developed in the long encounter with the Soviet Union' may well be correct. (Tucker 1999:15). Washington appears incapable of relearning the game of international politics, as a major power in a manner that her foreign policy would 'reflect rational calculations of power rather than a wish list of arrogant, unilateralist demands' (Huntington 1999:35-49).

And it would seem that there are several manifestations of this policy thrust that are simply out of sync with the expectations of the rest of the world. To begin with, whatever the heuristic value of unilateralism, it clearly is more useful when only narrow interests of Washington are at stake. Thus, the loud complaint of Europe, post-9/11: in the war against terror, the old continent has been unhappy that 'the US having pushed for a coalition against terror is now abandoning

some of the common principles that under-gird it' (Graff 2002:16). Weaned on the Cold War strategy of building consensus around US foreign policy preferences among its allies, Washington has little experience in basing its external policy thrusts on consensual politics with all the key players (Haas 1995:57). This palpable arrogance and disability is such that US foreign policy largely lacks a humane and humble spirit of give and take. By largely eschewing morality, Washington loses on several fronts, not least a diminished legitimacy (her right to be an impartial arbiter and interlocutor is often circumscribed by the rhetorical question, 'who makes thee judge over us?') as well as an increasingly unstable global system in which both key and peripheral allies, as the war on terror amply demonstrates, give grudging obedience just to avoid the thinly veiled bully and intimidation of Washington. On this score, President Bush's refrain echoes still: 'if you harbour terrorists, you are terrorists; if you train or arm a terrorist, you are a terrorist. If you feed a terrorist or fund a terrorist, you are a terrorist'.

America's arrogance also comes to bold relief via a series of controversial decisions that appear contemptuous of other players in the global system. The examples are many: the sabotage of the Comprehensive (Nuclear) Test Ban Treaty; the global ban on land mines and the UN negotiations on limiting international commerce in small arms; the walk-out on the conference on strengthening the 1972 Biological Weapons Convention, and the official withdrawal in December 2001, at the time she was canvassing for a global coalition against terror, from the ABM Treaty in order to accelerate the development of her own National Missile Defense. In the same vein, the US stalled the constitution of a global War-Crimes Court perhaps because she has many things to hide. Most importantly, Washington snubbed the Kyoto Protocol on the reduction of greenhouse gas emissions, with Bush invoking a pristine national interest argument: 'we will not do anything that harms our economy, because first things first are the people who live in America, that's my priority' (Lobe 2002:20). To be sure, the terrorist attacks of 9/11 would, too naturally, be exploited to give a fillip to either unilateralism or 'multilateralism a la carte'. Thus the official declaration, that the US will cooperate with other countries so long as neither her interests nor her freedom of action is compromised (ibid.). A surrealist self-assessment makes the US vulnerable, leading her to see herself differently from the way much of

the rest of the world sees her. As an analyst has contended, 'to fight an axis of evil, even a superpower needs an axis of its own' (*The Economist* February 2, 2002:14).

There are more foreboding indices. America's towering military arsenal that, since 1992, has accounted for almost 40 percent of global military expenditure, three times as much as anyone else, has placed her in a class of her own. Similarly, she accounts for half of global arms, which amounted to about \$55 billion in 1998. She is also the biggest manufacturer of conventional weapons and boasts of the biggest military R & D, with France a distant second (Cox 2002:268). The shifting foreign policy options of the US lead, some of the time, to self-immolation, by arming, today, groups and states considered as allies and friends who, by tomorrow, may have declared Washington a public enemy. As we have shown, there is perhaps no better contemporary example than pre-Taliban Afghanistan. Quoting Milt Bearden, CIA station chief in Pakistan between 1986 and 1989, Stern (2000:121) reports that, with the aim of dislodging the Soviet Union from Afghanistan, Washington and its leading Gulf ally, Saudi Arabia, pumped some \$3.5 billion into that country and Pakistan. Moreover, the Taliban was trained and supported by both the CIA and the SAS. And Washington's contempt for the democratic principles and values it claims to hold dear in foreign policy comes into sharp focus here: one of its diplomats was quoted as saying that 'the Taliban will probably develop like the Saudis did...Afghanistan will become a US colony; *there would be huge profits for the West, no democracy and the legal persecution of women. We can live with that*' (Asman 2001:31, emphasis mine).

The unintended consequences of that policy decision have been far-reaching. For one, the 'international jihad' created to fight the Soviets encouraged old and new jihadists to want to fight the US to a standstill. For another, in the Central Asian region, jihad, guns and drugs have become the most lucrative business. Again, between February and August 2001, the White House held unsuccessful discussions with Kabul on how the former would have suzerainty over the region's enormous oil and gas reserves. According to an analyst 'at one moment during the negotiations, the US representatives told the Taliban "either you accept our offer of a carpet of gold, or we bury you under a carpet of bombs"', thus the argument that the war against terror in Afghanistan was nothing but a means to an end' (Asman 2001:31). The offer was the

construction by Washington of an oil pipeline from Turkmenistan and Uzbekistan and Kazakstan to Afghanistan, Pakistan and the Indian Ocean. The point to emphasise here is that had the Taliban played along, the US would, in all probability, have, at worst, approved economic assistance to Kabul and, at best, given it political recognition.

Similarly, inconsistent foreign policy forays for which Washington either lacks the will or the capacity to finish off have often resulted in the creation of a huge gap between theory and praxis. Bengio (2000:101) invokes, in this respect, America's repeated policy declaration in the last decade or so about the imminent ousting of President Saddam Hussein of Iraq from power. As the latter waxed stronger, Iraqis came to believe that the main interest of the US in their country was their huge oil reserves. But that impression does not help Washington's global image. Policy inconsistency is but a short step away from a double standard and the fight against terrorism has all but brought this phenomenon to the front burner. Witness: since there are pockets of terrorists inside Europe and the US itself, one wonders why, for instance, non-Islamist terrorists like members of the historically notorious Irish Republican Army (IRA) have not been arrested. Again, since there is a large Irish community in Boston that raises funds for the IRA, Chomsky (in Thalif 2002:19), queries why Bush did not start his offensive against terrorism by bombing Boston. Osman (2000:4) also indicates that the Kach movement 'an extremist Zionist group' regarded as 'terrorist' even in Israel, is off the hook, not held on 'secret evidence' (see below), 'even though it is known to have connections, no less than the IRA, in the US'.

We also find the double standard in terms of the shrinking province of the rule of law when dealing with suspected non-Western or non-American terrorists. Foreign nationals, suspected of terrorism may now be judged, at the discretion of the American President, by special military tribunals. Proceedings may be secret; guilt does not have to be proven beyond reasonable doubt; verdicts need not be unanimous; there may be no provision for appeal and, finally, executions are allowed. Were these draconian provisions entirely novel, one may understand John Ashcroft, the US Attorney General's argument that the American Constitution is not meant to protect foreign terrorists who commit war crimes against the US. But there are similar laws in the US statute books that also run counter to the tenets of liberal democracy. To cite just one example: a section of the 1996 Anti-

Terrorism and Effective Death Penalty Act permits the US government to withhold evidence against a suspect on the grounds that exposing it may pose a threat to national security. The Act has been criticised for admitting no more than a cocktail of rumour, innuendo and hearsay from foreign intelligence services and unproven assertions by security agents. Many of the victims of 'secret evidence' are Moslem Arabs who have lived for several years, if not decades, in the US. According to Osman (2000:4) 'the fact that almost all of those detained under secret evidence are Muslim or Arab, predominantly from the Middle East, gives credence to the speculation that the practice and its specious legal underpinnings amount to a form of ethnic and religious discrimination-an anti-Muslim and anti-Arab inquisition'. On the face of it, there seems to be no basis for this apparent racial profiling: of the 169 anti-American attacks around the world in 1999, only 11 occurred in the Middle East. Perhaps all of this is a failure of international governance. It is also the triumph of the rule of the thumb and the justice of the powerful. Terrorism, however much loathed from the perspective of the great powers, may have come in to fill a gap. 'The most compelling incentive for broader and deeper supranational governance', writes Wright (2000:68), 'may come from terrorism and crime'.

Perhaps by far the most pernicious structural element of contemporary international political economy, with largely negative effects on the underclass, is the West's trade protectionist policy. The poverty it has engendered has become, in the hands of Islamists, a weapon of war against the US. International Financial Institutions (IFIS) constantly assert that protectionism and nationalism hurt globalisation and advise, if not coerce, developing countries to accept trade liberalisation as a policy virtue. But nothing better demonstrates Western hypocrisy and the use of the World Bank and the IMF as instruments of Western global hegemony than the reluctance of the West to abide by those tenets of globalisation that do not square up with its own interests. The worry is that neither the Bank nor the Fund can call the rich nations to order. The reason for this is not hard to find. Minton-Beddoes (1995:123-4), an employee of IMF between 1992 and 1994, states that 'there is a gulf between the rhetoric and reality of the IMF's role, a gulf that has been emerging since the fixed exchange rate system broke down in the early 1970s, but which is proving increasingly hazardous. The growth of capital markets has rendered the organization

impotent in industrialized countries; the world's richest economies neither borrow from the IMF nor are they required to follow its policy advice'. In relation to the developing world, the verdict is that the Fund's role is getting increasingly unclear: 'in the world's poorest countries, it has effectively become a development institution with a narrow macroeconomic focus. This role is a far cry from the original notion of providing countries with temporary financial support and raises the question of overlap with the World Bank'. The conclusion is that 'the IMF is floundering as it looks for a role', which explains why Minton-Beddes argues that the institution needs to be reformed.

Nothing demonstrates this lacuna better than the IMF's inertia. Against this backdrop, the West sinks deeper into the murky waters of protectionism, characterised by the antinomies of the West's diminishing engagement with the world, and more and more extensive global interests. The US, for instance, has been progressively decreasing her spending on international affairs: from 4 percent of the budget in 1960 to less than 1 percent in the 1990s. Contrary to what the American public believes, the foreign aid budget of the US is no more than 0.1 percent of her GNP, about a third of what her European allies offer (Nye 2002:242). Hence, the submission that 'aid is not sufficient for development...opening our markets, strengthening accountable institutions and discouraging corruption are more important'. The Bush administration has, perhaps predictably, indicated a reduction in US bilateral aid to Africa – less \$5million from 794 million. More specifically, West protectionism vis-à-vis the developing world has had such negative effects precisely because they deny market access to poor countries. According to Collier and Dollar (2002:19) of the World Bank, 'rich countries maintain protections in exactly the areas where developing countries have comparative advantage and there would be large gains to poor countries if these were reduced'. These areas are agriculture and labour-intensive manufactures, and the cost to developing nations is more than \$100 billion per year - twice the total volume of aid from the North to the South (ibid, p.8-9). By the same token, whilst poor countries are asked to remove subsidies from agriculture, subsidies for farmers in rich countries are worth \$1 billion a day, representing six times as much as the rich countries' total foreign aid budget. In relation to Africa, the situation is worse. Even on policy matters that have no more than symbolic value, commitment is

conspicuous in its absence. A single illustration suffices: it took a year for the decision, in March 1999, of the US-Africa Ministerial Committee consisting of representatives from 50 countries, working through the White House and allies in the Congress, to get the latter to pass the African Growth and Opportunity Act. The Act grants improved US market access to Africa's textiles and other products. It was interesting to observe the resistance of US textile groups to a decision that would only double Africa's miserable 0.8 percent of imports to the US (Stremleau 2000:121). Within this context, the President of the African Development Bank (ADB), Omar Kabby (in Awvonda 2002:32-33) has been very forthcoming: 'if all the rich countries could raise their Overseas Development Assistance to 0.7 percent of Gross National Product, if they can open up their markets and also cancel the debts, these measures alone could release enough resources for revitalization of Africa's development'. Much the same thing could be said of the rest of the developing world. The net effect of the foregoing is that the political economy of globalisation has, in poor countries, spawned more victims than beneficiaries.

Poverty Writ Large

If IFIs, the UN system and donor countries are to be believed, poverty alleviation is the globe's primordial preoccupation. No theme of analysis has, in the last two decades or so, commanded as much attention and reflection as poverty. At the World Economic Forum in New York in February 2002, Kofi Annan referred to poverty as 'the greatest threat to global security'. Malloch Brown, the UNDP administrator, regards it as 'an unmanageable problem in a single global economy'. The World Bank's 2000/2001 *Report on Poverty* defines it as including four elements hitherto thought far-fetched: powerlessness, voicelessness, vulnerability and fear. All of these must have combined to push the Bank to problematise the war on poverty in *Can Africa Claim the 21st Century?*. The document proposes the halving of the number of people living on less than \$1 a day by 2015, and the passing of the ownership of development decisions from leaders and donors to the policymakers of recipient governments. The Bank was sanguine enough to announce a militating factor: the exclusion of two billion people from globalisation. The inference is that the latter phenomenon is a failure. With 2.8 billion people living

on less than \$2 a day and another 1.2 billion on less than \$1; with some 150 million East Europeans forced to join the poverty market in the aftermath of the disintegration of the Soviet Union in the 1990s; with the debt burden of developing countries standing at some \$2.2 trillion, two-thirds of which is long-term public debt; with Africa, alone, transferring four times more money to institutional creditors than she spends on basic health care and education, it was almost an understatement for the Bank to have declared in its 2000/2001 *Report on Poverty* that, whatever the gains of the 20th Century, 'poverty remains a global problem of huge proportions'. As Gardner (2000:2) suggests, the global war to reduce poverty and save the environment is being lost.

The explanation is not far-fetched; the IFIs and their principals have paid scant attention to the important issue of moral economy. Defined by Wilkin (2001:187-8) as 'a concern with bringing ethical questions back into our understanding of how economics are to be organised', moral economy is all about what Amartya Sen's *On Ethics and Economics* (1987) refers to as the 'ethical wing' of economics. The latter, as summarised by Wilkin (*ibid.*) is concerned to underline 'ideas of the good life' as well as answering the question how we should live. On the contrary, too much store is set by the 'engineering wing' of economics that is related to the nitty-gritty of production, wealth creation and profit making. Wilkins (*ibid.*) concludes that the latter is what 'contemporary economics has become', thus 'losing sight of the ethical claims that are at the heart of classical political economy'.

By paying only lip service to giving a humane face to globalisation, the West and the agencies it controls risks the wrath of hundreds of millions of men and women who, in order to make a living as well as fighting crass and gross injustice, would live *hors la loi*. In the process, they would 'hurt' globalisation. UNDP's Brown should know what he was talking about when he contended that poverty is a breeding ground for international pathologies: support for terrorism, narco-trafficking, massive migration flows, the spread of infectious diseases, in so far as 'poverty and its discontents have a habit of slipping out of their natural habitat' (Elliott 2001/2002:81). By the same token, having not spread 'the benefits of globalisation more widely' and for supporting many of the political leaderships of both 'failed states' and 'impoverished economies', the West can hardly be 'immune from the effects of

poverty and political collapse halfway around the globe' (*The Economist*, February 2, 2002:63).

Political Islam

If we define Political Islam, following Ghadbian (2000:77), as 'those Islamist individuals and movements who actively seek to implement Islam in the public as well as private realm' and as those who desire and are working towards increased visibility for Islam 'both as an ethical system and as a political ideology' (Afsaruddin1999:331ff), we find a highly differentiated array of individuals and movements with diverse agendas, memberships, ideological orientations, political methods and styles, running through the whole gamut of hawks, doves and moderates. For instance, in Egypt, whilst the Islamic Group and Jihad believe in the instrumental use of violence, the Muslim Brotherhood and other smaller groupings opt rather for peaceful means. Indeed, their larger memberships seem to suggest that many a self-defined political Islamist may be a political moderate. Moreover, more radical Islamist groups have often visited violence on more dovish and liberal fellow Muslims (Van den Berg 1999:99). As a political instrument, it seems plausible to argue, based on actually existing political reality in several Arab and Asian states, that the closer politico-Islamic movements are to gaining or sharing political power, the less radical they often appear to be (Anderson in Sullivan, 1999:109ff). In consequence, we can explain the difference between the moderate character of Islamism in, say, Jordan, Kuwait, Yemen, Lebanon, Bangladesh, Malaysia, Pakistan, Iran, Turkey, Indonesia, etc where some Islamic groups are in formal opposition and more radical ones - as in Libya, Syria, Tunisia and Egypt - by virtue of the latter's non-recognition as legal parties. In Yemen, for instance, whilst since 9/11 President Ali Abdullah Saleh has, perhaps by *force majeure*, become increasingly pro-American, cracking down on Islamists, the latter do not appear troubled politically. Not only is their party - *Islah* - the country's largest opposition party with 64 of the 301 seats in Parliament, they also have a military wing and some of their members belong to the Intelligence Service (*The Economist*, February 16, 2002:39-40). The suggestion is that in contradistinction to the 1980s when Iran, the first contemporary Islamic revolutionary success, held sway among Islamists, we have, since the 1990s, witnessed a more variegated

approach to state-religion *rapprochement*. This is a reflection of 'a rich diversity of peoples, governments and interests...found in the Muslim world and within Political Islam' (Esposito 1997:8).

In other words, Political Islam, no less than Islam *qua* Islam, is neither monolithic nor undifferentiated. On the contrary, both as a civilisation and a way of life it is multifaceted (Mazrui 1997:18). It is a tool for nationalism. It may also be a revolutionary ideology or set of ideas and programmes for the moral purification and reconstruction of perceived degenerate states. As Zubaida (2000:60) has indicated, at the Iranian revolution, Political Islam was perceived as 'an alternative idiom and impetus of opposition and the construction of alternatives'. For Islamists of this genre, there is nothing *sui generis* about their missionary zeal. For them, they are simply following in the footsteps of the forebears of Islam who conceived of the extermination of 'unbelievers' or infidels as an article of faith as well as a compelling religious obligation for the faithful (Kelsay 2002:34-38).

In contemporary times, this religious act has acquired a decidedly political orientation for several reasons: the success of the 1979 Iranian revolution; Islamist fundamentalism (the Taliban) in Afghanistan; the negative fall-out of the US-led Gulf War in 1990-91; and the appeal of Political Islam since the formal end of the Cold War. Some scholars have argued that even before 1979, certain factors had aggregated to give the political project of Islam a boost. Mohamad (2000:567) cites in this regard the discrediting of post-1967 pan-Arab nationalism and socialist ideologies and the increasingly lack of economic development on the part of several Arab states. Other factors include deep-seated grievances concerning America's Middle East foreign policy, in particular her open support for Israel in the latter's troubled relations with the Palestinians; the perceived American support for decadent Arab (and, to a lesser extent, Asian) leaders that have clung on to power notwithstanding their failure to deliver on promises of economic development, political democracy and observance of human rights, etc. Political Islamists also point to the International War Crimes Tribunal (IWCT) as an instrument of institutionalisation and hegemony of the West. For some, the tribunal is meant to punish the West's enemies - in particular global Islamic movements. Global Islamists visit the iniquity of their leaders on the support of the US for what they regard as conservative, corrupt and hardly Islamic governments in their home

countries. As the crisis of oppression, lack of freedom, non-competitive elections, poverty and unemployment deepen in their countries, Islamists become more psychologically alienated from mainstream Islam. They tend to resort easily to a radical and fundamentalist interpretation of their religion. Their objective seems to be to draw attention to their unenviable plight with a view to eventually contributing to ending the misery of their people. But they also go beyond this by a call to arms: 'the first step to reversing this hegemony of satanic *kurf* is recognizing and rejecting the façade behind which it hides and the instruments through which it operates' (*Crescent International*, January 16-31, 2001:1).

Radicalising the Victims

A combination of existential factors caused by an unequally globalised world have combined to yield an unstable world, both for perceived beneficiaries and for victims. These factors include regime repression and autocracy often occasioned by highly centralised states with weak systems of transparency and accountability; economic disparity; rising poverty and increasing unemployment amongst 'the bold, the thoughtful and the young' (*The Economist* 02/9/2000:19) as well as among the semi-educated and young people. These factors push the victims to seek means, fair or foul combined, to throw away their chains. In the process, they jeopardise the comfort and prosperity of nations and peoples who benefit from the actually existing global order and disorder.

We have earlier remarked that the events of 9/11, 2001 startled the US foreign policy elite out of their deep slumber and false sense of security in relation to Political Islam. After the events, President Bush jr. promised tighter measures to guarantee the internal stability of the American nation. The 342-page US Patriot Act, passed and signed to law by Bush on October 26, 2001, not only established a military tribunal order, but also gave wide-ranging powers to the executive. This prompted Timothy Edgar, the American Civil Liberties Union's legislative Counsel, to state that 'the scope of the executive order is so broad as to undercut basic international and constitutional ideals of fairness and justice'. He also called for 'clear regulations' capable of guaranteeing 'that no innocent person (is) prosecuted, incarcerated or executed by these tribunals' (Ewewu 2002). The point to be underlined

here is that the rather unintended consequence of the war on terror and the crackdown – via new immigration rules, financial controls, etc – on real, perceived and imagined terrorists may be the hardening of positions by the latter and a recrudescence, not decline, of terrorism. According to a perceptive analyst, ‘confronted with a global crackdown for the first time, the Jihadi movement is likely to lie low for months. But silence does not mean defeat. Bin Laden has succeeded in recapturing the imagination of the Arab street. For years, observers had written off Political Islam as a spent force without the know-how to run a state, or the organisation to mount an effective challenge. The ability to strike at the heart of America has confounded the doubters’ (*The Economist* February 2, 2002:37). Similarly, the appeal of Islamism seems to be directly proportional to the deepening oppression of iron-fisted and venal Arab governments and the surprising inability of the US to understand the nature and character of the global political economy that has engendered so much love-hate for Washington.

To all appearances, it is the US that stands between Middle East, Arab and Gulf states on the one hand and democracy on the other. It is a foreign policy behaviour that is comparable, almost in all material particulars, to Washington’s foreign policy vis-à-vis its Latin and Central American neighbours (Chomsky 2000). In this respect, we can read Zanoan (1995:2-7) with much profit. Writing specifically on the Gulf Cooperation Council (GCC) states of Saudi Arabia, Kuwait, Bahrain, Qatar, Oman and the United Arab Emirates (UAE), Zanoan argues that after the oil boom of the 1970s and the ensuing welfare state of unearned income during which there was no serious social contract between rogue and all-powerful governments and the people, citizens have waited, since 1986, for democratic reforms and a redefinition of the role of governments. Save for isolated pockets, such as Kuwait and Oman, no serious reforms have taken place. Rather than help find solutions, Washington has been more interested in the politics of denial. It claims that the alternative to the status quo is radical politics that may unsettle the entire region. For the governments in question, Political Islam is presented to the US as an alibi for their political illiberality. (Zanoan 1995:5-6). The result is that, against the wishes of the mass of the people, the Arabs inhabit ‘the least democratic patch in God’s earth’ (*The Economist*, February 19, 2000:19).

According to the *World Bank Annual Report* (2001) on the MENA region, far-reaching economic reforms meant to restore macro-economic balances and promote private sector-led development that started in the late 1980s have started to yield positive results. Annual GDP growth increased from 2.4 percent in 1981-90 to 3.1 percent between 1991-2000. Similarly, by the late 1990s, improvements for the average gross annual income per capita for the region augmented from \$1,800 (1985) to \$2,060 (1998-1999). Notwithstanding improved performance, however, the disaggregated economic and human development indices are in the main gloomy: regional unemployment averages 15 percent – and this is particularly acute among the young and educated. Twenty-nine percent of the population lives on less than \$2 per day. Moreover, most of the governments have large public sectors, highly centralised administrations, overstaffed civil services and weak systems of accountability. By the same token, poverty is a common denominator in the region. It has been relatively easy to proselytise one form or another of Political Islam as the solution.

Indeed, support for Islamist movements seems to correlate closely with the lack of economic opportunities. Ignatieff (1995:133-4) is forthcoming on this issue, albeit in a general sense. For him, 'to the disoriented, individualized urban dweller of the Third World-living through the chaos of urbanization, underdevelopment and the botched modernization of weak post-colonial states-Islam offers a sacred code that provides metaphysical reassurance and the detailed regulation of private behavior once offered in tribal society'. He should have added that this phenomenon is much more so in developing countries – as in the MENA region and Central and South/South-East Asia – where the strategic and related interests of the US loom very large, and where the latter are perceived by local populations to be detrimental to their own well-being. Where this phenomenon is absent, as in much of Africa, Political Islam, however boisterous, tends to have a limited reach. It often ends up taking the backseat to a secular (re) construction of the civil society as a counter-poise to the overbearing weight of the state (Amuwo 1998).

Social Islam, the practice by jihadists of taking care of the families of martyred members, has, undoubtedly, made Political Islam more attractive. With a huge cash flow from Iran, Islamic charities and wealthy private backers in Saudi Arabia and the Gulf states, the Hamas

in Palestine, for example, is in an advantageous position to make a big difference in the lives of many Palestinians. It spends over half of its impressive annual budgets – between \$20 and \$30 million comes from Iran alone – on building and maintaining schools, mosques, orphanages, clinics, youth clubs and libraries in the West Bank and Gaza Strip. Beneficiaries of this huge networking have risen from less than 4,000 to over 7,000 since late 2000. Major components of the financial package include life-long sustenance of families of suicide bombers and highly subsidised students' hostels (where room board and utilities cost a mere \$40 a month). It is not surprising that as the Middle-East peace process flounders and as the US appears increasingly as a hostage to her Jewish lobby group – despite some occasional flashes of wise and neutral policy declarations – a conception of war of liberation is engendered amongst Palestinians. Whilst a good number of Palestinians remains averse to Hamas' genocidal policy vis-à-vis Israel, many have, in the last two years or so, become reconciled to the fact that suicide bombings may be the only viable instrument to reclaim their freedom and restore their self-dignity (McGeary 2001:23-26).

Whilst it is true, as Zanoan (1995:2) has argued that 'the slow but sure decay of the economic and political structures of the US' key regional allies' in the MENA region as well as Washington's support that delay key reforms make resort to violence easy, and equally true that 'insurgency is more likely if the less advantaged can identify the perpetrators of their suffering' (Nafziger and Auvinen, 2002:158), there is no-to-one relationship between Political Islam and violence. Islam is neither violent nor pacifist; rather political and socio-economic conditions dictate the use or renunciation of violence (Ghadbian 2000).

In the final analysis, only a handful of people lead the self-imposed revolutionary crusade of Political Islam. It does not seem to need a motley crowd to achieve its objectives. On the contrary, what Islamic fundamentalism seems to have in abundance is a thick crowd of recruits, young men – and, as one has observed in the Palestine in recent times, young women – who are ready to die for the cause espoused by their principals and in which they perhaps believe. And it would seem that as the credibility of the US in the Middle East wanes, Political Islam increasingly finds it easy to recruit more candidates for martyrdom. When the Saudi Crown Prince Abdullah retorted to a question on the standing of the US, that 'to be frank with you, how can

we defend America?’ (*Time* February 11, 2002 p.7), that may well have been an understatement of popular opposition to the US even in his own kingdom. A Saudi Intelligence Survey of educated Saudis, aged between 25 and 41 years, carried out in October 2001, shows that no less than 95 percent of them supported bin Laden’s cause – and yet Saudi Arabia is not usually regarded as a fundamentalist Islamic state (*The Economist* February 2, 2002:14-15). The same story is related amongst Palestinians. Observing that ‘before volunteers needed indoctrination, today Hamas and Islamic Jihad are swamped with volunteers who need little indoctrination’, Biema (2001:25) indicates that whereas in 1996 only 20 percent of Palestinians supported suicide bombings, by 2001 that figure had risen to 70 percent. Whatever the protestations of the US foreign policy elites to the contrary, for as long as Washington continues to deny any linkage between the nature of her foreign policy in the Middle East and the Arab World and the character of resistance against America, contemporary forms of terrorism as perceived by the US and its allies are likely to intensify, not diminish.

Conclusion

A commentator recently catalogued US atrocities during the 1980s. These included the training and equipping of death squads by the American military and the CIA and the indiscriminate dropping of napalm on Vietnamese civilians and the illegal bombings of Cambodia. He then posed the question: ‘Will President Bush’s pledge to eradicate terrorism allow for a fresh examination of America’s misdeeds? Or are acts of terrorism committed only by men with beards who speak a foreign language?’ (*Time*, December 31, 2001/January 7, 2002). Another analyst contends that even if bin Laden were to be killed, that would not mean the end of al-Qaeda, let alone global terrorism (Ratnesar 2001:49). This is because with multiple global networks, its ideological and religious passions, as well as more ‘successes’ since 9/11 2001, it will not be easy for al-Qaeda to close shop. On the contrary, the organisation may do one or two things or both: become more anti-American and seek to further attack her and her citizens and interests and also ‘direct their anger toward the homegrown grievances that so radicalized them in the first place’ (Cloud 2001:50). In view of the fact that 15 of the 19 hijackers on September 11 were Saudis, Cloud (*ibid.*) asks whether they ‘would have tried to battle their

kingdom's supposed Islamic impurities-its corrupt princes, its hosting of US soldiers – if bin Laden and his men hadn't given them another avenue for their rage'. We have attempted to show in this piece that, for now, this is a remote possibility. Fighting corrupted Islam in their countries is for Islamists a second order task; the primary task is to bring down the 'Great Satan' after which it may be easier to get at her clients who hold the reins of power in those countries.

There is little doubt that terrorism poses a grave danger to our global village, even though, for all its potency, the danger of Islamism can easily be exaggerated. Scholars who make this kind of argument believe, following Van den Berg (1999:99ff) that 'fundamentalists are far too divided by ethnic and sectarian hostilities to constitute a replacement to Western-dominated world politics' After all, the argument continues, 'Sudan and Iran, despite their fundamentalist ideologies, have not exhibited international behaviour inconsistent with that of other states uncomfortable with American hegemony'. In view of the events of 9/11, the latter part of the argument has become obsolete. But the principal issue here is straight forward enough: so long as the policy choices and decisions of the US and the major IFIs she controls impact negatively on the world's huge army of poor, unemployed, dispossessed and disinherited people, those amongst the latter who occupy parts of the globe where these policies and decisions appear most nefarious and who have access to weapons of violence, will respond as they deem and see fit. In other words, if terrorism is a menace to our globe, no less dangerous are the structural and contingent factors that create and sustain them.

So what is to be done? The response, in the light of our analysis, should consist of sets of policy decisions and concrete actions that would effectively reduce global inequalities, iniquities and inequities multilaterally as well as diversify instruments of counter-terrorism. In other words, the fight against terrorism has to be waged, first, at the structural, economic level. It should begin as a war against poverty by the putting in place of a less iniquitous and more people-friendly global system. It also has to be a war that frontally tackles the poverty of Third World countries by addressing their specific cultural and socio-economic realities and needs. This can be done by tearing down all structural barriers to their penetration of Western markets; by writing off all dubious and unverifiable debts – much in the same way the US

cancelled Cuba's debt to Spain, her former colonial power over a 100 years ago (Chomsky 2000:102-103). The globe's axis of poverty and inequality needs drastic redress - and very urgently too.

Collier and Dollar (2002) are very conscious of the need to make this composite proposition a reality. The Report authored by them speaks, for instance, to the need for developing countries to have a 'sound domestic financial system', without which 'integration with global capitalist markets' is capable of leading to disastrous consequences as happened in 1997 to Thailand, Indonesia and South Korea (p.10). More specifically, the Report argues that 'without policies to foster local and other cultural traditions, globalisation may indeed lead to a dominance of American culture' (p.15). To be sure, this is not novel straight talk from the Bank. The question is how the countries in question would successfully formulate and implement such policies in view of the pernicious and persistent onslaught against them by IFIs to implement only such economic blueprints as the latter put in place for them. Neo-classical macro-economic reforms that do not put the people in the driver's seat of development; that do not treat them as subjects of development; that have not, over the last several decades, helped substantially shore up their claim to citizenship, would have to give way to reforms that are people-driven and people-friendly.

In this respect, a commentator talks of the need to help developing countries to stand on their own feet, arresting and trying corrupt Third World rulers as international criminals. He reasoned that by so doing, the Great Powers would have given a 'new meaning to the concept of pre-emptive strike' (*Time*, November 25, 2002:8). Enlightened self-interest ought to teach the West, in particular Washington, that the time to act on behalf of the globe's poor is now. Elliott, (2002:17) puts the matter succinctly. 'Global leadership... requires that the rich countries of the West look beyond themselves. After September 11 many fine words were spoken about the need to prevent the poorest nations from becoming breeding grounds for extremists. The US was committed not only to fighting terrorists, but also to battling the poverty and hopelessness that help breed anger. Oh really? In that case it is worth asking why the Bush administration has done its best to sabotage the UN's Financing for Development Conference in Monterrey in March (2002) that would oblige it - and other rich countries - to put its money where its mouth is'.

Within this context, the fight against terrorism must be as multifaceted as terrorism itself (Pillar 2001:10). Military warfare is certainly not enough – insofar as violence, legitimate and illegitimate, often breeds more violence. First things first: run a fairly effective ethics-driven world where people, not things, have the first order priority (Amuwo 1995). In the more specific context of the Middle East, it is high time the US recovered the missing second pillar of her policy in that region, namely the peace process, in order that the first one – Arab oil – does not, itself, become endangered. In other words, a more balanced and more equitable policy that treats both Israel and Palestine as equal partners is a social *desideratum* (LaFranchi 2001:2) To be sure, no one can guarantee that even if the US and many of her allies replaced a crudely hegemonic, realist foreign policy by a benign and benevolent one that the world would be perfectly safe for them. But the likelihood is that the global village would be a safer and better haven for all.

References

- Abukhalil, A., 2000, 'Review of A.S Mousalli, *Moderate and Radical Islamic Fundamentalism: The Quest for Modernity, Legitimacy and the Islamic State* (1997)', in *Journal of Palestine Studies*, Autumn, pp.110ff.
- Ahmed, A.S., 1999, Review of B. Tibi, *The Challenge of Fundamentalism: Political Islam and the New World Disorder*, (1998) in *International Affairs*, July, pp.694ff.
- Ajami, F., 2000, 'The New Faith', *Foreign Policy*, Summer pp.30-34.
- Amuwo, 'K., 1995, 'A Political Economy of Human Rights Violation in Africa', *Annals of the Social Science Council of Nigeria*, 7, January-December pp.23-39.
- Amuwo, 'K., 1998, 'Limits of Political Islam in Nigeria', *The Nigerian Journal of Politics and Public Policy*, 2, 1-2, December pp.17-27.
- Asfaruddin, A., 1999, 'Fundamental Misunderstandings', Review of B.Tibi, *The Challenge of Fundamentalism*, in *Review of Politics*, Spring, pp.331ff.
- Asman, F., 2001, 'The War in Afghanistan is a means to an end', *Mail and Guardian* (Johannesburg) November 30 to December 6, p.31.
- Awvonda, M., 2002, 'ADB battles for funds for Africa', *West Africa*, 28 January–3 February, pp.32-33.
- Behera, A.D., 1999, 'Review of B. Tibi *The Challenge of Fundamentalism*', in *Contemporary South Asia*, November, pp. 406ff.
- Bengio, O., 2000, 'How does Saddam Hold On?', *Foreign Affairs*, July/August pp.90-103.
- Biema, V., 2001, 'Why the Bombers Keep Coming', *Time*, December 17 p.25.
- Chomsky, N., 2000, *Rogue States: The Rule of Force in World Affairs*, London, Pluto Press.
- Chomsky, N., 2002, 9/11, Johannesburg, Mail and Guardian Books.

- Cloud, J., 2001, 'What is al-Qaeda without its boss?', *Time*, November 26 pp.50-53.
- Collier, P. and D. Dollar, 2002, *Globalization, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy*, Washington, World Bank and Oxford University Press.
- Cox, M., 2002, 'American Power, before and after 11 September: dizzy with success?', *International Affairs*, 78, 2, April, pp.261-276.
- Curtis, J., 2001, 'Terrorism: Its Cause and Cure', *American Diplomacy*, Fall.
- Elliot, L., 2002, 'Davos Circus Must Find A Ringmaster', *Mail and Guardian*, February 8-14 p.17.
- Elliot, M., 2001/2, 'After the Guns Are Silent', *Time*, December 31-7/January pp.80-81.
- Elliot, M., 2002, 'Camp X-Ray', *Time*, January 28 pp.21-22.
- Esposito, J.L., 1997, 'Claiming the Center', *Harvard International Review*, Spring, pp.8ff.
- Ewewu, I., 2002, 'US Patriot Act and Human Rights', *This Day Online* (Lagos), 22 March.
- Gardner, N.R., 2000, 'The One Percent Solution: Shirking the Cost of World Leadership', *Foreign Policy*, July/August pp.2-11.
- Gerges, F.A., 1999, *America and Political Islam: Clash of Cultures or Clash of Interests?*, New York, Cambridge University Press.
- Ghadbian, N., 2000, 'Political Islam and Violence', *New Political Science*, 22, 1, March pp.77-88.
- Graff, J., 2002, 'The Quality of Justice', *Time*, January 28 p.16.
- Haas, R.N., 1995, 'Paradigm Lost', *Foreign Affairs*, January/February pp.43-58.
- Haas, R.N., 1999, 'What to do with American Primacy?', *Foreign Affairs*, September/October.
- Hallmayr, F., 2001, 'Review of Daniel A. Bell, *East Meets West: Human Rights and Democracy in East Asia*, (2000)', in *American Political Science Review*, 95, 2, June, pp.460-61.
- Hay, W.A., 2001, 'America, the West and the World', *Orbis*, 45, 3, Summer pp.329-332.
- Huntington, S.P., 1999, 'The Lonely Superpower', *Foreign Affairs*, March/April pp.35-49.
- Ignatieff, M., 1995, 'On Civil Society: Why Eastern Europe's Revolutions Could Succeed', *Foreign Affairs*, March/April pp.128-136.
- Kelsay, J., 2002, 'Speaking of Islam', *Christian Century* 119, 19, pp.34-38.
- LaFranchi, H., 2001, 'Will pro-Israel Stance Hinder War On Terror?', *Christian Science Monitor*, December 6, p.2.
- Lobe, J., 2002, 'One Year of Bush II', *West Africa* 28 January-3 February, pp.20-21.
- Macleod, S., 2002, 'After the Fall', *Time*, February 4 p.38.
- Mason, W., 2000, 'The Future of Political Islam in Turkey', *World Policy Journal* 17, 2, Summer pp.56-66.
- Mazrui, A., 1997, 'Islamic and Western Values', *Foreign Affairs*, September/October pp.118-132.
- McGeary, J., 2001, 'Radicals On The Rise', *Time*, December 17 pp.23-26.
- Minton-Beddoes, Z., 1995, 'Why the IMF Needs Reforms', *Foreign Affairs*, May/June pp.123-133.
- Mohamad, H., 2000, 'US Policy Towards Islamists: A Review of Recent Debates', *Third World Quarterly*, 21 pp.567-580.
- Nafziger, E.W. and J. Auvinen, 2002, 'Economic Development, Inequality, War and State Violence', *World Development*, 30,2, February pp.153-163.
- Nye, J., 2002, 'The American National Interest and global public goods', *International Affairs*, 7, 2, April, pp.233-244.

- Osman, K., 2000a, 'Opposition Mounting Against US's Use of "Secret Evidence" Against Muslims', *Crescent International*, July 16-31, p.4.
- Osman, K., 2000b, 'Greedy 8 leaders ignore problems of world poverty while spending \$1billion on 3 days in Okinawa', *Crescent International*, August 1-15, p.3.
- Pillar, P.R., 2001, 'The Instruments of Counter-Terrorism', US Foreign Policy Agenda: Electronic Journal of the US Department of State, 6, 3, November.
- Pipes, D., 1995, 'The Good Ayatollahs', Review of Olivier Roy, *The Failure of Political Islam*, translated by Carol Volk, 1994 in *Commentary*, June, pp.63-64.
- Pipes, D., 2001, 'War, Not Crimes', *National Review*, October.
- Quandt, W. B., 1995, Review of Augustus R. Norton, *Civil Society in the Middle East*, (1995) in *Foreign Affairs*, September/October p.180.
- Rashid, A., 1999, 'The Taliban: Exporting Extremism', *Foreign Affairs*, September/ October pp.22-35.
- Ratnesar, R., 2001, 'The Hunt for bin Laden', *Time*, November 26 p.49.
- Rice, C., 2000, 'Promoting the National Interest', *Foreign Affairs*, January/February pp.45-62.
- Rose, G., 1999, 'It Could Happen Here: Facing the New Terrorism', *Foreign Affairs*, March/April pp.131-137.
- Rugumamu, S. M., 2001, 'Globalization and Africa's Future: Towards Structural Stability, Integration and Sustainable Development', Harare, African Association of Political Science', *Occasional Paper Series*, 5,2.
- Soros, G., 2000, 'The Age of Open Society', *Foreign Policy*, Summer, pp.52-53.
- Stern, J., 2000, 'Pakistan's Jihad Culture', *Foreign Affairs*, November/December pp.115-126.
- Stremlau, J., 2000, 'Ending Africa's Wars', *Foreign Affairs*, July/August pp.117-132.
- Sullivan, A., 1999, Review of J.L Esposito (ed.), 'Political Islam: Revolution, Radicalism or Reform', (1997), in *Arab Studies Quarterly*, Fall, pp.109ff.
- Thalif, D., 2002, 'Terrorism and the Rule of Law', *West Africa* 28 January-3 February, p.19.
- Tucker, R.W., 1999, 'Alone or with others: The Temptations of Post-Cold war Power', *Foreign Affairs*, November/December pp.15-20.
- The Economist, 2000, 'Iran, Islam and Democracy', 19 February p.19.
- The Economist, 2002, 'The dangers of leaving it to Sharon', February 2, pp.14-15.
- The Economist, 2002, 'George Bush and the Axis of Evil', February 2, p.14.
- The Economist, 2002, 'Globalisation: is it at risk', February 2, p.63.
- The Economist, 2002, 'Yemen and its Islamists: Could Yemen's calm be threatened?', February 16.
- Van den Berg, 1999, Review of B. Tibi, 'The Challenge of Fundamentalism', in *Arab Studies Quarterly*, Fall, pp.99ff.
- Wilkin, P., 2001, Review of Sarah O. Vandersvis and P. Yerus (eds.) *Poverty in World Politics: Whose Global Era*, (2000), in *Journal of Modern African Studies*, 39, 1, March, pp.187-8.
- Wright, R., 2000, 'Pax Kapital', *Foreign Policy*, Summer p.67-69.
- Zanoyan, V., 1995, 'After the Oil Boom: The Holiday Ends in the Gulf', *Foreign Affairs*, November/December pp.2-7.
- Zubaida, S., 2000, 'Trajectories of Political Islam: Egypt, Iran and Turkey', *Political Quarterly* 71, 3, August pp.60-78.



Alternative Modes of Financing Higher Education in Nigeria and the Implications for University Governance

Olabisi I. Aina*

Abstract: The problems of under-funding and over-reliance on government funds remain a clog in the wheel for university governance in Nigeria. The inadequate funding of the universities has had profound effects on teaching and research, while universities in Nigeria have been forced to embark on income generating projects in order to source alternative funds. Using data from a recent study, this essay explores different alternative modes of financing higher education in Nigeria, and the implications for university governance. Four Nigerian universities were surveyed, while field data were collected using the questionnaire survey method, in-depth interview, direct observation of facilities and infrastructures, and focus group discussions (FGDs). The study found that Nigerian universities are now opening up to new innovations in the area of sourcing non-governmental funds. The process has serious implications for the quality of teaching and research, while commercial ventures being generated are fraught with problems of management, including issues of accountability, profitability, and sustainability. The paper prescribes ways of overcoming some of the governance problems confronting the university system in Nigeria, as it grapples with economic realities, and the achievement of its original mission statement – teaching and research, and the building of human minds.

Résumé: Les problèmes liés à l'insuffisance des financements, et la dépendance accrue sur les fonds alloués par l'État constituent une entrave à la gestion de l'université au Nigeria. L'inadéquation du financement des universités a, sans nul doute, eu d'importantes conséquences sur l'enseignement et la recherche, et les universités nigérianes ont été obligées d'initier des projets générateurs de revenus pour trouver des fonds alternatifs. En se servant des données tirées d'une étude récente, cet essai explore les divers modes alternatifs de financement de l'enseignement supérieur au Nigeria, et les implications quant à la gestion de l'université. L'étude a porté sur quatre universités, tandis que les données de terrain ont été collectées selon la méthode d'enquête par questionnaire, des interviews élaborées, une observation directe des équipements et des groupes de discussion cibles. L'étude montre que les universités nigérianes innove dans la recherche de financement en dehors de l'État. Cette innovation a de sérieuses répercussions sur la

* Department of Sociology/Anthropology, Obafemi Awolowo University, Ile-Ife, Nigeria. The author gratefully acknowledges the funding supports received from the Association of African Universities (Accra, Ghana) to conduct the project which provided most of the field data used in this paper.

qualité de l'enseignement et de la recherche, tandis que les projets commerciaux mis sur pied sont confrontés à de nombreux problèmes de gestion, de responsabilité financière, de rentabilité et de viabilité. L'article recommande des moyens de surmonter certains problèmes de gestion auxquels fait face le système universitaire au Nigéria, au moment où il se débat avec les réalités économiques et l'atteinte de ses objectifs premiers, à savoir l'enseignement et la recherche, et la formation des consciences humaines.

Introduction

One of the major problems now facing Nigerian universities is the issue of under-funding. Government priority to education is still very low, while funding of university by the government is declining fast (Oduleye 1985). The structural adjustment programmes subsequent to Nigerian economic crises have further shrunk government funding of university education. Other contributory factors to the under-funding of Nigerian universities include lack of adequate planning, proliferation of universities, and ad hoc expansion of enrolment, academic versus non-academic employment ratios, among others. Even though government allocations to the Universities continue to be grossly inadequate, the student enrolments continue to rise. According to Taiwo (1994) the Federal Government has starved the universities of funds, providing 51.8 percent less than the UNESCO recommendation. The inadequate funding of the Universities has had a calamitous effect on teaching and research and universities have been forced to embark on income generating projects in order to generate more funds.

Tuition fees and education levies are frequently proposed as popular options for increasing funding for the Nigerian universities. Tuition is borne by those who benefit directly from university education. The individual student pays tuition, while the education levy is borne by the private sector for the direct benefit of manpower from the universities. Tuition fees were paid in the Nigerian universities up to 1977, and accounted for over 10 percent of the university budget. Introducing tuition fees back into the Nigerian universities would have wide implications, which would need critical assessment. Since the allocation of government funds to universities is currently based on student enrolment, many universities have increased their enrolment figures in order to attract more government funds. No wonder many Nigerian universities are now over-crowded, yet with dwindling structural facilities.

In 1990, the Federal Government of Nigeria signed an agreement with the World Bank for \$120 million credit facility for use by all the Federal Universities. By April 1996, over 214,233 volumes of library books were supplied to the Universities. In addition teaching and research equipment including spare parts were delivered to the Universities. This process has been flawed. Many of the books delivered were said to be obsolete, while much equipment were delivered only 'on paper' and not physically (Ishola 1996). More importantly, one may ask the following questions: How long will the country (Nigeria) live in this stage of dependency?. Can the country continue to depend on foreign countries and international foundations to sustain its systems, and for that matter, the educational system which serves as a pillar for nation building? Despite the recent changes, especially as the country rejects military dictatorship, and embraces democratic ideals, the problems of inadequate infrastructure and facilities are still to be resolved in Nigerian universities. Water supply is still found to be grossly inadequate, while the supply of electricity is irregular.

Currently, the Nigerian government is turning around to embracing 'academic freedom and university autonomy' as a way out of the university crisis. Central to this thinking is the principle of cost sharing, and the ability of each university to generate a substantial part of its revenue outside of government subventions. A major question being asked is: what will be the implications of such private financing on university vision and mission? For instance, what will be the implications of charging of fees on students, in a country where most families live below the poverty line? However, if private funding becomes a significant source for supporting university education, then it is important to understand the implications that this could have on the future of the university system in Nigeria.

Theoretical Framework

The African political economy model is useful for explaining the present economic crisis facing Nigerian Universities. The model focuses on how political and economic forces shape the contexts within which the Nigerian Universities carry out their primary functions, that is, teaching and research. The model helps to explain the realities of the specific political, economic and social matrix of the present policy environment in Nigeria. Economic depression, structural

adjustment, the debt burden, and political instability all produce cuts in government expenditure, and impact in a special way on the educational system. The political economy model sees the different structures in the social system (that is, economic, social, political structure, and the belief system) constantly interacting, and in many cases, interdependent. However, borrowing from the Marxian tradition, the economic factor provides the axis around which all the movement takes place.

The issue of university under-funding is therefore seen as a phenomenon which is deeply rooted in the social, economic and political structure of the society. Thus, the educational system, an important element in the structure, is not entirely independent, for it is also subjected to the influence of other elements within the structure, and in particular, the economic system. To explain the problem of under-funding in the Nigerian Universities, important elements within the social system are identified. These are: i) the external structures (government and its policies); and ii) the internal structures (i.e. universities as implementers of government policies, but also as entities forging their own unique culture dictated by such factors as size, management style, accounting systems, openness to innovation and so on). This structuralist analysis is not complete without focusing on the micro level factors exacerbated in the individual's attempt to contribute to the final outcome of the system. At the micro level, the following are identified: the university and its management team, parents and students. These micro level factors would help to assess the impact of many of the structural adaptive mechanisms, which are related to university financing.

This paper tries to answer the following research questions: What are the alternative modes of financing which are now prevalent in Nigerian universities? What are the effects of these alternative sources of funds on universities' goals and objectives, i.e. teaching and research? To what extent do university commercial ventures complement and/or contradict university's goals and objectives? What is the present status of the university-productive sector (UPS) linkages in the selected universities? How are profits from the university commercial ventures utilised? What is the society's perception of the various forms of alternative modes of financing that are now open to these universities? What are the direct implications of the new financing modes on university governance? These questions are the problematique of this paper.

Research Methodology

The study focuses on four purposively selected universities in Nigeria. Three universities were selected from the list of the first generation Universities (which are six in number). These are the Universities of Ibadan, Ife and Lagos. Apart from the long history of operating the first generation universities, they have the largest student enrolment in the country, and the largest staff strength. They are thus likely to be hit most by the current economic crises in the country, which had led to a series of cuts in government spending. This is because these first generation universities were established when the country was at its best, financially. Thus, they are characterised by the establishment of ambitious programmes and projects, many of which become difficult to fund under the present economic dispensation. In addition, one of the second-generation universities, Undo State University, Ado-Ekiti, now renamed the University of Ado-Ekiti, UNAD, was included in this study to provide comparative data on Federal and State financed universities.

The fieldwork for the study reported here was carried out between 1995 and 1996, using the following research techniques: analysis of secondary sources (i.e. records and documents); direct observation; in-depth interviews; questionnaire survey; and Focus Group Discussions (FGDs). To collect information on the financial status of the selected universities, some selected University Bursary Staff were interviewed, while the respective university financial records were obtained from the various Bursary Departments, although with some difficulties. In-depth interviews were conducted with the following people: a senior university bursary staff from each university surveyed (4); heads of commercial units/consultancy units (15) and staff in these commercial units (20); and 3 officials of the Federal Ministry of Education/National University Commission (NUC). The study findings are presented using a *triangulatory* process.

Results and Discussions

Population: Staff and students in the selected universities:

The numbers of students in the selected universities ranged from 5,799 to 21,982 during the 1994/1995 Session; with the Obafemi Awolowo University (OAU Ife) having the highest population (of

21,982 students) (see Table 1). By the 1999/2000 Session, the population of OAU Ife was placed at over 22,000 students, while Unilag recorded over 24,000 students (see Table 1). This phenomenal increase has been experienced in all Nigerian universities. Despite this rise in numbers, less than 50 percent of those qualified for university admissions have been obtained placements.

Field enquiries show that many of the academic departments in the selected universities are short-staffed, while the rising overhead costs in virtually all the Nigerian universities are causing agitation in government circles, and a call for reduction in the number of the administrative staff. For example, during the period of study, the population of academic staff ranged from 235 to 989 in the four (4) selected universities, while the number of the non-academic staff (administrative and junior staff) varied from 670 to 3,300. Table 2 presents data for two of the four selected universities. The trend, which is the same in all Nigerian universities, shows that the ratio of academic to non-academic staff is often 1:3, and sometimes higher (in favour of non-academic staff). However, unlike the non-teaching staff, academic staff tend to be more mobile because they have specialised knowledge which enables them to obtain other posts, both locally and internationally. Thus, the problem of the academic brain drain seems a common phenomenon among the teaching staff in all the universities.

**Table 1: Student Enrolment in the Selected Universities
(1984–2000)**

Year	Student Enrolment			
	OAU IFE	UI	UNILAG	UNAD
1984/85	12,000	13,862	NA	1365
1985/86	13,000	12,350	10,418	1944
1986/87	13,000	12,000	10,440	2685
1987/88	13,175	11,835	10,597	3325
1988/89	14,140	11,986	12,694	2582
1989/90	15,017	12,135	12,261	3329
1990/91	15,027	12,902	12,647	3981
1991/92	15,570	13,858	13,771	4450
1992/93	16,000	16,211	14,508	5113
1993/94	18,000	18,690	NA	NA
1994/95	21,982	20,098	13,848	5,799
1995/96	19,959	NA	14,637	NA
1996/97	20264	NA	16841	NA
1997/98	20,755	NA	17,878	NA
1998/99	21,471	NA	214	NA
1999/2000	22,177	NA	24,978	NA

KEY: OAU Ife = Obafemi Awolowo University, Ile-Ife

U.I. = University of Ibadan, Ibadan

UNAD = University of Ado-Ekiti (formerly Ondo State University, Ado-Ekiti)

NA = Not Available

Table 2: The Staff Strength in Two Selected Nigerian Universities (1985–2000)

Year	Staff Strength					
	OAU IFE			University of Lagos		
	Academics	Admin	Junior	Academics	Admin	Junior
1985/86	805	913	2986	778	1318	2745
1986/87	956	1053	2852	820	1184	2431
1987/88	999	989	2875	787	1204	2259
1988/89	972	1027	2522	781	1294	2583
1989/90	921	1026	2704	783	1260	2368
1990/91	923	968	2542	662	1075	1751
1991/92	873	961	2541	739	1174	2105
1992/93	810	884	2568	739	1174	2105
1993/94	850	909	2537	845	1151	1851
1994/95	783	895	2702	805	1066	1485
1995/96	1061	949	2615	809	1239	1867
1996/97	1042	991	2355	955	1494	1518
1997/98	851	952	2260	881	1534	1502
1998/99	1001	981	2202	779	1562	1804
1999/2000	1026	1235	2117	NA	NA	NA

NA = Not Available

Sources and Assessment of Alternative Modes of Financing the University System

Two major areas have been identified in making a financial analysis in education. First, there is the process of raising funds (financing) and second, is the spending pattern (costs) (Babalola, Okunola, Adeyemi and Ibekwe 1996). What constitutes major sources of revenue differs from one university to the other. Three major sources of university revenues are the most emphasised. The first consist of grants from the government (NUC/Federal/State). Second, there are internally

generated funds within the university itself (for example, fees and tuition; incomes from investments, and endowments/gifts). Third, most institutions, especially universities, receive grants from sources outside, usually for specific research and development projects. These sources include Educational and Research Foundations, Government Agencies and Industrial Organisations. Responsibility for the custody and proper disbursement of funds received is vested in the Bursar of the Institution. The responsibility may be delegated to a senior Accountant who keeps a set of Books of Accounts that are self-balancing. Periodic Trial Balances are produced and submitted to the Bursar.

The Nigerian government remains the major source of funding for Nigerian universities (see Table 3). The estimates presented in Table 3 are not all-inclusive, since they are limited to what the respective universities were willing to make public. It is however clear that irrespective of what figures may have been kept private, the government remains the major financier of higher education in the country. This essay, however concentrates on, and addresses non-governmental funds. All grants/revenue outside the government yearly subventions to the universities are treated in this study as Non-NUC grants/revenues. These include: endowments; fees/levies; gifts; international aids; investments and other internally generated revenues.

Writing in 1973, Onushkin stated that in North American universities, about 77 percent of their budgets came from government, 7 percent from tuition fees, 5 percent from the institutions' own funds, 4 percent from foreign aid, and 1.5 percent and 1 percent from private and industrial donations respectively. In Nigeria, the Federal Government recently required of each university to generate at least 10 percent of its total revenue. It is in response to this directive that these universities have had to expand the scope of their commercial activities and/or Non-NUC grants. The amounts of non-NUC grants thus become a regular part of the universities' income.

Interviews held with senior officials of the Federal Ministry of Education and the National Universities Commission on the issue of university financing showed that many of them were convinced that the Federal government should not be solely responsible for financing University education. Other important sources of funds that these officials would like to see expanded included consultancies and part

time teaching. They also remarked that in other parts of the world, Alumni Associations and NGOs donated money to the universities. They were of the view that profits accruing from these income-generating activities could not sufficiently cope with the demands of running a university system, and that the nation might, in the near future, consider more vigorously the issues of the privatisation of universities, providing distance education, and requiring the payment of tuition fees. These views have been consistently contrary to the government's stance on higher education in Nigeria.

**Table 3: Sources of Financing by University (1985–1995)
(in Million Naira)**

Items	YEARS (1985–1996) in Million Naira										
	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95
(1) Govt Subvention:											
(a) OAU-Ife	38.0	42.41	42.89	61.92	55.65	62.43	81.90	302.70	286.38	352.96	289.00
(b) U.I.	43.5	36.6	36.6	55.8	55.2	61.7	87.5	248.67	236.62	275.23	264.96
(c) Unilag	32.9	30.5	21.4	34.6	30.6	42.4	42.0	130.8	184.4	181.00	267.50
(d) UNAD	N.A	N.A	N.A	14.8	25	30.5	34.40	41.5	41.0	47.00	N.A
(2) Internally generated funds-											
(a) OAU-Ife	2.85	3.25	2.12	7.31	3.71	3.61	10.44	10.06	7.95	19.41	19.87
(b) Ibadan	NA	2.50	2.50	5.30	8.00	5.80	13.3	8.00	NA	NA	NA
(c) Unilag	1.60	2.60	0.26	3.10	3.50	7.90	1.42	23.00	26.6	30.90	49.60
(d) Ado-Ekiti	0.22	0.23	7.31	0.30	0.87	0.66	3.64	1.90	1.00	0.49	NA

a. Endowments

At the University of Ibadan, a major way of generating money for the university is through endowments. It is a method which has always been used at the University of Ibadan since the 1960s. The harsh economic conditions of the civil war era induced the University to embark on the search for endowment funds. This need was made all the more urgent when the earlier quinquennial financial arrangement that the government made with the university was replaced with ad hoc grants. An Endowment Appeal Fund was launched by the then Visitor, His Excellency, General Yakubu Gowon, to support the

University of Ibadan's 1975-80 quinquennial plan. The plan proposed to create new academic programmes and embark on major capital projects. However, in many cases, the Nigerian public seemed not to have imbibed the spirit of endowments to the universities, demonstrated in the usually low response from the public to calls for such funds. Nevertheless, the University of Ibadan attracts the highest endowment funds (up to N8.36m in 1994/95 session alone). This is not surprising, since it has as noted adopted this funding strategy since the 1960s.

b. Foreign Grants

For a long time, foreign grants have aided many programmes in the Nigerian universities, especially postgraduate studies and staff development. For example, the University of Ibadan received from the Ford and Rockefeller Foundations a sum of N7, 717,592 for the development of its 1962-67 quinquennium. Other bodies, which were reported to have supported Nigerian Universities and individual researchers within the system, include IDRC, CIDA, SIDA, USAID, Commonwealth Scholarships, UNFPA, UNIFEM, and the British Council. However, subsequent to the country's confrontation with the United Nations over non-democratic principles in governance, and a bad human rights record, many of these donors have withdrawn their funding. This, in particular, followed the sanctions that the United Nations introduced in opposition to the military dictatorship in the country.

c. Fees/Levies

Important trends have also emerged around the non-NUC funds. Although there is a general government embargo on payment of tuition for undergraduate programmes, all the universities have devised other methods of fee collection. The cost of postgraduate studies has been raised, while many non-degree/diploma courses have been introduced with very high fees. The Masters in Business Administration (MBA) programme in both Ife and Lagos; and the Computer Diploma courses in all the universities, are examples of this attempt to raise income.

The modes of collecting fees/levies are rather indirect, and they sometimes vary from one university to the other. For example, while

there are no official tuition fees in any of the Federal Universities, each of them has now introduced alternative charges (i.e. in lieu of the proscribed tuition fees). Some of these alternative fees include examination charges (ranging between N500 to N1,000); hall maintenance fees (ranging between N1,000–N2,500); and non-refundable admission deposits of at least N1,000.

Fees collected under different guises at OAU Ife between 1990 and 1995 amounted to N1.4m; for UI Ibadan, N7.86m (within a 6 sessions-period, 1990 to 1996). Unilag presents a more buoyant revenue generation pattern, with much of its income coming from fees (non-degree and post graduate programmes), and investments. In the 1995/96 session alone, Unilag received N49.6m non-NUC income (a large share of this came from fees and investments).

Over 80 percent of the non-NUC grants recorded in Table 3 are from fees (mainly from postgraduate and non-degree programmes). The cost of undergraduate programmes seems cheaper in the federal universities, since the federal government has stopped the official collection of tuition in these universities. However, the story is different in the State universities, where payment of tuition is a regular part of academic life. For example, while the Federal Universities adopt indirect ways of collecting fees, the State Universities charge for tuition directly. However, the discrepancy in the policy of fees payment, in both the Federal and the State Universities, creates a paradox. While the Federal Government frowns at the idea of collecting fees for the undergraduate programmes, the State Governments are silent on the issue. This was described by one of the staff as 'the government faking ignorance'. Surprisingly, the payment of fees in the State Universities is not as politically agitating as in the federal institutions. This may be due to the fact that the State Universities were established basically through local initiatives to serve the needs of specific communities. Local people are more committed to the survival of these State-level initiatives, while payment of fees is seen as a way of showing this commitment.

In the 1989/99 academic session, both the universities of Ife and Ibadan introduced different fees/levies totalling about N8,000.00 per session for each fresh undergraduate, while the 'stalites' (i.e. returning undergraduates) are to pay less. This one incident led to strong protests from students at both universities. In fact, at OAU Ife, the students

kidnapped and tortured not less than three of the University's Principal officers (including the Vice-Dean of the Directorate of Students Affairs); and threatened to burn down academic buildings if the decision on fees was not rescinded. The university authority responded swiftly in favour of the students' demands, even though there are very obvious reasons why such fees should be collected. The same protest greeted the announcement of fees at Ibadan, although the university authority is still yet to resolve these issues. Nigerian students vowed never to pay any 'unofficial surcharges' under a political economy of 'corruption', and the looting of the government treasury by those in power. No doubt there are serious micro level implications of students' insistence on non-payment of fees/levies for the university governance. Presently, an uneasy calm exists in each of the affected universities, while both students and staff work under harsh conditions due to lack of infrastructural facilities.

Results of FGDs with student groups showed that students generally do not support the payment of tuition fees as a means of financing the University system in Nigeria. They believed that education is a right, and that the government must be made to bear the brunt of the cost. They supported distance education, part time lecturing and consultancy as adequate means of generating new income.

d. University Commercial Ventures And University-Productive Sector (UPS) Linkages

Both commercial ventures and UPS linkages are profit oriented, but they represent different modes of expanding the financial base of the university system. In this study, a commercial venture refers to a unit or a department within the university which engages in direct production of goods or services, which are sold directly to the consumers. Such units are established primarily to generate a profit. UPS linkages are those structures put in place to allow universities to sell their technical expertise and/or the products of their scholarly research to the productive sector.

i. Commercial ventures

In response to the government mandate that each university must generate at least 10 percent of its total revenue, each university has now embarked vigorously on funds generation through commercial ventures, and linkages with the productive sector. All the universities

are involved in running commercial ventures of different kinds, ranging from hotel services, primary and secondary schools, publishing, consultancies, sales and marketing, including petrol stations, supermarkets and so on. The establishment of these commercial ventures is a recent phenomenon, and a response to the economic demands of the 1980s. Many of the units established before the 1980s were mainly research units with a greater focus on research and development (R&D), rather than the generation of monetary gains for the university. However, the University of Ibadan (the premier university) was the first to develop ideas regarding commercial ventures, many of which were established in the 1970s.

The staff size of each venture studied ranged from 16 to 184. The margin of profits reported for the different ventures ranged between 4.7 million Naira and 82.9 million per year. It is important to note that many of the ventures which attract high profit margins are those offering professional services such as consultancy, distant teaching and hotel services. Unilag recorded relatively higher profit margins for many of its ventures compared to other universities, while UNAD (the State University) recorded the least. The success recorded at Unilag may be explained by the fact of its location. Lagos is the commercial heart of Nigeria, and until recently it served as the seat of the Federal Government. In fact, at the time of the survey, it was observed that compared with other universities, Unilag seemed to have many visible capital projects going on. Some of these construction works included the construction of hostels, classrooms, and boreholes, and the establishment of a communication network. Unilag also has a viable and impressive plan for staff to own houses through its staff housing loan scheme. Although detailed financial records were not made available on these capital projects, FGD discussions revealed that many of the capital projects were being financed using profits from investments and other commercial ventures.

It is important to note that almost all the successful commercial ventures were those that were semi-autonomous, and had been given a free hand to manage their own resources, and eventually operate fully as private enterprises. The unique success recorded by the commercial ventures in Unilag was attributed to the style of governance under Professor Omotola. This style has been variously criticised as diversionary and/or misplaced in a university system, as efforts were said to have

been drifted towards what many of the FGD discussants called 'mundane things', at the expense of academic achievement. Many discussants remarked that the sudden 'business ethos' in this style of governance led to chaos, and eventually a change of leadership for Unilag. Some believed that academic goals now ranked as secondary, while faculty members were turned into 'business men and women'.

The type of business success story recorded at Unilag was not a common experience in the other three universities in this study. Only very few of the commercial ventures in these universities were found to be successful, while many have gone under. For example, the Commercial Farm at OAU Ife has lost its former lustre. At the time of the survey, the University Agriculture Farm was reportedly run at a loss. In the same university, reports show a high degree of success by its central consultancy unit (UNIFECS), whereas the older ventures like the University Bookshop are performing poorly. Students no longer patronise the bookstore as before, because the prices of books are high. Also, the Bookstore can hardly generate enough funds to replenish its stocks. Thus, current books and especially those published abroad may not be on sale. Centres like the CIRDC (Centre for Industrial Research and Development) and NACATEM (National Centre for Technology Management), which currently maintain linkages with the productive sector tend to be very buoyant (Odebiyi, Aina, and Soetan 1997). Generally, the reasons given for the non-profitability of some of the commercial ventures varied. They included bad management, a lack of accountability; a lack of commitment by staff; a tendency to treat units as a source of welfare; a lack of patronage from the public; the inability to diversify; poor funding and frequent theft. Only commercial ventures that were able to run separate accounts (that is, from the university central accounting system) recorded clear success. Such ventures are semi-autonomous and run separate accounts, employ their own staff, and negotiate different salary scales for their staff. Their work ethic may be more productive. Many of the staff in this kind of venture often showed high levels of work commitment, with lazy members quickly dismissed. The mode of running these semi-autonomous commercial ventures has been queried on moral grounds. Many claimed that the staff in these establishments are poorly paid, while there are often cases of financial mismanagement. Hence what could have been a financial profit to the university often end up in individual pockets.

However, the few successes recorded by the commercial ventures were attributed to good planning, hard work and commitment, and a high level of patronage from the public. Since few of these ventures are making substantial profits, staff of the units felt that the most effective way of generating money within any University system should be through tuition fees, followed by long distance education and consultancies. This is because in many cases, profits are ploughed back directly, rather than released to the general university pool, and thus, in many cases, the university only takes a small percentage of the declared net profit.

On the whole, respondents sounded a note of caution with regards to introducing commercial services into academic departments. They felt that there should be a way of introducing checks and balances into the running of such commercial services so that teaching and research are not compromised. According to the students, it is very easy to be tempted when huge profits start to roll in, and the result is that lecturers devote more of their time to running commercial services than to teaching and research. A common view is that universities should clearly separate units and functions, such that mainstream academic departments are not turned into commercial centres. A common point of concern is how to maintain openness and accountability in the running of the university commercial ventures. In the University of Lagos, a staff member suggested that the activities of the commercial unit should be controlled via the Vice Chancellor's Office, while across the various interest groups, it was suggested that there should be proper monitoring of commercial units to ensure that teaching and research do not suffer. On the whole, both staff and students agreed that university commercial ventures could provide an avenue for the universities to respond to national needs, while at the same time, the money made from such services could be used to upgrade academic programmes. Quoting a student who participated in one of the FGD sessions, 'when teachers are happy, then teaching and learning become interesting, and they are no longer perceived as a chore'.

ii. University-productive sector linkages

Universities are now making efforts to reach out to the productive sector mainly through seminars, workshops and training programmes. However, the benefits of this accrue more to the large-scale industrial concerns, rather than the small-scale enterprises (since the latter

cannot, in most cases, benefit much from the fee-based university consultancy services offered at exorbitant prices). Ayiku (1991, 1997) found that the following characteristics best describe the state of UPS linkages in Africa today.

- Universities are resistant to effective structural changes and they lack commitment to the establishment of effective UPS linkages;
- What exists is a weak or temporary linkage with industry mainly on the personal level (conferences, individual consultancies, student connections);
- Existing UPS centres are weak and are poorly funded with little or no autonomy;
- Insignificant government involvement (poor funding, poor enabling environment for commercialisation of R & D results and unwillingness to use the 'power of the purse' to encourage the establishment of UPS linkages);
- Poor science culture and weak S & T policies and institutions;
- Insignificant income to the university from consultancy and, generally, from industry.

In Nigeria, Odebiyi *et al.* carried out a case study of Obafemi Awolowo University, Ile-Ife. They found that many centres had been established at Ife which provide links with the productive sector, either through consultancy services, training in new technologies, and other technical services. The centres promoted training of manpower for the industries, through consultancies, while profits accruing to them have been spent on further investments, teaching and research, and to acquire new equipment. However, the study found that the activities of these centres were hindered by a lack of funds, university politics, government indifference and lack of commitment to most university programmes which require additional financing; poor working conditions of staff; and sometimes university 'red tapeism'.

The above trend is common in all the universities surveyed. All the universities, in recent times, are now establishing linkages with the productive sector, either through consultancies and other designated centres or units; and direct links with academic departments. Although

the older universities seem to have more established links with the productive sector on the whole, a young State university like OSUA started off with the philosophy of being particularly relevant to the immediate social and economic environment. On the whole, there is still poor information flow from the universities to the productive sectors, while much of the research carried out in these universities is not need-driven, and are therefore not geared to the interests of the private sector.

Managing Profits from University Investments/Commercial Ventures

The bursary departments of the respective universities have the overall responsibilities for managing funds and finances. Each of the commercial units/departments is linked directly with the respective bursary departments. However, the structure of university financial monitoring varies from one university to the other; and sometimes, it varies from one unit to the other, even within the same university system.

At OAU Ife, the Bursary department has an over-riding control over and above all the other units within the system. All monies, including profits, are paid directly to the central bursary accounts, while requisitions are made via the Bursary department before money can be released. This type of central control mechanism by the Bursary department has helped to successfully monitor the finances of the various commercial units, and in many cases, it has helped to detect frauds. However, the managers of many of the commercial units at Ife spoke against this centrally controlled financial system. For many, this type of system inhibits innovation, and it does not give the managers a free hand to invest and to manage these units as 'true commercial centres'. The university's red-tape often turns such commercial units into another government department, rather than being able to operate as fully fledged profit-oriented units. It takes a long time to get money out of the university bursary department, while in many cases, it is almost impossible to plough back profits directly. Also, staff who work in these commercial units could not be financially compensated or motivated, without incurring the disfavour of workers in other units, and the displeasure of the overall university management. The committee system of administration characteristic of university decision making is in many cases extended to these commercial units, thereby

making many operational decisions unrealistic and unprofitable. The result is that many of the commercial units could not compete with the private sector.

Since the universities did not in the main make available to the study a detailed breakdown of profits and investments, it was difficult to assess the direct impact that the commercial units are making on teaching and research. However, a general observation is that Unilag seems to be making more money from investments compared to other universities by commercialising many of its activities. Monies made from these investments have helped Unilag to improve the general conditions of service, and workers' welfare in general, for example, securing land plots and building loans for staff. On the whole, many people are sceptical of universities becoming too commercially oriented. One common remark was that 'if care is not taken, many aspects of the university culture will be lost as university managers get too involved with commercial activities'. Teaching and research may be neglected, while staff may become less committed to university mandates that do not bring monetary rewards, for example, theoretical research as against applied research.

Societal Views on the Financial Status of Nigerian Universities and on Alternative Financing Modes

Qualitative data were collected on views and opinions on the alternative financing modes now prevalent in Nigerian universities. Techniques of data collection included in-depth interviews and focus group discussions. Twenty-eight focus group discussions (FGDs) were held with various groups, which were selected from the four university communities (i.e. staff, students, and members of the society). Also, in-depth interviews were held with principal officers of the selected universities especially those charged with the responsibility of managing university funds, including the vice-chancellors, the bursars, and/or their representatives.

A majority of the university managers supported the following: payment of fees/levies; engaging in commercial ventures; and endowments. However, load shedding and the privatisation of universities were considered unpopular options. It was argued that privatising universities might lead to making university education a scarce commodity, as the poor would not be able to afford private fees. Load shedding is not

supported because according to them, the available programmes can scarcely admit the number of qualified university applicants in Nigeria. However, the reality of the situation is contrary to this view. For some time, Nigerian universities have been faced with the issue of 'rationalisation'. The Federal government is proposing rationalisation of some of the universities and some programmes. If the proposed rationalisation takes place, the Federal government might reduce the number of federal universities to one university per region (that is, north, west, and eastern regions). Many have reacted by claiming that such a move would be suicidal, for established programmes would be destroyed in the process, while the existing federal universities might become centres for ethnic agitation and domination. Within the present political dispensation the issue of rationalising the universities is being handled with caution.

The issue of tuition was also treated with some caution. Although the majority of the staff interviewed supported the payment of tuition in tertiary institutions, they argued that forcing students to pay tuition fees could be explosive if introduced under the present economic and political dispensation. However, it was argued that without tuition fees, students might never appreciate the value of education since they received it for free.

Many of the university managers supported the NUC mandate, which stipulates that each university should generate 10 percent of its own income. The question was: 'How can a university generate 10 percent of its income without charging fees?' Some felt that without income from fees the goal was unattainable. Engaging in income generating activities was seen as a promising option. In both the short- and long-run engaging in income generating activities may enhance both teaching and research, and indirectly support many of the recurrent expenses.

The recent policy step regarding an education tax to be paid by companies is a welcome idea if such funds are used judiciously, with the hope that about half of such tax payment could be spent on higher education. Although all the selected management staff agreed that the government should continue to support universities financially, they said parents should also be ready to complement government's efforts.

The discussion groups identified serious problems currently facing the financing of higher education in the country. Although many people did not support the payment of tuition fees in Nigerian tertiary institutions, it was the unanimous feeling that the government is at the centre of the present politics surrounding the payment of tuition fees. First, while the government supports the policy of no payment of tuition fees in the federal universities, it has failed in its efforts to give the necessary financial support to these universities. In many cases, government yearly subvention grants are not paid when due, while such payments are sometimes tied to political decisions. In some cases, the politically favoured universities may get even more than the expected yearly subventions, while universities noted for their radical philosophies and principles, are (using a discussant's words) 'financially strangled'. Presently, most of the universities suffer from poor government financing, yet they are not allowed to collect fees from their students.

The current poor academic performance of students in the Nigerian universities is linked to the present economic crisis and its effects on individuals and the societal sub-systems. Students now engage in commercial activities in an attempt to make ends meet. Parents find it difficult to pay for their children's education, and many live below the poverty line in order to train their children. For teachers, poor salaries and the devaluation of the Nigerian currency (the Naira), has led to a brain drain, with a mass exodus of teachers to take up work abroad.

The different FGD meetings devoted much attention to the way forward, focusing on the central question: What alternative modes of financing are acceptable to the people and at what price? On the whole, the payment of fees/levies was the most discussed. The majority did not support payment of tuition fees in the country's tertiary institutions because of the present economic situation. Thus many held the view that no tuition fees should be demanded at tertiary institutions until the economy improves.

A few who supported payment of tuition fees argued that the step would prevent students from over-staying their period of study in the university. This group attributed students' poor academic performance, and student disturbances, to non-payment of tuition fees. If parents and students invest a lot of capital on higher education, students will have a greater incentive to finish their academic programmes on time.

A tabulation of the results of the focus group discussions revealed that that fees for tuition was not a popular choice even though many people appreciate that they could help improve students' overall performance both in terms of personal incentive and with regard to better facilities. Privatisation of universities was also not much supported.

Students at UNAD presently pay more fees/levies (official and unofficial), while they study under harsher conditions. At the Ogun State University, the fees paid by a student are determined by the course of study. A student pays between N10,000 to N50,000 to secure admission to a department of choice. The paradox here is that the federal universities that recently introduced payment of maintenance fees of between N1,000 to N3,500 per session per student, met with a lot of resistance from the students. For example, at the beginning of the 1998/99 Session both the federal universities at Ibadan and Ife attempted to introduce such maintenance fees. At both universities, students went on the rampage, taking some of the management staff hostage; some buildings were damaged; while there were threats to burn down major facilities.

The question may be asked, why is it that the State universities have succeeded in collecting fees, while the Federal universities have failed? The Federal Government controls the bulk of the nation's resources, while the students and the public hold the Federal Government responsible for the state of tertiary institutions. Thus, resisting payment of any form of fees in the federal universities is a direct attack on the Federal Government and its agents, and an indirect call on the Federal Government to put education on its priority list.

Alternative Modes of Financing Universities and Governance Issues

It is a commonplace that universities in Nigeria are among the worse hit by economic and political crises, which the country witnessed subsequent to the adoption of the Structural Adjustment Programme (SAP) of the mid-1980s. As the government could no longer meet its financial obligations to the universities, coupled with what was generally perceived as bad governance, many of the Nigerian universities faced unprecedented hardships. Physical facilities in these universities are now in the state of disrepair, several capital projects have been abandoned, laboratories are ill-equipped, libraries are full of empty

shelves, while the few books are out-dated, and worst still, only a few of the universities can take advantage of modern information technology, for example electronic internet connectivity. There are also records of universities that were not able to pay staff salaries for months, while conditions at student hostels are horrendous.

At various times, both staff and students had violently reacted to the deteriorating learning environment. This has led to unprecedented strike actions which rendered Nigerian universities quite ungovernable, while many of the universities teachers have emigrated to other countries for better pay, thus, heightening the brain drain syndrome.

The various steps by the respective university authorities to source for funds through payment of fees, and any other ad hoc payments, have been met with resistance from students through violent demonstrations. The following extracts from focus group discussions capture the most frequent arguments put forth by students in this regard:

Male Students at OAU Ife: 'How do you expect students to pay fees in a country where over 70 percent live below the poverty line? Most of our parents cannot eat, not to talk of educating a child in the university. And yet, this is an oil producing country. What does the political class do or offer this nation, to merit their salaries, and their loot?'

Male Students at Unilag: 'Students will never support payment of fees as long as our government is corrupt and insincere to the people they govern. Why is the government shying away from making a commitment to making 26 percent of the budget devoted to funding education? Unless the government fulfils its own mandate and commitment to education, no draconian law or decree could intimidate Nigerian students to pay fees and all its absurdities'.

From these quotations, it is obvious that the payment of fees in Nigerian universities will for sometime remain a highly contentious issue facing those responsible for university governance.

Nigeria universities today have become ungovernable and tension laden because of the unresolved puzzles surrounding the payment of fees and other power imbalances within the system. For example, the students generally refer to their union as 'student government', which students claim to be 'superior' to other structures of governance within the university system. Thereby, its laws become binding on the generality of students where such laws contradict a particular university

law. This impression was expressed in the students FGD sessions carried out OAU Ife. The student union executive daily sinks this impression into the psyche of the student populace. This in itself constitutes a big challenge to the university management, and often makes these students ungovernable.

Another important governance issue, which has been linked to the deteriorating condition of the Nigerian universities, is the phenomenon of 'campus cults'. The continuous existence of cultism in the Nigerian universities has been linked to violent reactions from youths against social injustices in the system. For example, a member of the teaching staff who also happens to be a member of a cult could operate through student cultists to express aggression against the system of social injustice. Also, a poor student who is being financed by a rich student who is a cult member may eventually be lured into becoming a cult member. This is more likely to happen in a system that does not have any special programmes for poor students, either in form of scholarships, loans, and/or work-study programmes. If the university provides a better learning environment and opportunities, it could be argued that only few people will see cultism as a sort of escapism.

The mounting problem of financing higher education reached its peak with the result of the recently conducted accreditation exercise by the National University Commission (NUC). The exercise was conducted in all the Nigerian universities between February 1999 and February 2000. Out of the 1,198 programmes assessed, only 11.4 percent of them received 'full' accreditation status in all the universities; 72.5 percent were awarded 'interim' status, and 16.1 percent were not accredited at all. It is estimated that to remedy the problems revealed by the accreditation exercise would cost around N102,593,533,178.00. Paradoxically, these revelations are coming out at a time when the government is the one now clamouring for instituting university autonomy. Even with the news that the Federal Government is planning 40,000 scholarship awards annually at a cost of N25,000 per student, few believe that the problems of financing university education in Nigeria would be near to being solved. University education in Nigeria normally costs \$1,000 per student per year. The N25,000 scholarship award, which is only a little over \$200, is not only grossly inadequate, but also the number of scholarships being proposed (40,000 students) will only target a small percentage of the student population.

University autonomy will be a mirage without resolving once and for all stakeholder-driven demands and agreement on how to successfully fund the university system in Nigeria.

Conclusions and Policy Implications of Findings

The universities in Nigeria need to be open to innovations in the area of sourcing for non-government funds to run the respective universities. In this respect, universities should learn from one another and study the success stories in sister universities. But it is desirable to undertake periodic reviews of the activities of income generating centres. If these units are no longer fulfilling the functions they were meant to fulfil, then they should not be allowed to constitute another financial problem. There should be close monitoring of the teaching staff who are currently involved in commercial ventures so as to ensure that teaching and research duties are not neglected. Commercial ventures in the university should be allowed to have a unique culture relevant to the mission statement, but which may be different from the university bureaucratic principles.

The university system in Nigeria needs to show more pragmatism in handling its financial problems. A way of reducing administrative costs needs to be devised, so as to direct more money into teaching and research.

The problem of autonomy is a major problem confronting the Nigerian University system. This is obvious from the issue of non-payment of tuition in the federal universities. If the universities become truly autonomous, it may be easy to separate university policies from political agitation, and propaganda.

The university system needs to intensify efforts to create a friendly environment for learning. The present trading activities in the halls, and in the offices, may need to be curtailed, while student accommodation deserves urgent attention.

It is important to enlighten the public about the various modes of financing higher education. The public includes parents, and guardians, and some of them could even be alumni of these various universities. Some could even be industrialists who may be willing to endow chairs or provide funds for applied research that will benefit the industries and economically enhance the universities. If the public is to provide

necessary support in financing the universities, then they should be well informed as to the conditions in the universities and about alternative modes of financing higher education. They should be made to know what obtains in other countries and why some steps are necessary. They should know the types of expertise available in the universities so that these can be explored and utilised in the industries.

Although the Obasanjo administration has succeeded in making an upward adjustment in the salaries of the Nigerian workers, and especially that of the university teachers, government should consider instituting a system which makes salary adjustments a matter of routine, so as to stop the brain drain and the present profiteering tendencies among staff and students in Nigerian universities. The government should respect university autonomy, so that in a conducive atmosphere they can do what they know how to do best - teaching and research. Setting conditions for university autonomy should take place through an open dialogue between government and the other stakeholders in the university system. Steps such as these are required if the Nigerian university system is to return to its pride of place amongst its peers within the international community.

Bibliography

- Akinkugbe, O. O., 2001, 'The Piper, the Tune, and University Autonomy', *The Nigerian Social Scientist: A Biannual Publication of the Social Science Academy of Nigeria*, Vol. 4, No. 1. March, pp. 2 – 6.
- Ayiku, M.N.B., 1991, 'University Productive Sector Linkages: The State-of-the-Art', IDRC-MR280e, Ottawa, Canada (May 1991).
- Ayiku, M.N.B., 1997, *Strengthening University Productive Sector Linkages: National Case Studies, A Synthesis Report*, July.
- Babalola, J.B., J.B., P. O. Okunola; S. O. Adeyemi and M. E. Ibekwe, 1996, 'Costs and Financing of University Education in Africa: The Nigerian Experience', *Revised Research Report No. 4 Association of African Universities*. August.
- Ishola, S.A., 1996, 'Varsities World Bank Credit Facility: How Sustainable is the Programme?' *NUC Project News*, 3, 1: 10.
- Odebiyi, A.I. *et al.* op. cit.
- Odebiyi, A.I.; Aina O.I; and Soetan R.O., 1997, 'University-Productive Sector Linkage: The Obafemi Awolowo University Experience', *Technical Report Submitted to Association of African Universities*, Accra, Ghana.
- Oduleye, S.O., 1985, 'Decline in Nigerian Universities', *Higher Education*, 14, 17–40.

Taiwo, I.O., 1994, 'Alternative Strategies of Revenue Mobilisation for Nigeria Universities', *Proceedings of the 8th General Assembly of the Social Science Council of Nigeria*, March.



Comparison Between School Effectiveness Characteristics and Classroom Instruction Strategies in the United States and Nigeria

David A. Adewuyi*

Abstract: One incontrovertible, if unsettling, discovery in School Effectiveness Research (SER) is that an accumulation of evidence on the characteristics of effective instruction has not answered the perplexing question of why certain characteristics work in one school and not in others. One suggestion by many researchers to deal with this nagging problem is the contextualisation of SER such that local school and classroom cultures are considered in the design, implementation, and interpretation of studies. Studying the nuances of local cultures might illuminate the relationships between school level effectiveness characteristics and the classroom level instructional strategies employed by effective teachers to enhance students' academic achievement. This article discusses some Nigerian 'language examination-oriented instructional strategies' employed in effective language education classrooms. The strategies are compared and contrasted with Tikunoff's (1987) dimensions of effective instruction in the United States. Conceptual and policy assumptions that breed differences of approach in the two domains are highlighted; and implications of the strategies for school improvement programmes in the Third World are discussed.

Résumé: Une découverte indéniable mais troublante dans la Recherche sur l'efficacité de l'école (School Effectiveness Research, SER) est qu'une accumulation de preuves sur les caractéristiques d'un enseignement performant n'a pas répondu à la question complexe de savoir pourquoi certaines caractéristiques marchent pour une école et non pas pour d'autres. Plusieurs chercheurs suggèrent de traiter ce problème persistant à travers la contextualisation de la SER de telle sorte que les concepts d'école locale et de salle de classe soient considérés dans la conception, l'exécution et l'interprétation des études. Examiner les divers aspects des cultures locales pourrait éclairer les relations entre les caractéristiques du niveau d'efficacité de l'école et les stratégies liées au niveau de l'enseignement afin d'améliorer la performance académique des élèves. Dans cet article nous traitons des «stratégies de l'enseignement des langues axé sur les systèmes d'évaluation en vigueur». Les stratégies sont comparées et contrastent avec les paramètres d'un enseignement efficace aux États-Unis et développé par Tikunoff (1987). Des hypothèses conceptuelles et d'ordre politique qui engendrent des différences d'approches dans les deux domaines sont mises en évidence, et les incidences des stratégies pour l'amélioration des programmes dans le Tiers Monde ont été également discutées.

* Coordinator, NCATE & Middle Grades Education Program, College of Education, Albany State University, Albany, GA 31705

Introduction

School Effectiveness Research (SER) has, from the early 1970s, accumulated a lot of evidence on what characteristics are generally associated with effective schooling especially in the developed nations of North America and Europe. But the perplexing question remains: 'Why do certain characteristics work in one school and not in others?'. Many researchers (e.g. Fuller & Clarke, 1994; Stringfield & Teddlie, 1991; Reynolds et al., 1994; Lee & Bryk, 1986; Lee & Lockheed, 1990) have therefore called for the contextualisation of SER so that local school cultures are taken into account in the design, implementation, and interpretation of such studies. For instance, Fuller & Clarke (1994) argue that research programmes bounded by the western conception of pedagogical practice and by implicit social rules pertaining to authority and social participation might mask rather than illuminate how teachers and their tools in local school cultures operate to enhance school effectiveness and student achievement (p. 144).

Thus while effective school characteristics are uniform and can be recognised in schools generally, the instructional strategies employed by teachers to achieve effectiveness are varied and conditioned by local factors. In order to develop a unified theory of SER, therefore, local instructional strategies that 'work' in each domain to bring about student achievement should be contextually studied and documented. This article develops from such a contextual study. It attempts to describe and analyse what might be reasonably called 'language examination-oriented instructional strategies' that 'work' in Nigeria. To highlight their contextual similarities and differences, these strategies are compared and contrasted with similar strategies discussed by Tikunoff (1987) in some Californian classrooms in the United States. The purpose is to document the influence of local instructional strategies that enhance student achievement in English language classrooms. Contextual studies may speed up contribution to knowledge and enhance the construction of unified theory in SER while its practical application may make the results useful and meaningful to education policy makers.

Review of the Literature

State of knowledge

Since the early 1970s, and largely in response to findings by Coleman et al. (1966), and Jencks et al. (1972) in the United States, Plowden (1967) in Britain, and others elsewhere, suggesting that differences in student achievement are more strongly associated with family socio-economic status than school-based variables, an enormous research attention has been directed at investigating and dispelling this sceptical and pessimistic claim. This body of research has resulted in the identification of effective schools and the characteristics that make them effective (e.g. Edmonds, 1979; Rutter *et al.*, 1979; Weber, 1971; Purkey & Smith, 1983; Brookover *et al.*, 1973). This research also yields what has become the 5-factor model of effective schools characteristics, which include the following:

- Strong leadership, particularly instructional, by the principal
- High expectations of student achievement
- Emphasis on basic skills
- A safe and orderly environment, and
- Frequent evaluation of pupils' progress.

Critics of School Effectiveness Research have noted many limitations which can briefly be summarised thus: 1). A narrow definition of school effectiveness; 2). Different methods that identify different schools as effective; 3). Conceptual problems related to the choice of an effective measure; 4). Instability of measures; 5). Failure to control adequately for student background characteristics; 6). Problems in causal ordering; 7). Problems of generalising from results; and 8). Vague plans for school improvement (See Adewuyi 1998:47-51 for a full discussion).

Despite early and ongoing criticism (e.g. Reynolds *et al.*, 1994; Downer 1991; Reynolds & Teddlie 1998), SER has evolved over the last two decades, 'flourishing and even turning into a national movement' in the United States (August & Hakuta 1997). Indeed, since the early 1990s, there have been improvements in the conceptualisation and identification of effective schools. For instance, more refined models of SER which are multi-level, multi-factor, and context-specific (e.g. Scheerens &

Creemers 1989) are being used instead of the earlier unidimensional models (e.g. Wynne, 1981). There has also been a significant change in the way effective schools are identified. August & Hakuta (1997), for instance, identify effective schools design, nominated schools design, prospective case studies, and quasi-experimental studies as various methodologies employed in SER in the 1990s. They argue that effective schools research is more of a hybrid, relying on both student outcomes and nomination. The nominated schools designs do not report data on student outcomes and are therefore inconclusive. Prospective case studies lack comparison groups, so that changes in student outcomes may be due to extraneous factors. And while quasi-experimental studies that focus on an entire programme provide the strongest basis for claims about programme or school effects, they make claims only about the programme or school effect overall. Therefore, SER still suffers from lack of empirical evidence to make causal claims about the effects of specific components of effectiveness characteristics. Conclusions about the effect of individual factors can only be tentative and speculative.

In spite of these limitations of SER, 'theory and common sense... do support many of the findings', as stated by Purkey & Smith (1983:427). Furthermore, there has been a measure of consistency in the research findings that encouraged Coyle & Witcher (1992) to announce that 'the characteristics of effective schools can now be summarized' (p. 390). Most importantly, current research in SER has taken the identified lapses in the first generation SER studies seriously by paying attention to them in the design, implementation, and interpretation of results. These are applicable to the present study.

The Present Study

Research question and choice of setting

Most SER has been carried out in developed countries of North America and Europe (e.g. Rutter *et al.*, 1979; Edmonds, 1979; Weber, 1971; Brookover *et al.*, 1973; Mortimore *et al.*, 1988). Many of the studies are also concerned with factors that are more easily measured through large scale surveys and correlation studies in elementary schools and are sponsored by multi-national corporations and government agencies (see for example, Block 1983).

In response to the numerous calls for the contextualisation of SER, the present author embarked upon an ethnographic study of six Nigerian secondary schools in the winter session of 1996. The decision to study school effectiveness in Nigerian secondary schools was influenced by many factors. The overriding interest was my patriotic concern for the plight of students with poor performance in the terminal senior secondary school English language examinations. Without a pass in the language at the credit level, there is no chance for further studies. Other factors were easy accessibility, convenience, practicality, and future professional opportunities. I was born and raised in Nigeria where I had received elementary, secondary, and tertiary education and where I had taught and assessed English language at all levels for several years.

Because of the exploratory nature of the study and in order to give a clear direction to the study, some research questions were developed. The two questions explored in this article are: What are the instructional strategies that achieve student achievement in English language classrooms in Nigeria? How are these strategies different from those that 'work' in the United States English language classrooms? It was assumed from the review of literature that local conditions would shape effective instructional strategies to achieve student academic achievement in different domains. These local conditions have to be documented and made available to educational stakeholders in Nigeria and the United States.

Selection of schools for the study

In December 1995, I approached the West African Examinations Council (WAEC) in Lagos, Nigeria, the agency that conducts and keeps records of the West African Senior Secondary Examinations in five West African countries of Nigeria, Ghana, Sierra Leone, Liberia, and Gambia. I requested and paid for a 5-year (1990-1994) set of English language results for all the secondary schools in Oyo state (now Oyo and Osun states). At the University of British Columbia, Vancouver, British Columbia, Canada, the information gathered on the over 600 secondary schools was processed using the statistical package for the social sciences (SPSS) program. Only 262 schools had complete 5-year results and they formed the target population for the study. The reason why only 262 schools had complete results was that

many of the schools established during the civilian administration of 1979-1983 were either merged together or closed down by the succeeding military administration.

With SPSS program, I set the threshold of a 5-year average of 60 percent or above for a school to qualify as 'effective'. (see Adewuyi, 1998 for full discussion). Six schools (Table 1) were purposefully selected to reflect different demographics of urbanisation (rural, sub-urban, and urban); gender differentiation (co-educational, boys only, girls only); and different school systems (private, and public). Within the public school system, federal government schools and state government schools are also included. The following were the major characteristics of the six purposefully chosen schools:

- School A: Private, urban co-ed..
- School B: Public, urban, girls only.
- School C: Public, rural, co-ed.
- School D: Public, sub-urban, girls only
- School E: Public, urban, boys only
- School F: Public, sub-urban, co-ed.

Conceptual framework

The field study that lasted six months (October 1996 - March 1997) was aimed at describing, analysing, and explaining the internal and external school effectiveness factors that might contribute to student achievement of English language in a Third World country. In addition to the research questions that guided the study, a contextual, multi-level, and multi-factor conceptual framework was developed from Scheerens & Creemer's (1989) model of school effectiveness. The conceptual framework clarifies the major operational and conceptual concepts used in the study. At the school level, such characteristics as availability of school facilities/supplies, educational leadership, a conducive school climate and goal-oriented programmes continue to assert a positive influence on student achievement. At the classroom level, teacher quality, instructional strategies, as well as the opportunity to learn are consistently mentioned in the literature as contributing to effective teaching and learning.

Depending on the educational structure of a particular society, other levels above the school, for instance, the district, state, and

national, can be discerned and they can influence educational outcomes. For instance, active parental involvement, and positive home-school-community relations have been shown to positively influence effective schooling and student achievement.

Above all, the student background characteristics, such as intellectual capacity, motivation, and home environment must be taken into consideration in the description and analysis of school effectiveness. The student background characteristics, it must be emphasised, explain the major part of the variance in student achievement and they cannot be easily influenced by education – at least not in the short run (Reynolds *et al.*, 1994:15). In order to facilitate the interpretation of other more malleable characteristics, student background characteristics are mainly used as control factors in models of effectiveness. All of these characteristics (school level, classroom level, and individual student level) appear to be constrained by the particular context in which they are measured. The conceptual framework takes cognisance of all these factors.

In essence, the conceptual framework consists of contextual internal and external school effectiveness components. The internal factors consist of school level inputs; general instructional strategies for all students in all classrooms; and specific language classroom instructional strategies for ESL students. External factors include student background variables; federal, state, and district environmental variables; and educational policy that drives the schools' administration. The student outcome is measured by the results of a standardised, large scale, criterion-referenced examination of English language capacity conducted by the West African Examinations Council (WAEC).

Contextual Definitions

School Effectiveness in Nigeria

Assessing school effectiveness has been very problematic in SER. In this article, a school is believed to be effective if its internal administrative and instructional activities, as well as the governmental political and bureaucratic practices, result in the attainment of at least a pass grade in English language at the senior school certificate examinations by most students of the school. In other words, what counts as effectiveness is the will of the school authority to create and maintain facilitating conditions under which inputs are attracted and

used in order that the majority of the students pass the English language at the end of their secondary education.

Implied in the above definition is that an effective school will have three essential components: 1) *necessary inputs* of curriculum that are adequate in scope and sequence, necessary instructional materials, adequate time for learning, and effective teaching practices by qualified teachers; 2) *facilitating conditions* such as community involvement, school-based professionalism, and flexibility; and 3) *the will to act* by the school authority, the government, and communities to create effective schools (See Lockheed & Levin, 1993). One basic assumption in this definition is that internal school and classroom factors as well as external societal and governmental political policies and school demographics would shape an effective school.

Whereas the condition for the award of a certificate at the end of secondary education in Nigeria is 'to obtain a pass grade in at least five of the eight or nine subjects offered' (WAEC, 1994, p. 7), no candidate will be offered a certificate if s/he obtains the F9 (Fail) grade in English language. It is the *one* subject that determines secondary education certification. Therefore, success or failure in the subject is determinant of candidates' further educational pursuits and their subsequent performance in the labour market. A comprehensive treatment of the socio-political antecedents of English language becoming the official language of Nigeria is beyond the scope of this article. Suffice to say here that achievement of at least a pass grade in English language on high stakes examinations such as West African School Certificate Examinations (WASCE) is taken as a measure of school effectiveness in Nigeria. Indeed, the reliance on this single subject as an index of school effectiveness and standard of education more generally is common in the Third World, especially in Africa where the former colonial languages have been adopted as official languages for political reasons. The political survival of such countries is hinged on those 'unifying' languages since the indigenous languages in the former colonies are either not yet committed to writing, or, even if they are, the adoption of any one of the indigenous languages may not be acceptable to other linguistic groups whose languages are not considered suitable for adoption. The adopted colonial, now the official and 'neutral', language, is used nationally not only in education, but also in government business,

commerce and industry, as well as for internal and international communication.

While schools certainly have other purposes and goals as well, for instance, moral development, a school that does not adequately prepare its students to pass the English language at the school certificate level is not regarded as effective, even if all the students are considered saints morally! It is acknowledged that the school certificate result does not tell the whole story; it nevertheless remains the most reliable outcome measure of school effectiveness in Nigeria. This is why, to a very great extent, the whole educational system in Nigeria is examination-oriented. While parents assume other schooling outcomes, by far the most important to them and their children is the attainment of a pass grade, first in English language, and then in any other four subjects for secondary school certification.

English language certification in Nigeria

The WAEC's assessment and award of grades to students at the senior school certificate examinations in English language is adopted as the measure of English language achievement in this study. At the time of the study, for secondary school certification, a candidate must obtain at least a pass grade in English. There were nine possible grades: A1, A2, A3 (excellent); C4, C5, C6 (credit); P7, P8 (pass); and F9 (fail). In assessing English language achievement in Nigerian secondary schools, the percentage of students who have at least a pass grade in each school is calculated. Since WASCE is a criterion-referenced examination, grades are awarded on the basis of some predefined criterion of what constitutes a correct answer, but there are no predetermined quotas for the number of students who may receive passes. Therefore, it is very easy to determine an effective school, for example, based on the percentage of students who have passed the English language with at least a pass grade.

Research has shown that student achievement on standardised tests generally predicts achievement for succeeding years (e.g. Squires *et al.*, 1983). Standardised tests also provide a measure of educational effectiveness in the public's eye. In the Nigerian situation, for example, mass failures in WASCE have led to public outcries and demands for more educational accountability in the country on several occasions (see Dada, 1987, for example). Also, schools that achieve above expectation

on standardised tests also tend to succeed in other important areas, such as school attendance and a low incidence of anti-social behaviours. Thus, there is a suggestion that areas that correlate with standardised test performance provide clues to more effective schools. These are some of the reasons why results from WAEC are used as the outcome measure in the present study.

Research design/methodology/procedures

Ethnographic methods of participant observation, interviews, questionnaires, camera and video camera recordings, and documentary analyses were used to collect data for the study. Analyses of data involved constructing descriptive portraits (Lightfoot 1983) of each of the six studied schools using data from various sources in such a way that the reader may have the feeling of what it is like to be in the schools. Rather than looking for tests of significance or causal relationships, the purpose of the project is descriptive as well as exploratory. Since only a few schools were studied, it is impossible to make any strong causal relationship claims among the various school and classroom level factors that might account for student achievement in the schools.

Data collection and analysis

Having identified the schools I wished to study, I wrote to the principals of the schools detailing the purpose of my study and inviting them to participate. On Monday October 7, 1996, I started visiting the six schools that allowed me to carry out my study of their schools. I traveled to all the schools in the first week, announcing my arrival in Nigeria from Canada and worked out visiting schedules with the schools. In each school, I sought permission to observe a final year (senior secondary 3) English language classroom and work with the English language teacher(s). The teachers assisted me in administering students' and parental consent forms.

As an ethnographic researcher, my roles were actually many as I interacted with students to obtain data, established social relationships, and moved from role sets appropriate in one school to different role sets for other schools. One lesson usually lasted 40 minutes and I used many instruments to collect data. I used participant observation method inside the classrooms. The field notebook was used for narrative

records, a continuous record of the situations, events and a chronological description of my observations and interactions with students, teachers, parents and administrators in each school.

I created field journals from the notebooks. Personal reflections regarding events in the setting and interactions with participants were recorded. Hunches, significant thoughts, and tentative questions that emerged were noted; many of which were pursued further at a later date. Formal and informal interviews based on my reflections were conducted. Students, teachers, parents, and school administrators were interviewed.

I designed questionnaires and used them where possible, especially where I could not interview informants. Included in such questionnaires were items to further pursue emerging themes from observations and interviews which needed further probing, for instance, the relevance of classroom instructional strategy to student achievement. A video camera was used to capture events both inside the school environment, inside the classrooms, and outside the schools. Since the study was interested in external factors that might affect effectiveness in the participating schools, ecological events with effectiveness implications that might be missed by observations and interviews were recorded for further analysis. The video camera also served as an honest eye to the contextual events and situations in Nigeria when shown to examiners during the defense of the doctoral study in Canada.

Written documents that were obtained from WAEC, the Ministry of Education in Ibadan, Nigeria, and from individual schools were studied and analysed together with other data to obtain triangulation of results.

In analysing data, the constant and continuous review of data from various sources (observation, interview, questionnaire, video recording, and document) was carried out. Data from each school were reviewed to recognise 'sensitizers' (Blumer 1954): 'concepts that give the user a general sense of reference and guidelines for approaching empirical instances' (p. 7). While some ideas and theories from the review of literature were brought to the study, others emerged from the research process, especially during the simultaneous collection and analysis of data in the field. The study, in attempting to establish the trustworthiness of data collection and analysis, followed the Lincoln & Guba (1985)

criteria of 'credibility', 'transferability', 'dependability', and 'confirmability' which are the naturalists' equivalent to the conventional terms 'internal validity', 'external validity', 'reliability', and 'objectivity' respectively.

Prolonged engagement, persistent observation, and triangulation were employed to enhance the credibility of findings and interpretations. Results emerged from a thick description (Miles & Huberman, 1984) of the settings in terms of time and context. Critical feedbacks from peers in the Ph.D. program both at the University of Ibadan, Nigeria, and University of British Columbia, Vancouver, Canada, during final data analysis and the writing process were sought to strengthen the dependability of results. As part of the informal audit, a language educator familiar with both qualitative data analysis and high school effectiveness literature examined the final products produced during data analysis.

Results from the Present Study

The findings from the present study together with another reading of the literature give support to the following conclusions:

Internal Factors

- Strong, supportive and action-driven principals characterise effective schools.
- Teachers in effective schools are more satisfied with their jobs.
- Effective schools maintain positive relationship with the communities in which they are located.
- Effective schools create and maintain a positive school climate and culture conducive to meaningful teaching and learning activities.
- Effective schools have clear and goal-oriented programmes.
- Teachers in effective schools develop and use instructional strategies to enhance students' achievement.

External factors

- Public secondary schools located in urban areas are more effective than those located in the rural areas.
- Private secondary schools are more effective than public secondary schools.
- Federal government secondary schools are more effective than state government schools.

- Both the quantity and quality of the teaching staff determine school effectiveness.
- Class size affects school effectiveness: the bigger the size, the less effective.
- School effectiveness is strongly associated with the family socio-economic status of the students.

Discussion of Findings

It will be observed that the above findings in the main give credence to earlier SER results. The next question then is: What should language educators do with these results? A way to deal with this important question is to find a link between the school level effectiveness characteristics and the classroom level instructional strategies that breed effectiveness. In fact, many language educators and researchers (e.g. Reynolds & Teddlie, 1998; Reynolds, Hopkins, & Stoll, 1993) have advocated the integration of school indicators, school effectiveness, and school improvement research in spite of the three fields' 'artificial' different intellectual history and development. Joining the three related fields will be a way to reap a fruitful harvest from research efforts from the three disciplines such that the identification of more effective/typical/less effective schools based on multiple indicators will be much enhanced. It is in response to this call that the identified school effectiveness characteristics listed in the last section above will be linked with the instructional strategies that seem to produce them. By this linkage, what actually enhances effectiveness in language education classrooms in developed and developing worlds can be illuminated, and the knowledge gained on 'what works' in each domain may be recommended to classrooms that are similar. This may lead to effective classroom practices, and hence school improvement programmes, which are based on research findings.

School Effectiveness Characteristics and Classroom Instructional Strategies in the United States

Most of the identified school effectiveness characteristics listed in the preceding section above are the ones that appear to significantly contribute to student achievement in both the developed and Third Worlds. In the United States, Tikunoff (e.g. 1987) has demonstrated that there is a link between school effectiveness characteristics and

classroom instructional strategies employed by effective teachers to achieve those effectiveness characteristics. Tikunoff conducted the Significant Bilingual Instructional Features (SBIF) descriptive study in California in 1983 (Tikunoff, 1983). The study sought to identify, describe, and verify instructional features that appear to be successful in producing positive classroom experiences and learning outcomes for limited English proficient (LEP) students. The project involved the study of 58 classrooms and 232 students, grade K-12, at six diverse sites representing a variety of ethnolinguistic and multilinguistic groups. A variety of qualitative and quantitative procedures were used to collect data on instructional organisation, time allocation, teacher characteristics, classroom language use, students' academic learning time, and student participating styles (see Tikunoff, 1983).

Tikunoff identified two different but related sets of instructional strategies that are employed by teachers in effective schools to enhance achievement for all students in general on one hand, and for Limited English Proficient (LEP) students, on the other. The investigation indicated that there is a basic difference between: 1) classroom level instructional strategies that apply to *all* students in *all* classrooms throughout the school, and 2) language classroom instructional strategies that apply *only* to LEP students in *only* language education classrooms. Correspondingly, there are two sets of instructional strategies employed at the nominated classrooms. First, classrooms that seek to develop basic skills proficiency for *all* students are characterised by: 1) congruence among instructional intent, how instruction is organised and delivered, and what the expected results will be in terms of student performance; and 2) consistent and effective use of active teaching behaviours (Tikunoff 1987:100). Second, for *specifically* LEP students' academic achievement, 'three mediational strategies were found effective': 1) use of the students' native language and English for instruction, 2) integration of English language development with basic skills development, and 3) use of information from the students' home culture.

It can be speculated that the above learning objectives and the corresponding instructional strategies to achieve them are shaped by the governmental social policy in the United States. First, instructional strategies are developed for LEP students to enhance their English language oral proficiency (Tikunoff 1987:101). The development of their oral proficiency is to enable them engage in instructional tasks

successfully. In other words, for the LEP students, whether they are born in the United States or are newly arrived from other countries, the ultimate aim of their education is to integrate them into the larger society. It is this social and political assumption, backed by law (Tikunoff 1987:100), that informs making 'the instructional contexts of schools throughout the United States similar' (p. 105). The implication of this observation is that rather than from governmental policy or from lack of government willingness to act, inequality of school effectiveness, if any, would emanate from other sources, like individual student socio-economic status, ineffective leadership of schools, and the like.

United States and Nigerian English Language Classrooms Compared

Classroom observation in the present study provides an opportunity to witness both sets of instructional strategies as used in Nigerian classrooms. In terms of the general strategies 1 and 2 above, teachers in effective classrooms in Nigeria employ strategies similar to what obtains in Californian classrooms to achieve basic skills proficiency for all students. For instance, interview and observation data show evidence of 'congruence among clarity of intent, organization and delivery of instruction, and student outcomes in effective instruction'. Both teachers and students in effective language classrooms are very clear about the intent of secondary school education in Nigeria. First and foremost, the Nigerian schooling system is examination-oriented. Students have to pass examinations at the end of their primary education in order to move to the secondary schools. Furthermore, secondary school students have to pass in at least five subjects, including English language, before they can gain admission to tertiary institutions. They also know that the prescribed examinations have to be passed in the higher colleges of education and the universities before terminal degrees are awarded. As already explained, a secondary school is effective to the extent to which the majority of its students can pass the large-scale standardised examinations organized by WAEC.

The WAEC syllabus contains the examination content derived from the curricular content of each subject. It is from the syllabus that examination questions are set. So, one evidence of clarity of intent is

familiarity with the WAEC syllabus both by teachers and students. One English language teacher in an effective school stated:

We follow the scheme of work [syllabus] religiously. At the beginning of each year, we all give our students what WAEC says we should teach; and we follow them religiously. So, if a parent wants to know what the child is doing in school and they want to compare with the scheme of work; it is always there. So, we don't just teach anyhow, we follow what WAEC asks us to teach.

A student group interview in the same school yields the following response from a student to the question: How familiar are you with the WAEC syllabus with regard to English language learning and examination objectives?

Our English teacher always educates us about the syllabus, the marking scheme, the marking schemes and how, what is expected of us in our summaries, how to write our summaries, how to make sentences. And in our oral English, most of the time, they [the teachers] pronounce the right words, and those of us that have problems in pronunciation, we have oral English classes separately. Then extra classes in our final year.

It is evident from the above vignettes that the teachers are not only aware of what is at stake and what it takes to prepare for examinations in effective schools, they also emphasise the same to the students. There is a corresponding organisation and delivery of effective classroom instruction in the effective schools. Interview and observation data show that the teachers have very high expectations of the students' outcome and they take responsibility for the outcomes. Effective organisation and delivery of instruction is enhanced by the schools' administrative and academic practices that include constant monitoring of the teachers' instructional activities and students' academic progress. Teachers' morale is high and they are motivated because their salaries are paid on time and they are encouraged to upgrade their academic and professional skills from time to time through in-service training at the local universities. This motivation is lacking in the less effective schools that were studied.

In sum therefore, there are successful teachers in Californian classrooms employ many similarities between the instructional strategies and those used by their Nigerian counterparts in achieving basic skills proficiency for all their students. Data from effective schools in Nigeria

show evidence of active teaching behaviors among the teaching staff, and there is visible evidence of congruence of intent, how instruction is packaged and delivered, and what the students' learning outcomes should be.

With regard to the instructional strategies outlined above however, there appears to be not much similarity between Tikunoff's 'mediational strategies' that are effective in United States and the 'language examination-oriented instructional strategies' employed by effective language classroom teachers in Nigeria. From the observational data, English language teachers only use the English language for instructional purposes in English language lessons unlike in California where both English and student native language are used. I do not have any evidence that the students' native language is used for instruction in English lessons. However, in other subjects, there are instances of when teachers in content areas have to explain unfamiliar and difficult concepts in Yoruba (the students' native language).

As an illustration, in one of the schools, I was in a Physics class one morning waiting for the next lesson, which was to be an English language lesson. The Physics teacher observed that the students appeared not to understand what a 'fulcrum' was when she used the textbook explanation in English language. She checked with the class and her suspicion was confirmed. She then changed to the Yoruba language to refer the students to a very popular kids play called 'olomokuya' in Yoruba. It is a play in which a long and strong pole is put on a Y-forked thick stick planted in the ground. Two children sit at the opposite ends of the pole while they throw themselves up and down in the air in succession. She explains that the point at which the pole crosses the Y-forked stick is a fulcrum. There is some evidence that the students can relate to the illustration as they instantly indicate that they now understand what a fulcrum is.

The reasons for English language teachers not using student native language for instructional purposes inside the English language classroom can be speculated about. As already highlighted, WAEC's expectations in English language examinations emphasise the four linguistic skills and 'writing' is the most important. So, whereas the United States' intensive instruction to LEP students is geared towards oral proficiency (Tikunoff 1987:101), English language instruction in

Nigeria is mainly geared towards the acquisition of appropriate writing skills needed to pass English language examinations. Again, by the time the students get to the final year in the secondary school at which they write WASCE, they are expected to have been competent enough in the language to participate effectively in classroom instructional activities. And since most students are relatively homogenous in their English language proficiency, it may be that there is no need for the use of the students' native language to complement the English language.

In fact in my experience, it is an index of school effectiveness in Nigeria for English teachers in effective schools to be experts in ESL who use only English for instructional purposes and that the English teachers like to model English competence in their teaching. In addition, in schools where students and staff come from different linguistic and ethnic backgrounds (for example, federal government colleges), using any language other than the official language, the medium of instruction, in the language classrooms will defeat the purpose for which such schools are established. Federal government colleges in Nigeria are established to achieve the much-needed unity among different ethnic and linguistic groups that inhabit the schools. The obvious 'unifying' language is therefore the official language - English. Moreover, in situations where there are some expatriate staff and students as in one school in the study, it will not be appropriate or even possible to use any language other than the English language in the classrooms for instructional activities.

In Nigerian language education classrooms, I obtained no evidence of an effort to integrate English language development with instruction in the content areas as it is done in the United States although this practice has long been recommended by linguists (for example, Mohan, 1986). To remind the reader, secondary education generally, and English education in particular, is examination-oriented in Nigeria. That is, what is more important for students, their teachers and parents is for students to pass examinations in the subjects they register in. So, rather than serving as a service course to other content areas, what really concerns the teachers and the students in the effective schools is for the majority of students to pass English at WASCE. Moreover, unlike Tikunoff's Californian classrooms in the United States where it is possible for some English teachers to also teach other subjects, the Nigerian secondary schools, especially the effective ones, are divided

into academic departments and the usual practice is that each subject is taught by experts in the subjects. In essence therefore, Nigerian English language teachers neither do not see themselves, nor feel any need to provide, linguistic service to other content areas; they rather concentrate on English language skills development needed to pass the WASCE.

Finally, I did not observe teachers using information from students' native culture to enhance instruction. In Californian classrooms, immigrant students learn English to function in the Californian, or more appropriately, in American society, whereas the Nigerian student learns English for use in the Nigerian setting. The situational difference may account for why it is not necessary to invoke students' native culture as an instructional strategy in Nigerian language classrooms. Since the studied schools are relatively homogenous in respect of students' and teachers' cultural background, cultural information may not be needed or used by teachers to enhance students' academic achievement. Not only that, I did not observe any perceived discourse-discontinuity between the students and teachers as a result of differences in cultural and linguistic backgrounds (mismatch hypothesis), a situation widely reported in the United States (e.g. Ogbu 1978; Trueba 1988; Hamp-Lyons 1991). It may therefore not be necessary in Nigeria to adopt the instructional strategy of using students' cultural information to enhance academic achievement of English language. Even in schools where there are some expatriate staff and students, it appears that they have been well entrenched into the Nigerian society at the time of data collection, and since the students are being prepared for an examination to be taken in Nigeria, language teachers need not reference students' native cultural information to enhance their language achievement.

Language Examination-Oriented Instructional Strategies in Nigerian English Language Classrooms

The fact that the Nigerian educational system is examination-oriented has implications for the type of instructional strategies adopted by teachers in successful language classrooms. There appear to be a set of instructional strategies that can reasonably be called 'language examination-oriented instructional strategies'. One strategy I observed in one effective school is a creative way of dealing with WAEC's examination requirements. One such requirement is the range of

topics to be covered in preparing for English language examinations. In the school under discussion, the English teacher divided the class into groups of four students, each group having essay topics to work on collaboratively after the school hours. In the class, the group leaders read the completed essay of their groups. The whole class, moderated by the teacher, jointly assessed the essays on the criteria set by WAEC. Thus the immediate feedback that involves the whole class is expected to benefit every student. This strategy has many advantages. First, the students will be able to cover a wide variety of topics that may be examined by WAEC in actual examinations, thereby increasing the opportunity to learn (OTL) which concerns the actual curricular content covered during a school year.

Secondly and more importantly for an examination-oriented schooling system, students are made aware of the technicalities involved in the assessment of their written work by WAEC. They are therefore familiar with tasks to be faced later in actual examinations. Since 'familiar tasks tend to be low-risk tasks' (Tikunoff 1987:108), the tendency for the students to perform well in actual examinations is greatly enhanced. Third, group work engenders collaboration whereby weak students benefit from their more brilliant peers. This strategy may not be successful in American language classrooms where the bulk of academic achievement is assessed on reading and maths achievement tests that are examined through the objective rather than the written mode.

Another useful language examination-oriented strategy observed in effective language classrooms in Nigeria is the use of past WASCE questions to prepare students for actual examinations. From experience, WAEC often uses past examination questions maybe with minor changes in details. If students are well prepared using past questions as a guide, the belief is that they will perform well in actual examinations and this has, according to students' responses to interview questions, proved to be effective. Again, this strategy may not be appropriate for the American LEP students whose primary aim in language education is oral proficiency in the language rather than passing a high stake examination in the subject.

Another strategy I observed in effective schools in Nigeria is the setting up of extra mural lessons in those schools to complement

classroom teaching after the school hours. Ideally, extra mural lessons are set up with the co-operation of the schools' Parent-Teacher Association (PTA) such that issues such as cost per subject, the caliber of teachers to be involved, and preparing the students for the after-school lessons are amicably worked out and agreed upon by both teachers and parents. The involvement of parents in setting up the extra mural lessons not only gives it legitimacy; it also ensures patronage. The reality of lack of equity of educational opportunity in Nigeria as it is provided by law in the United States for example, is one factor in the establishment of extra mural lessons in the effective schools. Incidentally, effective schools attract mostly socially advantaged students whose parents can afford the cost of extra mural lessons. Extra mural lesson teachers are promptly paid on hourly basis, an additional income aside their normal salaries. The teachers work harder than they normally do in the classrooms and one-to-one attention to student academic needs is the vogue. Whereas extra mural lessons are provided in a variety of subjects, by far the most important subject in which almost all students register is the English language. The complementary role extra mural lessons play in students' academic achievement of English in Nigeria becomes very obvious when the enthusiasm with which parents and students interviewed endorse the scheme is taken into consideration. In the United States, intensive instruction in English should be provided to all LEP students by law and it is not based on the wealth of parents. So, while the United States' educational system tends to be egalitarian, the Nigerian system is elitist and this philosophical difference in the educational policy in the two domains has implications for school effectiveness and school improvement programs.

Conclusion

It will be apparent from this discussion of situational/contextual differences between instructional strategies that prove effective in developed United States and developing Nigeria that there is a considerable potential for new and important understandings if SER is contextualised in its design, implementation, and interpretation as it is done in this study. For instance, it is evident that while effective schools in the United States and Nigeria use similar general instructional strategies to enhance students' basic skills proficiency, there are differences in the specific instructional strategies used in

language classrooms to achieve students' academic achievement in the two domains. Whereas the mediational strategies of a) using both English and student native language for instructional purposes; b) integrating English language development with instruction in the content areas; and c) using information from students' native cultures to enhance instruction have been found to be effective in the United States' language education classrooms, these strategies appear not to be used in Nigeria. Rather, other strategies conducive to the classroom environment appear to be more appropriate.

What are the implications of all this for an examination-oriented and elitist educational system? As already indicated, the Nigerian educational system will be more effective to the extent to which the greatest number of students pass the English language examinations at the end of the secondary school year. It is then appropriate to apply 'what works' in the effective schools, perhaps with necessary local modifications, to the less effective schools in order to achieve school improvement, which is the ultimate aim of SER.

First, language teachers should be aware of WAEC requirements with regard to the examination syllabus, the marking scheme, and the technicalities of the marking exercise. From my experience, effective schools have in their library holdings copies of the WAEC syllabus. The language teachers should consult these texts and the teachers should as well introduce their students to what WAEC expects of them in order to obtain at least a pass grade in the examinations. With regard to the marking rubrics, language teachers should be encouraged to apply for marking jobs with WAEC. Indeed, the federal and state governments can liaise with WAEC and work out an arrangement to ensure that the greatest number of language teachers are given the opportunity of participating in the marking experience throughout the country. Once a teacher experiences marking in a year, s/he will have participated in two marking exercises in June and December. Another set of teachers should be given the opportunity in the following year, and so on until most of the teachers are exposed to the marking exercise and the technicalities involved in answering questions successfully at the WASCE.

Second, since the students' native language is not used in language classrooms in Nigeria, then competent language teachers, especially native speakers of the language, may be employed in order to offset the

visible language teacher shortfall in most secondary schools in the country. The government should also embark on a massive recruitment and training of language teachers in order to increase opportunity to learn (OTL) of the students.

Third and closely related to the second suggestion above, since Nigerian language teachers do not use students' cultural information to enhance language achievement, it is no wonder that expatriate teachers in federal government colleges are effective. This practice can be extended to the state colleges.

Fourth, there is no doubt that extra mural lessons raise English language achievement in Nigerian secondary schools. The state and federal governments should find ways of integrating this important scheme into the schooling system. Perhaps the parents can be approached to contribute a little sum to give to volunteer teachers as incentives. The key factor here is the importance of preparing well for the examination so that students have a better chance of passing the most important subject on the curriculum. Since the English language serves a gate-keeping achievement for students' further education and job prospects, all hands must be on deck by all school participants to attain increments of school improvement by ensuring more opportunities for students' success at the high stake examinations.

References

- Adewuyi, D.A., 1998, *Understanding school effectiveness and English language certification in the third world: An ethnographic study of some Nigerian secondary schools.*, Ph.D. thesis. Faculty of Graduate Studies, University of British Columbia, Vancouver, BC., Canada.
- August, D., & Hakuta, K., 1997, *Improving schooling for language-minority children: A research agenda*, Washington, DC., National Academy Press.
- Brookover, W.B., Gigliotti, R., Henderson, R., & Schneider, J., 1973, *Elementary school environment and school achievement*, East Lansing, Michigan, College of Urban Development, Michigan State University.
- Coleman, J.S., Campbell, E., Hobson, C., McPartland, J., Mood, A., Weinfeld, F., & York, R., 1966, *Equality of educational opportunity*, Washington, DC., Office of Education, U.S. Department of Health, Education, and Welfare.
- Dada, A. (ed.), 1987, *Mass failure in public examinations: Causes and problems*, Ibadan, Heinemann Educational Books (Nigeria) Limited.
- Downer, D.F., 1991, Review of research on effective schools, *McGill Journal of Education*, 26 (3), 323-329.

- Edmonds, R.R., 1979, 'Effective schools for the urban poor', *Educational Leadership*, 37, 15-27.
- Fuller, B., & Clarke, P., 1994, 'Raising school effects while ignoring culture? Local conditions and the influence of classroom tools, rules, and pedagogy', *Review of Educational Research*, 64 (1), 119-157.
- Hamp-Lyons, L. (ed.), 1991, *Assessing second language writing in academic contexts*, Norwood, NJ., Ablex.
- Jencks, C., Smith, M., Acland, H., Bane, M.J., Cohen, D., Gintis, H., Heyns, B., & Michelson, S., 1972, *Inequality: A reassessment of the effects of family and schooling in America*, New York, Basic Books.
- Lee, V.E., & Bryk, A.S., 1986, 'Effects of single sex secondary schools on student achievement and attitudes', *Journal of Educational Psychology*, 78 (5), 381-395.
- Lee, V.E., & Lockheed, M., 1990, 'The effects of single-sex schooling on achievement and attitudes in Nigeria', *Comparative Education Review*, 34 (2), 209-231.
- Lightfoot, S.L., 1983, *The good high school: Portraits of character and culture*, New York, Basic Books.
- Lockheed, M., & Levin, H.M., 1993, 'Creating effective schools', in H.M. Levin & M.E. Lockheed (eds.), *Effective schools in developing countries* (pp. 1-19), London, The Falmer Press.
- Mohan, B., 1986, *Language and content*, Reading, MA., Addison-Wesley.
- Ogbu, J.U., 1978, *Minority education and caste: The American system in cross-cultural perspective*, New York, Academic Press.
- Plowden, B., 1967, *Children and their schools: Report of the central advisory council for education (England)*, London, Her Majesty's Stationery Office.
- Purkey, S., & Smith, M., 1983, 'Effective schools: A review', *The Elementary School Journal*, 83 (4), 426-452.
- Reynolds, D., Creemers, B., Nesselrodt, P., Schaffer, E., Stringfield, S., & Teddlie, C., 1994, *Advances in school effectiveness research and practice*, Oxford, Pergamon.
- Reynolds, D., & Teddlie, C., 1998, 'Joining school indicator, school effectiveness, and School improvement research: The international perspective', *Symposium Presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association*, San Diego, California, April 15.
- Reynolds, D., Hopkins, D., & Stoll, L., 1993, 'Linking school effectiveness knowledge and school improvement practice: Towards a synergy', *School Effectiveness and School Improvement*, 4 (1), 37-58.
- Rutter, M., Maughan, B., Mortimore, P., Ouston, J., & Smith, A., 1979, *Fifteen thousand hours: Secondary schools and their effects on children*, Cambridge, MA., Harvard University Press.
- Scheerens, J. & Creemers, B.P.M., 1989, 'Conceptualizing school effectiveness', *International Journal of Educational Research*, 13 (7), 691-706.
- Squires D.A., Hewitt, W.G., & Segars, J.K., 1983, *Effective schools and classrooms: A research based perspective*, Alexandria, Virginia, Association for Supervision and Curriculum Development.
- Stringfield, S., & Teddlie, C., 1991, 'School, classroom, and student-level indicators of rural school effectiveness', *Journal of Research in Rural Education*, 7 (3).

- Tikunoff, W.J., 1983, *An emerging description of successful bilingual instruction: Executive summary of part 1 of the SBIF study*, San Francisco, CA., Far West Laboratory for Educational research and Development.
- Tikunoff, W.J., 1987, 'Mediation of instruction to obtain equality of effectiveness', I.S. Fradd & W.J. Tikunoff (eds.), *Bilingual education and bilingual special education* (pp. 99-132), Boston, Little, Brown and Company.
- Trueba, H.T., 1988, 'Culturally based explanations of minority students' academic achievement', *Anthropology and Education Quarterly*, 19 (3), 270-287.
- Weber, G., 1971, *Inner-city children can be taught to read: Four successful schools*, Washington, DC., Council for Basic Education.
- West African Examinations Council, 1994, *Regulations and syllabuses for the joint examinations for the school certificate and general certificate of education (ordinary level) and for the general certificate of education (advanced level)*, Lagos, WAEC.
- Wynne, E.A. 1980. *Looking at schools: Good, bad, and indifferent*. Lexington, MA: Heath.



Africa Development, Vol. XXVII, Nos. 1&2, 2002, pp. 288–293
© Council for the Development of Social Science Research in Africa
2002 (ISSN 0850-3907)

Book Review

Ifi Amadiume, *Daughters of the Goddess, Daughters of Imperialism: African Women Struggle for Culture, Power and Democracy* (London: Zed Books Ltd., 2000), xviii+300 pp.

Hannington Ochwada *

Ifi Amadiume's book *Daughters of the Goddess, Daughters of Imperialism: African Women Struggle for Culture, Power and Democracy* is about the development of the women's movement in Nigeria. It is the final part in her sequel and trilogy on women and gender in Africa that includes *Male Daughters, Female Husbands: Sex and Gender in African Society* (1987) and *Reinventing Africa: Matriarchy, Religion and Culture* (1997). Drawing on the Marxian dialectics of class and historical materialism, Amadiume sets out to examine the tensions in the genealogy of transforming women's organizations in Nigeria. While she couches her study in the Marxist materialist conceptions of class, she is quick to identify other factors at play in the process of shaping gender relations such as cultural perceptions of women in Africa. Thus, Amadiume considers gender, class and race to be central to the historical explanation of the ideological underpinnings of the women's movement in Nigeria.

On another level, Amadiume analyzes the contradictions in the rhetoric and practical approaches to issues and interests of women in the women's movements in Nigeria – the contradictions and struggles for power and control. She argues the contradictions exist because the articulation of women's needs in Nigeria, as in the entire continent of Africa, have largely been formulated by “the internationally informed language of rights; the laundry-list approach to women's issues in women and development rhetoric; and the more volatile, combative and subversive language of civil discourse on social justice at the local level” (p. 1). Amadiume further argues that international women's organizations largely represent the interests of upper class women. Thus, she asserts the approaches women's organizations have adopted in tackling day-to-day issues of gender in post-colonial Nigeria do not

* African Studies Program Indiana University, Bloomington, USA.

benefit the ordinary women but instead benefit the top leaders of the women's movement as well as elite international women's groups.

Amadiume argues that the colonial and post-colonial Nigerian state and the International Development Agencies (IDA) cannot be absolved of mismanaging the country's political economy. Gender biases also are an everyday social experience of men and women – yet it is the women who bear the brunt of discrimination. State apparatuses seem to reflect these biases, being reconstructed in masculine terms, despite the fact that social relations and gender spaces in pre-colonial societies were not ruthlessly biased against women.

In post-colonial Nigeria, public spaces and by extension political leadership, are seat of patriarchy and male dominance. Women have systematically been socialized into domestic roles – thanks to colonial administrators who used institutions such as church organizations and women's club to re-organize gender spaces. By re-organizing the state to mediate power relations the state was effectively gendered. To comprehend gender relations in Nigeria, researchers must seek to explain the roles of women against those of men. Indeed, state legitimacy is determined through control of power rooted in class, gender and race struggles.

But conceptualizing gender relations in terms of power struggles, Amadiume is in effect saying that the competition for scarce social and economic resources has given rise to impetus for the various interest groups to manipulate multiple cultures and identities to their own advantage. She quickly identifies two categories of female actors – the 'daughters of imperialism' and 'daughters of Goddess'.¹ Amadiume argues that colonial imposition of a new capitalist economy and government systems at the close of the nineteenth and early twentieth-century, Islamic, church and state laws, changes in marriage practices and gender relations, and property inheritance regulations led to a new rigid gender ideology of power, demarcating public space and power as male domains to the exclusion of women. The European colonists used the school system and church organizations to socialize indigenous people of Nigeria into the cult of western eliteness or what are sometimes described as *evolué*. The Young Women's Christian Association (YWCA), and the Girl Guide Association and Ladies Sports Club would come to play an important socializing role in Nigeria. Amadiume asserts that:

¹ According Amadiume (p. 12), 'daughter of Goddess' represent women who fought the nationalist and liberation struggles for independence, while 'daughters of imperialism' inherited the post-independence successor state and partners in corruption and transgression of rights of Nigerians.

The YWCA as an instrument of socialization for eliteness preceded that Nigerian state project of class reproduction of civil virtue. The YWCA is a branch of the British YWCA and was started in what was not even quite Nigeria by upper-class women who were wives and daughters of the ruling elite (p. 39).

In fact, most Nigeria's women leaders of organizations such as the National Council of Women Societies (NCWS) are a creation of the YWCA socializing process (p. 43).

Amadiume argues from the outset that women elites who ran the women's organizations were able to manipulate social, political and economic spaces in Nigeria to their own advantage under the guise of fighting for women's rights. Given their superior education, the patron-client relations the elite women forged with powerful male administrators of the state. These women were bound to enjoy the class privileges and material benefits that went with their high profile positions in the movement. It is for these reasons Amadiume concludes these patron-client relations have undermined the majority of women's initiatives to effectively agitate for gender equality not only in Nigeria but the entire African continent. The patron-client relations that elite women groups entered with the men in power are responsible for splitting the women's movement in Nigeria, being largely expressed in cutthroat competition for control power.

From colonial time the so-called "progressive" women's leadership on one side, and "opportunist" elite women and state governors and international agencies on the other have jostled for power. Amadiume postulates further that backward and gender oppressive attitudes and cultures created new institutions that were inimical to women's welfare. The same attitudes were carried into the organization of nationalist political parties in Nigeria. Thus, on attainment of political independence male leaders would break progressive gender equality promises they had made to women during struggles for liberation promises to ensure that there was gender equity in all spheres of life. Men relegated women to second-class citizens whose legal rights were more circumscribed than they were in many pre-colonial socio-political systems. But Amadiume notes that pre-colonial systems in Africa "had clearly demarcated, instituted women's spaces and rights both in the private and public spaces even if they were hotly contested" (p. 22). She attributes the marginal position women came to occupy in colonial and post-colonial Nigeria to a political dispensation that inscribed patriarchal dominance in the process of law. While this argument appears plausible explanation for the continued subordination of women it is highly debatable.

It is important to note that the state in Nigeria imbibed the formalized language of development based on blueprints developed elsewhere in Western countries. This state of affairs meant that local women's interests have been shunted to the fringes of national priorities. In the texts under review Amadiume argues further that gender asymmetry in contemporary Nigeria have been made worse by earlier structuralist economics, and later neo-classical economics of development, which have guided the post-independence state in Africa. She argues, for example, that with the post-colonial state succumbing to structural adjustment programs (SAP) instituted by the World Bank and the International Monetary Fund (IMF), they have only managed to recycle poverty and forced maldevelopment on Africa women (pp. 26, 282). Not only have IDAs and SAPs led to uneven development, bred corruption and provided propitious conditions for corrupt officials to ransack the exchequer, they aggravated apathy with women's groups.

Amadiume decries the fact most women are forthcoming about discrimination and biases against them. She asserts that any women who joined the professions in the late 1970s, especially those who 'made it', deny experiencing sexism, for instance. For example, one doctor, after denying that women are discriminated against, said, "It is only a few cases when you have a male patient with symptoms of a venereal disease and you have to examine his genitals he will insist to see a male doctor" (p. 95).

If top posts in women's organizations such as the National Council of Women's Societies (NCWS) have suffered bad leadership characterized by naked opportunism, it is because some women have taken advantage of the existing client-patron relations with their male handlers. That the post-colonial state in Nigeria is not suitable in the eradication of poverty among women and gender inequality cannot be gainsaid. Patron-client linkages have given rise to the "cult of first lady" – the phenomenon where the wife of the head of state increasingly assumes a public role. The first lady then makes a spirited effort to involve herself in national women's organizations.

The main reason for the first ladies' involvement in the women's movement stems from their desire to control women's organizations and to enrich themselves (pp. 248-253). Maryam Babangida, wife of a former President of Nigeria, Ibrahim Babangida, set up a women and development group in the presidential building in order to control women and their finances, ostensibly on behalf of the state's concern with the affairs of women. Maryam Babangida patronized the Better Life program and Family Support Program, a program that became infamous for its corrupt money laundering activities. Maryam Abacha, wife of Sanni Abacha, also played a role similar to her predecessor's of patronizing women's organization and engaging in

shamelessly corrupt deals. In Amadiume's estimation, the first lady cult has become an instrument of grotesque class reproduction and a process by which wives of heads of state in Nigeria enrich themselves. Is it any wonder that first ladyism has undermined the process of democratizing the women's groups and impacted the autonomy of the movement as a formidable instrument of redress in Nigeria?

Amadiume's study gives gender studies a new leash – a fresh application of the Marxist materialist paradigm to the study of gender relations in Africa. Moreover, the book raises fundamental issues concerning place of women in the women's movement, not only in Nigeria but Africa as a whole – its eloquence and incisiveness highlights roles of elite women in the feminist movement in Nigeria. The author has ruthlessly analyzed the elite women's leadership, suggesting the need to have a well-represented women's movement of poor and rural women in Nigeria. Amadiume argues that for elite women to play a role in the movement, they need to put in place a democratic culture. In this regard, the author lauds the efforts of Women in Nigeria (WIN) as a progressive movement working towards improving women's conditions – she argues that WIN was formed in absence of any women's group or organization to study scientifically the conditions and roles of women.

It is disquieting, however, that Amadiume barely engages in a sustained critique of WIN. Instead, she plays the role of a consultant advisor for the WIN leadership, calling upon WIN to shed off its urban-based cloak and define its agenda in more practical terms as they affect the women of Nigeria. The author also fails to acknowledge the gains and achievements of the women's movement in Nigeria, turning out to be extremely cynical about the role of elite women in the women's movement in Nigeria. The shortcomings of the elite women notwithstanding, these women have no doubt sensitized women to rise up and claim their position in society. It is my submission that resistance takes various forms and should not only be interpreted to be manifested in outright opposition to the status quo – sometimes resistance is best actualized in performances such as exhibited by what the so-called daughters of imperialism have undertaken.

Nevertheless, Amadiume's book goes an extra mile in contributing to gender studies from an African point of view. Whether one agrees or disagrees with this text, it has made a great contribution to feminist scholarship. It is an extremely useful book for feminist and non-feminist scholars seeking to understand the women's movement in Africa from another perspective other than the mainstream western perspective.