

**AFRICA
DEVELOPMENT
AFRIQUE ET
DEVELOPPEMENT**

Vol. XXVI, Nos. 3&4, 2001



AFRICA DEVELOPMENT

AFRIQUE ET DÉVELOPPEMENT

Editor-in-Chief/Rédacteur en chef

Francis B. Nyamnjoh

Managing Editor

Sulaiman Adebawale

Assistant Editors/Assistants éditeurs

Khary Fall Cissé & Attah Owusu Boaitey

Editorial Advisory Board/Comité éditorial consultatif

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

AFRICA DEVELOPMENT AFRIQUE ET DÉVELOPPEMENT

Vol. XXVI, Nos. 3&4, 2001

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

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

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

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

Typeset by Sériane Camara Ajavon

Cover designed by Aïssa Djonne

Copyright 2001

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

Africa Development welcomes contributions which cut across disciplinary boundaries. Articles with a narrow focus and incomprehensible to people outside their discipline are unlikely to be accepted.

The journal is abstracted in the following indexes: *International African Bibliography*; *African Studies Abstracts*; *Abstracts on Rural Development in the Tropics*; *Documentationseliest Africa*; *A Current Bibliography on African Affairs* and the *African Journals Online* <http://asc.leidenuniv.nl/library/abstracts/asa-online>

Back issues are also available online at www.codesria.org/Links/Publications/Journals/africa_development.htm

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

Afrique et Développement souhaite recevoir des articles mobilisant les acquis de différentes disciplines. Des articles trop spécialisés ou incompréhensibles aux personnes qui sont en dehors de la discipline ne seront probablement pas acceptés.

Les articles publiés dans le périodique sont indexés dans les journaux spécialisés suivants: *International African Bibliography*; *African Studies Abstracts*; *Abstracts on Rural Development in the Tropics*; *Documentationseliest Africa*; *A Current Bibliography on African Affairs* et *African Journals Online* <http://asc.leidenuniv.nl/library/abstracts/asa-online>

Les numéros disponibles de *Afrique et développement* peuvent être consultés à l'adresse suivante: www.codesria.org/Links/Publications/Journals/africa_development.htm

All editorial correspondence and manuscripts should be sent to:

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

Editor-in-chief/Rédacteur en Chef

Africa Development / Afrique et Développement

CODESRIA, B.P. 3304, Dakar, Sénégal.

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

Email: publication@codesria.sn

codesria@codesria.sn

Web Site: www.codesria.org

Subscriptions/Abonnements

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

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

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

ISSN 0850 3907

Contents / Sommaire

Vol. XXVI, Nos. 3 & 4, 2001

Editorial	
Francis B. Nyamnjoh	i
La structure bancaire dans le processus de financement de l'économie camerounaise	
Donatien Ezé-Ezé	1
Le rôle de l'université dans une société africaine en mutation	
Maweja Mbaya.....	27
The Remote Causes of the Oil Workers' 1994 Strike in Nigeria	
Ifeanyi Onyeonoru and Femi Aborisade.....	43
Questions du genre liées aux conflits fonciers: impact sur la production durable des vivriers au Sud Bénin	
David Sohinto	67
Faire face aux conflits d'intérêts économiques dans un monde d'interdépendance	
Samuel Ngogang.....	89
Répartition personnelle des revenus, pauvreté et croissance économique en Côte d'Ivoire	
Lambert N'galadjo Bamba.....	117
An Assessment of Labour Market Information Systems in South Africa	
Theo Sparreboom.....	149
The Treatment of Financial Variables in Social Accounting Matrix-Based Short-Term Forecasting Models	
Jean K. Thisen.....	183
Nigeria Paralyzed: Socio-Political Life Under General Sani Abacha	
Festus O. Egwaikhide and Victor Adefemi Isumonah.....	219
Book Review	243



Africa Development, Vol. XXVI, Nos. 3&4, 2001, pp. i-iv
© Council for the Development of Social Science Research in Africa 2001
(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 apologize 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 an important barometer of trends in the study of Africa and a pacesetter for an all-round improvement in standards and quality.

The current issue of *Africa Development* (Vol. XXVI, Nos.3&4 2001), which focuses mainly on various aspects of some national economies on the continent, marks the end of Professor Felicia Oyekanmi's tenure as Editor. In my capacity as the new Editor, I would like to thank Felicia for her sterling effort and dedication to the journal.

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. XXVI, N° 3&4 2001), qui s'intéresse principalement aux divers aspects de certaines économies nationales sur le continent, marque la fin du mandat de Professeur Felicia Oyekanmi en tant qu'éditeur. En ma qualité de nouvel éditeur, je voudrais remercier Felicia pour ses efforts remarquables et son dévouement à la revue.

Francis B. Nyamnjoh



La structure bancaire dans le processus de financement de l'économie camerounaise

Donatien Ezé-Ezé*

Résumé: L'objet de cette étude est une interrogation sur la place de la structure bancaire dans le processus de financement de l'économie camerounaise. La structure bancaire détermine-t-elle le type de financement? Le type de financement exige-t-il une certaine structure dans l'industrie bancaire? Autant de questions qui sont au centre de cette réflexion. Pour y répondre, une description du rôle de la structure bancaire dans le processus de financement de l'économie camerounaise est présentée. On peut alors faire ressortir non seulement l'influence déterminante de la structure bancaire héritée de la période coloniale sur la nature des financements, mais aussi la relation inverse telle qu'elle résulte de la réaction des agents économiques face au rationnement constaté du crédit dans le contexte. Pour un système bancaire plus performant, une possibilité pour les autorités monétaires camerounaises serait alors de créer les conditions d'une limitation du nombre de banques et d'une augmentation de leur taille, et celles d'une insertion des tontines, principale composante du secteur financier informel. Celles-ci joueraient alors le rôle de relais entre les banques et les agents économiques à faible revenu qui sont pour le moment exclus des circuits formels de financement. Un tel changement d'optique se devra sans doute d'être accompagné d'un changement de la nature des banques camerounaises. Priorité serait alors donnée aux banques locales et groupes régionaux pour lesquels la collecte des ressources internes constitue une condition fondamentale de croissance.

Abstract: The purpose of this paper is to study the role of the banking structure in the financing of the Cameroonian economy. It questions whether the banking structure determines the type of financing and if the type of financing requires a specific structure of the banking industry? The paper not only highlights the strong influence of the banking structure inherited from the colonial era on the nature of financing, but also draws attention to the reverse relationship resulting from the reaction of economic agents in the face of credit rationing. For a more efficient banking system, the Cameroonian monetary policy makers could create favourable conditions which limit the number of banks but increase their size, and also favour the integration of tontines, which are the main component of the informal financial sector. These could serve as relays between banks and low-income economic agents,

* Docteur en Sciences économiques. Enseignant à la Faculté des Sciences économiques et de gestion. Université de Ngaoundéré, Cameroun.

who remain excluded from the formal financing networks. Such a change should be accompanied by a change in the very nature of Cameroonian banks. Priority would therefore be given to local banks and regional groups, for which the collection of internal resources is a fundamental condition for growth.

Introduction générale

Dans un contexte où la libéralisation a conduit à un élargissement des domaines de la concurrence, les secteurs financiers des économies africaines sont de plus en plus soumis à une amélioration de leur comportement productif. Cette acceptation s'est matérialisée au Cameroun et dans bien d'autres pays africains par les diverses mesures de restructuration bancaire qui n'ont malheureusement pas toujours eu les résultats escomptés. Bien au contraire, on peut s'interroger aujourd'hui avec beaucoup d'inquiétude sur la capacité du système bancaire camerounais à répondre aux nombreuses sollicitations qu'implique le financement du développement. Certes un certain nombre de causes ont été avancées pour essayer d'expliquer la crise dans le contexte des pays de la zone BEAC: impact pervers des crédits aux entreprises publiques indépendamment de leur situation financière sur la base d'une garantie étatique, mauvaise gestion (Doe 1995), et contrôle laxiste des autorités monétaires (Gandou Alexandre 1994), financement des banques commerciales sur le marché monétaire français (Delage 1994), etc.

Si on peut discuter de la pertinence de certaines de ces causes dans le cas du Cameroun, force est de reconnaître qu'elles auront au moins eu le mérite de mettre en évidence le contraste frappant d'une part entre la conviction généralement partagée d'une inadéquation de la structure bancaire importée héritée de la période coloniale (Delage 1994) et la non-prise en compte de cet aspect parmi les facteurs explicatifs, d'autre part entre les difficultés du système et les performances extraordinaires du secteur informel qui semble aujourd'hui le concurrencer.

Dès lors qu'on prend en compte le fait que les asymétries d'information s'opposent à ce que tout prêteur potentiel se substitue aux banques si celles-ci décident de prêter moins (Greenwald et Stiglitz 1992), on peut conclure avec Mayoukou (1994) que le système bancaire camerounais n'est pas efficient et porter la réflexion sur la structure bancaire la

plus adaptée au Cameroun en ces périodes de reprise économique. La présente étude est une contribution à cette réflexion.

Parmi les problèmes que ne manquent pas de soulever une telle préoccupation, celui de la place de la structure bancaire dans le processus de financement de l'économie est d'importance.

En fait, la théorie économique a longtemps négligé le rôle de la structure financière sur les performances économiques et le développement. Comme le relève Gertler (1988), l'hypothèse de travail de la plupart des économistes selon laquelle la structure de l'intermédiation financière n'avait aucune importance s'est cependant heurtée à la croyance profonde des décideurs politiques, banquiers et autres praticiens en son influence sur la nature des financements fournis à l'économie¹. Une telle croyance est-elle fondée dans le contexte camerounais? La structure bancaire camerounaise détermine-t-elle le type de crédit ou alors peut-on penser qu'elle est la résultante des besoins de financement exprimés par les agents économiques? Pour répondre à ces questions, nous présentons une description de la structure bancaire camerounaise dans le processus de financement de l'économie. La première section met ainsi en exergue l'inadaptation de la structure telle qu'elle ressort d'une logique de formation visant essentiellement une structuration du système productif par rapport aux objectifs de la métropole colonisatrice. On peut alors comprendre que les crédits octroyés soient essentiellement à court terme et orientés vers les entreprises étrangères. Logique que l'évolution récente de la structure bancaire camerounaise face aux nécessités d'adaptation à l'environnement culturel et aux besoins de financement n'aura pas réussi à endiguer. La deuxième section de l'étude essaye alors, dans le contexte de reprise économique qui caractérise le Cameroun, de proposer pour un système bancaire plus performant, une structure plus adaptée.

¹ Ceci est d'autant plus justifié actuellement dans les économies sous développées qu'une bonne séquentialisation de la libéralisation envisagée dans les modèles à la Mc Kinnon qui y sont actuellement appliqués semble impliquer la mise sur pied de structures adaptées à la lutte contre la répression.

La structure bancaire camerounaise et son évolution

Malgré quelques développements récents, la structure bancaire camerounaise reste encore marquée par les conséquences de sa définition originelle par rapport aux objectifs de la métropole colonisatrice.

Une structure bancaire héritée de la colonisation

La structure bancaire camerounaise s'est dans un premier temps appuyée sur trois catégories de banques: les banques dites commerciales, celles de développement et les organismes spécialisés. L'activité des premières était centrée sur les dépôts de la clientèle et de façon accessoire sur leur capital et/ou dotations reçues de leur siège social. Leurs emplois sont de ce fait presque exclusivement constitués de crédits à court terme. Elles consentent néanmoins des crédits à moyen terme à condition d'en obtenir la mobilisation auprès de la Banque centrale. Les banques d'affaires ou plus exactement celles de développement étaient, à l'époque, des organismes mis sur pied par les gouvernements locaux avec le plus souvent l'appui des capitaux étrangers en vue de promouvoir la politique de développement. Leurs ressources sont généralement constituées par des fonds propres, des dotations et des prêts à long terme. Sans avoir le même souci que les banques commerciales en matière de liquidité des emplois, elles peuvent octroyer des prêts à des entreprises dont l'activité est considérée comme utile au développement économique même si celles-ci ne répondent pas aux conditions d'admission au réescompte de la Banque centrale.

D'autres institutions financières existent et complètent l'action des banques. Ce sont essentiellement les trésors publics, les offices postaux, les caisses d'épargne. En ce qui concerne les trésors publics, l'accession des États à l'indépendance devait conduire à l'autonomie de leur gestion. De ce fait, elles doivent alors assurer la trésorerie avec les moyens dont elles disposent. Avant les indépendances, les problèmes de trésorerie étaient réglés en France par le service du Trésor français qui absorbait les excédents de liquidité et couvrait les déficits par des avances. De la sorte, la gestion des finances publiques s'exerçait en marge des autorités monétaires. Tout au plus, on pouvait noter une certaine intervention des autorités publiques de ces pays dans la distribution du crédit à l'économie par le biais de crédits de droit accordés sous forme d'obligations cautionnées. Depuis qu'ils

sont devenus autonomes, les trésors publics ont été amenés à étendre leur influence sur le fonctionnement du système monétaire dont ils ne peuvent plus être dissociés. C'est ainsi qu'ils concourent, conjointement avec les autres institutions monétaires, à la satisfaction des besoins de l'économie. Ceci est réalisé grâce aux disponibilités que leur procure outre l'encaissement des recettes de l'État, la centralisation entre leurs mains des excédents des collectivités (et de certaines entreprises publiques) et des dépôts drainés par les offices postaux.

Cette participation au fonctionnement des institutions monétaires se fait directement par octroi de crédits sur obligations cautionnés, ou alors indirectement par dépôt des fonds dans les banques, ce qui accroît les ressources du système bancaire. Une troisième possibilité est celle de dépôt auprès de la Banque centrale elle-même, qui les emploie au financement des besoins du système bancaire. À l'inverse, les trésors nationaux reçoivent l'aide des institutions monétaires. Le système bancaire procure des ressources aux trésors par souscription des effets publics alors que la Banque centrale finance le trésor soit à travers des avances directes, soit en admettant au réescompte des obligations cautionnées. Les offices postaux dans certains États relèvent directement du gouvernement. Dans d'autres, ils sont gérés par des établissements publics dotés d'une autonomie financière. Les administrations postales offrent au public un service de comptes courants postaux recevant des dépôts.

Les Caisses d'épargne ont été, en ce qui concerne les pays de la zone BEAC dont fait partie le Cameroun, toutes bâties sur le modèle de celles de la métropole colonisatrice. Elles sont ainsi des organismes dotés d'une autonomie financière, fonctionnant sous la garantie de l'État et confiant au service des postes l'exécution de leurs opérations avec les déposants.

Les conséquences

Parmi les conséquences, on relève particulièrement la prépondérance des banques étrangères, le faible taux de bancarisation avec comme corollaire des difficultés dans la collecte des ressources, et des financements essentiellement courts.

Prépondérance des banques étrangères et faible taux de bancarisation

Un fait marquant est que dans les pays aujourd'hui développés, la dynamique du développement s'est appuyée sur un système bancaire dont les composantes étaient pour l'essentiel nationales. On peut d'ailleurs avoir une certaine idée de l'importance de cet aspect à travers la détermination avec laquelle les grandes banques furent nationalisées en France après la guerre (Bekolo 1989).

Cette importance ne semble pas perçue au Cameroun comme dans tous les autres pays de la zone franc où dans une industrie largement influencée par le passé colonial on assistera pour reprendre Delage (1990), à l'implantation d'un système bancaire importé, mal adapté aux contraintes du développement local. On peut alors comprendre la concentration géographique observée.

La schématisation de l'économie en deux blocs, c'est-à-dire en deux secteurs indépendants a soulevé une vive controverse dans la théorie économique. S'il semble certain au Cameroun qu'on ne peut établir une frontière nette entre les deux secteurs, il n'en demeure pas moins la possibilité de noter un certain antagonisme entre deux types d'activités entretenant très peu de rapports entre elles. Sur le plan économique, on ne saurait nier l'existence d'une part d'activités modernes d'exportation, d'agriculture moderne, d'activités commerciales et industrielles qui peuvent constituer le secteur moderne, d'autre part l'existence d'un vaste secteur traditionnel regroupant l'artisanat et le petit commerce. Ce dualisme se répercute tant sur le plan éducatif que sur celui des structures sociales. Ces deux caractéristiques peuvent alors expliquer le faible penchant de certaines catégories sociales envers les banques. Les structures de dépôt en subissent les effets. Au Cameroun, seul le secteur moderne influence de façon significative l'importance des dépôts et la structure monétaire. Cette situation est nettement perceptible lorsqu'on prend en compte la faible bancarisation de l'économie camerounaise tel qu'appréciée par rapport à l'évolution du nombre de banques, de comptes ou de guichets. En fait si jusqu'en 1984 on ne notait que quatre (4) banques au Conseil national du crédit, en 1991 il en existait onze (11). Le

nombre de comptes et le nombre d'agences va subir une évolution similaire. On note cependant deux phases.

Entre 1972 et 1987, on note globalement une évolution du nombre de comptes et d'agences. À partir de 1998 c'est la baisse constante. L'entrée de nouvelles banques telles la Chase Bank, la Boston Bank, la BPPC et la Bank of Credit and Commerce au cours de la période, suggère une explication du phénomène. Cependant, une analyse des contributions des banques installées depuis 1973 et des nouvelles banques montre que ces dernières ont un impact relativement limité dans cette évolution. Cette évolution est en réalité le résultat d'un processus de croissance interne de la BIAOC, de la BICIC, de la CAMBANK, de la SCB et de la SGBC qui a amené ces banques à doubler pratiquement le nombre de leurs agences en 15 ans. Mais à partir de 1989, le nombre d'agences va chuter. Ceci est dû pour l'essentiel à la fermeture au courant de cette année de la SCB. La diminution ainsi créée au niveau du nombre total d'agences ne sera pas compensée par l'ouverture de nouveaux guichets par la SGBC, la MERIDIEN Bank et l'IBAC. Même la reprise en 1990 de la SCB avec un nombre d'agences réduit de moitié par rapport à 1988 ne permettra pas une remontée du nombre total d'agences car les difficultés rencontrées par d'autres banques de l'industrie, en poussant ces dernières à fermer les guichets auront un effet compensateur. La BICIC, par exemple, a, au 30 juin 1990, 30 agences contre 39 l'année précédente. La BIAOC dispose de 40 agences contre 50 précédemment. Un coup décisif sera porté à cette évolution par la fermeture de la CAMBANK. Les effets de cette évolution vont se faire ressentir à divers niveaux: tout particulièrement en ce qui concerne le nombre de comptes. On peut essayer de mesurer le taux de bancarisation de l'économie camerounaise en rapportant le nombre de banques, de guichets ou de comptes à l'effectif de la population.

L'influence de ces structures multiformes dualistes se fait aussi ressentir au niveau même de l'implantation des banques qui choisissent les grandes villes, délaissant les campagnes. Yaoundé et Douala, particulièrement, sont des lieux de concentration bancaire. On peut essayer de quantifier le phénomène en calculant la part de ces principales villes dans le nombre total d'agences au Cameroun.

Tableau 1: Taux de bancarisation de l'économie camerounaise

Année	1989	1990	1991	1992	1993
Tb	1,09	1,08	0,67	0,81	0,72
Tc	54129	51444	50791.9	35322	26791
Tg	15,8	12,9	10,76	11,4	8,72

Sources des données brutes: Banque mondiale, rapport sur le développement humain (toutes sources confondues); rapports Conseil national du crédit (toutes sources confondues); fiches individuelles des banques.

NB: Tb = Population totale /nombre de banques

Tc = Population totale/nombre de comptes

Tg = population totale /nombre de guichets.

Tableau 2: Part des trois principales villes dans le nombre total d'agences

Villes	Années			
	1975	1983	1987	1991
Douala et Yaoundé	34.5	28	46	37.7
Bafoussam	5.5	5	6	4.3
Total	40	33	52	42
Autres	60	69	48	58

Sources des données brutes: Rapports du conseil national du crédit toutes sources confondues.

On note une augmentation du nombre d'agences dans les trois premières villes. On peut ainsi remarquer que la part des trois premières villes dans le nombre total d'agences est très élevé. Cette situation a pour conséquence une incitation à la thésaurisation dans les zones rurales où la banque apparaît désormais comme l'institution des «gens de la ville» ou des gens «riches». Cette couverture territoriale insuffisante ajoutée à l'absence d'un véritable marketing bancaire fait que la banque et ses rouages ne sont pas pleinement intégrés dans l'économie camerounaise. Pour reprendre Hugon (1991:23), comme partout ailleurs dans la zone franc, le système financier s'est développé au Cameroun culturellement, économiquement et socialement, en rupture avec la société civile, dont les agents sont exclus de ce système.

Le manque de dynamisme du système bancaire de la zone n'est pas pour l'essentiel lié, comme semble le suggérer Guillaumont (1988), aux facilités que procure la convertibilité du franc CFA qui inciterait les banques à se refinancer sur le marché monétaire français plutôt qu'à chercher à mobiliser l'épargne. Ce problème fondamental s'explique par la nature même de ces banques.

En effet, la majeure partie des banques exerçant leur activité dans la zone BEAC sont des filiales ou des sociétés apparentées à six grands groupes bancaires français. Cette intervention n'est pas propre à la zone, car en réalité depuis les années 1960, on a observé une accélération du processus de concentration du capital au-dessus des frontières nationales qui s'est effectué de trois façons.

Tout d'abord par la création de succursales et des prises de participation à l'étranger par chacune des banques des pays capitalistes. Ensuite par la formation par ces groupes d'alliances et la constitution de groupements plus vastes, moins fortement structurés et aux liens plus lâches, mais qui n'en constituent pas moins une forme de concentration du capital.

Au Cameroun, l'influence du phénomène s'est fait sentir à partir de 1962 lorsque les Banques françaises nationalisées représentées dans les États membres de la BEAC ont successivement fait apport de leurs agences à des sociétés bancaires de droit national.

Le Crédit lyonnais va ainsi donner naissance à la SCB, la Banque nationale de Paris participera ainsi à la création de la BICIC alors que la Société générale donnera naissance à la SGBC. La Banque internationale pour l'Afrique occidentale prêter son concours à la création de la Banque internationale pour l'Afrique occidentale/Cameroun. Par la suite, en plus des groupes ci-dessus évoqués, viendront s'ajouter des banques (ou groupes) en provenance des pays industrialisés autres que la France ou l'Angleterre qui permettront de mieux étoffer le paysage bancaire (Organisation monétaire et bancaire BEAC 1992). On notera particulièrement les interventions de la Chase Bank, de la City Bank, de la Bank of America, etc. Mais ce paysage ne restera pas statique: fusions, absorptions et liquidations sont autant d'éléments qui auront caractérisé son évolution au cours de ces dix dernières années. Un fait est cependant marquant: si au départ le capital bancaire se caractérisait par une prise de participation

prépondérante de l'État ou d'une banque de développement, en 1991 le capital bancaire étranger est majoritaire dans les banques en activité au Cameroun.

Tableau 3: Part du capital* étranger dans les banques camerounaises

Banques	Années		
	1997	1991	1994
CCEI	-	20	48,6
BICIC/BICEC	49,96	49	0*
Bank of Credit and Commerce	65	65	-
BIAO	65	11	-
Chase Bank	65	-	-
SGBC	65	55	55
Standard Chartered Bank	66	66	66
Amity		0	0
Paribas	40	-	-
SCB-Crédit lyonnais	40	65	65
Crédit agricole	-	17,5	-

Sources: Fiches individuelles des banques inscrites sur la période.

* Détenu à 100% par l'État camerounais et le Crédit foncier du Cameroun en 1997.

Un aspect qu'il faut souligner est l'influence des phénomènes d'absorption, de fusion, etc. sur l'évolution de la part des groupes étrangers. C'est ainsi que si en 1987 la SCB présente une structure de capital donnant 48,4% à l'État camerounais et 16 % à la BCD (soit 64,4% aux nationaux), la scission-dissolution de la banque qui a donné naissance à la SCB-Crédit lyonnais s'est accompagnée d'une modification de la tendance en faveur des étrangers. La Standard Chartered va reprendre les actions détenues par la First National Bank of Boston dans le capital de la Boston Bank Standard en 1986 et racheter les actifs sains de la BCCC au moment des restructurations. La fusion de la Meridien Bank et de la BIAO n'en laisse pas moins 51% du capital à la Méridien Bank LTD.

Les efforts de restructuration entrepris dans le système bancaire camerounais ont donné plus d'ampleur à cette tendance au renforcement

du pouvoir étranger sur le capital bancaire. Le Crédit lyonnais lorsqu'il restructure et réinjecte les fonds dans une banque, reprend généralement la majorité du capital. La BNP par contre n'estime pas nécessaire de le faire. Son approche est plus subtile. Elle impose que le Conseil d'administration fonctionne sur une base consensuelle, ce qui revient au même. Au niveau des instances dirigeantes des banques restructurées, en ce qui concerne les filiales et banques affiliées aux établissements français, le pouvoir est de plus en plus revenu aux expatriés.

Problème de collecte des ressources

Il est reconnu que la mobilisation de l'épargne pour un investissement est une condition essentielle du développement (Khatkhate et Reicheil 1980); et que le taux d'épargne dans les pays sous développés est relativement bas. Même si Tun Wai (1973) fait ressortir que le véritable manque est celui de la vitesse et de l'efficacité du processus de transformation de l'épargne accumulée en épargne disponible pour l'investissement, il n'en demeure pas moins que les performances des pays de la zone franc en matière d'épargne sont véritablement préoccupantes (Delage 1994).

Le Cameroun n'échappe pas à cette remarque. Au contraire on y a noté une baisse du taux d'épargne intérieure. Celui-ci est passé de 17,8% en 1991 à 15,3% en 1993. Il faut noter cependant que les taux calculés sont supérieurs à ceux obtenus par Guillaumont (1988) sur l'ensemble de la zone.

Tableau 4: Évolution du taux d'épargne intérieure au Cameroun

Taux	Années		
	1991	1992	1993
En % du PIB	17,8	17,6	15,3
% en variations annuelles	1,4	-8,4	-21,2

Sources: Administrations économiques et financières du Cameroun.

Cette insuffisance est liée aux difficultés du secteur étatique dont la contribution aura été négative.

Tableau 5: Contribution du secteur public et du secteur privé dans l'épargne intérieure (en milliards de F CFA)

Épargne	Années		
	1991	1992	1993
Privée	541,8	688,2	373,5
Publique	-125,8	-338,5	151
Total	415,9	349,7	222,5

Sources: Rapports CNC toutes sources confondues.

En l'absence d'un marché financier développé, les banques commerciales sont les principaux vecteurs de la mobilisation de l'épargne, d'abord à cause de leur réseau assez étendu, ensuite parce qu'à travers leurs opérations normales de crédits, elles peuvent activer l'épargne oisive où elle se trouve, enfin parce que les actifs bancaires qui constituent des éléments de l'offre de monnaie sont hautement liquides et sont ainsi attractifs pour les épargnants.

Deux aspects sont notables dans l'évolution de la masse monétaire au Cameroun. D'abord, après la période de croissance dans les années 1980, on note ces dernières années une décroissance de la masse monétaire. Ensuite cette masse représente non seulement un pourcentage modeste du PIB, mais ce pourcentage est lui-même décroissant et semble se stabiliser à environ 20%.

Tableau 6: La structure monétaire dans l'économie camerounaise (en pourcentage)

	Années					
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Disponibilités monétaires	46	51	48	51.1	50.6	49.7
Monnaie fiduciaire	8	25.3	21	17.4	16.1	14
Monnaie scripturale	28	25.7	25	33.5	34.3	34.5
Quasi-monnaie	38	49	52	48.9	49.4	51.3
Masse monétaire	100	100	100	100	100	100
Masse monétaire/PIB	29	20	20	18.3	19.3	18.8
Quasi-monnaie/PIB	11	10	10	8.9	9.5	9.7

Source: Rapport CNC toutes sources confondues.

Enfin, la structure même des disponibilités monétaires limite la part de la monnaie que peuvent utiliser les établissements de crédit. En fait, si les principaux actifs financiers dans un contexte de sous développement ont toujours été la monnaie et les dépôts bancaires (Bathia et Khatkhate 1975), force est de reconnaître que ces dernières années leur évolution n'a pas été satisfaisante au Cameroun. La part de la monnaie fiduciaire qui représente moins de 50% des disponibilités monétaires au Cameroun est aussi un frein au financement de l'économie. S'agissant de la quasi-monnaie, on note qu'elle constitue à peine 10 % sur la période. Mais il faudrait noter sa part croissante dans la masse monétaire qui incite à une analyse poussée de l'évolution des dépôts bancaires au Cameroun.

Cette évolution a été fortement influencée par un nombre relativement limité de banques qui détermine la concentration dans l'industrie. Il y a deux phases sur la période 1973-1992. De 1973 à 1989, on observe une augmentation continue du volume des dépôts. Puis à partir de 1990 c'est la baisse constante. La situation qui a prévalu en 1989 et 1992 requiert une attention particulière. Entre 1989 et 1990 il y a une nette progression des dépôts. Initialement de 544 487 milliards en 1989, ils atteignent 574 288 milliards en 1990, avant d'amorcer une chute continue depuis cette période. La progression paradoxale par rapport à la situation de crise que vit déjà le pays en 1989 semble due à une augmentation des dépôts du gouvernement correspondant soit à des déblocages de fonds des organismes internationaux en attente d'utilisation, soit à des fonds réservés au service de la dette. La part du gouvernement connaît une hausse et passe de 1,7% en 1990 à environ 5% des dépôts sur la période. De même, on observe une évolution de la contribution des entreprises publiques. Celles-ci passent de 15 à 17% en 1990 alors que de façon concomitante, la part du secteur privé diminue de 5% traduisant une certaine méfiance des opérateurs de ce secteur à l'égard du système bancaire en difficulté. Mais à partir de 1991, la tendance va se renverser: on aura alors une baisse des dépôts de l'État et tout particulièrement ceux des entreprises publiques.

Parallèlement, la part du secteur privé va subir une amélioration passant de 62% du total des dépôts en 1990 à 72% en 1992. Cette évolution semble marquer un certain succès des diverses politiques

mises en œuvre dans les banques camerounaises. En fait, celles-ci ont essayé à partir de 1990 de mener des actions commerciales visant une plus grande résistance à la tourmente que vit le système bancaire. La BICIC va par exemple lancer plusieurs nouveaux produits. D'abord la carte leader qui permet aux titulaires de faire des achats dans les magasins affiliés, ensuite «Horizon retraite» et «carte plus» dont l'objectif est de permettre à cette banque de toucher un plus grand nombre de particuliers et d'intéresser les sociétés disposant de possibilités de trésorerie. À la CCEI, en 1992, au traditionnel «certificat d'investissement» s'est ajouté «le flash cash» qui a désormais acquis ses lettres de noblesse. Ces exemples illustrent les efforts menés par les banques et les résultats très divers obtenus en ce qui concerne les dépôts, qui sur le plan global, sont malgré tout en constante diminution. Cette diminution s'est cependant faite de façon différente selon qu'on s'intéresse à la répartition entre dépôts à vue et dépôts à terme ou qu'on prend en compte l'évolution du nombre de comptes. En fait, elle est aussi caractérisée par une augmentation de la taille moyenne des dépôts. Même si elle n'est pas linéaire, on note que de 347 373 FCFA en 1973, elle va augmenter rapidement pour atteindre 813 773 en 1977. Malgré une baisse en 1983 qui la ramène à 797 085, elle restera par la suite jusqu'en 1993 au-dessus du million.

Cette évolution globale des dépôts bancaires cache mal les différences observées selon qu'il s'agit des dépôts à vue ou des dépôts à terme. On peut alors faire ressortir cet aspect en appréciant l'évolution de la structure des dépôts. Le constat est que cette évolution s'est faite au fil des années aux dépens des dépôts à vue qui formaient en 1973 près de 74% du total des dépôts. Leur part a régulièrement baissé au point d'être ramené en 1993 à 32%.

Une prépondérance des financements courts

De façon générale, au Cameroun comme dans la plupart des pays de la zone BEAC, le secteur primaire aura été financé essentiellement par les banques de développement sous forme de crédits consortiaux alors que les activités du secteur secondaire et tertiaire sont assurées par les banques commerciales. Il importe cependant de souligner que si au départ les banques de développement ont fourni l'essentiel du

crédit moyen terme et long terme, à partir de 1979, il y aura une baisse continue de leur part dans ce type de crédits au Cameroun. Cette tendance résulte d'une part de la création de divers autres organismes de financement des investissements et d'autre part de l'intérêt manifesté par les banques commerciales pour ce type d'opération dont les principaux bénéficiaires sont les entreprises publiques malgré tout. À partir de 1987 la disparition de la BCD va cependant affecter de façon sensible la structure des dépôts qui sont aujourd'hui à plus de 50% à court terme. Si l'évolution ces dernières années laisse transparaître une baisse constante du total des concours à l'économie camerounaise, la part des crédits à court terme reste dans tous les cas au-dessus de 75%. Les concours à long terme sont pratiquement insignifiants².

**Tableau 7: Évolution du crédit à l'économie au Cameroun
(en % du total)**

Terme	Années				
	1992	1993	1994	1995	1996
Court	78.2	81.2	80.4	83.9	82.6
Moyen	20.2	18.2	19.5	15.9	16.9
Long	1.6	0	0.1	0.2	0.5

Source: BEAC.

Un développement rapide du secteur bancaire informel

On peut à la lueur des développements précédents relever au Cameroun toutes les caractéristiques d'une économie réprimée. L'insuffisance relevée de l'intermédiation bancaire et l'absence de marché de fonds prêtables longs couplées avec des taux longtemps maintenus bas par une politique d'obédience keynésienne auront joué dans le sens d'un renforcement du rationnement traditionnel du crédit pourtant nécessaire au financement de la dépense privée. Ce rationnement est à la fois endogène et exogène. Du fait de la réglementation des taux, les banquiers ne peuvent véritablement orienter l'épargne disponible vers les agents économiques qui en font le meilleur usage. À ce rationnement par les

² En fait, la part des crédits à court terme est pratiquement croissante en dehors de certaines situations comme celle qui a prévalu entre 1991 et 1992 où on aura noté un léger fléchissement à cause du marasme économique et d'une moindre implication des banques dans le financement des crédits de campagne.

quantités s'ajoute le rationnement par les prix³. Sans doute faut-il aussi souligner la responsabilité des banques dans cette situation. Au Cameroun, on note une absence de relations étroites entre banques et clients permettant d'avoir une information fiable sur les emprunteurs. Une telle carence ne peut qu'inciter celles-ci à refuser de prêter à une clientèle estimée, parfois à tort, risquée. D'autre part, l'absence de garanties réelles ne permet pas l'évaluation du risque des prêts aux PME et PMI. Les agents économiques dans un tel contexte ont alors recours au secteur informel dont l'élévation induite du taux d'intérêt favorise les détenteurs de portefeuille liquide du marché. Le flux de crédit informel augmente ainsi que les possibilités d'autofinancement des investisseurs jusqu'à ce qu'une baisse du taux souterrain vienne annuler ce supplément de fonds. L'équilibre sur le marché bancaire va ainsi s'établir à un niveau de taux d'intérêt inférieur correspondant à un niveau de revenus plus faible (Eboué 1989).

Ce taux et cette évolution peuvent être influencés par l'action des autorités en matière de politique monétaire. Au Cameroun, l'action de la BEAC s'est portée tantôt sur la recherche du plein emploi, tantôt sur la lutte contre l'érosion monétaire, agissant selon les cas sur le ralentissement ou l'accélération de l'activité bancaire. La disparition des crédits à long terme ou leur volume insignifiant peut aussi s'expliquer dans une certaine mesure par une influence contraignante de la politique monétaire. En fait, la volatilité des ressources des banques a aussi constitué un obstacle à une intervention plus massive de leur part dans les crédits à moyen et long termes destinés aux investissements productifs en raison des exigences de liquidité imposées à la fois par une saine gestion et le respect des ratios prudentiels de la BEAC. La diminution observée au Cameroun des crédits bancaires aura ainsi pour conséquence une demande excédentaire de liquidité sur le marché informel et une pression à la hausse du taux non officiel pour accompagner un désir plus grand de transactions.

Cette situation de répression bancaire permet alors de comprendre la modification observée ces dernières années de la structure bancaire où on aura non seulement un remarquable développement du secteur bancaire informel en réaction au rationnement subi par les agents

³ Cette double situation de rationnement est la caractéristique de la répression financière.

économiques, mais aussi une émergence de banques à capitaux majoritairement privés et africains. Celles-ci apparaissent de plus en plus comme des banques de proximité qui coexistent avec les banques étrangères. Si les premières s'intéressent aux PME locales, les secondes apparaissent de plus en plus comme des partenaires des entreprises étrangères clientes des maisons mères. On note aussi l'émergence, grâce à l'appui de la Banque mondiale et de la plupart des bailleurs de fonds, des institutions de micro finance chargées de financer la petite entreprise unipersonnelle. Le développement des mutuelles de crédit est ainsi en zone rurale un complément à ce type d'initiative. Trois aspects sont cependant à relever: ces innovations touchent en général aussi bien les grandes entreprises que les petites. Les capitaux nécessaires au financement des PME font par contre cruellement défaut. Ensuite l'évolution actuelle s'est caractérisée par une diminution de la taille des banques et un désengagement sensible de l'État de ce secteur⁴.

Pour une industrie bancaire plus performante

Pour un système bancaire plus performant en ces périodes de reprise économique, il semble important pour les autorités monétaires camerounaises de se donner les moyens d'une limitation du nombre de banques et d'une augmentation de leur taille, d'un changement de leur nature, et d'une intégration des tontines dans les circuits formels.

Des banques de grande taille

Plusieurs arguments peuvent justifier la promotion d'une structure composée de banques de grande taille dans le contexte camerounais.

Les arguments

Pour certains économistes⁵, des structures industrielles concentrées ont pour effet d'induire des formes anti-concurrentielles de comportement qui affectent les performances. Bien qu'il n'y ait pas de relation causale, de telles structures donnent aux entreprises la possibilité d'adopter

⁴ En dehors de la BICEC dans laquelle il détient en 1997 la totalité des actions avec le Crédit foncier, l'État camerounais détient 35% du capital de la SCB/Crédit lyonnais, 26.7% du capital de la Société générale des banques du Cameroun et 34% du capital de la Standard Chartered en 1994.

⁵ Les tenants de la thèse structuraliste par exemple.

des stratégies de collusion et d'exclusion pour renforcer leur position et réaliser des profits de monopole. Une telle argumentation est à la fois partielle et partielle dans le cas des banques.

En fait, dans les réflexions libérales du secteur financier qui prennent leurs racines dans les positions de Mc Kinnon et Shaw, l'effectivité de la relation entre augmentation de l'intermédiation bancaire et augmentation de l'épargne n'est pas automatique. Des taux d'intérêt élevés vont agir à la hausse sur le coût du crédit et à la baisse sur le profit attendu. Or la rareté des titres qui est une caractéristique des pays sous développés les rend fortement dépendants des profits attendus. Il est donc à craindre que la réduction des profits ait pour effet de compenser l'augmentation de la disponibilité du crédit. Une façon d'éviter cette baisse est alors une augmentation de la concurrence qui, en éliminant les profits de monopole dans le secteur financier, pourrait financer les gains des déposants. Un aspect qui n'est pas pris en compte dans cette façon de voir est sans doute l'effet pervers de la concurrence sur la stabilité financière de l'industrie. En fait, la logique concurrentielle va aboutir à une concentration dans les banques des risques qui étaient antérieurement du ressort du secteur informel. Si les taux des dépôts bancaires augmentent et que la concurrence entre les banques s'oppose à une augmentation des taux de crédit ou même entraîne une baisse de celui-ci, les montants alloués aux emprunteurs existants vont augmenter. De plus, compte tenu de la situation de rationnement qui existe dans ces économies, on assistera à un financement des entreprises qui étaient jusqu'à lors exclues du prêt et qui ne trouvaient satisfaction que dans le secteur financier informel. Cela entraîne une augmentation globale du risque dans le secteur bancaire formel. La réduction du nombre de banques et l'augmentation de leur taille⁶ aura par contre un effet positif sur la stabilité de l'industrie. Un tel système peut en outre détenir un volume plus risqué d'actifs qu'un autre fait d'un grand nombre de petites banques avec un même degré de risque total pour l'industrie (Khatkhate 1980). Lorsque la promotion des petites et moyennes entreprises fait partie des objectifs, une telle préoccupation est d'importance dans la mesure où les crédits

⁶ Un constat ces dernières années est celui d'une diminution de la taille des banques. Le passage de la BICIC à la BICEC s'est soldé par une réduction de l'ordre de 90% du capital de la BICIC.

qui leur sont alloués sont généralement à haut risque et exigent une structure adaptée de l'industrie.

Les moyens d'action

Pour atteindre l'objectif de réduction du nombre de banques, il s'impose pour les autorités monétaires camerounaises de prendre des mesures visant un renforcement du contrôle des entrées dans l'industrie et de libéraliser l'ouverture des guichets.

Un renforcement du contrôle des entrées dans l'industrie

L'entrée dans l'industrie bancaire camerounaise est relativement aisée. L'agrément ne peut être refusé que sur la base de capitaux propres insuffisants, d'une absence de crédibilité ou alors de qualifications professionnelles insuffisantes des dirigeants éventuels, des partenaires et des propriétaires. Cette relative facilité est composée par une stricte application par les autorités des pouvoirs relatifs au capital minimal exigé et à la liquidité pour éviter des situations pouvant mettre en danger les actifs confiés aux banques.

Sans doute faudra-t-il alors un certain renforcement du contrôle à l'entrée de l'industrie bancaire camerounaise. Une telle position est d'ailleurs compatible avec une nécessaire stabilité financière ainsi qu'une mobilisation de l'épargne, autre nécessité dans ce pays. S'il est un aspect indésirable, susceptible de survenir dans une situation de concurrence, c'est le gaspillage des ressources. La conséquence est une instabilité du système. Le système bancaire camerounais n'échappe pas à cette observation. Bien au contraire, ce problème est d'une importance indéniable surtout si on considère que cette concurrence s'étend avec la réforme de 1985 jusqu'à d'autres institutions financières comme les mutuelles dont les activités, si elles ne sont pas maîtrisées, peuvent aboutir à des situations de gaspillage⁷. Un tel constat interpelle donc les autorités qui doivent s'évertuer à mieux les maîtriser. Le contrôle des entrées dans l'industrie bancaire camerounaise passe essentiellement par le choix d'une forme juridique adéquate et un volume de capital acceptable. Concernant le capital dont le minimum a été fixé à 300

⁷ La réforme de 1985 a ceci de particulier d'introduire en plus de formes antérieures de banques à savoir la société anonyme et la société en commandite par action, de nouvelles formes d'établissements de crédits: la société coopérative ou la forme mutuelle.

millions⁸, il serait souhaitable que ce montant soit revu à la hausse pour créer une sorte de sélection par les ressources. Un autre fait notable est l'augmentation remarquée des demandes d'ouverture de banques au Conseil national du crédit⁹. Une banque ne peut souhaiter s'engager dans l'industrie que si ses promoteurs pensent soit qu'il existe une demande excédentaire et insatisfaite, soit alors qu'il existe des profits anormaux dans l'industrie. S'agissant de la dernière hypothèse, il est peu probable qu'elle puisse être le facteur explicatif¹⁰. Il reste donc la première, à savoir l'existence d'une demande insatisfaite. Il semble que les difficultés qu'ont les banques camerounaises à adapter leurs produits au contexte local puissent expliquer le phénomène. Généralement, les produits lancés sont calqués sur les modèles déjà présentés par les maisons mères dans des contextes tout à fait différents. Ils ne peuvent donc pas concerner l'essentiel de la population qui est rurale. Il importe donc parallèlement à la restriction des entrées dans l'industrie, de libéraliser l'ouverture de guichets et de bureaux pour promouvoir une implantation plus aisée des banques dans les zones non urbaines.

Une libéralisation de l'ouverture des guichets et des bureaux

Dans le contexte camerounais actuel, une législation existe en ce qui concerne l'ouverture des guichets et des bureaux. Toutes les demandes d'ouverture ou de fermeture d'agences ou de bureaux d'établissements financiers sont adressées au secrétariat du Conseil national du crédit. La demande doit être accompagnée d'une étude de marché insistant sur la rentabilité économique et financière, et le nombre d'agents camerounais qui doivent y travailler de façon permanente, ainsi que les qualifications professionnelles des chefs d'agence. Pour les bureaux

⁸ Il faut souligner que cet aspect est l'objet d'une prise en compte par la COBAC. C'est ainsi que pour les banques le capital minimum est de 1 milliard de FCFA. Pour les établissements de promotion des investissements, de factoring de crédit bail et les sociétés financières d'investissement et de participations, il est de 500 millions de FCFA (source: Bulletin de la COBAC; un extrait du décret no. 90/1470 du 9 novembre 1990 page 112.)

⁹ En fait, en septembre 1994, on note au Conseil national du crédit selon certains responsables un regain d'intérêt pour la création de banques.

¹⁰ Les résultats observés des banques sur la période ne semblent pas suffisamment bons pour justifier cette hypothèse.

périodiques et de démarche, l'horaire envisagé pour l'ouverture au public ainsi que la nature des services à offrir doivent être précisés.

La décision suscitée précise qu'une fois l'accord obtenu, la banque doit de façon impérative ouvrir cette agence ou ce bureau dans un délai de six mois¹¹. Toute ouverture ou fermeture de guichet (ou de bureau) doit être signalée avant tout début d'exécution au Président du Conseil national du crédit. Sauf autorisation expresse de ce dernier, les opérations du dit guichet ou de ladite agence ne peuvent être arrêtées que trois mois après la déclaration de l'intention de fermeture¹².

Il semble nécessaire de permettre aux banques de pouvoir étendre leur réseau sans avoir à en justifier au préalable la rentabilité économique. On aurait ainsi un allègement de la législation. On pourrait ainsi permettre aux banques d'atteindre la taille nécessaire pour une meilleure exploitation des économies d'échelle.

Il est clair que la concentration géographique telle qu'observée actuellement résulte aussi de la fermeté de la législation sur ce point précis. Or, cette couverture insuffisante du territoire par les banques crée un éloignement indésirable dont l'effet est néfaste, entre autres, sur l'évolution de l'épargne monétaire.

Un changement de nature des banques camerounaises

L'analyse de la taille moyenne des dépôts sur la période d'analyse a laissé transparaître une croissance de l'épargne liquide bancaire: mais la faiblesse du taux de progression observée reflète sans doute la faiblesse des structures et des moyens des banques camerounaises dans cette collecte. Parmi les facteurs explicatifs, l'éloignement physique et psychologique des banques primaires par rapport au reste de la population se dégage dans la mesure où elle favorise l'importance de l'épargne réelle. D'autre part, la nature extravertie du système aura généralement poussé les banques à faire appel aux maisons mères pour satisfaire leurs besoins en ressources monétaires. On aura ainsi

¹¹ Si la banque ne respecte pas le délai d'ouverture, la décision l'autorisant à ouvrir un guichet devient caduque (voir la décision à caractère général no. 5/76 dans le Rapport du Conseil national du crédit no. 9 1979-1977).

¹² La fermeture de toute agence ou de tout guichet peut être ordonnée d'autorité par le Président du Conseil national du crédit sur proposition du secrétaire général du CNC après avis de la commission de contrôle des banques.

une négligence relative de la collecte des ressources internes. La libéralisation souhaitée dans cette étude de l'ouverture des guichets et des agences se devra ainsi d'être accompagnée d'une modification de la nature des banques camerounaises. Priorité serait donnée aux banques locales et groupes régionaux pour lesquels cette collecte des ressources internes est une condition décisive de croissance.

Sans doute faudra-t-il que l'État intervienne dans la mesure où il convient d'adapter le financement à des besoins considérables liés aux divers aspects du développement économique. Certaines de ces dépenses ne sont pas rentables à court terme et les risques à prendre sont parfois supérieurs à ceux susceptibles d'être assumés par une banque privée¹³.

Le secteur bancaire informel: un rôle de relais

Il importe parallèlement à tous ces aspects de créer les conditions d'une intégration des tontines, principale composante du secteur financier informel, dans les circuits normaux de financement. En fait, si la crise financière qu'a subi le Cameroun a affecté une grande partie d'un secteur bancaire formel fondamentalement inadapté à la culture africaine, force est de reconnaître aujourd'hui les grandes capacités d'adaptation du secteur informel (Alibert 1990, Henry *et al.* 1991) dont les risques engagés ne sont pourtant couverts par aucune garantie formelle. L'importance des flux qui y sont véhiculés fait qu'aujourd'hui le secteur informel n'est plus connexe au secteur formel qu'il semble plutôt concurrencer (Bekolo 1989). Une des forces de ces microstructures résulte de la souplesse de leurs activités, de la souplesse des conventions financières¹⁴ qui s'y rattachent et aussi de la capacité qu'elles ont de se substituer aux banques formelles pour la satisfaction des besoins financiers des agents. On comprend alors qu'elles puissent mieux que les banques résoudre le problème

¹³ On peut s'inspirer ici de l'expérience des banques populaires en France pour le financement des artisans ou alors de celle du Maroc où le crédit populaire a été créé pour répondre à des besoins spécifiques.

¹⁴ En fait, sur le plan micro analytique, le recours aux tontines semble lié à des formes de convention différentes de celles qui régissent les institutions financières formelles et proches des traditions africaines.

de l'asymétrie d'information clients-banques, se donnant les moyens de monter en première ligne.

En fait, les tontines sont efficaces autant sur le plan allocatif que sur le plan organisationnel. Elles permettent une maîtrise de l'évaluation des risques de défaut dont la réduction résulte autant de la sélection des membres sur la base de la réputation, de l'origine géographique, etc., que des innovations financières qui y ont généralement cours. La qualité des informations est assurée par des relations de proximité permettant une analyse du risque fondée sur une rationalité procédurale, tandis que la gestion des risques s'appuie pour l'essentiel sur des mécanismes de confiance. Une limite fondamentale des tontines est leur échelle d'intermédiation¹⁵ qu'il importe d'accroître. Sans doute faudrait-il pour cela développer des axes de coopération¹⁶ entre ces microstructures et le système bancaire formel. Une telle option permettrait la collecte des fonds des agents à faible revenu—qui sont pour le moment exclus des circuits financiers formels—ainsi que le financement des petites et moyennes entreprises.

Conclusion générale

Dans cette étude, nous avons porté la réflexion sur la relation entre la structure bancaire et le type de financement dans le contexte camerounais. Pour cela, il a été nécessaire de décrire la structure dans le processus de financement de cette économie.

Au terme de cette étude, il semble clair que si pendant longtemps la structure bancaire camerounaise a eu une influence déterminante sur la nature du financement de l'économie orienté essentiellement vers les entreprises étrangères et les activités d'import-export, le rationnement auquel sont soumis les agents économiques semble avoir eu pour conséquence un renversement de la relation. En fait, l'érection de nouvelles formes de banques et le développement rapide du secteur informel sont autant de réponses structurelles à la

¹⁵ Pour une analyse de l'intermédiation financière on peut lire Bekolo «Systèmes des tontines: liquidité, intermédiation, comportement d'épargne», *Revue d'économie politique*, 1989.

¹⁶ Cette position s'oppose à celle fréquemment défendue selon laquelle il faut laisser le secteur financier informel se rapprocher lui-même du secteur formel. Voir par exemple Michel Lelart; «Tontines africaines et tontines asiatiques» *Afrique contemporaine*, 1995.

carence de certains types de crédit qu'il importe de prendre en compte dans la définition de la politique bancaire au Cameroun.

Pour un système bancaire plus performant, une solution pourrait ainsi consister pour les autorités monétaires camerounaises non seulement à créer les conditions d'une limitation du nombre de banques et d'une augmentation de leur taille, mais encore celles d'une insertion des tontines, principale composante du secteur financier informel. Celles-ci joueraient alors le rôle de relais entre les banques et les agents économiques à faible revenu qui sont pour le moment exclus des circuits formels de financement.

Un tel changement d'optique se devra sans doute d'être accompagné d'un changement de nature des banques camerounaises. Priorité serait alors donnée aux banques locales et groupes régionaux pour lesquels la collecte des ressources internes constitue une condition fondamentale de croissance.

Parmi les réformes qu'il faudra alors entreprendre, les plus importantes consisteront sans doute à donner un poids plus grand à la régulation prudentielle par rapport à la régulation économique, à mettre sur pied des mécanismes de protection des agents économiques et à créer une bourse de valeurs dans la sous-région.

Annexe: Quelques données sur l'industrie bancaire camerounaise

Années	Comptes	Agences	Emplois	Salaires**	Intérêts**	Actif**	CE*
1973	11 230	65	1 336	2 732	2 731	108 230	4 767
1974	122 289	76	1 410	3 245	3 383	118 228	7 235
1975	129 410	86	1 451	36 664	2 889	159 330	11 791
1976	139 035	97	1 220	4 521	5 212	173 287	10 418
1976	164 318	108	1 310	5 509	7 349	229 847	12 859
1977	251 538	110	1 418	5 376	9 036	295 806	17 178
1978	262 820	135	1 469	4 656	9 158	356 924	17 173
1979	316 742	140	1 540	6 796	11 258	459 983	25 225
1980	330 653	147	1 970	14 074	31 810	651 322	53 105
1981	348 869	161	2 542	13 247	34 073	762 969	87 240
1982	606 323	167	3 820	8 084	30 585	949 569	67 153
1983	486 149	170	4 530	13 403	38 870	1 025 610	58 127
1984	470 802	179	4 320	20 417	40 841	1 147 197	58 989
1985	558 870	184	5 310	22 914	46 913	1 146 790	81 185
1987	561 402	182	5 130	17 297	26 787	1 218 106	67 520
1988	595 423	174	5 132	17 977	28 151	1 256 923	48 670
1989	576 181	145	6 763	18 150	28 251	1 520 747	59 566
1990	599 345	127	4 241	20 259	30 426	1 399 492	60 144
1991	568 685	143	3 331	21 112	32 733	1 376 471	47 841
1992	430 930	140	3 981	19 687	32 688	712 357	54 597
1993	334 892	109	4 120	18 850	35 079	708 363	66 402

*CE: Charges d'exploitation en millions de F CFA.

** : En millions de F CFA.

Références

- Alibert, J., 1990, «Le cas original des tontines camerounaises, phénomène de société», *Marchés tropicaux*, août.
- Bathia R. and Katkhate Deena, 1975, «Financial Intermediation Saving Mobilisation and Entrepreneurial Development: The African Experience», Staff Papers, mars.
- Bekelo, Ebe Bruno, 1989, «Enquête sur les tontines dans les provinces du centre, du littoral, de l'ouest et du nord-ouest», Note de recherche no. 92-22, UREF/AUPELF.
- Bekolo, Ebe Bruno, 1989, «Système des tontines: liquidité, intermédiation, comportement d'épargne», *Revue d'économie politique*.
- Delage, Alain, 1994, *Le franc CFA: bilan et perspectives*, Paris, L'Harmattan.

- Doe, Lubin, 1995, «Managing Cameroun's Banking Sector in and out of Crisis: The Role of Government» in *African Development Review*, vol. 7, p. 103-166.
- Dosi Teece et Winter, 1990, «Les frontières des entreprises: vers une théorie de la cohérence de la grande entreprise», *Revue d'économie industrielle*, vol. 51, 1^{er} trimestre, p. 238-254.
- Eboué, Chicot, 1989, «Epargne informelle et développement en Afrique», *Monde en développement*.
- Galbis, Vicente, 1967, «Financial Intermediation and Economic Growth in Less Developed Countries: A Theoretical Approach», *Journal of Development Studies*, janvier.
- Gertler, Mark, 1988, «Financial Structure and Agregate Economic Activity», *Journal of Money, Credit and Banking*, August.
- Greenwarld et Stigkitz, 1992, «Keynésiens, nouveaux keynésiens et nouvelle école classique» in *Dena et Torre Keynes et les nouveaux keynésiens*, PUF, Paris.
- Guillaumont, Patrick et Sylvianne, 1988, *Stratégie comparée de développement: zone franc hors zone franc*, Paris, Economica.
- Henry A., Tchente GH., Guillerme PH., 1991, *Tontines et banques au Cameroun*, Paris, Karthala.
- Khatkhate Deena and Reichel W., 1980, «Multipurpose Banking: Its Nature, Scope and Relevance for LDCs», IMF Staff Papers, pp. 478-516.
- Kouezo, Barthélémy, 1995, «Le système bancaire congolais: évolution restructuration et perspectives» in *Etudes et statistiques BEAC*, no. 222, p. 313-354.
- Lelart, Michel, 1995, «Tontines africaines et tontines asiatiques» in *Afrique contemporaine*.
- Mayoukou, Célestin, 1994, *Le système des tontines un système bancaire informel*, Paris, L'Harmattan.
- Montiel, Peter, 1996, «Financial Policies and Economic Growth, Theory Evidence and Countries Specific Experience from Sub-Saharan Africa», *Journal of African Economy*.
- Pollin, Jean, 1987, «L'efficiencce des marchés financiers: quelques perspectives récentes», *Revue d'économie financière*, no. 1, pp. 108-114.
- Servant, P. 1991, «Les restructurations des systèmes financiers d'Afrique subsaharienne», *Afrique contemporaine*.
- Shipton, Parker, 1995, «How Gambian Save: Culture and Economic Strategy at an Ethnic Crossroads» in *Money Matters: Instability Value and Social Paiements in the Modern History of West African Communities*, edited by Jane I. Guyer, Postmouth, pp. 245-275.
- Tun, Wai *et al.*, 1973, «Stock and Bond Issues on Capital Markets in Less Developed Countries», IMF Staff Papers.



Le rôle de l'université dans une société africaine en mutation

Maweja Mbaya*

Résumé: Dysfonctionnement et isolement sont les deux grands maux qui rongent l'université africaine aujourd'hui. Le dysfonctionnement se traduit par une mauvaise gestion des ressources allouées à l'université, par le manque d'infrastructures adéquates, les maigres salaires des enseignants, etc. qui, à leur tour, ont placé l'université dans une situation d'instabilité chronique. Quant à l'isolement, il s'agit du fait que l'université africaine est complètement séparée de son environnement et du monde international. Cette situation a poussé plusieurs acteurs à remettre en question la mission même de l'université africaine et l'efficacité de ses activités. Cet article traite principalement le second mal. Il analyse les problèmes découlant de l'isolement de l'université et décrit le rôle de cette dernière vis-à-vis de la société africaine en pleine mutation. Il montre également à partir du modèle américain comment tisser des liens étroits entre l'université et la société. L'étude encourage finalement la coopération avec le monde académique international, principalement avec les universités du Sud.

Abstract: Inefficiency and isolation are the two major ills affecting the African university today. Inefficiency is illustrated by a mismanagement of allocated resources, lack of sufficient infrastructures, low salaries for teachers, etc., which, in turn, have placed the university in a situation of chronic unrest. As to isolation, the university is completely separated from its environment and the international world. This situation has forced many partners to question the mission of the African University and the efficiency of the activities undertaken by the latter. This article focuses on the state of isolation. It analyses the problems arising from the university's present isolation and describes the role of the latter in bringing about change in African society. It also shows from the American university model how to establish close ties with the society. The work finally encourages cooperation with the international academic world, mainly with the universities of the South.

Introduction

L'Université d'Addis-Abeba (AAU), anciennement Université Haïlé Sélassier Ier, fut créée il y a près d'un demi-siècle dans la corne du

* Maweja Mbaya: Université Gaston Berger, Saint-Louis (Sénégal).

continent. Elle comptait près de 10 facultés, 3 à 4 000 étudiants, et un personnel enseignant expatrié. Aujourd'hui, plus de 20 000 étudiants y sont inscrits et suivent des cours malgré le fait que les capacités d'accueil (salles, amphithéâtres, laboratoires et bibliothèques) sont restées inchangées.

Au centre du continent, plus précisément en République démocratique du Congo (ex-Zaire), l'Université de Kinshasa (UNIKIN), baptisée *Université Lovanium* lors de sa création en 1954, était elle aussi destinée à 3 000 étudiants. Le personnel enseignant, fourni en majorité par l'Université belge de Louvain, était à 80% belge. Malgré ses 30 000 étudiants en 1998, l'UNIKIN continuait à fonctionner dans les mêmes infrastructures qu'il y avait 44 ans!

Plus à l'Ouest, au Sénégal, l'Université de Dakar, connue sous le nom d'Université Cheikh Anta Diop de Dakar (UCAD), comptait elle aussi 3 000 à 4 000 étudiants à sa création. L'UCAD a plus de 20 000 étudiants aujourd'hui, mais ses infrastructures ont très peu évolué; d'où les problèmes bien connus de locaux, de labos et d'hébergement. L'Université de Makerere en Uganda, l'Université officielle du Burundi à Bujumbura, l'Université d'Abidjan, l'Université d'Accra, l'Université de Yaoundé (aujourd'hui divisée en deux), l'Université Marien Ngouabi à Brazzaville, etc., toutes connaissent pratiquement les mêmes difficultés aujourd'hui.

D'autre part, dans une tout autre perspective, on a assisté ces derniers temps à l'émergence d'universités post-coloniales, jeunes, régionales, dont les effectifs sont relativement réduits. C'est le cas de l'Université de Bouaké en Côte d'Ivoire (13 ans, 5 facultés, 3 000 étudiants), l'Université Gaston Berger de Saint-Louis au Sénégal (12 ans, 4 facultés, 2 500 étudiants), l'Université de Bukavu en RDC (également 11 ans, 4 facultés et 2 500 étudiants) et bien d'autres.

Malgré les efforts déployés par les autorités pour préserver la qualité de l'enseignement et de la recherche, ces jeunes universités rencontrent, elles aussi, beaucoup de difficultés tant sur le plan social (mauvaise gestion des ressources allouées, non-paiement des bourses des étudiants et des salaires des enseignants, mauvaise restauration malgré la privatisation des services, problèmes de transport, d'hébergement, etc.) que sur le plan pédagogique (pénurie de matériel de labos, de revues scientifiques et d'ouvrages de bibliothèques, absence de

programmes de recherche, insuffisance de personnel enseignant qualifié, etc.). Ces difficultés sont à la base de mouvements de revendication et de l'instabilité devenus chroniques dans ces universités.¹

Ces exemples illustrent la première et la plus importante caractéristique de l'université africaine, à savoir, le dysfonctionnement de ses services.

La deuxième caractéristique, et non la moindre, consiste dans l'isolement de l'institution universitaire tant au niveau international qu'aux niveaux national et régional. De manière générale, l'université africaine est restée très longtemps figée malgré les changements socio-économiques et politiques enregistrés au sein de la société. Cet isolement porte préjudice aussi bien à l'université elle-même qu'à tout son environnement. Il constitue un grave handicap pour sa propre croissance et sa maturité, et pour le rôle qu'elle doit jouer au sein de la société.

Dysfonctionnement et isolement traduisent la crise d'identité et de finalité que traverse l'université africaine. En dépit du fait que les deux se tiennent, le fonctionnement passe avant toute chose dans la mesure où pour jouer pleinement son rôle, l'université doit être bien gérée.

Colloques, séminaires, et conférences sur l'université africaine ont déjà été organisés par les professionnels de l'université; plusieurs réunions ont été tenues à cet égard avec les partenaires au développement. Le débat reste, malheureusement, toujours ouvert malgré tous les efforts déployés.

Nous n'avons pas l'intention de relancer dans cet article le débat relatif au fonctionnement de l'université et aux nombreux problèmes qui y sont liés. Nous aborderons plutôt le deuxième aspect concernant l'isolement actuel de l'université africaine et le rôle que celle-ci est censée jouer au sein de la société.

Isolement

Sur le plan international tout d'abord, la situation catastrophique de l'université africaine et la multiplicité des problèmes qu'elle connaît

¹ À titre d'exemple, l'Université Gaston Berger de Saint-Louis a connu au cours du mois de mai 1998 une violente crise qui a conduit l'Assemblée de cette Université à décider l'organisation d'une session unique d'examens au mois d'octobre.

ont conduit aujourd'hui à une remise en question de sa mission, actuelle et future, et de sa capacité à s'adapter au nouvel environnement mondial. Fofana (1998:17) indique par exemple que de nos jours, les questions posées sur l'université africaine portent généralement sur les points suivants:

- la reconnaissance internationale des diplômes délivrés;
- la qualification des enseignants;
- la possibilité pour les étudiants d'accéder à l'information et aux connaissances nouvelles;
- la valeur des produits de l'université sur le marché de l'emploi;
- la manière dont l'université va assumer sa mission dans le cadre de la mondialisation.

En d'autres mots, la communauté universitaire internationale doute de la qualité même de la formation dispensée par l'université africaine et de sa capacité à assumer son rôle sur le plan international. Selon cette communauté, l'université africaine ne dispose pas de normes, de moyens ou de cadres institutionnels nécessaires pour pouvoir jouer un tel rôle.

Sur le plan intérieur, soulignons-le, la grande difficulté de l'université africaine se traduit par son inadaptation vis-à-vis de la société; ce qui a engendré les graves conséquences suivantes: a) la formation dispensée à l'université ne correspond plus à la demande de la société, d'où l'aggravation du chômage des diplômés; b) la recherche menée au sein de l'université africaine n'a aucun apport sur son environnement, elle laisse intacts les problèmes du développement industriel, économique et social de l'Afrique.

Nous pensons, cependant, que l'université ne doit pas être tenue à l'écart de la société. Sa mission fondamentale, définie comme celle de la formation et de la recherche, vise avant tout l'amélioration des vies au sein de sa propre société. Elle est l'outil de développement de la société et doit rester en parfaite harmonie avec cette dernière.

L'expérience américaine

Pour illustrer cette situation de synergie entre l'université et la société, nous avons choisi l'exemple des États-Unis d'Amérique, un pays où, malgré les problèmes, l'université occupe une place de choix au sein

de la société et retient l'attention de tous.

Comme l'affirment Bodelle et Nicolaon (1985:225), aux États-Unis, la résolution des problèmes de l'emploi et de développement dans les villes et les États repose sur les besoins des industries. Les vieilles industries recherchent un nouveau souffle. De nouvelles techniques sont adoptées en vue d'aider les anciennes technologies à se moderniser et à se diversifier pour toujours mieux s'adapter aux nouveaux besoins. C'est à ce niveau que l'université trouve toute sa raison d'être. Les nouvelles techniques, tributaires des idées nouvelles, naissent notamment de la recherche et de la formation, vocation première de l'université. C'est cette vocation de l'université qui doit jouer un grand rôle dans la poursuite du développement des villes et des États. Ce rôle de l'université est ressenti aux États-Unis non seulement au niveau de l'université elle-même, mais également aux niveaux de l'industrie, des pouvoirs publics et même de l'homme de la rue.

- a- Les hommes doivent être formés tant dans le cadre de la théorie générale que dans celui des problèmes directement liés à l'environnement. Ceci suppose une adaptation permanente des programmes aux besoins et problèmes de l'environnement (par exemple des programmes à vocation locale, des programmes à vocation régionale ou même nationale).
- b- Il en est de même de la recherche qui doit porter sur les problèmes du milieu; c'est-à-dire, aider à mieux connaître ce milieu. Pour illustrer cette double mission de l'université américaine, Bodelle et Nicolaon (1985:222) citent l'exemple de l'agriculture. Ce secteur doit, pour accroître sa productivité et sa compétitivité, s'adapter aux techniques modernes. Son efficacité tient à la recherche universitaire qui doit produire des thèses de doctorat sur les machines agricoles, sur un type spécifique d'engrais, etc.; mais aussi à la formation aux nouvelles techniques agricoles des acteurs.

Hauptman et Andersen (1991:17-18), en parlant de l'état actuel de l'enseignement supérieur américain, soulignent l'osmose entre ce dernier et ses partenaires en ces termes:

it [higher education] is supported by a partnership of families and students, government and the private sector. [...] Corporations provide support for academic research, and along with colleges and universities

play an important role in the transfer of knowledge to the workplace [...]. The role of the colleges and universities in the partnership is to respond to national needs within the terms of their individual missions, and to take principal responsibility for the quality and delivery of education.

[il [l'enseignement supérieur] est soutenu par un partenariat composé de familles et d'étudiants, du gouvernement et du secteur privé. [...] Les entreprises soutiennent la recherche scientifique; elles jouent, avec les collèges et les universités, un rôle important dans le transfert des connaissances vers le lieu de travail. [...] Le rôle des collèges et universités dans ce partenariat est d'apporter une réponse aux besoins nationaux dans le cadre de leurs missions individuelles; et de prendre une grande responsabilité pour la qualité et la transmission de l'éducation.]

Le Massachusetts Institute of Technology (MIT) est l'exemple typique d'une université créée spécialement pour servir les besoins de l'industrie. Il est le symbole de l'université ouverte au monde technologique, même si les autres domaines ne sont pas négligés. C'est l'un des établissements américains d'excellence.

Enfin, aux États-Unis, la proximité d'universités technologiques et l'existence d'une main-d'œuvre qualifiée justifient le choix d'une implantation industrielle. Les deux sont liées car les universités sont aussi actives dans la formation professionnelle permanente.

L'université et la société américaine se complètent comme on vient de le voir. L'université contribue au développement (économique, social et culturel) de la société par la formation et la recherche. La société (État, pouvoirs publics, secteur privé et individus) contribue, à son tour, à l'avancement de la recherche scientifique au moyen des financements *ad hoc*. La société ne peut guère se passer de l'université et l'université ne peut pas bien accomplir sa tâche sans l'appui de la société.

Comme l'université américaine, l'université africaine doit elle aussi changer. Elle doit s'adapter à l'évolution socio-économique et politique de la société. En d'autres termes, comme le dit Balmes (1998:30), une réponse doit être trouvée à chacune de ces questions: où seront les opportunités d'emploi pour cette formation? Quelles seront les compétences gagnantes? En quelle quantité, en quelle proportion?

Ceci équivaut à dire que dans une société en profonde mutation comme la société africaine, l'université doit non seulement tenir

compte des réalités et besoins en présence, mais également faire des projections. C'est-à-dire, toujours selon Balmes (1998:30), elle doit:

anticiper sur les évolutions sociales, politiques et économiques, prévoir à grands traits où seront les bassins d'emploi et ce que seront les besoins de compétence, ensuite, comparer cette image du futur avec ce que le système éducatif produit et estimer alors si l'on est sur la bonne route ou bien sur une impasse déguisée en chemin de l'avenir.

Que dire de l'évolution de la société africaine?

Beaucoup d'études ont déjà été menées sur la situation future du continent africain. D'autres sont en cours. À titre d'exemple, une étude récemment pilotée par le Club du Sahel a porté sur les perspectives stratégiques à long terme de l'Afrique de l'Ouest.

Cette étude, basée sur la période 1930-1990 et prévoyant les évolutions sur la période 1990-2020, a abouti aux résultats suivants: entre 1990 et 2020, la population du continent aura doublé, plus particulièrement la population des villes qui, en raison de l'exode rural, aura passé de 1/3 à 2/3. Ce sont les grandes villes côtières qui sont concernées; mais aussi les grands centres de l'intérieur des pays comme Saint-Louis, Bouaké, Kumasi, Bafoussam, etc. Cette croissance démographique urbaine causera de grandes tensions socio-économiques et les PME (secteur artisanal) et l'agriculture péri-urbaine connaîtront un grand développement (Balmes 1998:30).

Il s'agit là d'une projection concernant la situation de l'Afrique de l'Ouest. D'autres études ont été menées portant soit sur la situation de toute l'Afrique (Badat 1999, Court 1999, Frachon 1999), soit sur les mutations de la population mondiale (Caramel 1999, Kempf 1999, Bernard 1999). Voici en quelques mots les grandes mutations auxquelles la société africaine devra faire face.

1. L'Afrique est et sera longtemps marquée par *la faim et les famines* du fait des guerres civiles et conflits internes qui causent le déplacement de ses populations et entravent l'activité agricole. La baisse de la pluviométrie et la non-prise en charge totale des problèmes liés à l'irrigation pourrait aggraver cette situation de famine dans les pays sahéliens.

2. Ensuite, *la crise économique* avec son déséquilibre entre l'importation et l'exportation, ses programmes d'ajustement structurel imposés par les bailleurs de fonds et sa situation d'endettement, continuera à paralyser le continent. Cette situation exigera un accroissement important de sa production tant industrielle qu'agricole de façon à atteindre non seulement l'auto-suffisance, mais aussi d'acquérir la capacité d'exporter.
3. À cause du poids démographique écrasant, même si on note le frein en cours dû à la baisse de la natalité et à l'épidémie du sida (Caramel 1999:1), le chômage caractérisera encore longtemps l'Afrique. Il touchera en particulier les jeunes, surtout ceux des grandes villes.
4. La politique de développement devra se poursuivre impérativement en s'appuyant sur la coopération bilatérale et multilatérale. Sauf en cas d'amélioration de la production agricole et industrielle et de l'augmentation des prix de vente des matières premières, rien ne pourra changer l'état actuel des économies africaines.
Sur le plan de l'éducation, il faudra arriver à compter sur un personnel national qualifié et en nombre suffisant, capable de s'occuper de manière effective des problèmes de développement. D'autres efforts devront être également déployés dans le cadre de la santé.
5. Comme ailleurs, les nouvelles technologies de l'information resteront toujours une nécessité en Afrique. Elles permettront le stockage et la consultation des connaissances nécessaires à la réalisation d'une formation performante et des programmes de recherche efficaces. Dans cet ordre d'idées, l'enseignement à distance devra elle aussi trouver sa place en Afrique à cause de l'esprit de compétitivité qu'il crée. Il faut noter en passant que la naissance de l'Université virtuelle africaine (l'UVA) a été accueillie avec beaucoup de joie par la communauté africaine.
6. L'Afrique devra s'impliquer dans le processus de globalisation. Aujourd'hui, le monde est un grand village. L'Afrique devra y marquer sa présence par son action politique, économique et socio-culturelle.

D'autres mutations existent sûrement.

Quelles solutions?

(1) En vue de contribuer à la réduction du taux de chômage, surtout dans les villes africaines, les mesures suivantes devront être envisagées au niveau de l'université:

- a. de nouvelles filières de formation adaptées aux besoins de la société devront être créées. Cette adaptation aura comme objectif l'adéquation entre la formation et l'emploi destinée à freiner l'accroissement du taux de chômage constaté.
- b. la professionnalisation de nouvelles filières universitaires devra jouer un double rôle dans ce cadre: d'abord permettre aux diplômés de trouver facilement un emploi; ensuite faciliter une étroite collaboration entre l'université et les entrepreneurs.

L'ouverture des filières professionnelles à l'université doit être basée sur les résultats d'une étude du marché de l'emploi. Elle peut correspondre à des besoins ponctuels et la durée de vie des enseignements peut être déterminée par ledit marché. Plusieurs formules existent. On peut mentionner à titre d'exemple, la section de Langues étrangères appliquées (LEA) de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis du Sénégal dont les programmes ont été conçus dans ce sens.

La section LEA est une innovation au sein de l'université africaine dans la mesure où une telle filière n'avait jamais existé dans une université africaine. Elle est née de la volonté du gouvernement du Sénégal de rechercher des solutions à l'éternel problème du chômage des diplômés universitaires. La filière envisage une formation en langues étrangères orientée vers le monde professionnel. Traditionnellement, l'enseignement des langues étrangères au Sénégal, comme ailleurs en Afrique, a eu comme finalité la formation de futurs enseignants de ces mêmes langues, notamment dans le secondaire. Le marché de l'emploi jusque-là visé (l'État) devenant de plus en plus saturé (absence de postes vacants dans ce domaine), il était devenu impérieux d'en explorer d'autres. Ainsi, après un sondage mené auprès de diverses entreprises publiques et privées, il s'était avéré que le secteur professionnel était bel et bien dans le besoin d'une main-d'œuvre qualifiée et bilingue, capable de communiquer oralement et par écrit avec le monde extérieur, et de

s'occuper d'autres tâches dans l'entreprise. Pour cela, quatre langues ont été ciblées: l'Anglais, l'Espagnol, l'Allemand et l'Arabe. Un programme flexible à trois niveaux (2 ans, 3 ans et 4 ans) a été mis sur pied comprenant les cours de langues ainsi que des matières techniques comme le droit d'entreprise, l'économie, la comptabilité, l'informatique, la géographie du tourisme, la statistique, etc., dont la finalité était de rendre l'étudiant polyvalent et plus performant au sein de l'entreprise.

Un stage en entreprise et des séminaires animés par des intervenants du monde professionnel viennent renforcer les connaissances théoriques et l'expérience de l'étudiant. Les secteurs d'application choisis dans le programme sont le tourisme et le commerce.

Aujourd'hui, la section compte déjà plus de 5 promotions de diplômés. Beaucoup de ces diplômés ont trouvé un emploi dans les hôtels, les agences de voyage, les compagnies aériennes, les sociétés d'assurances, les banques, les bureaux d'études, etc. Un troisième cycle devant mener au Diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS) devra voir le jour.

Les filières de professionnalisation sont en général des filières de courte durée (1 ou 2 ans). Les matières enseignées, le nombre d'étudiants et la durée, sont dictés par le marché de l'emploi. Les statistiques appliquées, la programmation, la bureautique, la gestion des projets, l'analyse biologique, l'Anglais touristique, etc., sont d'autres exemples de professionnalisation.

Les avantages de la professionnalisation des filières sont innombrables. Balmes (1998:30) en énumère quelques-uns:

- i. des liens se créent avec le monde économique et les formations s'adaptent de mieux en mieux à la demande;
- ii. les formations dispensées permettent d'accéder à un emploi;
- iii. ces formations permettent à leur tour la mise en place de formations continues, génératrices des ressources financières qui permettent la maintenance des équipements, la rémunération des enseignants, et de ce fait, leur fidélisation à l'établissement.

Même si elles ne concernent que quelques étudiants, les filières de professionnalisation constituent une stimulation et peuvent donner lieu, si elles réussissent, à la création d'autres. De toutes les façons, elles démontrent une chose, à savoir, l'université peut être utile à la

société et elle peut lui rendre des services de qualité. Elles permettent de maintenir les liens institutionnels avec les milieux économiques. Comme on a vu pour la section LEA, des enseignements ou une fonction dans le Conseil d'administration de l'université peuvent être confiés à certains cadres de l'entreprise. Des manifestations consacrées à la formation et à l'emploi peuvent être organisées conjointement sur une base périodique. Jean Messi, Recteur de l'Université de Yaoundé I explique ses inquiétudes à ce sujet (Fofana 1998:17):

Plusieurs fois, au Cameroun, des rencontres entre les universitaires et les opérateurs économiques ont été organisées afin d'étudier les voies et moyens pour financer la recherche. Mais il y a un constat d'échec à cause de la méfiance dont nous faisons l'objet. Nos entreprises locales préfèrent proposer leurs contrats aux experts étrangers pour étudier parfois ce que nous avons déjà réalisé dans nos laboratoires. Ceci n'est pas uniquement le fait des opérateurs privés, mais aussi celui de l'État [sic] qui ne nous fait pas non plus confiance.

Ceci instaurerait un climat de parfaite confiance entre l'université et la société. L'université africaine doit être entreprenante. Elle doit aller à la recherche des marchés et tout faire pour mériter la confiance qu'elle attend de la part des opérateurs économiques. L'Université de Bukavu par exemple, a élaboré dans ses 4 facultés des projets de recherche rentables à terme et un bureau d'études de consultance. Ceci a permis à son Recteur, Bisimwa Ruhamanyi, d'affirmer (Fofana 1998:17): *Mon université est jeune mais agressive... L'État et les entreprises nous confient les travaux. L'imagination et l'esprit de créativité des autorités académiques sont sollicités à ce niveau.*

(2) La régionalisation des filières d'enseignement et de la recherche est le meilleur moyen pour faciliter la professionnalisation et la diversification de l'offre de formation. L'objectif est de satisfaire les besoins d'une région donnée en lui offrant des enseignements appropriés et en menant des recherches nécessaires à la résolution de ses problèmes (Lejeune 1998:13)². Que ça soit au niveau de l'étude du marché de

2 Le terme région signifie ici une entité géographique à l'intérieur d'un seul pays ou entre des pays limitrophes, regroupant des villes et des villages soumis aux mêmes conditions physiques et climatiques et ayant les mêmes activités socio-économiques. Par exemple, dans «Université de Mbuji-Mayi, université régionale», la région se trouve à l'intérieur d'un seul pays (La République démocratique du Congo). C'est une région à la fois minière et agricole. Dans «Universités de la région du Sahel», par contre, le

L'emploi, de la confection des programmes ou de l'élaboration des contenus de cours, la région sera la cible. Si le problème de la faim doit trouver sa solution grâce à la production agricole (la paix en est, bien sûr, un préalable), la régionalisation des filières devra jouer un grand rôle dans ce sens car elle pourra cibler les besoins de la région dans ce domaine et les obstacles à surmonter. Certaines régions sont à vocation industrielle; d'autres sont à vocation agricole, commerciale ou universitaire. L'université devra tenir compte de ces réalités dans l'élaboration des programmes de professionnalisation. Par exemple, Bouaké en Côte-d'Ivoire, Yangambi et Mbujimayi en République démocratique du Congo, Thiès et Saint-Louis au Sénégal sont avant tout des universités régionales.

(3) Dans cette lutte contre la famine, le partenariat inter universitaire doit jouer aussi un rôle déterminant. L'échange d'expériences et la complémentarité seront la finalité. C'est ici qu'il faudra encourager la coopération sud-sud, plus efficace et plus économique pour nos pays. Les recteurs et présidents des universités de l'Afrique subsaharienne et de l'Océan Indien, dans un plan d'action adopté en mars 1998 en vue de résoudre les crises de leurs établissements, ont insisté sur cette coopération sud-sud (AUFELF-UREF 1998:16):

renforcement de la coopération régionale permettant de mieux relever les défis auxquels se trouvent confrontées les universités par la mise en commun du potentiel scientifique, la création de synergies interafricaines et l'appui à la mobilité: missions d'enseignants et de chercheurs, programmes régionaux de bourses à l'intention des étudiants et des chercheurs [...], écoles doctorales régionales, co-diplômation.

La coopération sud-sud est en définitive la condition absolue pour arriver à insérer l'Afrique dans la mondialisation scientifique, comme l'affirmait l'ancien Secrétaire général de la francophonie, M. Boutros Boutros- Ghali (AUFELF-UREF 1998:16):

Chaque pays africain, pris individuellement, n'a pas, dans tous les

terme région dépasse l'étendue du Sénégal et englobe d'autres pays, par exemple, le Mali, la Mauritanie, le Niger, etc., tous caractérisés par la sécheresse, l'élevage et l'agriculture. Dans les deux cas, le sens est nettement différent de celui utilisé au point (3): «coopération régionale», «politique régionale». Ici, région signifie un bloc plus important au niveau du continent ou de l'hémisphère. Par exemple, «la région de l'Afrique subsaharienne», «la région de l'Océan Indien», «la région du Sud», etc.

domaines, la capacité d'atteindre ce niveau. Il est donc indispensable que se mettent en place des politiques régionales permettant de revaloriser l'expertise existant dans le sud, au sein d'écoles et d'établissements régionaux, en étroite liaison avec l'excellence reconnue au Nord.

(4) Nouvelles filières utilitaires, partenariat sud-sud, partenariat sud-nord, régionalisation, etc., tout cela devra contribuer à la croissance de la production, agricole et industrielle, qui permettra à son tour d'atteindre le niveau d'auto-suffisance, voire celui d'exportation. La solution la plus déterminante sera la création et l'alimentation d'un courant de recherche en collaboration avec les entreprises, lesquelles devront pourvoir à son financement.

(5) Pour rester performante et compétitive, l'université africaine devra elle aussi s'impliquer dans les nouvelles technologies de l'information (NTI). Elles assureront, on l'a dit, le stockage et la diffusion des connaissances, permettront de meilleurs enseignements et même une profonde réflexion sur l'université (Court 1999). Ces NTI permettront à l'université de rester en contact avec d'autres et d'échanger avec elles des informations sur la formation et la recherche.

(6) La coopération sud-sud, nord-sud et les nouvelles technologies ouvriront la voie à la mondialisation dans laquelle l'université africaine devra marquer sa présence non seulement pour recevoir des autres, mais aussi pour apporter sa propre expérience.

Quelques-unes de ces solutions figurent parmi les dix mesures proposées il y a quelques années par les recteurs des universités d'Afrique à leurs gouvernements en vue de relancer l'université africaine (UNESCO 1993)³.

³ Ces dix mesures sont:

- 1) Comment réformer le CAMES afin de le rendre plus performant?
- 2) L'adaptation de l'enseignement et de la recherche dans le domaine de l'agriculture et de l'élevage aux réalités africaines.
- 3) La coopération universitaire Nord-Sud.
- 4) La sélection dans l'université africaine.
- 5) La politique des bourses.
- 6) La relance de la recherche.
- 7) Les relations entre l'université et le pouvoir politique.
- 8) La coopération entre l'université et les entreprises.
- 9) L'intégration de l'université africaine.
- 10) Les impératifs du continent noir en matière d'écoles inter-États.

Que dire des ressources?

Les gouvernements nationaux ne peuvent plus supporter seuls les charges inhérentes aux universités. La solution adoptée par plusieurs États aujourd'hui est la privatisation. Court (1999:17) l'appelle "the most powerful force in higher education today" [la force la plus puissante dans l'enseignement supérieur aujourd'hui]. Il faut des fonds privés. Pour cela, on doit faire payer les études et créer des unités commerciales. Ces fonds privés permettent la création des filières utilitaires, comme on l'a dit plus haut, la majoration des salaires des enseignants, l'entretien des équipements, la commande d'ouvrages pour les bibliothèques, le rajeunissement de la vie académique de l'institution et ainsi de suite.

La privatisation offre la compétition et la diversification nécessaires pour l'innovation. Cependant, comme le dit Court (1999:17), "Privatization is not a panacea governments cannot abdicate control over higher education to the market." [La privatisation n'est pas une panacée, les gouvernements ne peuvent pas abandonner le contrôle de l'enseignement supérieur au profit du marché]. Même si la privatisation procure à l'université des ressources nécessaires pour sa réorganisation et pour l'amélioration de sa performance, elle pose des problèmes d'égalité de chances, problèmes qui ne doivent pas laisser les gouvernements nationaux indifférents. Frederico Mayor, Directeur général de l'UNESCO, en était conscient lorsqu'il déclarait: «L'université doit devenir, à nouveau, un lieu où tout individu peut acquérir des connaissances universelles, à tout moment et à tout âge (Malinchau 1995).» La capacité individuelle devrait être le critère déterminant.

L'université devra compter en plus des fonds propres sur les entreprises locales pour le financement de certains de ses projets de recherches comme nous l'avons vu.

Conclusion

Nous pouvons dire qu'aujourd'hui la communauté universitaire africaine n'a pas de choix. Compte tenu des mutations qui s'opèrent au sein de sa société en ce début du troisième millénaire, notamment les grandes difficultés socio-économiques auxquelles cette dernière doit faire face, la poursuite de sa politique de développement et les impératifs de la mondialisation, la communauté universitaire doit

s'adapter à cette société et tout faire pour améliorer son rendement interne et externe de façon à satisfaire tous ses partenaires qui sont aujourd'hui en dehors de l'État, les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds étrangers, mais également les institutions privées locales et les individus.

Comme le dit Malinchau (1995:16), «l'enseignement supérieur est vraiment au cœur de tout développement et à tous les niveaux...».

Nos jeunes économies ont besoin d'hommes qualifiés et la multiplication des travaux de recherche qu'elles devront financer. L'université doit pour cela tout faire pour créer autour d'elle un climat de confiance qui conduira à une collaboration parfaite avec la société d'abord, où chaque partie se sentira engagée dans une situation de complémentarité; ensuite avec les autres universités du sud et du nord pour une plus grande rentabilité. Ne pas le faire c'est se dérober à sa mission première; c'est aussi se marginaliser vis-à-vis d'autres institutions du savoir. Ce qui serait un gros risque pour sa propre survie.

Dans cet article, nous avons voulu insister sur les dangers de l'isolement de l'université par rapport à son environnement et aux autres institutions universitaires. Il est évident que sans une administration harmonieuse et une gestion rigoureuse des ressources de l'université, il sera difficile de parler de «parfaite collaboration» entre l'université et le monde extérieur. Des problèmes liés au dysfonctionnement interne de l'université gardent toutefois leur importance et nécessitent un traitement particulier. Leurs causes exactes doivent être décelées et des solutions appropriées trouvées.

Isolement et dysfonctionnement sont des obstacles majeurs dans la réalisation des objectifs de l'université africaine.

Références

- AUPELF-UREF, 1997, *Universités*, vol. 18, n°4, décembre.
Badat, Saleem, 1999, «South African Higher Education: The Challenge of Change» in *International Higher Education*, n°15, Spring.
Balmes, Jean-Claude, 1998, «Quelques idées-forces sur l'éducation en Afrique» in *Afrique Éducation*, n°43, mars.
Bernard, Philippe, 1999, «L'immigration, arme de rajeunissement démocratique?» in *Le Monde. Dossiers & Documents*, n°277, juin.
Bodelle Jacques et Nicolaon Gilbert, 1985, *Les Universités américaines; dynamisme et traditions*, Paris, Technique et Documentation-Lavoisier.

- Caramel, Laurence, 1999, «La population mondiale en mutation» in *Le Monde. Dossiers & Documents*, n°277, juin.
- Cissé, Ahmed, 1995, «Universités: pourquoi les ministres et les recteurs freinent les réformes» in *Afrique Éducation*, n°12, juin.
- Court, David, 1999, «Challenge and Response in African Higher Education» in *International Higher Education*, n°15, Spring.
- États généraux de l'Éducation. Rapport général*, 1996, République du Zaïre, Kinshasa, 19-29 Janvier.
- Fofana, Idrissa, 1998, «Universités africaines: comment se préparer à la mondialisation» in *Afrique Éducation*, n°44, Avril.
- Frachon, Alain, 1999, «La modernisation de l'Afrique passe par les villes» in *Le Monde. Dossiers & Documents*, n°277, juin.
- Hauptman Arthur M. and Andersen Charles J., 1991, «American Higher Education Today» in *American Studies Newsletter*, n°24, May.
- Kempf, Hervé, 1999, «L'explosion démographique n'aura pas lieu» in *Le Monde. Dossiers & Documents*, n°277, juin.
- La présence de l'église dans l'université et dans la culture universitaire*, 1994, Cité du Vatican.
- Lejeune, Michel, 1998, «The Challenges of Catholic Universities in Africa: The Role of ACUHIAM» in *International Higher Education*, The Boston College Center for International Higher Education, n°12 Summer.
- Malinchau, Gérard, 1995, «UNESCO: changement d'attitude?» in *Afrique Éducation*, n°11, avril-mai.
- Mbaya, Mawcja, 1997, «Les langues étrangères à Saint-Louis» in *Afrique Éducation*, n°30, février.
- Merisotis, Jamie P., 1998, «Who benefits from Higher Education?» in *International Higher Education*, The Boston College Center for International Higher Education, n°12 Summer.
- Ndachi Tagne, David, 1995, «Cameroun: polémique autour des réformes universitaires» in *Afrique Éducation*, n°11, avril-mai.
- «Université africaine», n.d., in *Document de Programmation (pour le 6e Sommet). Universités*, 1998, vol. 19, n°1, mars.



Africa Development, Vol. XXVI, Nos. 3&4, 2001, pp. 43–65
© Council for the Development of Social Science Research in Africa
2001 (ISSN 0850-3907)

The Remote Causes of the Oil Workers' 1994 Strike in Nigeria*

Ifeanyi Onyeonoru¹ and Femi Aborisade²

Abstract: Much of what was presented to the Nigerian public and the international community regarding the 1994 oil workers' strike in Nigeria centred on government propaganda – mainly the illegality of the strike and its alleged subversive character. The paper examines the remote causes of the strike – traceable to long-standing deep-seated grievances some of which transcended the internal state of the workplace though central to production. This included the socio-economic deprivations and marginalization suffered by the oil-producing areas in Nigeria. The paper indicates how workplace issues are invariably interwoven with the social, economic and the political spheres and therefore argues that the critical issues that gave the strike its essential character emanated from the social and economic spheres – critical governance issues that cannot be explained simply by 'political motivation'.

Résumé: La plupart des faits relatifs à la grève des travailleurs du pétrole, de 1994, présentés au public nigérian ainsi qu'à la communauté internationale, sont influencés par la propagande gouvernementale (évoquant le caractère illégal de la grève ainsi que sa nature soi-disant subversive). Cette communication examine les causes profondes de cette grève (liées à des conflits de longue date, dont certains dépassaient le milieu de l'entreprise, quoique étroitement liée à la production). Parmi celles-ci, on relève les carences socioéconomiques ainsi que la marginalisation dont souffraient les régions productrices de pétrole au Nigeria. Cette communication montre bien comment les questions professionnelles sont invariablement liées aux domaines social, économique et politique, et soutient donc que les problèmes réels à l'origine de cette grève sont de nature sociale et économique (d'importantes questions de gouvernance qui ne s'expliquent pas uniquement par une prétendue «motivation politique»).

* We gratefully acknowledge CODESRIA for the funding of this research.

¹ Department of Sociology, University of Ibadan, Ibadan, Nigeria.

² Department of Business Administration, The Polytechnic, Ibadan, Nigeria.

Introduction

Much of what was presented to the Nigerian public and the international community regarding the strike action by the National Union of Petroleum and Natural Gas Workers (NUPENG) and the Petroleum and Natural Gas Senior Staff Association of Nigeria (PENGASSAN) centred on what the government termed the illegality of the strike, and the government's view that the strike action was politically motivated. This was also used as an effective weapon of propaganda against the strikers – especially as it was dressed in ethnic garb. Even the press releases of the strikers that aimed to put the record right were rarely able to capture the complexity of the events that led to the conflict. Hence, a large section of the Nigerian public (including those that gave the strikers huge support) mainly conceived of the strike in terms of its political motivation. It was a period of political crisis, and the consensus among large sections of Nigeria was that the military should quit power.

We argue in this paper that the political component of the strike was more a culmination of deep-rooted remote causes. It was, therefore, not merely the political inspiration (in terms of democratisation) that gave the strike its impetus and the strikers their resilience, nor was it the political motivation that produced the rare ingenuity of a combined action by the junior and senior segments of the industrial unions. The issue is to understand how the remote causes of the strike manifested themselves in its immediate causes and in the overall character of the industrial action. The reasoning of the oil workers (against the backdrop of the remote causes) was that misrule leads to mismanagement, which adversely affects working class interests, with consequent industrial conflicts. The underlying conflicts that gave the strike its unique character were located in the remote causes of the strike, which we endeavour to articulate in this paper.

Background to the Oil Workers' Strike

The 1994 oil workers' strike remains one of the most co-ordinated efforts by any segment of civil society in the country towards ensuring the exit of the military and the return to civil rule, but its narrow conception merely as a 'political strike' tends to understate its sociological significance and consequently drown its enriching lessons for conflict resolution and peace building in the wider Nigerian society. This is

because such views veil the origin of the conflict and its important interface with other social variables that have significance for social justice, political development and national integration in Nigeria.

From the political standpoint, the annulment of the results of the June 12, 1993 presidential elections by the Babangida-led military junta was a landmark in the political history of Nigeria in general and the movement towards democratisation in particular. The elections were acclaimed by observers both local and international as relatively the best that Nigeria ever had – free and fair.

Several forms of protest followed the annulment. These included the pro-democracy groups, trades unions and some prominent Nigerians who spoke out against the annulment. There were also various press statements by the Central Working Committee (CWC) and the National Executive Council (NEC) of the Nigeria Labour Congress (NLC), condemning the annulment and asking for the official release of the election results and the swearing-in of the winner. Contestation against the annulment included strike action by some state councils of the Nigeria Labour Congress, the court boycott by lawyers in Lagos and Ogun States and the stay-at-home protests organised by a coalition of human rights organisations and pro-democracy groups under the Campaign for Democracy (CD).

The CD-led civil disobedience was significant, because its stay-at-home campaign was carried out by workers in both public and private sectors of the Nigerian economy, especially in the southwest region of Nigeria. By their participation, the workers by implication temporarily withdrew their services. Such protests took place in July 1993 and August 1994. The first round of the oil workers' strike took place at the height of these agitations. The NLC in its condemnation of the annulment also threatened a strike from 28 August 1993, if the junta failed to disengage from power by its stated exit date of 27 August 1993. The civil unrest that resulted from the protests led to the unceremonious exit of General Ibrahim Babangida from power, and to his replacement by the Interim National Government (ING) headed by Chief Ernest Shonekan.

The installation of the ING did not stop the protests. On 28 August 1993, after barely two days of the ING, the Nigeria Labour Congress (NLC) called out its members on strike, to press for a return

to democratic rule among other things. The strike was officially called off on the second day. The oil workers, however, refused to call off their strike and accused the NLC of betrayal – for calling off the strike without gaining any reasonable concession. The continued oil workers' strike caused problems in other sectors of the economy – especially as workers were dislocated because of a fuel shortage and a consequent transport crisis. At this point, it became clear that the oil workers could, after all, go it alone.

The next important event was unexpected: a 700 per cent increase in the oil pump rate, from 70k per litre to N5 per litre, was announced on 8 November. A meeting of the CWC of the NLC took place on 11 November 1993, as a result of which it was decided that workers should commence strike action by 15 November. The protests that this generated paved the way for the take-over of government by General Sani Abacha on 18 November 1993. He then reached a 'compromise' with the NLC leadership on a lower pump price of petroleum – at N3.25 per litre, with a promise to effect a corresponding increase in workers' pay. Further increases by the Abacha administration hiked the petroleum pump price to N11.00 per litre, without any increases in workers' pay throughout his tenure.

On assuming power, General Abacha made no pretence regarding his intention to adopt repressive measures to deal with social disorder. This stance was at once employed in dealing with civil society institutions – a clampdown on opposition, arbitrary arrests, and detention without trial or outright assassination of members of the opposition, social critics and human right activists. Meanwhile, the acclaimed winner of the 1993 presidential election, Chief MKO Abiola, declared himself president. He was arrested and detained by the military junta for treasonable felony. Abiola later died in detention on 7 July 1998 in suspicious circumstances.

The oil workers' strike was to become a major challenge to the 'conquering spree' of the Abacha junta. The anniversary of the annulment of the June 12, 1993 presidential election, which began in June 1994, provided the social environment enabling the oil workers to articulate their grievances into a dispute with the Abacha administration.

At the plenary session of the National Executive Council (NEC) of NUPENG held on Saturday 18 June 1994, at the Petroleum Training

Institute (PTI), Effurun, Delta State, Nigeria, the National Executive Council deliberated on the issues of the deteriorating political situation in the country vis-à-vis the worsening economic crisis in the oil industry, as well as the poor conditions of service of the petroleum tanker drivers. The meeting observed that the prevailing political and economic situation had led to company closures, job losses and huge debts owed to the oil industry companies, because of the non-payment of contract bills by the government (NUPENG 18 June 1994). This provides a clue to understanding the strike of the oil sector unions. Apparently, the government was at this time concerned with its hegemonic project and diversion of economic (financial) resources in the direction of what has come to be widely known as ‘the politics of settlement’; that is, the use of financial inducements in the pursuit of its hegemonic agenda.

Some of the ten-point demands of the oil workers, which led to the strike, included the immediate payment of about eight hundred million dollars (\$800m) debt owed to the oil companies by the Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC), which represents the Federal Government in the industry, the immediate implementation by the National Association of Road Transport Owners (NARTO) of the interim award for tanker drivers – as agreed upon between it and NUPENG – and the commencement of negotiations for improvements in the conditions of service of the drivers, the immediate implementation by the Petroleum Training Institute (PTI), Effurun, of the National Industrial Court award on the remuneration of the workers of the Institute (to be in parity with other oil sector employees), the withdrawal of the Ministerial Circular of 17 January 1989, entitled ‘Release of Oil Industry Workers from Employment’, on the basis of which job losses were effected, the creation of an autonomous Petroleum Inspectorate Commission (PIC), to check widespread sharp practices, including the smuggling and illegal bunkering of petroleum products, and an immediate end to all forms of harassment and intimidation of members of PENGASSAN by some foreign-owned oil service companies.

A similar meeting of a section of the Private Sector Industrial Unions, and involving NUPENG, was held on 30 June 1994. The meeting resolved that the military should disengage forthwith, having failed to address the political and economic problems of the country. It also

demanded the immediate and unconditional release of Chief MKO Abiola and the re-opening of all closed media houses. It called on the NLC to convene an emergency meeting of the Central Working Committee to urgently address the pressing issues. In addition, it warned that should the Nigeria Labour Congress fail to convene the emergency Central Working Committee meeting, the Private Sector Industrial Unions should not be blamed for any action they might deem fit to take to address the aforementioned issues.

At the level of the NLC, a series of meetings was held involving affiliates of the union, including NUPENG. The NLC leadership under Pascal Bafyau was, however, regarded as unreliable, following the unprincipled position it allegedly often took on matters affecting the welfare of the workers and the nation.

Following the expiration of the deadline of 30 June 1994 that was given to the government to meet their demands, the oil workers began their strike on 4 July with a sit-at-home strike, which lasted for about two months. The effect was crippling on the Nigerian economy, as the lack of petroleum products affected all other sectors of the economy, forcing the strike on other workers. The strike was joined by PENGASSAN on the 12 July 1994.

The Abacha Administration branded the industrial action 'political', and argued that labour unions must be apolitical and only concerned with their traditional role, the economic welfare of their members. This orthodox view was, however, rejected by the strikers, who insisted on the political component of the demand – the immediate exit of the military and the official declaration and installation of the winner of the 1993 presidential election.

In their reaction, the strikers argued that their protest had come to transcend the specific interests of the oil workers, and extended to the interests of the entire Nigerian people. Insisting that the political aspects of its demand could not be separated from its other components (NUPENG 8 July 1994), the NUPENG National President, Agamene insisted that, 'it is very difficult under the present economic and political climate to isolate trade unions or economic struggles from political struggles'. Similar views were expressed by the Nigeria Labour Congress, which observed that as long as political uncertainty prevails,

the economic crisis would deepen and adversely affect the Nigerian worker (NLC 28 June 1993).

The strikers' awareness of the hegemonic project of the Babangida junta made them conceive of the crisis as a type of indigenous colonisation that should be fought using the weapons and strategies that brought independence to Nigeria. It is noteworthy that General Babangida acquired a great deal of knowledge of the country's politics, through his involvement in previous coups. He also employed gimmicks similar to those of the colonialists in ensuring that he remained in power, by manipulating ethnic and class located divide and rule tactics.

On 20 August 1994, the Secretary-General of NUPENG, Frank Kokori, was arrested and detained. This was followed by the arrest and detention of the President of NUPENG, Wariebi Agamene on 11 September 1994, the dissolution of the executive of the two oil workers' unions, as well as of the Nigeria Labour Congress, and the imposition of sole administrators on the unions on 17 August 1994.

The major objective of this paper is to identify the remote as distinct from the proximate causes of the oil workers' strike 1994 in a critical analysis of the events that led to the sustenance of the strike for so long. This is not to suggest that the immediate causes of the strike are less important, but that the less understood remote causes are just as important for an understanding of the character of the oil workers' strike. The strikers' demands had several components: economic, political and ethnic. We shall break these down into three related contexts, in the light of the remote causes of the strike. These are the socio-ethnic context, the economic-working class context, and the political context.

The Remote Causes

The Socio-Ethnic Context

The factors in this category concern the social deprivation, economic marginalisation, and political domination suffered by the oil-rich, but poverty-stricken minority ethnic groups in the Niger Delta area of Nigeria. The increasing awareness of the communities regarding their social conditions since the Saro Wiwa days and the repressive handling of their discontent by the government has tended to dispose them to

aggression and violence, a situation that leads to the harassment of the oil workers by the communities. Let us examine in some detail the ordeals of the oil-producing Niger Delta people. In doing so, we draw from two popular cases – the work of the late Ken Saro Wiwa, leader of the Movement for the Survival of Ogoni People (MOSOP), whom the Abacha junta hanged on 10 November 1995, and the case of the Ijaws – the ethnic group of the former President of NUPENG, who led the strike. While he was branded unpatriotic by the government, his people awarded him a traditional title of the Warlord of Ijaw land.

i) The Ogoni Struggles

The Ogoni struggle is part of the overall struggle of the oil-producing minority areas of the Niger Delta for equity within the Federal Republic of Nigeria. The grievance of these people derives from the fact that though they produced much of the oil revenue that sustained the nation, they remained impoverished – lacking even basic amenities that were easily available in non-oil producing communities. This discontent, however, dates back to the colonial period, and to the pre-war post independence Nigeria. As early as August 1965, for instance, the Ogoni youths were driven to riot against the Shell Company (Saro-Wiwa 1993).

As a minority ethnic group, the Ogoni were irked by the assimilation policies of the government of the Eastern region, dominated by the Igbos, who were the majority ethnic group in the area. The protests by the ethnic minorities against marginalisation and their agitation for separate states led to the creation of Rivers State in May 1967, when the Gowon administration created twelve states out of the three regions. Ken Saro-Wiwa's description of the creation of the then Rivers State as constituting the end of an epoch of domination, oppression and terrorisation' is a reflection of the expectations that came with this event.

That was just at the onset of the Nigerian civil war. After the war, the ruling classes transformed themselves into a peculiar bourgeois class. By the mid-1970s, oil had become the major source of revenue for the country, and hence, a major instrument of political domination and class formation. This period roughly coincided with the domination of the military in Nigerian politics and its ascendancy as a major ruling class (Adekanye 1993), particularly with regard to the military faction of the bourgeois class, mentored by the institutionalised

oligarchy of the Emirate in northern Nigeria (Diamond 1988). The above scenario, in combination with the effects of authoritarianism (in particular the denigration of Nigerian federalism by the military) meant that the freedom and liberties expected from state creation did not materialise for the oil-producing minority peoples. Part of the problem was that the ascendancy of the military as a major ruling class and its authoritarian principles brought fundamental (and often incessant) changes to the revenue allocation formula, especially as it affected the derivation principle (Gboyega 1996).

Given the consequent frustrations of more than three decades, the Ogoni resorted to a somewhat separatist posture in 1994, despite their opposition to Igbo separatism in 1967 and their active support for the Federal Military Government during the Nigerian civil war. Many of the demands of the Ogoni people were contained in the Ogoni Bill of Rights, presented to the Babangida administration. Let us examine how the Federal Government handled the protests.

In May 1992, the Federal Government proscribed pressure groups exclusive to the oil-producing areas. Second, following the signing of the Ogoni Bill of Rights in October 1990 (which among other things demanded for the right to the political and economic control of Ogoniland by the Ogoni), the Federal Military Government reinforced the surveillance of the area with an intense military presence, a move various analysts condemned. According to Gboyega, 'the army's massive use of force and human right abuses in Ogoni land, government's insensitivity to allegations of genocide indicate that repression rather than negotiation and accommodation is governments preferred solution' (1996:177). The authoritarian handling of the struggles of the Ogoni and other Niger Delta communities can be understood in the light of the role played by oil as the most significant conditioning factor in the accumulation process, the control of the central government and class formation within the Nigerian state.

The sheer magnitude of the oil surplus appropriated internally through the state contributed to an acceleration of the process of class differentiation through the legitimate, illegitimate and illegal appropriation of the oil surplus by various fractions of the dominant class. The temporary incumbency of the military and the bureaucracy provided an opportunity for acquiring a private fortune and thus a more secure bourgeois base (Ohiorhenruan 1989:73).

Adekanye (1993) similarly observed that the Nigerian military transformed itself over time from the Cinderella of occupational groups that it was at independence to the most privileged occupational group in the country. The combination of the monopoly of the coercive apparatus with the function of government for so long enabled the military to transform itself into a distinctive social class using the state bureaucracy to accumulate capital (Adekanye 1993). These may explain why the Abacha military junta descended so ruthlessly on the strikers, just as it did on the agitation of the oil-rich Niger Delta community.

ii) The Ijaw Struggles

The Ijaws similarly alleged, among other things the absence of social amenities and infrastructure in their land, despite their huge contribution to national resources, the absence of channels for the supply of petroleum products in their land, with the result that fuel cost about ten times in Ijawland compared to other parts of the country, the consistent denial of their right to exclusive states like those occupied by the three major ethnic groups (Igbo, Hausa, and Yoruba) and the consequent loss of identity following the balkanisation of the Ijaws into five states, despite the fact that the Ijaw were the fourth largest ethnic group in the country, and the de-emphasis of the derivation principle as a criterion for revenue allocation since the prominence of oil as the mainstay of the Nigerian economy. On the last point in particular, a memorandum submitted by the group to the National Constitutional Conference Commission in February 1994 alleged a selective application of the derivation principle, especially in the non-oil producing areas of the country with royalties ranging from 15 per cent to 100 per cent being paid to groups and individuals. These grievances were part of the reason for incessant community aggression against the oil workers.

While working on this study, the researcher visited the Ijaw communities of Okoloma, where the almost complete absence of basic social amenities reflects a form of ethnic marginalisation. The journey from Iyanagoa, the nearest community on land to the Ijaw communities of Okoloma, was about two and a half hours by sea – using a speedboat. Since there is not one oil-filling station anywhere in this area, petroleum products are transported on speedboats by private enterprise. This makes the commodity more costly by more than 500 per cent,

compared to the cost in Port Harcourt. This is in spite of the fact that the communities are major producers of oil. The community lands are either muddy or virtually waterlogged, with neither access roads nor bridges. Such amenities as health and educational facilities are grossly inadequate – the few poorly equipped centres are sparsely located, so that distance made them inaccessible. Such amenities as light and pipe-borne water are non-existent. The riverside serves as an indiscriminate venue for all manners of activities – washing, bathing, toilets and drinking water. Housing facilities are grossly inadequate, with only a few modern (block/zinc) buildings. Chief Agamene, a member of the community and also the National President of NUPENG, laments:

The deprivations suffered by our people have made the educated indigenous aliens to this community. They prefer to migrate to various parts of the country where they can enjoy modern facilities, with only very few coming home occasionally during festivals. So, they contribute little or nothing to the development of the community. The result is that our people are culturally alienated with a vicious circle of backwardness.

Such bitterness arising from neglect fuels more revolt in the Niger Delta communities against the Federal Government of Nigeria and the oil companies, which made the oil workers the major victims. The National Vice-President of NUPENG (Lagos Zone), Mr Falaye, observed that: 'The inability of the companies to meet oil community demands (projects) has led to various community disturbances, which has led to loss of lives and properties in the companies' area of operations, and serious disruptions in oil production' (NUPENG 6 May 1994).

Let us examine how these are related to the activities of the Oil Mineral Producing Areas Development Commission (OMPADEC) – a commission charged with the development of the oil-producing areas, which featured in the demands of the strikers.

iii) *The Issue of the Oil Mineral Producing Areas Development Commission (OMPADEC)*

The Oil Mineral producing Area Development Commission (OMPADEC) was established by Decree No. 23 of 1992, by the Babangida administration, to manage the 3 per cent derivation fund allocated to the oil mineral producing areas, as a result of the struggles of the Niger Delta oil-producing areas. Most communities that were to benefit from

the commission's mandate were dissatisfied with its activities and complained that projects were imposed on them that rarely reflected the desires of their people. Moreover, most of the projects begun were left uncompleted. The researchers confirmed these allegations during their fieldwork. All projects associated with OMPADEC were abandoned half way. These included the jetties at the shores.

Following the complaints, the General Abacha junta, on 22 February 1995, dissolved the Board of the Albert Horsefail-led commission and appointed Professor Eric Opia as the Commission's sole administrator. After the latter interim report, the presidency appointed a four-man panel to inspect, assess and report on the projects and finances of the commission. The findings of the panel revealed that the commission was irresponsible with funds, with the inflation of contracts, misappropriation of funds, lack of accountability, honouring of questionable claims by contractors, execution of projects, without feasibility studies or effective supervision, and the abandonment of uncompleted projects. The report also noted that within three years of its operation, the commission had committed itself to projects worth more than N53.55 billion, regardless of the fact that its average annual revenue was N2.5 billion. This represents an over-commitment of more than N41.69 billion of its total revenue from the Federation account for the period. Even if no new contracts were awarded, it would take over 20 years to pay the contractual financial commitments. Also important is the observation that the commission embarked on some projects 'not economically conceived and not suitably cited' (*Newswatch* 27 January 1997).

It is noteworthy that in the absence of a democratic framework under the military, the responses were like personal favours from the Head of State and so they had only temporary palliative effects (Gboyega 1996:176). Hence, one of the issues disputed by the oil-producing areas was that irrespective of the under-emphasis on the derivation principle by subsequent governments of the Federation, the 3 per cent allocation by derivation (down from the 50 per cent that it used to be in the 1970s) was not to be managed by any democratic framework involving the people, but at the discretion of the president. One of the reasons for this was to enable the effective manipulation of the ethnic groups by the ruling classes, using their colleagues from the restive

ethnic groups. Members of OMPADEC for instance, were representatives of the ruling classes – loyalists of the military junta. They were not the representatives of the aggrieved people. Hence, though presented as a body for the development of the people, OMPADEC was in reality the Head of State's gift to members of the civilian fraction of the ruling class within the oil-producing minorities. In the words of Saro-Wiwa:

Our conclusion after watching the Commission in operation for one year is that our interest is not represented by the Commission. The Commission's methods allow room for jobbery and corruption. All its contract jobs are awarded by selective tendering and we know what that means in Nigeria. The contracts so far awarded have gone to cronies and associates of Commission members exclusively. Also irrelevancies are being trust on the Ogoni people (Saro-Wiwa 1993:27).

The irregularities observed with regard to OMPADEC were largely reflected in the United Nations fact-finding mission to Nigeria. Having found no significant impact of the commission in the area, the mission proffered a more or less liberal democratic solution as follows:

The mission recommends the constitution of a committee comprised of the representatives of the Ogoni community and other minority groups in the region to be chaired by a retired judge of the High Court for the purpose of introducing in the socio-economic conditions of these communities, enhancing employment opportunities, health, education and welfare services and to act as ombudsman in any complaints/allegations of harassment at the hands of the authorities. This committee may take recommendations for the government to carry out. Decree 23 of 1992 which created the commission [OMPADEC], left much room for inefficiency, financial wastefulness and mismanagement. The structure of OMPADEC on which its management was based was not healthy because the board members were on full-time basis thus playing the dual roles of policy makers and implementers. The arrangement did not augur well for the commission as it did not provide for any checks and balances (*Newswatch* 27 January 1997).

One of the most significant factors responsible for social conflicts and their resurgence in Nigerian society is, therefore, the lack of equity and social justice and also the lack of any confidence that the ruling classes will be guided by it. The Ijaw and Ogoni people of the Niger Delta

(among others) have sought for equity and justice since the 1950s. Having found it elusive, the communities resorted to the option of violence, with the oil workers as the immediate victims. Speaking on the prevailing situation in the Niger Delta in the late 1999 at the 17th International Conference of the Nigerian Association of Petroleum Explorationists (NAPE), President Obasanjo described it as 'a state of war' and regretted, that 'oil business has been hampered by community blockage, hostage taking and sabotage of products pipelines by militant youths of the area'. On its part, the British Government in its condemnation of the incessant attacks on the Anglo-Dutch oil firm, Shell Petroleum Development Company (SPDC), by the oil-producing communities absolved the firm from the problems of the Niger Delta people, rather blaming it on the government's insensitivity towards the development of the areas (*Daily Champion* 17 November 1999).

The reasoning of the government on the marginalisation of the oil-producing areas, which informed its repressive strategy in dealing with the case, is reflected in the pronouncements of government officials. A Minister of Information and Culture of the Federal Republic of Nigeria, Walter Ofonagoro, in an address to the Committee of Ambassadors of the European Union, at the Embassy of France in 1995 argued that other minority ethnic groups in Rivers State, such as the Andonis, the Ogba and the Egbema peoples, who equally produce oil, have neither embarked on a violent campaign nor social disruption as a means of seeking redress 'for their even stronger case of environmental degradation and developmental neglect' (Ofonagoro 1995:21). That was, however, before the Warri riots in 1997, which we treat hereafter.

In another reaction to the agitation of the oil-producing areas, Chief Philip Asiodu, a former Permanent Secretary in the Ministry of Mines and Power, with apparent ethnic arrogance, observed in a public lecture in 1980:

there is a long way to go to meet the claims of the oil-producing areas... Given, however, the small size and population of the oil-producing areas, it is not cynical to observe that even if the resentment of oil-producing states continues, they cannot threaten the stability of the country nor affect its continued economic development (cited in Saro-Wiwa 1993).

By 1999, however, the oil workers were proved right, as the Niger Delta conflicts transformed themselves into a national crisis.

Certain facts can be drawn from the above statements. First there was no attempt to evolve solutions (even coercive ones) based on equity and justice. Second, the deprived people were expected to remain acquiescent in the face of marginalisation and exploitation. Third, there was no genuine effort made to address the issues in dispute. The bedrock of the government's management of the conflict was repression by violence.

It was in consideration of the assault on the oil workers by the aggrieved and frustrated oil-producing communities that the strikers demanded that, the wretchedness of the people whose soil produces the wealth of this nation is redressed. As we work and live in the oil producing communities, we know and appreciate their ordeal. Unfortunately, the communities see us as agents of government who explore and exploit oil without regard to what happens to their lives. For this reason, we demanded that OMPADEC be restructured to effectively address the problems of oil producing communities (PENGASSAN 5 September 1994).

The Economic Context

i) NNPC Versus Joint Ventures Operators

A significant aspect of the remote causes of the strike derives from the financial problems associated with joint venture operation in the Nigerian oil sector. The NNPC, which is the sole administrative agency for petroleum matters in the country and the representative of the Federal Government in joint venture operations, failed to fulfil its financial obligations. By April 1994, the NNPC owed the oil companies some \$800m. The government's failure to fund its 60 per cent share of the operating cost of the companies sent jitters across the oil industry. Meanwhile, the producers unsuccessfully tried to persuade the government to get the NNPC to offset the debts through crude oil supplies. Disputes associated with the NNPC debt crisis and the inspectorate activities, both of which featured in the strikers' demands, had their roots in the 1993 conflicts.

Members of NUPENG and PENGASSAN embarked on a national strike on 7 June 1993, to protest among other things against the inability of NNPC to pay its debts, which according to the

unions dated back to 1992. The strikers also identified the irony of what they termed the outrageous affluence of the management staff of NNPC and the over-invoicing of contracts running into tens of millions of Naira. Workers of the Department of Petroleum Resources in the Ministry of Petroleum and Natural Resources, which undertakes petroleum inspectorate activities, also embarked on a strike action on 8 March 1993, to protest against among other things the refusal of the Ministry of Petroleum Resources to implement the directive of the Head of State on an autonomous status for the Department. The directive was meant to ensure effective monitoring of the oil industry. These issues re-occurred in the 1994 strike, because they were left unresolved by the NNPC, even after the unions called off their strikes on the basis of official promises to resolve the issues (Civil Liberties Organisation 1993).

Owing to the debts, some of the companies were no longer able to meet their obligations to their workers. The companies, as a last resort, embarked on a mass lay-off of their employees. The National Executive Council of NUPENG, on 18 June 1994, demanded that the NNPC should immediately settle the debts owed to the oil companies, which had led to company closures, mass redundancies/job losses and a downturn in the oil industry.

The situation was similar at the level of the senior staff in the oil sector. The Petroleum and Natural Gas Senior Staff Association of Nigeria (PENGASSAN) observed that as early as October 1992, an oil sector company – Geco Prakla – was alleged to have terminated the appointment of thirty senior staff members. Another, Dresser Mageobar, was reported to have followed suit in 1993, sacking an unspecified number of senior staffers. In April 1994, about thirty-eight members of another oil sector organisation – United Geophysical had their appointments terminated at gunpoint at the Warri Naval Base, and thereafter declined every invitation by the Ministry of Labour to settle the matter. In the 5 September 1994 communiqué, issued by the National Executive Council in Lagos, PENGASSAN alleged that in the preceding year, over 50 per cent of its members had lost their jobs, with no sign of any improvement in the situation.

Both NUPENG and PENGASSAN believed that the oil industry was viable enough to sustain its workforce, and hence that

the job losses were uncalled for. The recalcitrant posture of the oil companies may be explained by the huge amount owed to them by the NNPC, by the apparently corrupt activities in the corporation during the period (Gboyega 1996), and by the mismanagement of resources in the Corporation – issues observed by the strikers as well, and incorporated into their demands. In the 5 September 1994 statement, the PENGASSAN demanded,

that government take decisive measures to check sharp practices such as illegal bunkering of crude oil and smuggling of refined petroleum products... the creation of an autonomous Petroleum Inspectorate Commission (PIC) charged with the responsibility of checking and monitoring the activities of all oil companies to ensure that the nation is not ripped-off.

The events that followed the request reflected the moral climate of the area. The then Head of State, General Babangida, in his 1991 budget speech, announced the creation of the Petroleum Inspectorate Commission (PIC). However, the Commission did not take-off smoothly, and was, according to PENGASSAN, frustrated by interests representing the power blocks that Babangida depended upon to hang on to power. The ‘sacred cows’ were alleged to be involved in illegal bunkering of crude oil and smuggling of refined products.

Thus to the strikers, the problems in the oil sector in general and the NNPC in particular were largely caused by the unwholesome interference of the government in the running of the NNPC, hence a reasonable level of autonomy for the Corporation to enable it take profitable investment decisions. As one of the most politicised government corporations in the country, the NNPC has been riddled with corruption and mismanagement, as a result of incessant government interference. Between 1977 and 1994, eight chief executives were imposed on the corporation with a turnover rate of two years per chief executive.

ii) Replacement of Indigenous Senior Staff with Expatriates

Another important issue related to the above was the replacement of indigenous senior staff in the oil companies with expatriates. According to a press release by PENGASSAN entitled ‘Why We Went On Strike’, the union alleged that most of the service companies in the sector were replacing their members with expatriates, contrary to the indigenisation

law. The union cited several cases, including D.M. Oil Service, which as a result had twenty-two expatriates against six indigenous senior staff. The Association went on to accuse the Federal Government of complicity in the matter, on account of a circular, which dated back to 1989. According to the release;

The incident had significant bearing on the demand of the strikers that the government should abide by its own expatriate quota regulations and withdraw the obnoxious ministerial circular of January 1989, which empowered employers in the oil industry to terminate Nigerian workers and replace them with expatriates – even for such jobs as carpentry and painting.

iii) Tanker Drivers Versus NARTO Dispute

A dispute ensued regarding the renewal of the collective agreement involving between tanker drivers and owners (the National Association of Road Transport Owners – NARTO). On the expiration of the agreement on 31 August 1993 (more than eight and half months before the strike), NUPENG forwarded a memorandum of demand on behalf of the drivers to their employers (NARTO). Rather than negotiate with NUPENG on behalf of the drivers, NARTO asked the union to negotiate with the National Utility Commission. The drivers went on a two-day protest, during which time there were fuel shortages nationwide. An invitation from NARTO to NUPENG led to a meeting between the two parties on 28 February 1994. The meeting was adjourned to 17 March 1994. On that day, however, NARTO insisted that there was no basis for negotiation, since the government had not responded to their demand for increased freight rates. Thereafter, the union complained to the Federal Government and appealed to the Ministry of Labour to take an interest in the resolution of the conflict. But no positive response was received by the union. In a release of 9 May, entitled 'Memorandum to the Authorities: When Man Eat Flies', NUPENG cautioned that the silence of the authorities on the matter was insensitive and irresponsible.

The Wider Political and Economic Context

The oil workers' 1994 strike must also be accounted for by global economic, social and political factors, which have affected the notions of national sovereignty, human rights and liberties and the right to self determination of the indigenous peoples, as demonstrated by the Ogoni

and Ijaw peoples' struggles. The role of economic reform and pressures for democratisation need also to be highlighted. The deplorable social conditions of the Nigerian worker, for instance, are related to the imposition of Structural Adjustment Programmes (SAPs) by the Bretton Woods Institutions. The economic conditionalities of the SAP, formally introduced in 1986, centre primarily on the 'rolling back of the state' (a retreat from its hitherto social service orientation). A combination of the stifling effects of the SAP and the implicit deprivation of the people's concrete socio-economic rights, the lack of capacity by the state to meet its social responsibilities to the people and local and international pressures for democratisation, all played a role in the inspiration and militancy exhibited by the oil sector unions. This is the more so, as the discontent arising from social deprivation was compounded by the legitimacy crisis of military rule, and the disempowerment implied in the much anticipated but unrealised emancipation promised by economic liberalisation.

The devastating effects of the Structural Adjustment Programme on the socio-economic life of the people, the resistance of civil society to its authoritarian implementation, the denigration of federalism through the military command system and the use of repressive means to manage the resultant conflicts as part of their class construction produced a restive civil society from 1988 (Ake 1993, 1994, 1996a, 1996b, 2000; Bangura 1994; Beckman 1990; Olukoshi 1998). It resulted in a complex civil society and a politically sophisticated military, who in their resolve to remain in power increasingly manipulate ethnic cleavages and heightened the feeling of alienation, exclusion, marginalisation, distrust and suspicion (Olukoshi 1998). Bienen (1983) and Diamond (1988) have shown how the conduct of the ruling classes led to the Nigerian crisis through a combination of corruption, mismanagement and dictatorship. The resolution of the contradictions arising from these, however, was often sought at the expense of labour. Labour therefore, seem to have no better option than to get more involved in the political process.

During the early period of the economic crisis in the early 1980s, protests by labour unions were mainly aimed at averting the loss of jobs and rationalisation (Bangura 1986). From 1988 onwards, however, labour conflict may be explained by the deplorable socio-economic

conditions of the worker, which meant that concern for secondary or higher needs was diverted to a struggle for basic needs, the lack of which threatened survival and existence (Green 1989; Onimode 1989; Adesina 1991). It represented a qualitative shift from the 'electronics' poverty of the 1970s to the food poverty from the mid-1980s. This confirms the view that the adjustment programme was biased against the poor, and much of the adjustment burden was borne by the more vulnerable groups (Elson 1989; Muntember 1989; UNDP 1994; Zanini 1994). The social experience of the Nigerian worker since the economic crisis and adjustment, therefore, suggests anything but equity.

By the end of Buhari/Idiagbon administration in 1984, the exchange rate of the Naira to the US dollar stood at about N1.00 to \$1.00. It deteriorated to N20.00 to \$1.00 in 1992, and about N100.00 to \$1.00 in September/October 1994 – both rates on the parallel market. In 2000, the official exchange rate remains high at N80.00 per dollar. The price of fuel per litre was also increased several times during the adjustment period, with a more than 230 per cent increase in October 1994 alone. None of these increases were accompanied by a commensurate adjustment in workers' pay, quite apart from their multiplier inflationary impact on the Nigerian economy. Despite several increases in the price of petroleum products (including the 230 per cent increase in October 1994), and regardless of the gross devaluation of the Naira by about a hundredfold between 1985 and 1994, and the increases in the cost of social services because of the deregulation policy of the Federal Government, the increase in the minimum wage of the Nigerian worker was only about twofold during this period.

Moreover, like most authoritarian regimes in Africa, the administrations responsible for the implementation of the adjustment programme were not accountable. This created a moral crisis of its own and reinforced resistance, not only against SAP, but also against military rule in Nigeria. The apparent failure of SAP in almost all its core policy elements coincided with the collapse of socialism in much of Eastern Europe, so that by 1989, the World Bank and its mentors, who were reviewing their strategies for the implementation of SAPs, found an explanation for the failure of the programme in the authoritarian nature of the governments. Hence, political conditionality – democratisation – became the precondition for receiving any form of assistance from

the major creditors and the capitalist blocs. The underlying reasoning was that democratic governance makes accountability inevitable and adjustment acceptable. As a strategy to minimise hostility in Nigeria to the adjustment programme, in the way it was conceived and implemented, the nomenclature of 'SAP' has been de-emphasised or made silent, while the active implementation of the programme continues – as is evident in the recent budgets in Nigeria.

It is within the framework of the forgoing scenario that the political demand of the strikers can be best understood. The proximate determinants of the oil workers' strike had to do fundamentally with the breakdown in social order that followed the annulment of the June 12, 1993, Presidential elections by the Babangida-led military junta; the lack of security for lives and properties that followed it; the resultant socio-economic hardship that characterized the period; and the hopeless scenario presented by the dismantling of all political structures by the succeeding Abacha dictatorship, which refused to correct the anomaly (Onyeonoru and Aborisade 1998). It was, however, the underlying remote factors, which are most significant in understanding the character of the oil workers' strike. They gave impetus to the proximate determinants of the conflicts.

Conclusion

We have attempted in this paper to show that the 1994 oil workers' strike had its roots in remote factors that were fundamental to the survival of the sector. While the political demands were in line with the mood of the period – the exit of the military from politics – it was not the fundamental cause of the conflict. The projection of the strike by the government as politically motivated was ideological – to give legitimacy to its proscription of the executives of the oil workers' unions. The strikers' insistence on their political demand (which was an item in the ten-point demands) should, however, be understood in the light of the significance of the Nigerian governance crisis for the solutions sought by them.

The paper indicates that the essential character of the oil workers' struggle was largely determined by long standing, deep rooted, work-located discontents, at both the junior and senior levels of the workforce, which threatened the existence of the Nigerian oil industry. The

fundamental grievances, which the Abacha administration refused to address, have continued to haunt the Nigerian oil sector, despite the coercive 'defeat' of the oil workers' strike. The claims of the oil workers have been justified by the uncovering of widespread corruption in the sector by the Obasanjo regime, aside from its grappling with more violent attacks on oil companies and their workers by aggrieved oil-producing communities. These underscore the fact that conflict coercively managed or cosmetically resolved will suffer more severe and more complex resurgences – with more dangerous consequences.

References

- Adekanye, BJ., 1993, 'Military Occupation and Social Stratification', Inaugural Lecture, University of Ibadan, Ibadan.
- Ake, Claude, 1993, 'Rethinking African Democracy' in Diamond Larry and Marc F, Plattner eds. *The Global Resurgence of Democracy* The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Ake, Claude, 1994, *Democratization of Disempowerment*, CASS Occasional Monograph No. 1.
- Ake, Claude, 1996a, *Is Africa Democratizing?* CASS Monograph No. 5.
- Ake, Claude, 1996b, *Democracy and Development in Africa*, The Brookings Institution, Washington.
- Ake, Claude, 2000, *The Feasibility of Democracy in Africa*, CODESRIA, Dakar.
- Adesina, JO., 1991, 'Workers in Nigeria's Social Development Experience: A Critique of Current Mythologies', *Africa Development*, Vol. XVI, No. 2.
- Bangura, Yusuf, 1986, 'Structural Adjustment and the Political Question', *Review of African Political Economy*, No. 37, Dec.
- Bienen, H., 1983, *Oil Revenue and Policy Choice in Nigeria*, World Bank Staff Working Papers, No. 592. The World Bank, Washington DC.
- Civil Liberties Organisation, 1993, Annual Report on Human Rights in Nigeria, *Daily Champion*, Newspaper, 17 November 1999.
- Diamond, L., 1988, *Class, Ethnicity and Democracy in Nigeria: The Failure of the First Republic*, Macmillan, London.
- Elson, D., 1989, 'The Impact of Structural Adjustment on Women: Concepts and Issues in Bade Onimode ed., *The IMF, The World Bank, And African Debt: The Economic Impact*, Vol. 1, Zed, London.
- Green, RH., 1989, 'The Broken Pot: The Social Fabric, Economic Disaster and Adjustment in Africa', in Bade Onimode ed., *The IMF, The World Bank, and African Debt: The Economic Impact*, Vol. 1, Zed, London.
- Gboyega, A., 1996, 'Corruption and Democratisation in Nigeria', Lagos, Friedrich Ebert Foundation.

- Muntember, D., 1989, 'The Impact of IMF-World Bank Programmes on Women and Children in Zambia', in Bade Onimode ed., *The IMF, The World Bank, and African Debt: The Economic Impact*, Vol. I, Zed, London.
- Newswatch*, 1997, 27 January, Lagos, Nigeria.
- Nigeria Labour Congress (NLC), 1993, 'Statement by the Central Working Committee of the Nigeria Labour Congress on the Current Political Development in the Country', Issued at its meeting held in Lagos on Monday 28th June 1993.
- National Union of Petroleum and Natural Gas Workers (NUPENG), 1994, 'Let Us Save the Oil Industry and the Nation'. Press release 6 May.
- National Union of Petroleum and Natural Gas Workers (NUPENG), 'Memorandum to the Authorities: When Man Eat Flies'. Press release 9 May.
- National Union of Petroleum and Natural Gas Workers (NUPENG), 1994, 'Arrest and Detention of Mr Frank O. Kokori'. Press release 8 July.
- Ofonagoro, WI., 1995, 'The Great Need for Caution and Understanding of the Complexities of the Nigerian Situation and the Real Thrust of her Present Democratisation Efforts', Lagos, Federal Ministry of Information and Culture.
- Olukoshi, A.O., 1995, 'The Deepening Crisis of Nigerian Federalism and the Future of the Nation-State'. Paper Presented at CODESRIA 8th General Assembly June.
- Olukoshi, A.O., 1998, 'The Elusive Prince of Denmark: Structural Adjustment and the Crisis of Governance in Africa' Nordiska Africainstitutet, Uppsala.
- Onyeonoru I, and Aborisade, F., 1998, 'Labour Struggles Under Military Dictatorship: An Appraisal of the 1994 Oil Worker's Strike in Nigeria' *Journal of the Nigerian Anthropological and Sociological Association*, Vols. 1 & 2, October, 1998 pp. 109-120.
- Ohiorhenuan, JFE., 1989, *Capital and the State in Nigeria*, Greenwood Press, New York.
- Onimode, B., ed., 1989, *The IMF, The World Bank, and African Debt: The Economic*, Vol. I, Zed, London.
- PENGASSAN, 1994, Press Release, 5 September.
- Saro-Wiwa, K., 1993, *Ogoni Moment of Truth*, Port Harcourt Saros, Publishers.
- Thornberry, C., 1995, *Peace Keeping, Peacemaking and Human Rights*, Occasional Paper 1, INCORE.
- United Nations Development Programme, 1994, *Human Development Report 1994*, Oxford University Press, Oxford.
- Zanini, Gianni, 1994, 'Nigeria Structural Adjustment Programme: Policies, Implementation and Impact'. Address Delivered at the Weekly Seminar of Agricultural Economics/Economics Department, University of Ibadan, July 5, 1994.



Questions du genre liées aux conflits fonciers: impact sur la production durable des vivriers au Sud-Bénin

David Sohinto

Résumé: La production vivrière ne peut être dissociée de l'analyse des problèmes de genre liés aux conflits fonciers au Sud-Bénin. En effet une profonde crise foncière y sévit. Dans le cadre de ces conflits, l'auteur souligne une discrimination foncière à l'encontre de la femme malgré le fait qu'elle nourrit une population béninoise sans cesse croissante. Cette discrimination se manifeste par le partage inégal de l'héritage entre les garçons et les filles des propriétaires terriens du fait du caractère patrilinéaire de cette société. Mais les indicateurs de cette discrimination et la mesure des impacts de la violence structurelle qu'elle engendre sont difficilement identifiables. Cependant les femmes ont recours à d'autres solutions alternatives telles que le métayage, la donation entre vifs (le père donne des parcelles à ses filles de son vivant), l'emprunt de parcelles au sein de la famille, etc.

Abstract: Food crops cannot be dissociated from an analysis of gender-related problems linked to land conflicts in Southern Benin. Indeed, a serious crisis is going on there. In connection with those conflicts, the author highlights the land discrimination against women, despite the fact that they are those who provide food to the constantly growing Beninois population. Such a discrimination expresses itself through an unequal sharing of inheritance between the sons and daughters of land owners, based on the patrilineal nature of this society. But, it is difficult to identify the indicators of such discrimination, and also difficult to measure the impact of the structural violence it triggers off. However, women resort to alternative solutions, such as share tenancy, donations (father giving plots of land to his daughters in his lifetime), borrowing of plots of land from members of the family etc.

Introduction

L'Agriculture béninoise subit aujourd'hui une crise agraire due essentiellement à la pression démographique sans cesse croissante, sous un régime foncier coutumier discriminatoire à l'égard de la femme à qui tout droit de

propriété absolue est interdite. Aussi la question du régime foncier devient source de graves conflits qui trouvent leur enracinement dans cette forme de violence virtuelle instituée par les traditions à l'encontre des femmes. Quoiqu'il s'agit d'un mode de violence à caractère invisible, sa relation avec les problèmes de sécurité alimentaire du fait de la place de la femme dans la filière vivrière au Bénin est quasi indéniable.

En effet, de nombreuses études en sciences sociales menées à la Faculté des Sciences agronomiques de l'Université nationale du Bénin posent le problème de la vulnérabilité de cette couche socio-professionnelle (les femmes rurales) qui contribue énormément à la production vivrière, mais qui est victime des distorsions socio-coutumières du droit foncier qui ne lui garantit guère les possibilités d'effectuer des actions durables dans la gestion du sol (Biaou 1991, Honlonkou 1994, Sohinto 1996). La plupart des études s'intéressant aux problèmes fonciers liés aux relations de genre dans la sous-région aboutissent aux deux grandes conclusions suivantes:

- la discrimination sexuelle dans les dispositions légales d'attribution des terres affecte les modes d'allocation de ressources et/ou exclut une catégorie de productrices d'un système d'économie d'échelle brandissant ainsi les menaces d'une insécurité alimentaire.
- Les phénomènes sociaux sont doués de leurs propres mécanismes d'autorégulation au point où la faible disponibilité des terres contraint déjà nombre de petits exploitants à développer les techniques d'intensification de culture.

Quoique réalistes, les résultats de ces investigations n'intègrent pas certaines questions dont la pertinence s'inscrit dans la logique de la violence structurelle perpétuelle qu'entretiennent les institutions patriarcales traditionnelles.

Les femmes peuvent-elles continuer aujourd'hui à demeurer la «vache à lait» sans moyen de production de nos sociétés phalocrates de plus en plus confrontées aux sérieuses mutations sociales qui rongent progressivement la résistance des dispositions traditionnelles?

Les descendants successifs des «femmes sans terre» ne constituent-ils pas désormais les germes latents d'une révolution foncière? Et au-delà des menaces déclarées ou non de violence quel sera l'impact sur la durabilité des systèmes de cultures vivrières?

Au-delà des inquiétudes que suscitent ces interrogations, cette étude trouve la pertinence de sa nécessité dans les difficultés qu'éprouve la recherche socio-économique à identifier les indicateurs de la discrimination et la mesure des impacts de la violence structurelle qu'elle engendre. Le domaine des systèmes de culture semble mettre en évidence les effets de la discrimination du genre dans le monde rural au Bénin.

La Femme et la terre: deux biens antagonistes mais nécessaires dans le processus du développement durable de nos sociétés

L'une des caractéristiques des sociétés sud béninoises est le fait que chaque paysan pris individuellement attache une grande importance à deux biens: la terre et la femme. La terre étant le moyen de production capital sur lequel il jouit d'un droit de propriété, et qui représente aussi un indicateur de signes extérieurs de richesse (Fanou 1993). Quant à la femme, elle doit sa possessivité exclusive à toute sa contribution dans la gestion du ménage, dans la garantie de la sécurité alimentaire et du prestige social qu'elle confère à son mari. Vivre en tant que homme marié à une ou plusieurs femmes est toujours perçu comme un sens de responsabilité.

Cette particularité des sociétés rurales au Bénin confirme les statistiques récentes selon lesquelles les problèmes de la femme et de la terre semblent être à la base de nombreux conflits qui déchirent le tissu social en milieu rural dans le Bas-Bénin. Ceci pose donc d'énormes difficultés de compréhension aux sociologues du développement quant à la réflexion suivante: si la Femme doit sa valeur ou sa reconnaissance sociale à son rôle socioprofessionnel de producteur de vivrier, en particulier par la valorisation des terres qui lui sont attribuées sur des bases très précaires, au nom de quelle logique tout à fait contraire à la sécurité alimentaire le régime foncier coutumier lui arrache-t-il tout droit d'accès durable à la terre?

Dans ce contexte on a beaucoup plus tendance à croire que nos sociétés patriarcales ont érigé la femme et la terre en deux «biens» très précieux mais dont les valeurs marginales ne se convertissent pas sur le même marché.

Mais on constate aujourd'hui que la vie alimentaire de ces sociétés phalocrates au Bénin se concentre progressivement entre les mains des

femmes qui ne voient que leurs pouvoirs s'augmenter car devenant des acteurs dynamiques du marché vivrier. Cette situation engendre deux grandes tendances:

- la «culture de la peur» pour les institutions socio-traditionnelles entretenue par le régime foncier devient de plus en plus dépassée, des tendances courageuses d'occupation durable des terres ou de réclamation du droit à l'héritage apparaissent et se trouvent renforcées par l'avènement des mouvements démocratiques qui prônent de plus en plus des mesures de décentralisation du pouvoir;
- à d'autres endroits où les mutations sociales ne sont pas aussi fortes, c'est le système de culture (souvent extractif et minier) que développent les femmes sur les terres marginales pour nourrir la société qui paye les frais de la discrimination foncière. L'exclusion des femmes d'une économie d'échelle à travers un contrôle durable sur des superficies plus grandes a contribué à la dégradation quasi irréversible des ressources foncières posant ainsi de véritables problèmes d'environnement.

Au-delà de ces enjeux dualistes, la présente étude s'est surtout intéressée aux compromis sociaux grâce auxquels malgré que le régime coutumier résiste à de nombreuses mutations en maintenant le statut de la femme stationnaire, cette dernière parvient encore à contribuer pour une large part à nourrir la population béninoise sans cesse croissante.

Il apparaît donc clair que les questions du développement dans nos sociétés rurales se posent plus en termes de la recherche perpétuelle sur les formes d'adéquation de certaines dualités sociales, qu'une simple étude descriptive de la violence symbolique exercée sur la femme et ses conséquences. La recherche socio-économique doit contribuer à libérer le milieu rural du joug des typologies sociales sombres suivantes:

- Pauvreté/Violence
- Discrimination/Violence
- Discrimination/Précarité des ressources naturelles.

La barbarie, fut-elle virtuelle, déclarée ou latente d'une société ne peut se mesurer qu'à la manière dont elle traite ses femmes (Bisilliat *et al.* 1986). Mais aucun indicateur social fondamental n'arrive à l'appréhender. C'est ce qui justifie toute la particularité de cette investigation qui a

choisi ne pouvoir dissocier la production vivrière de l'analyse des problèmes du genre liés aux conflits fonciers au Bénin.

Contexte historique de la discrimination au sein des sociétés du Bas-Bénin

Les populations du Bas-Bénin sont organisées en communautés rurales fondées sur le lien de sang et de culte des ancêtres communs. L'organisation sociale est caractérisée par une structure patrilinéaire. Cette primauté de la lignée paternelle constitue, au sein de ces sociétés, l'un des fondements des institutions politiques (seuls les éléments masculins de la descendance sont admis à la succession au trône), des institutions économiques (n'ont également accès aux partages successoraux que les héritiers mâles) et des institutions religieuses (la direction des cultes rendus aux ancêtres communs n'est généralement confiée qu'à des hommes).

Comme l'expliquent plusieurs auteurs, cette conception de la société remonte en particulier «au mythe du couple Lissa-Mahu qui est au sommet de la hiérarchie des divinités, Mahu étant la femelle, Lissa le mâle. Dans ce couple, le rôle de Lissa a été prédominant par rapport à celui de Mahu, c'est à lui qu'on attribue le partage de l'univers sud-dahoméen entre les hommes dans les différentes religions» (Mondjannagni 1977).

Cette même conception est nettement affirmée dans la mythologie Yoruba au sujet de laquelle Pierre Verger rapporte, dans un article intitulé «Grandeur et décadence du culte des Iyami; Osorongu (ma mère la sorcière) chez les Yoruba» (Verger 1965 cité par Dissou 1986) ce qui suit:

Le deuxième aspect, mais connu, est celui de Iyami (divinité déçue), notre mère appelée Odù (à ne pas confondre avec Odù de Ifa) qui reçoit de Olodumare (Dieu), lorsqu'elle vient au monde, le pouvoir sur les Orisa, pouvoir symbolisé par «Eiye» l'oiseau. Elle reçoit aussi unealebasse, image du monde contenant sa puissance. Mais, ayant abusé de pouvoir, Olodumare le lui retire et le donne à Orisala, son compagnon masculin venu au monde en même temps qu'elle. C'est lui qui exercera le pouvoir dont elle conservera cependant le contrôle. En effet, Orisala (l'homme) chante la grandeur de la femme:

Pliez le genou pour la femme
la femme nous a mis au monde

ainsi, nous sommes des êtres humains
la femme est l'intelligence de la terre
pliez le genou pour la femme» (Verger 1965, cité par Dissou 1989).

Par ailleurs, dans le Sud-Bénin le terme femme signifie «Yonnou» c'est-à-dire «savoir boire» en Fon (langue dominante du Bas-Bénin). Cette appellation trouve son fondement dans les mythes religieux et des contes qui ont naguère stigmatisé la femme comme acteur de trahison. Ainsi yonnou traduit la méfiance ou la prudence face à un être intelligent et doué d'une ruse de trahison.

C'est ainsi que la discrimination, cause de la violence institutionnelle très peu perceptible, trouve toute son explication dans un contexte historique et mythologique.

La manifestation des conflits dus à la discrimination du genre

Les règles du régime foncier étant quasiment souveraines et s'imposant à toutes les sociétés rurales, les conflits générés par les dispositions traditionnelles d'attribution des terres ne sont pas très perceptibles. C'est le prototype même du caractère de la violence symbolique. D'après ces dispositions, tout droit d'héritage à la terre est interdit à la femme et le mode d'accès dominant caractéristique de cette couche est l'emprunt chez le mari ou l'un des membres de sa belle-famille ou chez un de ses propres frères héritiers du patrimoine de son père.

La pression démographique a pu tolérer pendant longtemps ces rapports sociaux d'attribution des terres, on n'avait jamais imaginé qu'il puisse avoir des controverses.

La manifestation de la violence se présente sous différentes formes et les causes ne sont pas très isolables des effets. En fait, il s'agit de l'accumulation de plusieurs événements à l'intérieur desquels l'enjeu foncier sert parfois de règle de punition. Les différents témoignages recueillis lors des entretiens sur la vie de nombreuses femmes situent la nature de cette violence. Elle n'est pas parfois perçue par les victimes comme un écart de comportement à leur égard car elles sont souvent résignées devant la suprématie du patriarcat.

Des témoignages éloquents de ces situations reflètent l'opiniâtreté du phénomène dans les sociétés sud-béninoises.

La gestion de l'héritage laissé par les parents mâles n'est pas souvent aisée, lorsque les mères ne disposent pas de terre pour

atténuer les frustrations dues au sur-morcellement obligatoire et le risque de dévolution de terres très pauvres à certains enfants.

Encadré 1: Les déboires d'une commerçante de «vivriers» de Torri

(K. 55 ans) J'ai grandi chez ma grand-mère qui faisait le commerce de maïs et de manioc. Je me suis mariée à S. J'ai eu 7 enfants dont 6 vivants. Mon mari m'a donnée un champ que j'ai cultivé. Avec la récolte, j'ai entrepris le commerce de maïs et de manioc sur Cotonou. Le commerce marchait bien. Mon mari, jaloux de cette indépendance et de l'effritement progressif de son autorité sur les enfants dont il ne s'occupait plus, m'accuse d'adultère et sa famille m'a rejetée en décidant de retirer les champs.

Je suis revenue chez mes parents où j'ai repris mes activités de commerce et de transformation grâce auxquels j'achète des parcelles pour mes enfants. Les enfants ne peuvent espérer hériter chez leur père car celui-ci a trois (3) femmes et quatorze (14) enfants. Alors que le total des superficies disponibles de ce père ne dépasse pas 3 ha.

Encadré 2: La situation d'un jeune exploitant agricole issu d'une famille polygame à Médédjonou

(T. 30 ans) Mon père est un polygame marié à six (6) femmes avec un total de 24 enfants dont 6 sont décédés et il reste douze (12) garçons. Après sa mort il laissa un patrimoine de 12,5 ha dont 8 sont occupés par des plantations de palmeraies. Les plantations sont alors placées sous le régime de l'indivision par le conseil de famille. Il ne restait que 4,5 ha à partager aux douze (12) garçons. Mon petit frère et moi étions les deux héritiers potentiels de ma maman et nous étions encore très jeunes. La plupart de nos aînés étant issus de mères sans grande superficie, les litiges causés par la répartition de ce patrimoine ont causé mort d'homme. Certains de mes frères consanguins issus de la même mère se battaient régulièrement quant à la gestion des plantations».

L'héritage n'a jamais pu être partagé et c'est le plus fort dans les forces occultes qui s'est taillé la part du lion et a réussi à chasser tous les autres frères du Houedabo (la maison paternelle). Je dois ma vie sauve à notre faible implication dans le conflit car notre mère avait hérité des terres de son père dans ma famille maternelle.

Aujourd'hui ce sont les terres de ma mère que j'exploite, mon petit frère étant à l'apprentissage, il ne cultive pas de champ.

Encadré 3: Situation d'une jeune femme métayer du Mono

(B. 32 ans) «Je suis mère de deux (2) enfants et mon mari est issu de parents pauvres sans terres qui pratiquaient le métayage. Mon mari et moi pratiquons tous les deux le métayage. J'exploite le champ d'un voisin du village sur lequel je cultive le maïs et le manioc. Je cultive le manioc avec le maïs qui est la culture principale dont je partage la récolte avec le propriétaire. Le rapport de partage était de l'ordre 2/3 comme ma part et 1/3 pour le propriétaire jusqu'au moment où de façon unilatérale et parce qu'ayant constaté que la récolte sera bonne, ce dernier décida de rompre le contrat du rapport de partage et propose un nouveau ratio de 50%. Je me résignais devant ce forfait car n'ayant aucun recours judiciaire qui puisse trancher en ma faveur. Mais le drame a atteint son paroxysme lorsque mon propriétaire alla jusqu'à décider d'étendre le partage sur la culture secondaire qu'est le manioc. Alors que c'est grâce au manioc récolté après le partage déficitaire du maïs que je parviens à rémunérer ma force de travail.

«J'ai alors été obligée de rompre ce contrat de métayage désavantageux car j'ai constaté que je suis le seul tenant à qui il manifeste cette mesquinerie. Les autres tenants de ses terres qui sont hommes ne font pas l'objet de cette hostilité».

«Mais j'ai compris que c'était du harcèlement. Il cherchait des moyens pour commettre l'adultère avec moi et n'ayant pas réussi son projet indélicat, il m'a contrainte à abandonner son champ».

En dehors de ces cas spécifiques, les frustrations revêtent d'autres formes plus courantes dans le partage des patrimoines aux héritiers dans les familles où des femmes ont acquis un degré d'autonomie grâce à leur niveau d'étude ou leur ascension respective dans le processus d'émergence social et d'accumulation du capital. C'est ainsi que certaines filles arrivent à obliger leurs pères à leur octroyer des terres lors de son vivant du fait de l'aide qu'elles lui apportent durant sa vieillesse. Elles obtiennent souvent gain de cause comme le confia un vieillard enquêté.

Encadré 4: Propos d'un vieillard de Torri-Bossito

(L. 74 ans) «J'ai 9 enfants dont 4 filles. Depuis que je suis devenu invalide, seules mes filles s'occupent bien de moi. Elles se relaient par semaine pour mes soins et ma nourriture. Mes enfants mâles ont tous voyagé, je ne sais même pas où ils sont. J'ai rarement de leurs nouvelles. Je ne trouve alors aucun inconvénient aujourd'hui à attribuer des terres en héritage à mes filles au même titre que les garçons».

Mais, ces générosités ne sont pas toujours sans grincement de dents ou de frustrations de la part des frères de ces femmes qui développent ces dynamiques. Parfois les contrats sont remis en cause soit après le décès du père, ou après le décès de la femme héritière de force. Cela expose souvent sa progéniture à des difficultés sérieuses lorsque leurs oncles ou cousins maternels ne sont pas consentants. Néanmoins les femmes dont le niveau d'émancipation est relativement élevé prennent toutes les dispositions judiciaires en vue d'une sécurisation foncière à leurs descendants.

Il faut noter que les conflits observés dus à la manifestation de la violence sont parfois à la base des facteurs d'ascension des femmes.

Les discriminations patriarcales développent en elles des dynamiques nouvelles pour faire face à la situation. Ceci confirme partiellement la thèse de Pendzich (1995) qui analyse le conflit comme un processus normal, voire souhaitable dans la société. Il est parfois la source d'un changement désiré. Il s'agit donc de chercher à «positiver les conflits ou à les utiliser comme facteurs dynamiques dans le changement social pour améliorer l'organisation du monde rural». C'est pour cette raison qu'il serait intéressant pour la recherche de s'occuper des formes de compromis et de coexistence des différentes réalités ou options et comment les institutions locales arrivent à les gérer.

Modes de gestion endogène des conflits fonciers naissant de l'effet de discrimination

Actuellement, des formes de compromis apparaissent dans le processus de partages des patrimoines fonciers successoraux autrefois discriminatoires à l'égard de la femme. Il s'agit en fait des stratégies endogènes de gestion de la violence par les communautés du Sud-Bénin. En effet, lors de la dévolution des biens fonciers aux héritiers, la fille du défunt est parfois prise en compte dans certaines sociétés, même si le phénomène n'est pas étendu. Dans ce cas extrême, l'héritière est obligée de confier la gestion de l'exploitation à un membre de son Hinnou (lignage) paternel. Dans le cas contraire, elle est tenue de donner après chaque récolte des produits de récolte (à ne pas confondre avec le système de métayage où c'est une dividende obligatoire qui est versée au propriétaire) à titre symbolique à ses frères ou à ses cousins paternels. Ces «dividendes» sont la preuve devant ses enfants que cette terre appartient à ses frères ou à ses parents paternels. La continuation peut se faire par ses enfants qui pourront contrôler durablement la gestion de ce patrimoine maternel tant qu'ils respectent les clauses traditionnelles. L'un des témoignages de telles formes de compromis nous est raconté au cours de nos enquêtes à Torri Bossito par une femme.

Encadré 5: Témoignage d'une femme de Torri Bossito

(J. 53 ans) «J'avais un frère à la mort de mon père. On m'assigna un lopin de terre de 0,3 ha pour mes activités agricoles. J'avais la possibilité d'y planter des arbres, notamment fruitiers pour ma retraite. J'étais tenue d'apporter à mon frère une part symbolique des récoltes de ce champ. Ce sont mes enfants garçons qui amènent ce cadeau symbolique à leur oncle maternel à chaque campagne agricole. Après la mort de ce dernier, je n'ai plus trouvé utile d'apporter mon dû. Mes oncles et cousins paternels m'ont ramenée à l'ordre et ont menacé de me retirer la terre».

La stabilité d'exploitation de cette terre héritée par la femme et sa progéniture repose essentiellement sur le respect des clauses des formes de solidarité qui régissent la gestion de la violence. Mais ces compromis ne sont pas entièrement dépourvus de formes de menace potentielles comme en témoignent les réactions des oncles et cousins de cette femme.

Dans d'autres cas, l'épouse du défunt peut hériter quand elle est vieille et n'a plus la possibilité de se remarier à une personne d'un Hinnou différent de celui de son défunt mari, ou dans le cas où l'intéressée prend l'engagement de se remarier à un membre du Hinnou de son époux décédé. Autrement, elle n'est héritière qu'à temps partiel dans la mesure où elle doit transférer plus tard ces terres à ses enfants dès que ceux-ci seront capables de les exploiter eux-mêmes. Ainsi, le rôle de la mère se ramène à celui d'un administrateur des biens destinés à ses enfants. On conçoit alors que la progéniture de la femme est l'enjeu de la non-aliénation du patrimoine familial. Les effets sociaux de ces deux formes de compromis ne permettent pas de gérer la violence car posant les germes d'autres frustrations. L'origine de la violence n'étant pas toujours imputable à la femme spoliée ou marginalisée, mais provient des enfants frustrés de la situation de leur mère qui explique partiellement leur statut «d'enfants sans terre».

Le témoignage d'une octogénaire de Médédjonou (Sud-Est du Bénin près de Porto-Novo) confirme ces réalités.

Encadré 6: Les révélations d'une vieille dame

(P. 81 ans) «J'avais 34 ans et mère de deux filles quand mon mari mourût. Après les funérailles, le conseil de famille composé d'hommes et présidé par le Hinnougan (Chef de lignage) m'appela un soir pour m'annoncer que je ne suis plus autorisée à mettre en valeur le lopin de terre que mon mari défunt m'avait prêté pour mes activités agricoles. Je me justifiais de mon droit sur cette terre pour nourrir mes enfants. C'est alors qu'on me fit comprendre que le conseil, pour résoudre ce problème a décidé entre autres mesures que le jeune frère de mon mari soit mon nouvel époux. Je protestai et rejoignis mes parents. J'ai subi toute sorte de persécutions, même dans ma propre famille où je n'ai pas pu avoir de terre pour survivre. Finalement j'ai dû me résigner à rejoindre mon mari de fait, sur insistance de mon père qui insista fermement parce qu'ayant déjà reçu la dot».

Aujourd'hui, ces formes de compromis coutumier ont beaucoup évolué du fait des facteurs d'ascension économique des femmes dans ces différentes sociétés. On assiste beaucoup plus à des formes de «concession de pouvoir» que de compromis dictés par les instances coutumières.

L'émigration des hommes pour la conquête de terres plus fertiles dans des zones plus éloignées des villages libèrent de plus en plus la

pression sur les terres environnant le village. Aussi la proportion des femmes chefs de ménage augmente et leur pouvoir de contrôle sur les terres abandonnées par leurs maris ou parents mâles accroît progressivement. En effet, elles peuvent désormais combiner différentes possibilités pour étendre leur superficie cultivée.

Les principaux avantages sont: d'une part le prêt devient gratuit, c'est-à-dire qu'elle ne doit rien donner en échange à son mari ou aux membres de sa famille et, d'autre part, que la femme possède la garantie sur cette terre à moins que le mari ne soit lui-même le propriétaire. Elle en dispose donc durant autant de campagnes agricoles et a également le droit et la possibilité de planter et d'exploiter des cultures pérennes.

Dans les départements de l'Atlantique et de l'Ouémé, les femmes sont devenues des acteurs clés du commerce de vivriers et des produits transformés (gari, huile de palme, huile d'arachide, etc.) par des jeux de spéculation et de stockage des denrées alimentaires en vue de différer l'accumulation du capital. En effet, de nombreuses femmes exploitent leurs propres terres (qu'elles ont achetées) et financent les activités agricoles grâce à ces activités annexes.

Aussi, à l'intérieur d'un même village, a-t-on constaté que la distance moyenne qui sépare les champs des hommes de la maison est plus importante (5 km à Torri, 4 km à Médédjonou, 7 km à Djanglanmè) contre une moyenne globale de 2,5 km pour toutes les femmes de ces régions. C'est l'évidence des réactions invisibles que développe la communauté pour la promotion de la gestion de la violence symbolique exercée à l'encontre des femmes. Le facteur limitant la durabilité de l'agriculture ici ne paraît donc pas lié à la superficie disponible—l'ensemble des femmes ont répondu qu'elles avaient des possibilités d'extension de leurs superficies—mais plutôt au problème de fertilité de la terre.

En effet, par ces modes d'emprunt dans des rayons proches du village, elles n'obtiennent jamais les parcelles les plus fertiles que se réservent en priorité les hommes.

Cependant, il convient de signaler que les hommes profitent autrement de ces modes de concessions faites aux femmes et leur émergence grâce à leur dynamisme. En effet, ils se dégagent de plus en plus de leurs responsabilités en tant que mari au sein du ménage.

Ce constat explique les raisons de la nouvelle répartition des charges entre les hommes et les femmes au sein du ménage.

Impact sur la production durable des «vivriers» au Sud-Bénin

Actuellement l'agriculture durable est un concept qui suscite de nombreuses controverses. Lopez-real *et al.* (1986) la définit comme étant un système de production qui exclut sur une large mesure l'utilisation de produits synthétiques d'engrais, de pesticides, de régulateurs de croissance. Elle repose entièrement sur la rotation des cultures, l'utilisation de résidus de culture, du fumier, de légumineuse d'engrais vert, de déchets organiques et autres aspects du contrôle biologique des pertes et de conservation de la productivité des sols.

Il s'agit là d'une définition plus classique à laquelle de nombreux auteurs apportent des nuances aujourd'hui. Selon Okigbo (1991), c'est un système de production qui maintient un niveau de productivité élevé et acceptable et qui satisfait aux besoins des générations présentes sans occulter la satisfaction des besoins de la génération future.

La propriété collective, principe sacro-saint du régime foncier coutumier est l'objet d'une grande inquiétude concernant notamment la durabilité des pratiques agricoles.

C'est pour cette raison que les investigations effectuées dans le cadre de cette étude se sont orientées vers les différentes influences que le statut foncier de la femme peut exercer sur le système de culture qu'elle développe.

Régime foncier et durabilité

L'enquête menée sur 90 ménages dans trois villages choisis dans les trois départements du Sud-Bénin (Ouémé, Atlantique, Mono) ont révélé que le mode de faire valoir dominant chez les femmes exploitants agricoles est le faire valoir indirect (tableau 1).

À l'analyse de ce tableau on constate que seulement 26% des parcelles exploitées par les femmes enquêtées sont placées sous un régime de faire valoir direct (achat et héritage). Ce qui signifie que sur 10 parcelles appartenant à une femme, cette dernière n'exerce le contrôle d'investissement durable (plantation, possibilité d'aménagement sur une longue période) que sur moins de trois parcelles. Les terres

placées sous le régime de faire valoir indirect sont interdites de plantation d'arbres. Des arbres ne doivent pas non plus être plantés sur les terres louées. Le nouveau tenant peut détruire tous les arbres pour vendre du bois mais y planter d'autres est une forme d'appropriation.

Tableau 1: Répartition des parcelles des femmes selon le mode d'accès à la terre

Villages	Faire valoir direct		Faire valoir indirect	
	Héritage (N)(%)	Achat	Emprunt	Location + métayage
Médédjonou	6	0	23	10
Djanglanme	5	5	27	06
Torri Bossito	10	10	25	34
Total	21	24	72	50
%	26		74	

Source: Enquête réalisée en 1997.

Mais certaines parcelles prêtées aux femmes par leurs maris, surtout dans le département de l'Atlantique (Torri Bossito), peuvent servir dans la plantation du palmier à huile et d'arbres fruitiers par ces femmes. Le tableau 2 montre que 40% environ des parcelles empruntées sont occupées par les cultures pérennes.

Tableau 2: Répartition des terres empruntées selon qu'elles portent une plantation ou non

Villages	Plantation		Cultures annuelles		Total	
	(N)	(%)	(N)	(%)	(N)	(%)
Médédjonou	7		16		23	
Djanglanme	6		21		27	
Torri Bossito	17		08		25	
Total	30		45	60	75	100

Source : Enquête réalisée en 1997.

Mais il ne s'agit pas seulement de se baser sur ces caractéristiques pour analyser l'état de ces parcelles dans le processus de l'agriculture durable.

Une étude comparée de la proportion des parcelles appartenant aux femmes et celles de leurs maris ainsi que le degré de leur exploitation a donné les résultats suivants:

Tableau 3: Répartition des proportions des parcelles selon le genre et le degré d'exploitation

Années d'exploitation	Proportions	
	Hommes	Femmes
0-5	15	2
5-10	27	18
10-15	32	42
15 et plus	26	38
Total	100	100

Source: Enquête réalisée en 1997.

Il ressort de l'analyse du tableau 3 que 80% des terres exploitées par les femmes sont des terres dont l'historique est tel qu'elles sont exploitées au moins depuis 10 ans contre 58% pour les hommes. Le taux d'exploitation des terres marginales est plus élevé chez les femmes que chez les hommes dans les trois villages réunis. L'analyse approfondie a encore montré qu'au sein des exploitants hommes c'est surtout les jeunes qui prédominent dans le taux d'exploitation des terres marginales.

Par ailleurs, on a constaté qu'il existe une forte corrélation entre la marginalité des terres et la distance qui sépare le champ de la maison. Les hommes évoluant toujours dans la conquête de nouvelles terres à travers des stratégies centrifuges, laissent souvent aux femmes les terres déjà surexploitées, généralement colonisées par *l'imperata cylindrica*. C'est surtout les terres obtenues sous location qui sont les plus éloignées chez les femmes et ce dans l'Atlantique surtout où le système «Zounda» (location de nouvelle friche) est très

développé. Il s'agit de terres très riches qu'il faut nouvellement défricher et exploiter sur 3 ou 5 ans selon les termes du contrat.

Mais comme il s'agit d'un faire valoir qui ne garantit aucune sécurité dans l'investissement durable dans le sol, il contribue énormément à l'expansion de la déforestation dans les zones rurales du Bénin méridional.

Très souvent ces observations ont toujours tendance à faire croire que les femmes exploitants agricoles ne pourraient pas développer une agriculture efficiente et compétitive par une utilisation rationnelle de la terre dont elles sont responsables et ne pourront pas accroître la productivité agricole en «vivriers» ni améliorer leurs revenus. Mais les résultats de la présente investigation semblent ne pas totalement confirmer ces conclusions trop extrémistes.

Le Genre et la contrainte foncière

Tableau 4: Test de proportion des superficies emblavées selon le genre

Sexes	Superficies emblavées			Total
	< 1 ha	1 - 2 ha	> 2 ha	
Femme (%)	44	33	10	100
Homme (%)	56	67	90	100
Total	100	100	100	100

$$X^2_c = 17,82;$$

$$ddl = 4$$

Source: Enquête réalisée en 1997.

La superficie emblavée et le genre de l'exploitant sont liés. Les résultats sont confirmés au tableau 5 où le X^2_c est significatif à 5%. En effet, il existe une inégalité remarquable entre les femmes et les hommes du point de vue disponibilité foncière. Les premières jouissent généralement des terres que leurs maris ou parents leur ont offertes ou prêtées, tandis que les hommes tirent avantage du caractère patrilinéaire du régime foncier. Ils jouissent d'une disponibilité foncière très élevée. La moyenne des emblavures des exploitants femmes est de 0,9 ha contre 2,5 ha pour les hommes.

Il s'agit d'une différence entre les moyennes de superficie qui s'avère très significative (résultat confirmé par le test de Student) et

qui suppose que dans le cas où une technologie qui favorise les économies d'échelle serait introduite, les hommes en bénéficieraient plus que les femmes. Cette situation, à notre avis, affecterait la production des cultures telles que le manioc dans les villages où l'enquête s'est effectuée. Le manioc et le maïs occupant une place de choix dans les spéculations développées par les femmes dans le Sud-Bénin. Le manioc étant une culture moins exigeante et offrant de nombreuses opportunités dans les activités de transformation, les femmes l'adoptent comme une option nécessaire pour la valorisation des terres marginales. Quant au maïs, il est très souvent fumé à l'engrais minéral et fait bénéficier au manioc l'avantage de la fumure lorsque les cultures sont associées ou l'avantage du précédent cultural lorsque le manioc est en fin de rotation.

Cependant, une partie des dimensions durables de la production de ces «vivriers» risque d'être affectée si l'on ne prend pas en compte ces inégalités selon le genre dans les différentes interventions structurelles. La taille trop réduite des exploitations féminines est la conséquence du régime foncier coutumier et risque d'exclure les femmes au sein de certains programmes de développement. Paradoxalement ce sont elles qui continuent de nourrir la population béninoise grâce à la valorisation ou l'exploitation abusive des terres marginales.

Des solutions durables à la marginalisation

Pour mesurer l'impact de la marginalisation des femmes, manifestation flagrante de la violence symbolique, des indicateurs de mesure de l'impact que le phénomène peut avoir sur la production des «vivriers» ont été choisis.

Ces indicateurs ne pouvant être isolés des connaissances endogènes des communautés rurales, l'intérêt est porté sur quelques critères: performance des associations de culture; soins apportés aux cultures; valorisation de la matière organique.

Performance des associations de culture

Pour la simplification de l'étude sur les systèmes de culture, l'attention est focalisée sur le système basé sur la culture du manioc qui semble être le plus pratiqué dans toutes les zones à contraintes foncières sévères du Sud-Bénin. Aussi, l'analyse des systèmes de culture n'a pas présenté de différence significative entre les sexes de par leur adoption. L'efficacité dans la gestion des terres de ces divers systèmes de culture à

partir de certains paramètres techniques de comparaison a été étudiée: le LER (Land Equivalent Ratio) et l'ATER (Area Time Equivalent Ratio).

Le LER est un critère qui permet de mesurer l'efficacité des associations de culture. C'est le ratio de la superficie nécessaire en culture pure par rapport à celle utilisée en culture associée pour produire le même niveau de rendement lorsque les niveaux de technologie sont identiques. C'est un paramètre de mesure du coût d'opportunité d'utilisation de la terre lorsqu'on pratique l'association de cultures. Il permet de savoir la superficie sauvée lorsqu'on renonce de produire le même rendement d'une culture sous culture pure en l'associant à d'autres cultures. Le LER se calcule par la formule de Willey et Mead (1980).

$$\text{LER} = \sum_{i=1}^n (Y^1_i / Y^m_i)$$

Où Y^1_i = rendement de la culture i en culture associée (maïs/manioc ou niébé/manioc).

Y^m_i = rendement de la culture i en culture pure et n = nombre total de cultures associées.

$$\text{ATER} = \sum_{i=1}^n [(t^m_i / t^l) / (Y^1_i / Y^m_i)]$$

t^m_i = période de culture sous culture pure

t^l = période totale de la culture associée.

L'ATER est un indicateur du coût d'opportunité du temps d'immobilisation ou d'occupation de la terre pour avoir un rendement donné (très utile pour le manioc cultivé pour jachère ou les cultures pérennes).

Le tableau 5 présente les différentes valeurs de LER et ATER obtenues pour les types d'association de culture à base de manioc selon le genre.

Tableau 5: Valeurs des LER et ATER selon le genre sur les types d'association à base de manioc

Systemes	LER		ATER	
	Genre		Genre	
	Homme	Femme	Homme	Femme
Mais/manioc	1,49	1,3	1,27	1,2
Niébé/manioc	1,33	1,45	1,14	1,33

Source: Enquête effectuée en 1997.

Cette analyse trouve sa pertinence dans la stratégie de l'espace que constitue l'association des cultures et à laquelle fait souvent recours les petits exploitants pour faire face aux contraintes de terre. Les bonnes performances traduisent les valeurs largement supérieures à un (1) et témoignent de la manière dont l'exploitant entretient son champ et ici il s'agit des techniques endogènes d'intensification (nombre de sarclage, engrais vert, etc.) associées à l'utilisation modérée d'engrais vert. En revanche, l'ATER permet de mesurer la gestion du temps pendant deux ans et plus (cette pratique est souvent spécifique aux grands exploitants, très peu de femmes la pratiquent).

D'après les données du tableau 4 on constate que les femmes présentent une bonne performance dans l'association niébé/manioc (LER = 1,45 contre 1,33 pour les hommes). Ceci est dû à la bonne maîtrise qu'elles ont de cette pratique et de leur conscience de ce que représentent les légumineuses dans la valorisation de leurs terres marginales. En revanche, le LER des femmes (1,3) pour maïs/manioc est faible par rapport à celui des hommes qui est de 1,49 et semble montrer une bonne performance chez les hommes. Mais lorsqu'on analyse par la méthode d'ATER, on constate que cette performance des hommes est simplement due à la disponibilité foncière. Disponibilité qui leur permet d'immobiliser le manioc sous terre pendant une période relativement longue pour avoir un rendement élevé apparemment mais qui, lorsqu'il est confronté au temps d'occupation de la terre ne représente plus une performance. C'est pour cela que selon l'ATER ce type d'association n'a plus reflété la différence observée au niveau du LER. De même, l'abandon du manioc

pendant longtemps par les gros exploitants (généralement les hommes) est une pratique qui ne s'accompagne pas souvent du nombre de sarclage nécessaire, ce qui limite la performance, tandis que les femmes augmentent le nombre de sarclage car n'ayant pas assez de terre et profitant aussi de leurs activités annexes pour mieux financer les soins aux cultures telles que le niébé qui en nécessitent beaucoup.

Soins apportés aux cultures et valorisation de la matière organique

En dehors de la pratique du sarclage où les femmes excellent plus que les hommes, la valorisation de la matière organique issue du précédent est une pratique internalisée par tous les paysans de ces villages du Sud car ressentant plus le phénomène de pauvreté des terres que les paysans du Centre et du Nord du pays.

Les femmes utilisent dans une moindre mesure le *mucuna utilis* comme plante de couverture fournissant plus de matière organique lorsqu'on l'abandonne pendant une campagne et servant à combattre *l'imperata*. Cette sous-utilisation s'explique: d'une part, par la faible disponibilité des terres chez les femmes, d'autre part par la discrimination que la vulgarisation exerce contre les femmes. En effet, les paramètres de vulgarisation concernent les femmes aux taux suivants dans les départements du Sud-Bénin: Atlantique 27%, Mono 26%, Ouémé 26%. En définitive, la discrimination qui est à l'origine des contraintes sévères à l'égard des femmes développe en elles des dynamiques d'émergence et d'adaptation louables dont l'analyse aujourd'hui est presque pertinente dans la recherche de l'agenda d'une agriculture de demain.

Néanmoins il n'en demeure pas moins que plusieurs d'entre elles ainsi que des jeunes sans terre continuent les pratiques extractives et minières qui épuisent les sols ainsi exploités dans le triste sort d'irrécupérabilité.

Conclusion

Le droit foncier ne constitue pas totalement une entrave pour la majorité des paysans. Il est possible de planter sur les parcelles empruntées au sein de la famille. Les femmes aussi du fait des facteurs d'ascension économique, obligent progressivement les communautés, à divers degrés, à des formes de compromis autogérées. Le droit

moderne doit pouvoir appuyer ces formes contractuelles pour leur donner des possibilités de durabilité. Mais il y a évidemment d'autres risques: la nature des plantations encourage plus les propriétaires de terres (hommes et femmes) à conserver le droit d'usage exclusif au détriment de leurs descendants et de leurs femmes pour les hommes ainsi que d'autres demandeurs. Cette étude a créé des forums de négociations autour de ces ressources. Les aînés ont accepté les «revendications» de leurs filles et épouses et promis la promotion de cadres formels de concession de pouvoir; mais comment cela se concrétisera-t-il?

Références

- Adegboye, R. O., 1969, *Land Tenure in some Parts of West Africa*, Department of Agriculture and Extension of Ibadan.
- Adekanye, T. O., 1983, «Women in Food Production and Agriculture in Nigeria, some Consideration for Development», *The Bangladesh Journal of Agricultural Economies*.
- Biaou, G., 1991, «Régime foncier et gestion des exploitations agricoles sur le plateau Adja», Bénin, thèse de doctorat de 3^e cycle en Economies rurales, CIRES.
- Biaou, G., 1993, «Régime foncier, productivité des terres et allocation de la main-d'œuvre, évidence de l'influence du genre», communication au séminaire sur l'agriculture durable au Bénin, Université d'Amsterdam, Pays-Bas, 9 septembre.
- Bisiliat, J. et al., 1986, *Femmes du Tiers: Monde travail et quotidien*, Paris, édition L'Harmattan, Dominique Gueniot.
- Boserup, E., 1983, *La femme face au développement économique*, Paris, PUF, 315 p.
- Boserup, E., 1996, *Évolution agraire et pression démographique*, Paris Flammarion.
- DESEF, 1996, *Évolution récente de l'économie béninoise*, Direction des études et Synthèse économique et financière, Cotonou, Bénin.
- ENDA GRAF, 1996, *Programme de facilitation des apprentissages populaires*, Enda Graf Sahel Dakar, Sénégal.
- Fanou, J., 1993, *Stratégies d'accumulation en milieu rural au Bénin: cas du plateau Adja*.
- FAO, 1984, *Women in Food Production and Food Security in Africa*.
- Honlonkou, A. N., 1994, *Pression foncière, intensification et crédit agricoles au Bénin, cas du plateau Adja et de la savane de Lonkly*, Thèse d'ingénieur agronome FSA-UNB-Cotonou.
- Meillasoux, 1981, *Agriculture, Women and Land: The African Experience*, Westview Press Boulders.
- Munkner, H., 1996, «Les régimes fonciers en Afrique - droits d'usage collectifs ou propriété individuelle?» in *Agriculture et développement rural*, vol. 3, n° 2.
- Mongjanagni, A., 1997, *Campagnes et villes au Sud de la RPB*, Paris ACCT.

- Okoth-ogendo, H. W. O., 1996, «Quelques réflexions sur la réforme des régimes fonciers et la gestion des ressources», in *Revue Agriculture et développement rural*, vol n° 2.
- Panuccio, T., 1989, «Rural Women in Ghana: Their Workloads, Access and Organisations in Assessing Participatory Development», IFAD (ed) W.D. Linoberry, Westview Press.
- Pendzich, C., 1995, «Gestion des conflits sur les ressources forestières: est-on sorti de l'auberge?» in *Arbres, forêts et communautés rurales* n° 7, mars.
- Sohinto, D., 1996, «Contraintes foncières liées à la production durable du manioc au Sud-Bénin: cas du village d'Onigbolo, sous-préfecture de Pobè, département de l'Ouémé, Thèse d'ingénierie agronome, option économie sociologie rurales, FSA-UNB, Abomey-Calavi.



Faire face aux conflits d'intérêts économiques dans un monde d'interdépendance

Samuel Ngogang*

Résumé: Dans cet article, l'auteur tente de cerner le phénomène de conflits, le concept des intérêts économiques sous la contrainte d'un monde interdépendant. Il souligne qu'il y a conflit d'intérêts chaque fois que les choix des uns et des autres sont hétérogènes. L'accent est mis dans cette contribution sur les conflits d'intérêts économiques qui émanent des processus de privatisation au Cameroun en particulier, et qui opposent le plus souvent les individus, la société et l'État. L'auteur s'est également attelé à appréhender la genèse, le processus et les conséquences éventuelles de ces conflits d'intérêts économiques, en insistant sur le rôle de l'État et en proposant quelques voies et moyens pour faire face à ces conséquences.

Abstract: In this article, the author attempts a study of conflicts as a phenomenon, the concept of economic interests under the constraint of an interdependent world. He argues that there is a conflict of interests every time the choices of people are heterogeneous. The paper focuses on the conflicts of economic interest emanating from the privatisation processes in Cameroon, and which oppose individuals, the society and the state. The author also tries to understand the genesis, process and possible consequences of conflicts of economic interest, by highlighting the role of the state and suggesting ways and means to challenge these consequences.

Il n'est nullement aisé de donner un contenu homogène au concept d'intérêts économiques ni celui des conflits. Toutefois, ce qui peut être relevé d'emblée est la relation qui peut être établie entre les intérêts et les conflits. D'ailleurs, ne parle-t-on pas au plan scientifique

* Université de Yaoundé II (Cameroun). Contribution révisée, présentée lors d'un séminaire-atelier sur «La prévention des conflits par la culture de la paix: rôle des leaders spirituels, des éducateurs, des acteurs du développement et des journalistes – cas de l'Afrique et du Cameroun», organisé par la «Conférence mondiale des religions pour la paix», Yaoundé 17-18 novembre 1997.

et de manière familière de conflits d'intérêts chaque fois que les préférences des uns et des autres sont hétérogènes?

Aussi, Peut-on retenir que les intérêts économiques peuvent être détonateurs et/ou amplificateurs des conflits qu'il s'agit d'identifier, d'analyser pour leur trouver éventuellement des solutions. Si les intérêts économiques sont donc susceptibles de générer des conflits, on doit nécessairement se poser la question de savoir à quels types de conflits les individus, la société et les États peuvent faire face.

Par ailleurs, il est notoire que des conflits qui naissent d'autres sphères de la société ont des implications inévitables sur les intérêts économiques. En définitive, il existe une relation de «causalité renversée» (*reversed causality*) entre les intérêts économiques et les conflits. Néanmoins, l'hypothèse centrale retenue dans la présente contribution est celle selon laquelle les intérêts économiques constituent la cause la plus significative des conflits qui secouent les individus, les groupes d'individus, les États et les relations entre ces divers acteurs.

C'est ainsi que nous aborderons succinctement les missions fondamentales d'un État en vue de faire ressortir certaines de ses formes les plus courantes qui définissent de ce fait la manière dont les activités économiques s'exercent. Ensuite, il semble nécessaire d'explicitier le concept de conflits d'intérêts, afin d'en dégager les implications. Une fois que les implications d'intérêts économiques qui génèrent divers conflits auront été identifiées, il va de soi que l'économiste doit de pencher sur les voies et moyens pour les résoudre. Afin d'éviter d'être trop abstrait, nous essayerons de présenter la problématique des privatisations, à l'exemple du Cameroun, où les conflits d'intérêts se manifestent de manière fort remarquable. Une conclusion résumera les principaux aspects de la contribution.

Les acteurs de la vie économique et les missions fondamentales de l'État

Le comportement des agents économiques

L'économie se meut de manière générale sous la contrainte des «choix publics» qui sont opérés par des acteurs externes aux transactions au sein des marchés (Buchanan 1972). Dans les sociétés démocratiques, il est important de considérer la réaction des individus non pas en

tant que contribuables uniquement, mais aussi au regard de leur comportement en tant qu'électeurs.

Aussi, n'est-il pas superflu de se poser des questions telles que: jusqu'où les préférences des électeurs peuvent-elles influencer les décisions des gouvernants? Quelles sont les contraintes qu'impose une démocratie représentative? Comment les populations se comportent-elles en tant qu'électeurs, législateurs ou bureaucrates (y compris les dirigeants désignés des entreprises publiques ou parapubliques)?

L'étude de l'État a une longue histoire dans les sciences sociales, mais les économistes n'y ont contribué que tardivement, de manière encore limitée, et particulièrement à travers les approches du *Public Choice* et de l'économie institutionnelle, pour ne citer que celles-là.

Si nous supposons un moment que les populations vivent et opèrent dans un système démocratique «normal», l'intérêt qui se dégage du thème est celui des aspects économiques du comportement de l'État. Plusieurs approches relatives à ce sujet ont été développées, mais nous ne mentionnerons ici que trois parmi les plus importantes (Atkinson et Stiglitz 1987:295):

- les modèles de l'acte électoral (*Voting Models*) comme le résultat d'un processus politique spécifié explicitement, représentant le vote majoritaire;
- les modèles de bureaucratie, qui mettent en exergue le contrôle limité de l'électorat sur plusieurs aspects de la prise de décision publique ainsi que sur les objectifs de ceux qui conduisent les politiques gouvernementales; et
- les modèles des groupes d'intérêts ou de pression, où nous n'abordons pas le cas particulier d'intérêts de classes d'obédience marxiste.

Dans l'examen du comportement de l'État, on peut considérer qu'il existe trois groupes d'acteurs dont les rôles ne s'excluent pas mutuellement. Il s'agit en l'occurrence d'électeurs, de législateurs et de bureaucrates. Ces acteurs influencent positivement ou négativement et subissent en même temps les décisions qu'un gouvernement peut être amené à prendre. Dans ce cas de figure, les groupes d'intérêts influencent aussi bien les électeurs, les législateurs et les bureaucrates qui préparent et exécutent les décisions des gouvernants. Selon la forme du gouvernement

en place, les électeurs expriment leurs préférences en fonction des décisions prises.

Les trois approches ci-dessus mentionnées sont certes différentes, mais des points communs peuvent être identifiés, notamment le phénomène des conflits d'intérêts et celui des informations.

En ce qui concerne le second point, on peut se référer utilement à la théorie de l'entreprise pour montrer à quel point le rôle de l'information est fondamentale dans la prise de décisions. En effet, il est presque indéniable qu'il existe un *différentiel d'information* entre le manager (agent) et l'actionnaire (principal) d'une entreprise¹. À ce sujet, Morvan (1991) fait remarquer que les managers supplantent les propriétaires dans la direction effective des entreprises. Dans le cas des décisions publiques, *l'imperfection de l'information* est encore beaucoup plus criarde, parce que l'obtention de l'information étant fort coûteuse. Il existe des individus ou des groupes dont l'intention avouée est de fournir des informations partielles ou biaisées aux décideurs. On peut remarquer que le modèle de bureaucratie est très proche de la théorie de l'entreprise, dans la mesure où ceux qui préparent les programmes gouvernementaux détiennent plus d'informations que le législateur et l'électeur «médian». En définitive, on peut dire que l'information différentielle limite la capacité du législateur et de l'électeur à prendre des décisions importantes ou à contrôler les *performances* des structures gouvernementales. De tout ce qui précède, nous observons qu'il se dégage deux aspects importants, à savoir: le problème de l'information imparfaite et celui des conflits d'intérêts. Ce dernier point est intimement lié au phénomène des *groupes d'intérêts*, car si tous les individus avaient des préférences et des dotations identiques, plusieurs questions relatives au comportement de l'État et particulièrement aux finances publiques seraient sans objet. L'existence de différences entre les individus est de ce fait essentielle dans l'analyse du secteur public.

Dans une démocratie représentative et non directe (comme c'était le cas dans la Grèce antique ou aujourd'hui dans les cantons suisses), les préférences des individus passent par les législateurs généralement issus de partis politiques. Cet aspect des choses nous ramène à un

¹ Le lecteur intéressé peut consulter Gintis (1993) ou Brousseau (1993) sur le concept de «principal/agent».

concept fort prisé en économie, à savoir celui de la théorie des jeux où on explique le mécanisme des stratégies. Nous y reviendrons en discutant de la notion d'intérêts économiques d'autant plus que les deux phénomènes ont des relations très étroites.

De la même manière que les individus pèsent sur les législateurs, ces derniers ont un pouvoir direct assez important sur les bureaucrates ou la bureaucratie en général, étant donné que ce sont eux qui étudient et votent le budget de l'État. Dans ces conditions, ils déterminent les ressources fiscales et parafiscales et affectent les dépenses aux diverses administrations, qui peuvent évidemment être efficaces, de routine ou simplement inefficaces.

Dans cet ordre d'idées, il semble opportun d'examiner, même sommairement, la manière dont l'économie a pu appréhender les administrations publiques en tant qu'institutions au service de la société.

Le rôle de l'État dans la gestion publique

Du point de vue de l'État, les intérêts économiques devraient constituer la résultante de la maximisation du bien-être collectif en termes tangibles. Ce bien-être collectif est généralement considéré comme l'agrégation des satisfactions individuelles. La maximisation du bien-être collectif étant la finalité de l'action de l'État, il va sans dire que les voies et moyens pour y parvenir sont multiples et quelquefois insondables. C'est ainsi qu'on peut mentionner entre autres:

- la forme de l'État, (autocratie, monarchie, démocratie directe ou démocratie représentative de type centralisé, décentralisé ou fédéral, etc.;
- le fonctionnement effectif des institutions et leurs pouvoirs réels;
- la place de la bureaucratie au sein des organisations (institutions) publiques et privées;
- les moyens de résolution des conflits, etc.

L'économiste a tenté de cerner la bureaucratie ou les organisations publiques et privées en termes d'objectifs auxquels elles sont astreintes. Dans une entreprise privée par exemple, on considère simplement que les dirigeants concernés mettent sur pied une politique devant permettre la maximisation des profits. Pour les institutions publiques par contre, les choses ne semblent pas être si simples, le législateur

pouvant se trouver en porte-à-faux entre l'électeur et l'exécutif, sans compter le type de ses rapports avec une bureaucratie souvent caractérisée par des prises de décisions discrétionnaires, et sans que l'on sache exactement quels sont les objectifs poursuivis, notamment lorsqu'on pense au différentiel d'information évoqué plus haut.

En réalité, les entreprises elles-mêmes ont rarement un seul objectif à atteindre, dans la mesure où les attentes et les objectifs des actionnaires (le principal) peuvent diverger de ceux des managers (l'agent) désignés pour diriger l'entreprise. Cet aspect des choses est encore très peu maîtrisé (Banque mondiale 1997), puisqu'une rémunération «incitative» des agents publics est suffisamment difficile à déterminer avec objectivité. Au sein des organisations privées, l'économiste peut encore se rabattre sur le concept de produit marginal du travail, qui détermine le salaire réel.

Les organisations tant publiques que privées partagent quelques points communs. Toutefois, des différences prononcées persistent entre les deux types d'organisations lorsqu'on les étudie du point de vue de la structure des marchés. De manière générale, le secteur public, même s'il peut être déconcentré ou décentralisé, est constitué d'administrations qui ont le monopole sur l'offre d'un certain nombre de services. On peut citer à titre d'exemples, l'octroi de divers permis (permis de conduire, de bâtir, etc.), d'autorisations (licences pour exercer telle ou telle activité), etc. Dans ce contexte, ils n'ont en face d'eux aucun offreur alternatif. Ceci implique au moins deux choses:

- 1) les populations prises comme consommateurs n'ont pas la possibilité de «sortir» de ces marchés. Tout ce qu'elles peuvent faire c'est élever la «voix» si elles ne sont pas satisfaites des services qui leur sont offerts, sinon rentrer dans l'informel ou prendre le «maquis», alors que sur un marché plus concurrentiel elles ont la possibilité «d'entrer» ou de «sortir»;
- 2) le pouvoir législatif est limité dans ses capacités à juger de l'efficacité des administrations, contrairement aux actionnaires d'une entreprise opérant sur un marché libre, qui peuvent évaluer l'efficacité de leurs managers sur la base des performances d'autres firmes de la même branche.

Ces deux aspects soulèvent le problème fondamental des droits et des conditions «d'entrée» dans un marché, qui est donc par avance fermé et qui a des implications sérieuses sur l'activité économique.

Dans la littérature économique, cette problématique a amené les chercheurs à réfléchir sur les fonctions essentielles qui devraient être dévolues à l'État. L'une des approches qui a été proposée est celle de «l'État minimum» (Nozick 1974). Cette approche minimaliste de l'État considère en gros qu'un État minimum est justifié lorsqu'il se limite à la protection contre la force, le vol, la fraude, la protection de l'exécution des contrats. Toute autre extension des fonctions de l'État est injustifiée en ce sens qu'elle aboutit à violer les droits des personnes à ne pas être forcées de faire ce qu'elles ne veulent pas.

Cette approche de Nozick se fonde sur une démarche historique. Selon lui en effet, lorsque l'État n'est pas minimum, il y a de fortes chances que les sociétés se trouvent dans une situation d'anarchie, or dans un tel contexte le respect des droits des autres est extrêmement limité, et ne permet pas ainsi une coexistence pacifique des populations.

Dans ce cas de figure, Nozick pense qu'un agent dominant va émerger pour offrir des services de protection pour lesquels une imposition coercitive sera infligée en vue de financer ces opérations. Aussi, est-il impératif de créer un «État minimum».

À l'opposé de cette approche, on peut mentionner celle de l'État planifié au niveau central. Nous ne voudrions pas nous attarder sur cette approche qui est aujourd'hui abandonnée presque partout dans le monde.

Si l'approche Nozick a ses mérites, elle est quelque peu contestée, car comme le mentionne Wolfensohn dans l'avant-propos du Rapport sur le développement dans le monde de la Banque mondiale de 1997 (ci-après Approche BM) «l'action d'un tel État ne serait certes pas néfaste, mais elle n'aurait pas non plus beaucoup d'effets positifs».

Si on s'en tient à la mouvance actuelle de l'économie publique, le Rapport de la BM résume quelques fonctions essentielles d'un État moderne, appréhendé en deux volets, à savoir «adapter le rôle de l'État à sa capacité d'action» d'une part, et «accroître la capacité de l'État en revivifiant les institutions» d'autre part (p. 3).

Au niveau du premier volet, les auteurs de l'Approche BM relèvent que «la première mission de l'État» est de «jeter des fondations solides» (dénommées par ailleurs les «fondamentaux») qui s'articulent ainsi autour de cinq tâches fondamentales que sont: la mise en place des bases d'un régime de droit; les applications de politiques ne créant pas de distorsion et notamment de celles visant à maintenir la stabilité macro-économique; l'investissement dans les services sociaux de base et les infrastructures; la protection des plus vulnérables et la protection de l'environnement.

Nous ne reviendrons pas sur les détails de ces diverses tâches tant qu'elles ne seront pas intimement liées au problème de conflits d'intérêts économiques.

Pour ce qui est du second volet, à savoir revivifier les institutions, qui consiste à renforcer la capacité des institutions en incitant les fonctionnaires à mieux remplir leurs fonctions et en luttant contre les actes arbitraires (p. 7), la BM propose trois grands moyens pour s'attaquer aux problèmes et accroître du même coup la capacité d'action de l'État.

Il s'agit en l'occurrence: des règles et des garde-fous efficaces (contre-pouvoirs institutionnalisés); d'une concurrence plus vive et d'une consultation et d'un partenariat plus larges.

En résumant tout ce qui a été présenté jusqu'à ce point, nous pouvons relever que dans la quasi-totalité des actes de nature économique ou des relations à l'intérieur des institutions ou entre celles-ci, des intérêts se manifestent en permanence et sont susceptibles d'aboutir à des conflits auxquels il faudrait encore faire face.

La notion d'intérêt économique et les sources éventuelles de conflits

Une vue d'ensemble sur les intérêts économiques

Dans la vie économique courante les acteurs sont appelés de manière permanente à prendre des décisions dont les conséquences consécutives aux actes posés dépendent des «états de la nature» qui échappent au contrôle du décideur concerné (Bamberg et Coenberg 1977).

Cette remarque préliminaire est valable pour les consommateurs qui font des échanges sur des marchés plus ou moins libres, les entreprises

susceptibles de compétir sur des marchés plus ou moins libres, l'État et les institutions soumis aux règles de leur fonctionnement, la société civile, les relations entre ces divers opérateurs, ainsi que leurs relations avec les États étrangers.

À chaque niveau des transactions il va sans dire que toute partie prenante a des intérêts probablement légitimes à faire valoir ou à défendre. À titre d'exemple, chaque consommateur cherche à maximiser son utilité ou sa satisfaction, y compris ses conditions de vie et sous contraire de revenu. L'entrepreneur quant à lui a pour objectif, entre autres, de maximiser des profits. L'État ne peut optimiser le bien-être collectif qu'en s'appuyant sur diverses fonctions qui lui sont dévolues et telles qu'énumérées plus haut. Les relations entre les opérateurs économiques d'un État et ceux des autres, ainsi que les relations entre États obéissent à des règles quelque peu particulières, à savoir sauvegarder (préserver) ou accroître des intérêts bien définis.

À ce niveau, il nous semble nécessaire de dégager au moins deux aspects importants:

Les transactions se font généralement dans l'incertitude, ce qui veut dire qu'au moment où un acteur prend une décision il n'est pas en possession de toutes les informations disponibles. Aussi, une décision prise sur la base des informations disponibles aujourd'hui peut s'avérer erronée le lendemain.

Tout ce qui a été développé jusqu'à ce point nous révèle tout simplement et naïvement qu'il n'y a d'intérêts économiques que s'il y a plusieurs acteurs, en tout cas au moins deux. En langage économique, ces acteurs peuvent être appelés «joueurs», ce qui nous renvoie à la théorie des jeux, dans laquelle les diverses stratégies sont définies et analysées, comme il a déjà été relevé plus haut.

Ces derniers aspects nous amènent à poser le problème des conflits.

Les sources éventuelles de conflits économiques

On parle généralement de conflit lorsqu'on se trouve devant une situation où une personne ne peut pas agir en tenant compte d'objectifs spécifiques, et ce, en raison des tendances antinomiques et qui en même temps sont immédiatement irréalisables (Dichtl et Issing 1987). Le conflit peut s'observer au niveau d'une personne (intrapersonnel) ou entre plusieurs personnes (interpersonnel). Ce dernier type peut

naître lorsqu'une personne est convaincue ou consciente qu'une autre la dérange, la bloque ou essaie de l'écartier de l'action collective. Le processus de conflit qui se développe s'accroît s'il n'est pas contrôlé de manière consciente: les parties prenantes tendent à s'énerver et les relations deviennent toujours plus exacerbées, intègrent de plus en plus de nouveaux motifs et d'autres personnes dans ce processus. Il convient peut-être d'ajouter aux deux niveaux précédents un troisième qu'on dit être structurel (Dichtl et Issing 1987), et qui met en exergue la modification des caractéristiques structurelles significatives telles que la formalisation, la spécialisation et la dépendance hiérarchique.

Nous avons relevé à plusieurs reprises que dans les actes économiques interviennent toujours plusieurs opérateurs ou joueurs, de sorte que dans la société, il n'existe pas d'individu «représentatif», ce qui renforce le phénomène de conflit interpersonnel caractérisé par l'interaction et l'aspect structurel comme évoqués ci-dessus. Une fois les intérêts économiques entrevus sous cet angle, on est amené à mettre en exergue le fait que les joueurs participent à des «parties» (comme des parties d'échecs) dans lesquelles s'élaborent les stratégies des uns et des autres (Bamberg et Coenenberg 1977).

Les jeux peuvent être coopératifs ou non coopératifs quelles que soient les stratégies des parties prenantes. Il va sans dire que selon cette approche les jeux non coopératifs portent en eux-mêmes déjà les germes de conflits d'intérêts. En effet, toute société organisée ne peut fonctionner normalement sans flux d'informations fiables, suffisamment régulier et bien structuré (complet). Malheureusement, la plupart des sociétés sont caractérisées par un état d'informations très incomplet. Aussi on peut relever pour les pays africains le manque d'infrastructures de base qui constituent un obstacle majeur à l'accès aux informations. À ce sujet, on peut mentionner entre autres (BM 1997): la dégradation quasi congénitale du système éducatif; une situation sanitaire déplorable; la pauvreté ambiante; et le contrôle de l'identification par le «joueur dominant» qui est souvent l'État et le plus souvent son chef.

D'autres approches tels que les modèles de bureaucratie et de groupes d'intérêts permettent également d'identifier certaines sources de conflits d'intérêts économiques.

Aussi, une bureaucratie peu efficace et recherchant à maximiser ses intérêts propres indépendants de ceux de l'État en tant qu'institution

et de ceux de la société civile, mais généralement soumis à ceux des groupes d'intérêts, devient un obstacle non négligeable dans le bon fonctionnement des marchés. C'est ainsi que diverses investigations ont bel et bien révélé qu'il existe une relation assez étroite entre le bureaucrate, le politique véreux et les groupes d'intérêts. Il s'est ainsi créé une société de *rent-seekers* qui sont des prédateurs, des prébendiers, etc., et qui se partagent les fruits de l'effort collectif au détriment des autres couches de la population.

Au sujet du phénomène des groupes d'intérêt, il convient de relever qu'il s'agit d'un regroupement non étatique, dont le but ultime est la défense des intérêts des membres dans le processus de formation de la volonté politique, mais qui échappe à la responsabilité directe de prise de décision politique. Les diverses associations, les syndicats, les confessions religieuses, mais non les partis politiques, constituent des exemples de groupes d'intérêts. Les groupes d'intérêts solides qui sont bien organisés naissent et se maintiennent seulement s'ils recourent à des critères de performance qui se matérialisent notamment par une participation financière des membres sous forme de cotisations significatives. Dans ce cas, on parle d'incitations sélectives positives. Lorsque les incitations sélectives sont négatives, il s'agit d'actes contraignants (Dichtl et Issing 1987). Ce phénomène de groupes d'intérêts peut s'observer à l'intérieur d'un État, comme au plan international.

C'est ainsi que lorsqu'on parle d'interdépendance des économies en pensant peut-être à la mondialisation, il est absolument nécessaire de relever que cette dernière a vu le jour depuis des siècles avec la traite des esclaves, par exemple dans le fameux commerce triangulaire. Des hommes, en tant que facteur de production, étaient exportés de l'Afrique pour enrichir certaines puissances, c'est-à-dire pour servir les intérêts de certains États. Tout cela s'est déroulé à l'aide des comptoirs installés le long de certaines côtes, et bénéficiaient du soutien actif des rois ou chefs locaux, ainsi que de leurs administrations. Maintenant, il y a donc eu un pacte, un contrat entre des États, des groupes d'intérêt et des bureaucrates, et ceci au niveau international. Il s'agit donc bien de la mondialisation des économies. La colonisation n'a fait que renforcer la position des joueurs dominants que sont les États les plus puissants,

notamment ceux de l'occident². L'interdépendance quant à elle suppose des mécanismes d'échange fondés sur des règles définies d'accord-parties, ce qui suppose un jeu effectivement coopératif, où la complémentarité prend le pas sur les différences.

Aujourd'hui encore nous sommes toujours très éloignés d'un monde où les économies seraient interdépendantes. Prendre conscience de cet état de chose aiderait à coup sûr les pays en développement à mieux définir leur politique de développement.

Et puisque nous parlons de développement, il semble utile de mentionner que certains conflits d'intérêts économiques naissent précisément des conflits de stratégies, en termes d'objectifs et d'instruments dans le processus de ce développement économique. Nous ne voudrions pas nous attarder plus longuement sur ce point parce qu'il représente un aspect très important de la vie sociale et dont rien qu'une ébauche constituerait déjà un pas vers la résolution des conflits au plan collectif.

Dans les pays dits de transition, d'émergence ou en voie de développement, les privatisations des entreprises publiques ou parapubliques constituent un terrain fertile pour juger de la pertinence des concepts relatifs aux conflits d'intérêts qui ont été discutés dans la présente contribution, et notamment celui de la bureaucratie et des groupes d'intérêts.

Les privatisations comme exemple des conflits d'intérêts: le cas du Cameroun

Quelques aspects généraux des privatisations

Certains auteurs, à l'instar de Nuti (1992), considèrent que l'argument le plus fort pour le développement de la privatisation est l'attente qu'elle peut accroître l'efficacité par le biais d'un changement d'incitations. Le fondement théorique évoqué ici est notamment celui des relations principal/agent déjà mentionné. Ceci amène à supposer qu'il existe une supériorité de l'incitation par les droits de propriété privés dans l'orientation d'un comportement économique efficace (Urban 1992). Ces auteurs s'appuient en particulier sur les expériences des anciens

² Il faudrait peut-être rappeler que ce phénomène est encore d'actualité puisque l'UNESCO a déclaré la date du 23 octobre comme jour de commémoration de la fin de la traite négrière, officiellement abolie en 1848.

pays «socialistes» de l'Europe de l'Est où une restructuration profonde des économies a dû être mise en œuvre avec la chute du communisme dans cette partie du monde à la fin des années 1980.

Pour les tenants de cette option, la dominance des droits de propriété privés dans l'économie semble être la véritable base d'une démocratie politique stable que ces pays cherchent à mettre en œuvre, et qui suppose selon eux une privatisation qui doit être la plus rapide possible (Urban 1992). Dans ces anciens régimes, comme c'est d'ailleurs le cas pour bon nombre de pays africains aujourd'hui, le pouvoir politique très centralisé composé de quelques «apparatchiks», a toujours considéré les entreprises publiques comme un instrument vital du maintien et de la solidification des régimes en place, de sorte que l'État reste le joueur dominant. Les dirigeants de ce type d'entreprises, qui ne sont soumis à aucune «discipline contractuelle», sont uniquement subordonnés à l'autorité politique.

De ce point de vue, l'approche de l'acte électoral semble inappropriée dans un tel contexte pour analyser le phénomène des privatisations, en outre ce phénomène est alors lui aussi soumis à toutes sortes de conflits au niveau de la bureaucratie ainsi qu'à celui des groupes d'intérêts (internes et externes). Et dans le cadre de ce conflit, l'État central cherche en permanence à maintenir, sinon à consolider (par des détours quelquefois insoupçonnés) sa stabilité et sa toute puissance. De tout ce qui précède, il va de soi que toute forme de privatisations est soumise à une recherche d'intérêts des diverses parties prenantes.

La Banque mondiale (1995) a développé une gamme de possibilités de cession au secteur privé de la gestion des entreprises publiques, parapubliques ou des infrastructures de secteur public, dans lequel la dévolution se présente dans l'ordre d'importance croissant qui suit:

- Contrats de fournitures ou de travaux publics
- Contrats d'assistance technique
- Contrats de sous-traitance
- Contrats de gestion (*management contracts*)
- Contrats d'affermage (*lease-and-operate contracts*)
- Contrats de concession (*build-operate-transfer* ou *build-own-operate contracts*)

- Dévolution complète de la propriété.

Au vu de ces possibilités qui ne sont d'ailleurs pas exhaustives (Urban 1992), il va sans dire que dans toutes les formes de privatisation, sauf dans le cas de la dévolution complète ou de la liquidation pure et simple, l'État reste toujours présent soit dans la répartition du capital ou dans la gestion des entreprises à privatiser. Si tel est effectivement le cas, il se pose la question de l'efficacité ou du moins de la fiabilité d'une privatisation. Dans un ouvrage récent, l'ISMP (Institut supérieur de management public) (1997) qui est un organisme public camerounais, énumère quelques conditions qu'il considère comme essentielles pour qu'une privatisation soit rentable pour l'État, mais peut-être pas nécessairement pour l'économie dans son ensemble. Les principales, pense-t-on, peuvent être:

- l'État vendeur doit connaître la valeur réelle de ce qu'il faut privatiser;
- le marché sur lequel on propose les monopoles privatisables soit large et concurrentiel, c'est-à-dire qu'il faut pouvoir susciter de nombreuses offres d'achat;
- Que la vente soit ouverte à ceux qui peuvent effectivement acheter.

Dans ce type de paradigme, il n'est pas superflu de relever quelques aspects relatifs aux intérêts extérieurs. À cet effet, l'ISMP (1997:54) fait remarquer: «en dépit de son ouverture et de la multiplicité de ses partenaires, l'économie camerounaise, comme l'ensemble des pays de la zone franc, est dominée par la présence de capitaux et d'intérêts français». Selon cet institut, il y a une volonté des États-Unis d'encourager et de soutenir plus que par le passé les investissements privés américains en Afrique, ce qui rendra la reprise des entreprises publiques par les seuls Français encore plus difficile. Néanmoins, l'ISMP (1997:55) fait observer fort à propos, «... il est de notoriété courante que certaines opérations de privatisation revêtent, pour les pays amis ou partenaires, un caractère hautement politique au point que, les structures gouvernementales comme les Ambassades et même des responsables politiques (députés, ministres, chefs de partis) s'engagent directement pour la conclusion de certains contrats particulièrement stratégiques (énergie, télécommunications, transports, etc., pour le pays hôte (pour des questions de politique intérieure) ou pour leurs entreprises exportatrices». Nous retrouvons à

travers ces divers passages l'importance de la bureaucratie et des groupes d'intérêts dans le processus des privatisations au cours desquels des actes «discrétionnaires» prennent le pas sur l'approche de marché.

C'est peut-être le lieu ici de relever le rôle fondamental que peut jouer ce qu'on a appelé la multiplication des flux financiers (Hilferding 1970) à l'intérieur du système industriel, et bien sûr aussi des services, qui contribue à la naissance de «groupes», à la création d'«oligarchies» et à la «cristallisation» des pouvoirs entre les mains d'un nombre réduit de centres de décisions. Ceci étant, l'analyse des privatisations par l'approche de marché est généralement conduite sur la base de l'«industrial organisation» et notamment du concept de la «concurrence praticable» (Aberle 1980, Morvan 1991). De ce paradigme se dégage ce qu'on appelle la séquence SCP (structures des marchés, comportements (stratégies), performances). Aussi, il semble nécessaire dans un processus de privatisation de tenir compte de ces trois composantes, car la privatisation ne doit pas aboutir à remplacer des monopoles publics par des monopoles privés qui représentent des situations considérées comme étant des performances inférieures, et qui se caractérisent entre autres par l'acquisition d'un «pouvoir de marché» (Morvan 1991). Les structures sont mesurables, par exemple, à l'aide du degré de concentration, les comportements renvoient aux diverses approches (bureaucratie, groupes de pression et autres stratégies de jeux) dont il a été largement fait écho dans la présente contribution. La quantification des performances est tout aussi possible, par exemple par l'indice de Lerner (Morvan 1991).

Au vu de tous les éléments théoriques et autres qui ont été mis en évidence jusqu'ici, on peut valablement analyser, même succinctement, le phénomène des privatisations qui a encore cours au Cameroun.

Le processus des privatisations au Cameroun

Des points de repère

Par la création de la Société nationale d'investissement (SNI) dont la principale mission était et reste la gestion des participations de l'État dans les entreprises, les décideurs publics affichaient alors la volonté de s'engager directement dans les divers secteurs de l'économie, mais

tout en permettant à celle-ci de se retirer progressivement de ces entreprises³. Jusqu'au moment où l'État s'est résolument décidé à s'attaquer aux maux des entreprises publiques et parapubliques, la SNI s'est évertuée à ne rien rétrocéder pratiquement.

C'est ainsi qu'on situe la véritable tentative de désengagement de l'État camerounais à partir de 1986, lorsque l'économie dans son ensemble est entrée dans une récession sans précédent, en mettant par là-même les finances publiques dans une situation plus que difficilement maîtrisable. Aussi un certain nombre d'experts et d'observateurs avertis identifient trois phases de restructuration des entreprises publiques et parapubliques au Cameroun (Ejangué Noubissié Ngankam 1995, ISMP 1997).

- La première phase correspond à celle de la réhabilitation, qui va de 1986 à fin 1988, lorsqu'une «Mission de réhabilitation des entreprises du secteur public et parapublic» a été créée, l'objectif majeur étant ici d'améliorer les performances des entreprises du secteur public et parapublic et d'alléger la charge financière qu'elles représentaient pour les finances publiques.
- La seconde phase est celle du démarrage des privatisations, couvrant la période 1989-1994, lorsque l'État camerounais se préparait à signer en 1989 son premier programme d'ajustement structurel (PAS) avec les institutions de Bretton Woods.
- La troisième phase étant celle de l'accélération et/ou de la généralisation des privatisations à partir de mai 1994.

Au Cameroun, la «Déclaration de politique générale du gouvernement relative aux entreprises du secteur public et parapublic (Yaoundé, mai 1994)» fait remarquer qu'au début du démarrage du programme de réhabilitation de ce secteur, le nombre d'entreprises publiques du portefeuille de l'État était de l'ordre de 200, et qu'au début de 1994

³ C'est ainsi que l'article 4 du décret no. 64/DF/486 du 16/12/1964 stipule que «... la SNI peut à tout moment rétrocéder tout ou partie des participations qu'elle détient...» et plus tard l'article 7 du décret 85/1177 du 28/8/1985 réorganisant la SNI précise: «...Les participations souscrites ou rachetées par la SNI sont assorties d'une clause de rétrocession en faveur des personnes physiques ou morales de nationalité camerounaise. La rétrocession doit être entièrement dans un délai maximum de sept ans sauf pour les opérations où la présence de la SNI est jugée indispensable par le gouvernement».

l'État restait impliqué dans quelque 140 entreprises qui pèsent encore sur les finances publiques et sur l'économie en général (performances médiocres). Lors de la phase de réhabilitation, au cours de laquelle des contrats de performance ont été signés entre l'État et 25 entreprises jugées (par l'État) comme comptant parmi les plus importantes, cette «déclaration» relève qu'aucun texte doctrinal (nouveau) n'a été publié depuis 1990 et donc qu'aucun infléchissement officiel de stratégie n'est intervenu au cours de cette période. Un document de Nguiffo et Owona Etoundi (1988) fait une compilation exhaustive sur le nombre d'entreprises publiques et parapubliques avant 1990.

Même si sur certains points les objectifs de l'État dans le processus de la réforme des entreprises publiques semblent être proches de ceux énoncés par la Banque mondiale (1997), il n'en demeure pas moins que la tentation discrétionnaire a toujours semblé orienter les décisions de cet État, lorsque dans sa stratégie il est fait mention de la prise en compte d'une diversité des situations dans lesquelles interviennent les entreprises publiques et qui conduit à préciser les modalités du désengagement de l'État de secteurs spécifiques. Suite à cette approche, la «déclaration» a classifié les entreprises publiques à privatiser selon les secteurs suivants: les transports, l'agro-industrie, les services publics marchands (électricité, eau et téléphone) dans lesquels l'État entend conserver la maîtrise du développement de ce secteur; le secteur financier, le secteur pétrolier dans lequel l'État entend céder progressivement ses participations en gardant le minimum requis par les dispositions de la législation applicable à ce secteur, mais en se préparant à élaborer une nouvelle législation pétrolière qui corresponde aux exigences du marché international, les autres sociétés anonymes du secteur concurrentiel (notamment les établissements hôteliers) et le secteur de la communication.

En résumé, un décret de juillet 1994 a fixé au nombre de 15 certaines entreprises du secteur public et parapublic admises à la procédure de privatisation, tous secteurs confondus, à l'exception notable du secteur financier qui a subi une restructuration assez particulière⁴. De manière générale, le décret ci-dessus mentionné ne relève pas le cas qui a été réservé à d'autres entreprises après la phase

⁴ La liste de ces entreprises et d'autres qui ont connu des sorts divers est contenue dans l'annexe I de cet article.

de réhabilitation⁵. C'est ici que la classification faite par l'ISMP nous semble plus instructive, lorsqu'il fait la différence entre sociétés privatisées, sociétés en liquidation et sociétés à privatiser. De ce fait, il devient plus aisé d'apprécier avec un peu plus de pertinence la manière dont certaines entreprises ont effectivement été privatisées et les leçons qu'on peut en tirer pour l'avenir de celles qui sont encore à privatiser.

Les leçons

Il est utile de relever tout de suite qu'au vu des textes mentionnés ci-dessus, les structures chargées de la restructuration des entreprises publiques et parapubliques au Cameroun sont toutes entièrement étatiques. Les diverses commissions et autres comités créés à cet effet sont tous gérés par des «fonctionnaires» qui sont soumis à la loyauté du pouvoir politique qui les désigne. Aussi, tous les ingrédients des approches de la bureaucratie et des groupes d'intérêts sont fortement ancrés dans ce paradigme, d'autant plus que les Présidents du conseil d'administration (PCA) et Directeurs généraux (DG) de ce type d'entreprises sont explicitement ou implicitement désignés par le pouvoir politique.

Après la promulgation des textes de 1990, neuf entreprises du secteur productif ont été privatisées, dont deux ont effectivement fait l'objet d'appels d'offre, d'autres d'une procédure de gré à gré ou tout simplement d'une restructuration et d'une augmentation du capital. De manière générale, les préoccupations politiques ont presque toujours prévalu même dans les cas des appels d'offre. En effet, certains groupes étrangers sont d'office privilégiés en raison d'un certain nombre

⁵ Il convient de mentionner ici qu'une batterie de textes présidentiels a été mise en œuvre pour matérialiser la restructuration des entreprises publiques et parapubliques au Cameroun. Il s'agit notamment:

- du décret no. 86/656 du 03 juin 1986 portant création d'une mission de réhabilitation des entreprises du secteur public et parapublic;
- de l'ordonnance no. 90/004 du 22 juin 1990 relative à la privatisation des entreprises publiques et parapubliques, suivie d'un décret d'application N° 90/1257 du 30 août 1990;
- du décret no. 95/056 du 29 mars 1995 portant réorganisation de la mission de réhabilitation des entreprises du secteur public et parapublic;
- du décret no. 97/001 du 03 1997 modifiant certaines dispositions du décret ci-dessus;
- du décret no. 97/003 du 03 janvier 1997 portant organisation et fonctionnement de la commission technique de privatisation et des liquidations des entreprises du secteur public et parapublic.

d'interconnexion d'intérêts qui sont la plupart du temps hautement politiques. Ces groupes deviennent d'ailleurs souvent un État dans l'État, notamment lorsqu'ils permettent, par des financements occultes, le maintien en place d'un régime. Dans ce cas de figure, la séquence SCP est battue en brèche, dès lors que dans le processus de privatisation la prise en compte de la structure des marchés importe peu. Seul compte le pouvoir de marché accordé par le politicien, les bureaucrates ou des groupes d'intérêts et qui en tirent leur propre pouvoir. Certains pouvoirs de marché sont parfois le fruit d'un «deal» entre gouvernements qui s'appuie très souvent sur ce qu'on appelle pudiquement «l'aide publique au développement»⁶. Dans la littérature notamment française, ce phénomène d'interconnexion de la politique et des milieux d'affaires en Afrique est souvent décrié. Quelques morceaux choisis de Krop (1994): «De Kigali à Lomé, d'Abidjan à Dakar en passant par Libreville et Douala, le petit peuple africain ne veut plus de ces ministres corrompus qui dilapident les dons, les emprunts publics et camouflent leurs rapines dans l'immobilier français ou la finance suisse. Il ne veut plus de ces hommes d'affaires nantis, européens pour la plupart, qui poussent les gouvernements du tiers-monde à s'endetter toujours plus. Ni même de l'argent du contribuable français, largement dispensé par la caisse de développement..., mais qui ne sert qu'à enrichir les potentats locaux (Krop 1994:17)». Ou encore: «Au Cameroun, l'ensemble des grands projets ressemble à un chapelet de catastrophes. Dans son pamphlet..., le journaliste Pierre Péan raconte que, dans ce pays la raffinerie la plus chère d'Afrique (275 000 millions de dollars) produit surtout du fuel qui est fort peu consommé dans le pays. L'usine d'engrais a été définitivement fermée quatre ans après sa mise en route. Celle de cellulose — dont le coût représente plus de 10% de la dette du pays — n'avait fabriqué au bout de deux ans que 60 000 tonnes de produits semi-finis alors qu'elle était prévue pour 120 000 tonnes par an de pâte blanchie» (Péan 1988).

Les privatisations au Cameroun se déroulent sur fond de distorsions caractérisées par des trafics d'influence, le manque de transparence qui est le fait des bureaucrates, le pouvoir de marché ou

⁶ Sur cette question controversée voir par exemple Péan (1988), Verschave/Boisgallais (1994).

le pouvoir tout court. En ce qui concerne ce dernier point, divers groupes français ont été cités ici ou là comme étant extrêmement puissants sur le marché africain. Il en est ainsi des groupes Bouygues, ADEFI International, Bolloré Technologies, etc. Pour ce qui est de ce dernier groupe, un tri-hebdomadaire camerounais, *Le Messenger* (1998), a récemment confectionné un dossier assez fourni sur le groupe et qu'il a titré en première page «La saga Bolloré: comment un français recolonise l'Afrique». Ce journal relève notamment que «Bolloré se sert... des ses amitiés politiques en France et en Afrique pour s'approprier des sociétés dans lesquelles il a pris le soin auparavant de s'offrir une minorité... C'est dans le domaine des transports maritimes que l'encerclement de l'Afrique par le groupe Bolloré est plus que serré. Le Français dicte sa loi sur les activités de transit de 35 pays africains» *Le Messenger* (1998:5). Concernant toujours le Cameroun, le journal fait remarquer: «le récent octroi controversé de l'adjudication provisoire de la concession de la Régifercam (Régie des chemins de fer du Cameroun) par le MINEFI (Ministère de l'Économie et des finances) avec l'aval de la primature et de la présidence de la République au même groupe...» (*Le Messenger* 1998:6). Dans ce dernier cas, il y a eu un appel à concurrence à laquelle la société sud-africaine COMAZAR a pris part avec des conditions plus attrayantes pour l'État, mais, comme le note *Le Messenger* (1998:6), «... dans le fond, seules les considérations politiques... ont prospéré, bien entendu en faveur du Groupe français. Et ce n'est pas nouveau. En 1991, après un appel d'offres pour la privatisation de la Société d'exploitation du parc à Bois (SEPBC), les autorités camerounaises annoncèrent qu'il avait été infructueux. Mais curieusement, le 24 avril 1992, elles décidèrent un transfert des actions à une valeur inférieure au prix initial. Et qui en bénéficia? Bien sûr le groupe Bolloré». On peut ainsi retenir que les privatisations opérées au Cameroun — comme d'ailleurs dans beaucoup d'autres pays africains — n'ont que rarement obéi aux comportements de marché, alors même que l'intention avouée des autorités est celle de la libéralisation de l'économie. L'efficacité est-elle plus grande lorsqu'on remplace dans divers secteurs de l'économie des monopoles publics par des monopoles privés, surtout lorsqu'un seul groupe peut s'approprier en même temps le pouvoir de marché dans plusieurs secteurs? Une étude conséquente des structures de marché nous semble incontournable

avant toute privatisation, faute de quoi le risque des conflits (socio-politiques) restera latent, dès lors que les privatisations sont perçues comme étant «politiques». Dans le secteur financier, le désengagement de l'État s'est généralement fait par une restructuration du capital des établissements bancaires, avec une participation fort remarquable des «partenaires» étrangers qui ont choisi dans presque tous les cas le schéma de la cession d'actifs sains, alors que l'État endossait tous les passifs de ces établissements sinistrés. Les soumissions se sont faites en grande partie en «coulisses», pratiquement à travers les relations personnelles que telle ou telle autorité influente pouvait entretenir avec le partenaire à choisir. Nous nous retrouvons ici aussi dans le cas de figure habituel dans lequel l'État a le dernier mot dans le choix de partenaires, et notamment ceux qui lui conviennent le mieux, et une fois de plus les décisions prises sont d'avantage politiques et sont fondées sur des intérêts difficilement maîtrisables par les autres acteurs économiques.

1) Quelques propositions pour résoudre les conflits d'intérêts économiques
Globalement, on peut énumérer sans être exhaustif et sans aucun ordre de priorité quelques aspects saillants qui peuvent aider sinon à éradiquer, du moins à atténuer les conflits nés d'intérêts économiques. On pourrait ainsi mentionner:

- La mise en place d'un système de règles de jeu et de ses mécanismes définis et applicables à tous: État, administrations, partis politiques société civile et autres institutions telles que les confessions religieuses.
- Les règles de jeu vues sous cet angle doivent obéir à l'approche du choix irréversible (Bernanke 1983, Pindyck 1991). Ceci veut dire qu'une fois les enjeux fondamentaux de la société élaborés, il n'est plus possible à un individu ou à un groupe quelconque de s'y dérober ou même de faire semblant. Le système ne peut être revu que si des informations nouvelles poussent toute la communauté dans son ensemble à le faire. C'est de cette manière que les États deviennent crédibles.
- Réduire l'influence des groupes de pression, notamment lorsqu'ils ne développent pas des «incitations sélectives positives», du moins promouvoir une véritable concurrence dépourvue de toute velléité de collusion (voir les guerres interethniques, tribales,

nationales, sous-régionales ou régionales en Afrique encouragées et financées par certains groupes d'intérêts) et faire des bureaucrates de véritables promoteurs d'une administration efficiente au service du développement socio-économique.

- Rendre tout le processus des privatisations plus transparent en créant une bourse des valeurs digne de ce nom, dès lors que les sociétés privatisables sont des sociétés anonymes, et en tenant en même temps compte de l'évolution extrêmement rapide des «produits dérivés» à laquelle l'Afrique ne pourra pas se dérober encore longtemps.
- Pour finir, nous pouvons indiquer une approche dite globalisante de Senghaas (1995) qui propose six éléments de ce qu'il appelle l'hexagone civilisateur ou «culture constructive de conflit». Ces éléments interdépendants sont constitutifs d'un État démocratique soucieux du bien-être collectif, qui rejoignent notamment du point de vue bureaucratique l'approche BM déjà relevée plus haut, à savoir des règles et garde-fous efficaces, une concurrence plus vive ainsi qu'une consultation et un partenariat plus larges.

Aussi, Senghaas (1995) relève explicitement les six éléments suivants: le monopole de l'ordre; interdépendance et contrôle des émotions; justice sociale; culture des conflits (donc de la paix); participation démocratique; État de droit (cf. son schéma, p. 41, à l'annexe 2).

Tous ces éléments sont certes susceptibles de divers dérapages, mais résumés de manière pertinente, nous semble-t-il, le minimum qu'un État démocratique doit mettre en œuvre pour réduire les conflits et permettre un développement économique harmonieux et durable. Ce concept «d'hexagone civilisateur», bien que globalisant, a ceci de particulier: tous ses éléments constitutifs ne remplissent pas tout à fait les conditions des règles de jeu et de l'irréversibilité. En effet, le monopole de l'ordre peut se transformer très rapidement en un «État policier», de même qu'un État de droit peut s'avérer être celui dans lequel les juges nommés par l'autorité politique sont à la solde de celle-ci, la culture de conflit peut être annihilée par un manque de contrôle des émotions, qui, à cause d'intérêts divers amène par exemple les populations à se retrouver dans la situation de «majorité» versus «minorité» ou encore «d'autochtones» versus «allogènes». On peut tout de même retenir que la notion de «participation démocratique»

englobe la plupart des concepts qui ont été développés dans cette contribution, et qui sont relatifs aux phénomènes des jeux ou stratégies (coopératifs ou non coopératifs), à la forme de l'État (centralisé, décentralisé ou fédéral), au rôle de la bureaucratie et/ou des groupes d'intérêts dans la gestion de la politique économique. En résumé, il nous semble que ce concept peut être valablement utilisé dans l'analyse des conflits d'intérêts économiques.

Nous voudrions mentionner que d'autres approches de résolution de conflits sont suffisamment détaillées par Brousseau (1993), et sur lesquelles nous ne reviendrons pas ici.

Conclusion

Dans la présente contribution dont le principal objet était de cerner le phénomène de conflits, le concept des intérêts économiques sous la contrainte d'un monde interdépendant, il nous a été donné de constater que ce sont des notions difficiles à maîtriser. Toutefois, des efforts ont été déployés pour mettre en exergue certaines approches théoriques susceptibles de contribuer à une meilleure compréhension de ces phénomènes.

C'est ainsi qu'en analysant particulièrement les approches de la bureaucratie et des groupes d'intérêts, il a été possible peut-être de mieux appréhender la genèse, le processus et les conséquences éventuelles des conflits d'intérêts économiques, en insistant sur le rôle de l'État et en proposant quelques voies pour faire face à ces conséquences.

Les privatisations, notamment celles qui ont eu lieu au Cameroun, ont servi d'exemple pratique à cet effet. D'autres domaines auraient vraisemblablement mérité la même attention, mais le choix opéré nous semble tout à fait valable.

Ce qu'on peut retenir en définitive est le fait que le champ d'investigations reste suffisamment vaste pour véritablement dégager des solutions permanentes susceptibles d'aider à faire face aux conflits auxquels nous sommes confrontés tous les jours.

Annexe 1

Listes des entreprises soumises à la procédure de privatisation au Cameroun depuis juillet 1994 (mise à jour: fin 1997)

I. Entreprises du secteur de la production et des services

Groupe 1: Entreprises privatisées

1. Société de palmeraies de la ferme suisse et Société de raffinage du littoral (SPFS-SRL): cession d'actions de la SPFS par la SNI et fusion avec la SRL
2. Société des hévéas du Cameroun (HEVECAM)
3. Cameroon Shipping Lines (CAMSHIP)

Groupe 2: Entreprises en liquidation

1. Société d'étude pour le développement de l'Afrique (SEDA)-services
2. Société camerounaise de tourisme (SOCATOUR)
3. Société des transports urbains du Cameroun (SOTUC)
4. Office national pharmaceutique du Cameroun (ONAPHARM)

Groupe 3: Entreprises en cours de privatisation

1. Société camerounaise des tabacs (SCT)
2. Cameroon Development Corporation (CDC) – agro-industrie
3. Régie nationale des chemins de fer du Cameroun (REGIFERCAM)
4. CAMTAINER – transit
5. Cameroon Airlines (CAMAIR)
6. Société camerounaise des palmeraies (SOCAPALM)-agro-industrie: culture et transformation
7. Société de développement du coton (SODECOTON)- promotion, commercialisation et transformation du Coton.

II. Entreprises du secteur financier (extrait modifié de BEAC 1997:570)⁷

Groupe 1: Banques créatrices de monnaie (BCM) – banques restructurées

1. ABC - Amity Bank Cameroon

⁷ Cette rubrique est dénommée «Lexique des institutions financières de la zone BEAC», mais ici nous n'avons pas repris le groupe des «Institutions financières non bancaires (IFNB)». Il faut rappeler que la zone BEAC (Banque des États de l'Afrique centrale) couvre les pays suivants: Cameroun, Congo (Brazzaville), Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine, Tchad.

2. BICEC - Banque internationale du Cameroun pour l'épargne et le crédit (ancienne Banque internationale du commerce et de l'industrie Cameroun, BICIC)
3. CBC - Commercial Bank of Cameroon (Banque nouvellement créée par des nationaux camerounais)
4. CCEI - Caisse commune d'épargne et d'investissement (contrôlée par des nationaux)
5. CCP - Centre de chèques postaux
6. CITIBANK - (agrée et en cours d'installation)
7. SCB – CLC - Société commerciale de banque – Crédit lyonnais Cameroun
8. SCBC -Standard Chartered Bank Cameroon
9. SGBC - Société générale de banques au Cameroun

Groupe 2: Autres Institutions bancaires éligibles (AIBE)

1. CFC- Crédit foncier du Cameroun

Groupe 3: Autres Institutions bancaires non éligibles (AIBN)

1. CEP- Caisse d'épargne postale

Groupe 4: Institutions bancaires en liquidation (IBL)

1. BCCC - Bank of Credit and Commerce Cameroon
2. BCD - Banque camerounaise de développement
3. BIAOC - Banque internationale de l'Afrique occidentale-Cameroun
4. BICIC - Banque internationale du commerce et de l'industrie Cameroun
5. BMBC - Banque Méridien-BIAO Cameroun
6. CAC - Crédit agricole du Cameroun
7. CAMBANK - Cameroon Bank
8. FIB - First Investment Bank
9. IBAC - International Bank of Africa Cameroon
10. PARIBAS - Banque de Paris et des Pays-Bas
11. SCB - Société camerounaise de banque
12. SRC - Société de recouvrement des créances.

Annexe 2

Le «losange civilisateur» de Senghaas (1995)

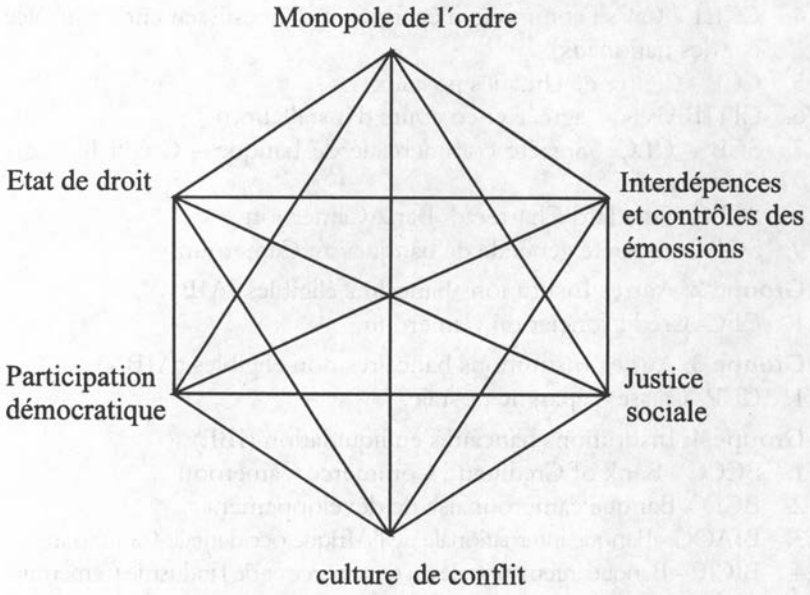


Fig. 1

Bibliographie

- Aberle, Gerd, 1980, *Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik*, Berlin, Köln, Mainz.
- Atkinson Anthony B. and Joseph E. Stiglitz, 1987, *Lectures on Public Economics*, Singapore.
- Bamberg Günter and Adolph G. Coenenberg, 1977, *Betriebswirtschaftliche entscheidungstheorie*, München.
- Banque mondiale, 1994, «L'ajustement en Afrique: les réformes, les résultats et le chemin à parcourir» Compte rendu de la conférence organisée par la Banque mondiale, Yaoundé.
- BEAD, 1997, *Étude et statistiques*, no. 239, août-septembre, p. 570.
- Bernanke, Ben S., 1983, «Irreversibility, Uncertainty, and Cyclical Investment», in *The Quarterly Journal of Economics*, vol. XCVIII, February, p. 85-106.
- Brousseau, Eric, 1993, «Les théories des contrats: une revue», in *Revue d'économie politique* 103 (1), janv.-fév., pp. 1-82.
- Buchanan James M., 1972, «Toward Analysis of Closed Behavioral Systems», in *Theory of Public Choice*, J.M. Buchanan et R.D. Tollison (éds.), University of Michigan Press, Michigan.
- Cameroun (Rép. du), 1994, «Déclaration de politique générale du gouvernement relative aux entreprises du secteur public et parapublic», Yaoundé, mai.
- Dichtl Erwin/Otmar Issing (éds.), 1987, *Vablens Großes Wirtschaftslexikon*, München.
- Ejangué Théodore K.E., Noubissié Ngankam, 1995, *Les privatisations au Cameroun: bilan et perspectives*, Fondation Friedrich Ebert, Yaoundé.
- Gintis, Herbert, 1993, «Repenser la politique économique à l'aide de la théorie de l'agence», in *Problèmes économiques*, no. 2314, 24 février, p. 8-14.
- Hilferding, R., 1979, *Le capital financier*, Paris.
- ISMP (sous la dir. de MJM Atangana Mebara), 1997, *La privatisation des monopoles de service public au Cameroun: évolution et enjeux*, Fondation Friedrich Ebert, Yaoundé, décembre.
- Krop, Pascal, 1994, *Le génocide franco-africain: faut-il juger les Mitterrand?* Paris.
- Le Messager*, 1998, «La Saga Bolloré: comment un Français recolonise l'Afrique», no. 782 du mercredi 1^{er} juillet, pp. 5-8.
- Morvan, Yves, 1991, «Fondements d'économie industrielle», (2^e édition), Paris.
- Nguiffo Louis T., Owona Etoundi N., 1988, *Répertoire des entreprises du secteur public et d'économie mixte*, Yaoundé.
- Nozick, R., 1974, *Anarchy, State and Utopia*, Oxford.
- Nuti Mario D., 1992, «Privatisation of Socialist Economies: General Issues», in *Privatisation in Eastern Europe*, Renner Institut, Friedrich Ebert Stiftung (eds.), Vienne, pp. 21-35.
- Péan, Pierre, 1983, *Affaires africaines*, Paris.
- Péan Pierre, 1988, *L'argent noir*, Paris.
- Pindyck, Robert S., 1991, «Irreversibility, Uncertainty and Investment», in *Journal of Economic Literature*, vol. XXIX (September), pp. 1110-1148.
- Rapport sur le développement dans le monde, 1997, «L'État dans un monde en mutation», Washington, DC.

- Senghaas, Dieter, 1995, «Hexagon-Variationen: Zivilisierte Konfliktbearbeitung trotz Fundamentalpolitisierung», in Norbert Ropers et Tobias Debiel (eds.), *Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten-und Gesellschaftswelt*, Bonn, p. 37-54.
- Urban, Laszlo, 1992, «Objectives, Methods and Problems of Privatisation», in *Privatisation in Eastern Europe*, Renner Institut Friedrich Ebert stiftung (eds.), Vienne, pp. 36-39.
- Verschave F.X., Boisgallais A.S., 1994, *L'aide publique au développement*, Paris.



Répartition personnelle des revenus, pauvreté et croissance économique en Côte d'Ivoire*

Lambert N'galadjo Bamba **

Abstract: This study explores the causality link between the state of income distribution and economic growth. The findings indicate that (i) an increase in poverty constitutes a brake in growth due to the weakening of the domestic market, while a reduction in poverty, through the increase in low incomes, allows an assured growth mostly by expanding domestic markets; (ii) the narrowing of inequalities encourages a potential growth due to the enlargement of domestic market by the circulation of new goods in society, whereas the increase in inequalities causes a potential growth provoked by the acquirement of new goods by the holders of surplus, and/or by exports. For this potential growth to become effective, the delays of maturation of new goods' markets should not be long. These findings are from empirical investigation drawn from Côte d'Ivoire.

Résumé: Cette étude explore le lien de causalité entre l'état de la répartition des revenus et la croissance économique. La relation établie indique que (i) l'aggravation de la pauvreté constitue un frein à la croissance dû au dépérissement du marché intérieur, tandis que la réduction de la pauvreté, par l'accroissement des bas revenus, autorise une croissance assurée mue par l'élargissement du marché intérieur, (ii) le resserrement des inégalités, de son côté, favorise une croissance potentielle fondée sur l'élargissement du marché intérieur par la diffusion des biens nouveaux dans le corps social, alors que l'accroissement des inégalités suscite une croissance potentielle provoquée par l'acquisition de biens nouveaux par les détenteurs de surplus, ou/et les exportations. Pour que cette croissance potentielle devienne effective, il ne faut pas que les délais de maturation des marchés des biens nouveaux soient longs. Tels sont quelques enseignements que l'application empirique du modèle théorique permet de tirer concernant la Côte d'Ivoire.

* L'auteur tient à remercier les référéés anonymes pour leur patience, les Professeurs Y. Bresson (Université Paris 12) et M. Koulibaly (Université de Cocody, Abidjan) pour leurs remarques pertinentes et encourageantes qui ont permis de finaliser cette recherche. Toutefois, toute erreur ou omission ne saurait engager leurs responsabilités.

** Maître de conférences, enseignant-chercheur UFRSEG et CIRES-CAPEC, Université de Cocody, Abidjan.

Introduction

Avant la décennie 1980, la Côte d'Ivoire était, très souvent, présentée comme une réussite en matière de développement, en raison de la longue période de forte croissance qu'elle a connue (plus de 7% de taux de croissance en moyenne par an en termes réels durant la période 1960-1980) et qui lui avait permis de se hisser au troisième rang des pays d'Afrique au Sud du Sahara. Cette forte croissance fut essentiellement le résultat d'une politique qui a consisté à développer des plantations de café et de cacao, à exploiter les produits de la forêt, et grâce au surplus prélevé par la Caisse de stabilisation et de soutien des prix des produits agricoles (CSSPPA), à financer les investissements nécessaires au développement. Ce fut donc une croissance dont le moteur était l'agriculture d'exportation.

Toutefois, la croissance agricole est passée de 10% par an entre 1950 et 1964 (parallèle à la croissance globale de l'économie) à 2% entre 1972 et 1978, et plusieurs travaux (Bamba *et al.* 1992)¹ indiquent qu'à partir de la fin des années 1970, c'est la dépense publique qui a servi de moteur à la croissance ivoirienne, en particulier les dépenses d'investissement qui sont passés de 10% du PIB pour la période 1965-70 à 15% en 1975 et à 23% en 1978. La Côte d'Ivoire a fait confiance aux mécanismes keynésiens de relance de la croissance: «des dépenses sur fonds d'emprunt peuvent, même lorsqu'elles sont inutiles, enrichir la communauté». Dès lors, la règle de l'équilibre budgétaire n'a plus été rigoureusement suivie. Quand les dépenses privées se révélaient insuffisantes, les dépenses publiques prenaient le relais, au-delà même du montant des recettes fiscales.

Cette politique a fini par entraîner des déséquilibres insupportables des finances publiques, en raison de la combinaison, au début des années 1980, d'un certain nombre de facteurs défavorables: alors que l'État avait contracté de lourds engagements financiers suite à une amélioration de plus de 70% des termes de l'échange entre 1975 et 1977, les prix internationaux du café et du cacao ont chuté à partir de 1978, le second choc pétrolier est intervenu en 1979, le taux de change du dollar contre le franc s'est emballé en 1980, suivi d'une hausse des taux d'intérêt. La Côte d'Ivoire n'a pas eu d'autre choix que de s'engager, à partir de

¹ Cf. par exemple, Bamba *et al.* (1992) où beaucoup de ces travaux sont référencés.

1981, dans une série de Programmes de stabilisation et d'ajustement structurel.

La Côte d'Ivoire a bénéficié dans ce cadre, entre 1981 et 1993, de 9 prêts d'ajustement sans réussir à relancer l'activité économique. En effet, en termes constants, la valeur du PIB de 1993 était inférieure à celle de 1981. Cette évolution défavorable du PIB, combinée avec une croissance annuelle de 3,8% de la population, explique bien pourquoi le PNB par habitant est passé de plus de 1180 dollars en 1980 à 680 dollars en 1993. La Côte d'Ivoire, qui occupait à la fin des années 1970 le premier rang des pays africains non producteurs de pétrole, est reléguée depuis au rang de PMA et se contente d'être désormais éligible aux prêts IDA. Dans ces conditions, le nombre de pauvres est passé de 11% de la population en 1985 à 31,3% en 1993.

Toutefois, l'économie ivoirienne a renoué avec la croissance, à la suite de la dévaluation du FCFA de janvier 1994. En effet, dès 1994, la croissance du PIB est redevenue positive en s'établissant en termes réels à 2,1%, contre -0,4% en 1993. La croissance s'est par la suite accélérée pour s'établir autour de 6,5%, en moyenne annuelle, sur la période 1995-1998. Cette reprise a été le fruit de l'effet combiné d'un regain de compétitivité lié à la dévaluation, au raffermissement des cours des principaux produits exportés, et à la mise en œuvre de réformes structurelles appropriées appuyées par la communauté internationale, notamment les institutions de Bretton Woods, la BAD et la France. La croissance était donc revenue entre 1994 et 1998 mais la pauvreté n'a pas, pour autant, reculé, puisqu'on est passé de 31,3% de pauvres en 1993 à 36,8% en 1995, puis à 33,6% en 1998.

À partir du second semestre de 1998 de nombreuses difficultés viennent compliquer les choses. Les problèmes de gouvernance, les incertitudes politiques et les troubles sociaux conjugués à certains facteurs exogènes comme les contrecoups de la crise asiatique, la détérioration des termes de l'échange, la hausse des cours de pétrole, la baisse des investissements et l'arrêt des financements extérieurs en raison de la suspension de l'appui des bailleurs de fonds, ont ainsi porté un sérieux préjudice à la situation économique du pays. Les progrès accomplis pendant la période 1994-1998 seront compromis dès 1999 avec le ralentissement de la croissance qui chute à 1,6%, prélude à la récession qui s'installe, de nouveau, dès 2000, avec une contraction du

PIB de -2,3%, puis d'environ -1% en 2001. Comme dans le même temps la population a continué de progresser au rythme de 3,3% par an, on estime à environ 6% la baisse du revenu par tête depuis 1999, accentuant ainsi l'incidence de la pauvreté dans le pays.

Le cas ivoirien est ainsi fortement en déphasage avec les postulats qui consistent à poser la croissance comme indispensable à la lutte contre la pauvreté, et l'ajustement structurel comme préalable à la croissance. Si une croissance négative accentue la pauvreté, en revanche, il n'est pas certain qu'une croissance positive, même forte, suffira à réduire la pauvreté, encore moins à assurer l'équité. Il n'est même pas certain que la croissance sera une condition nécessaire, indispensable. Aussi, devant l'aggravation de la pauvreté en Afrique, la Banque mondiale rappelait-elle déjà en 1996 l'urgence d'une lutte organisée pour éradiquer la pauvreté en Afrique noire et prônait la mise en œuvre de politiques ciblées²:

Le meilleur moyen de combattre avec succès la pauvreté en Afrique consiste à l'évidence à obtenir et à maintenir des taux élevés de croissance. Cela étant, une forte croissance globale ne peut en elle-même suffire à réduire la pauvreté. Il faut aussi que, par son profil, la croissance apporte aux pauvres les avantages directs (accroissement du nombre d'emplois et des revenus) ou indirects (amélioration des services sociaux) (Banque mondiale 1996).

L'analyse qui est à la base de cette proposition suggère que, avec des taux de croissance du PIB en moyenne situés autour de 3,8% par an, l'Afrique noire devrait attendre, compte tenu de l'évolution de sa population, au moins un demi-siècle pour que la pauvreté puisse significativement reculer avec le doublement des revenus globaux. Comment faire donc pour que, à long terme, la pauvreté ne finisse pas par brimer la croissance et maintenir l'économie dans la trappe à pauvreté? Comment faire pour qu'une économie obtienne, avec de fortes proportions initiales de pauvres, des taux de croissance du PIB élevés, et surtout, comment faire pour les maintenir de façon durable?

Ces questions sont d'autant plus préoccupantes que même si de tels résultats étaient obtenus, la vision la mieux établie sur les liens entre la croissance économique et la répartition des revenus est celle de Kuznets (1955) qui a postulé que la croissance (en partant des bas niveaux de

² Banque mondiale, «Faire reculer la pauvreté en Afrique subsaharienne», octobre 1996.

revenus associés à la prédominance des sociétés agraires) conduirait, en premier lieu, à une augmentation de l'inégalité dans la répartition des revenus, puis en second lieu seulement, à une diminution de l'inégalité des revenus. Cette dynamique est illustrée, graphiquement, par la célèbre courbe en «U» renversée de Kuznets. Cette thèse est, aujourd'hui, contestée et cède le pas à celle selon laquelle l'accélération du taux de croissance est favorable à la réduction de la pauvreté. Toutefois, deux nouveaux faits stylisés émergent de la littérature: (i) l'inégalité limite l'impact de la croissance sur la réduction de la pauvreté, et (ii) l'inégalité réduit le potentiel de croissance future de l'économie. Aussi, l'équité apparaît-elle comme étant favorable à la lutte contre la pauvreté, d'une part, et à la croissance économique, de l'autre.

Dans ces conditions, le concept de développement durable trouve toute sa pertinence ici puisqu'il pose la question de savoir si les modes de vie actuels sont acceptables et si un motif quelconque justifie de les transmettre aux générations à venir? Dans la mesure où l'équité entre les générations doit aller de pair avec l'équité au sein d'une même génération, il est évident que les modes de développement qui perpétuent les inégalités de toute sorte ne peuvent être conservés et ne méritent pas de l'être. Une redistribution des ressources au profit des pauvres, destinée à améliorer leur santé, leur éducation et leur nutrition, n'a pas comme unique intérêt d'accroître leurs chances de mener une vie plus épanouissante. Elle exerce aussi une influence durable sur l'avenir en augmentant leur capital humain et, par delà, le développement humain (UNDP 1999).

Ainsi, une hausse générale du niveau d'éducation augmente la productivité et la capacité d'accroître les revenus aujourd'hui et demain. Dans la mesure où l'accumulation du capital humain permet le remplacement de certaines ressources non renouvelables, il faut considérer que le développement humain contribue fortement à la durabilité. La plupart des pays ont, aujourd'hui, le moyen de faire accéder leurs ressortissants à un niveau de développement humain décent en satisfaisant — au minimum — leurs besoins essentiels. En effet, pour garantir ce niveau minimum, il faudrait redéployer leurs priorités de développement dans le cadre des politiques publiques. L'initiative de Copenhague ou initiative 20-20 pourrait permettre à tous les pays d'atteindre leurs objectifs essentiels en matière de développement

humain. Cette initiative consiste à affecter, pour les pays au moins 20% de leur budget, et pour les donateurs au moins 20% de l'aide, aux priorités du développement humain (éducation et santé primaires, accès à l'eau potable et assainissement).

Ainsi, les questions de la pauvreté et de l'équité sociale se trouvent-elles au cœur de ce nouveau paradigme du développement économique (Bresson 2001) que prône le concept de développement humain durable et débouchent naturellement sur la question de l'efficacité des instruments et outils de régulation économique et sociale. Au regard de ces préoccupations, qu'en est-il de la situation de la Côte d'Ivoire?

L'objectif général de la présente étude est d'analyser les interactions entre l'état de la répartition personnelle des revenus (ou l'équité), celui de la pauvreté et les capacités de croissance économique d'une petite économie ouverte comme celle de la Côte d'Ivoire. Plus spécifiquement, cette étude propose une explication des possibilités de croissance économique fondée sur la dynamique de la répartition personnelle des revenus. Elle utilise pour ce faire un modèle de croissance économique suscitée par la demande et qui permet de discuter des potentialités de croissance de la Côte d'Ivoire, compte tenu de l'état de la répartition des revenus.

La suite de l'étude est organisée comme suit: les évidences théoriques et empiriques du lien entre état de la répartition des revenus et croissance économique sont exposées dans la section 2; la section 3 présente le modèle théorique de croissance et, enfin, la section 4 permet de tirer les enseignements de son application empirique à la Côte d'Ivoire.

Le lien croissance-répartition des revenus: évidences théoriques et empiriques

Durant les années 1970 et 1980, les économistes considéraient l'inégalité comme un produit ou le résultat d'une certaine répartition des revenus, d'une part, et des prix déterminés sur plusieurs marchés, d'autre part. Il n'en a pas toujours été ainsi. La répartition des revenus a été une question centrale et de première importance dans la pensée des économistes classiques tels que David Ricardo et Karl Max. Plus tard, l'élaboration des théories de la croissance dans les années 1950 a fait jouer un rôle crucial à la répartition des revenus.

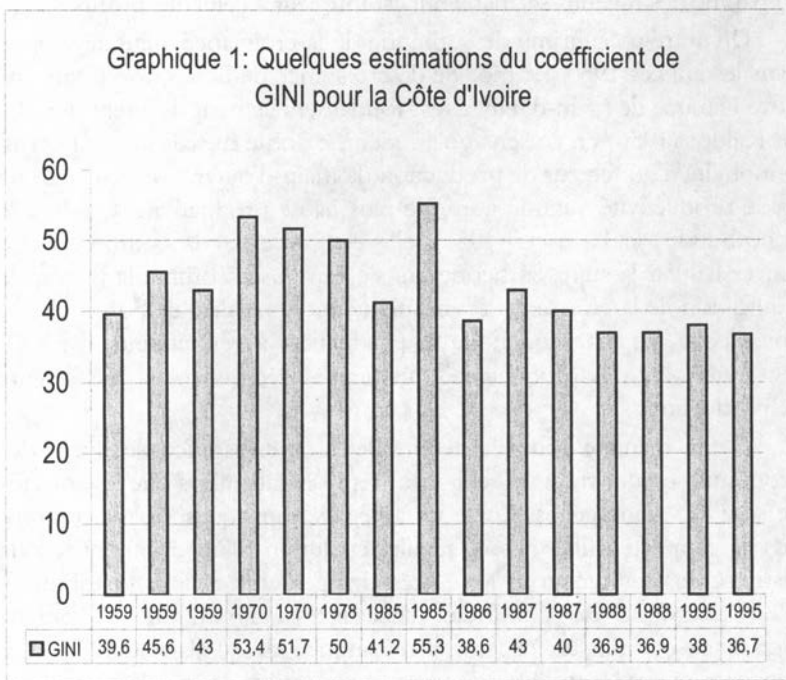
Dans les modèles de Kaldor (1956), le ratio capital/travail encore appelé intensité capitalistique ($k = K/L$) est conduit à son état d'équilibre stable par les taux d'épargne différents des capitalistes et des ouvriers, et donc la répartition fonctionnelle des revenus. Le mécanisme explicatif est le suivant: lorsque k augmente au-dessus de son niveau d'équilibre, k^* , le ratio salaires/profit (W/P) augmente aussi, avec le taux d'épargne des revenus salariaux qui est inférieur à celui des profits.

Un autre mécanisme de la théorie de la croissance a été développé dans les années 1950. Le modèle de croissance de Lewis, fondé sur une offre illimitée de main-d'œuvre, est fondamentalement différent de celui de Kaldor (1956) en ce sens qu'il retient, comme mécanisme explicatif, la mobilité d'un facteur de production (la main-d'œuvre) d'un secteur de basse productivité vers un autre de plus haute productivité. Quant à la contribution de Kuznets (1955), elle est basée sur la courbe en «U» renversée. Par la suite, la théorie qui s'est imposée comme la principale explication de la croissance économique, est le modèle de Solow (1956) qui repose sur une fonction de production à rendements d'échelle constants avec des productivités marginales décroissantes des facteurs de production.

D'une manière générale, les modèles de croissance décrivent des économies comportant un seul agent représentatif alors que les sociétés ne sont pas homogènes. Aussi, les agrégats statistiques de la croissance ne se rapportent-ils qu'à la seule évolution d'un moment de la distribution, ignorant tous les autres changements dans la distribution. C'est pourquoi, de nombreux spécialistes aujourd'hui étudient la croissance comme un processus dynamique de la distribution, en se concentrant sur les modifications de la répartition des revenus dans son ensemble, plutôt que sur celle de sa seule moyenne.

Cette nouvelle perspective de l'analyse de la croissance n'est pas pour rejeter l'idée que le taux de croissance de la moyenne est important. Cependant, en considérant la croissance économique comme un processus de la dynamique de la répartition des revenus, il est possible de s'intéresser, outre à la moyenne, mais aussi à plusieurs autres aspects du phénomène tels que l'inégalité et la mobilité inter distributionnelle, qui peuvent se révéler d'un grand intérêt pour le bien-être des populations. Ces évidences théoriques sont-elles observables dans une économie comme celle de la Côte d'Ivoire?

Le tableau 1 ci-après regroupe différentes valeurs du coefficient de Gini, indicateur de l'inégalité de la répartition des revenus, calculées par différents auteurs et à différentes dates pour la Côte d'Ivoire. Une première représentation (graphique 1) que l'on en tire semble indiquer qu'entre 1959 et 1995, l'inégalité est allée grandissante jusqu'en 1985, pour chuter ensuite, comme pour dessiner le «U» renversé de Kuznets.



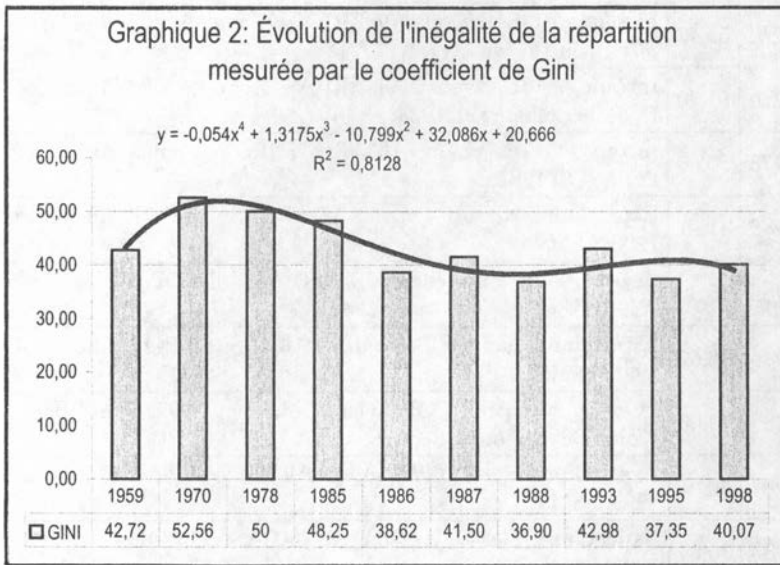
Une telle conclusion apparaît hâtive lorsque l'on ramène les différentes estimations par année du coefficient de Gini à une moyenne arithmétique simple et, partant, à une seule observation par an. La représentation (graphique 2) qui en découle, en particulier la courbe de tendance estimée, montre que sur l'ensemble de la période, l'inégalité de la répartition des revenus a augmenté durant les années 1960, elle a baissé pendant les années 1970 et ce jusqu'au milieu des années 1980, puis elle est remontée jusqu'en 1993. Elle baisse ensuite rapidement jusqu'en 1995 et remonte déjà en 1998. Il apparaît plutôt une variation cyclique ou, tout au moins en dents de scie, de l'inégalité.

Tableau 1: Séries et sources d'estimation du coefficient de Gini de la Côte d'Ivoire

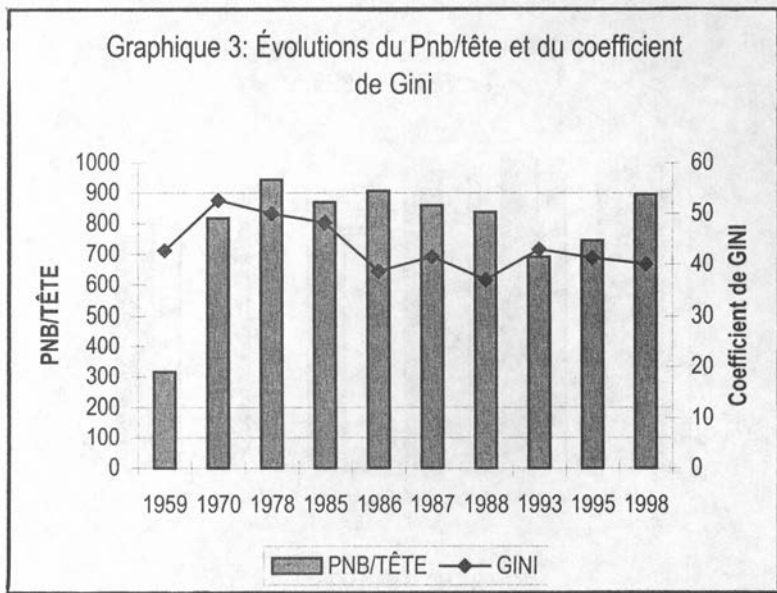
Year	Gini	Series and Sources
1959	39,60	Income, .. OF Person: All AREAS: All POP: Cromwell 1977: Adelman and Morris 1972
1959	45,56	Income, .. OF Person: All AREAS: All POP: Jain 1975: .
1959	43,00	Income, Gross OF Person: All AREAS: All POP: Paukert 1973: .
1970	53,42	Income, .. OF Person: All AREAS: Econ. Active Population POP: Jain 1975: .
1970	51,70	Income, .. OF Person: All AREAS: Econ. Active Population POP: Lecaillon et al. 1984: .
1978	50,00	Income, .. OF Person: All AREAS: Econ. Active Population POP: ILO 1982: .
1985	41,21	Expenditure, Net OF Person: All AREAS: All POP: Chen <i>et al.</i> 1995: LSMS
1985	55,30	Income, .. OF Household: All AREAS: All POP: Fields 1989: WDR 1986
1986	38,62	Expenditure, Net OF Person: All AREAS: All POP: Chen <i>et al.</i> 1995: LSMS
1987	43,00	. OF .: . AREAS: . POP: Baer & Maloney 1997: World Bank, World Development Report
1987	40,01	Expenditure, Net OF Person: All AREAS: All POP: Chen et al. 1995: LSMS
1988	36,89	Expenditure, Net OF Person: All AREAS: All POP: Chen et al. 1995: LSMS
1988	36,90	Expenditure OF Household per capita: All AREAS: All POP: World Bank, World Development Indicators 1999.
1995	38,00	Expenditure, Net OF Person: All AREAS: All POP: World Bank, Africa Department.
1995	36,70	Expenditure OF Household per capita: All AREAS: All POP: World Bank, World Development Indicators 2000.

Source: UNDP, *Sustainable Human Development and The United Nations University*, World Institute for Development Economics Research (WIDER) «World Income Inequality Database», v1.0, 12 September 2000.

Il importe, surtout ici, de pouvoir mettre en relation ces variations de l'inégalité des revenus avec celle de la croissance économique. Le graphique 3 ci-dessous permet ainsi de visualiser simultanément les évolutions du PNB par tête et celles du coefficient de Gini. Il indique tout aussi clairement qu'il n'y aurait pas d'évolution parallèle entre les inégalités et la croissance économique, du moins en Côte d'Ivoire. En d'autres termes, il n'y aurait pas de lien systématique entre croissance économique et répartition des revenus.

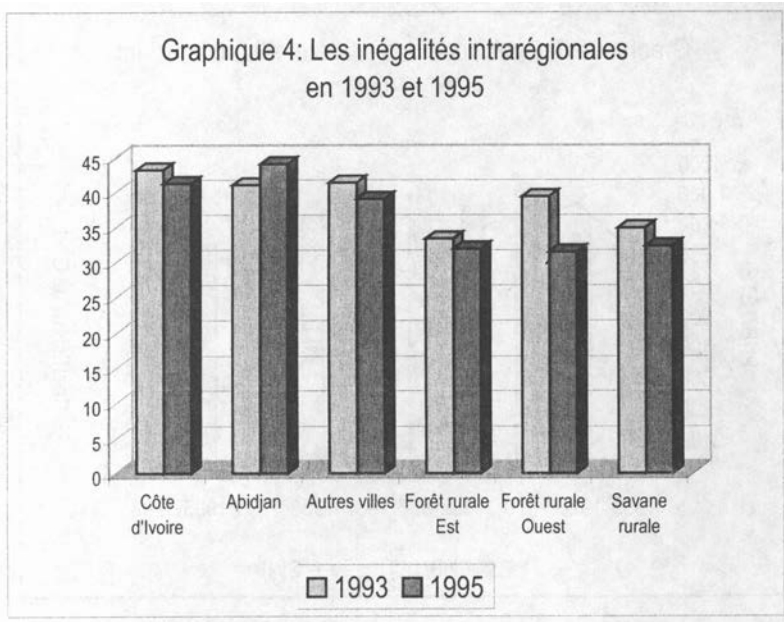


Un dernier aspect de la question à discuter ici concerne l'inégalité intra régionale. Là aussi, l'illustration du graphique 4 est assez parlante. Elle concerne les années 1993 et 1995 et distingue cinq entités régionales (Abidjan, Autres villes, Forêt rurale Ouest, Forêt rurale Est, et enfin, Savane rurale) que l'on peut comparer à la situation de l'ensemble de la Côte d'Ivoire.



En 1993, l'inégalité des revenus mesurée par le coefficient de Gini, est plus forte au plan national (43.27%) que dans les régions prises individuellement. Cette inégalité est nettement plus faible en Forêt rurale Est (33.41%) et en Savane rurale (34.91%). En Forêt rurale Ouest, l'inégalité est presque aussi forte qu'à Abidjan (39.31% et 41.07% respectivement), mais les Autres villes apparaissent comme les endroits les plus inégalitaires (41.42%) en 1993.

En 1995, l'inégalité des revenus baisse au niveau national par rapport à 1993. Abidjan devient l'endroit le plus inégalitaire (44.1%), bien plus qu'au plan national (41.28%). Les Autres villes tiennent la troisième place (39.03%) devant la zone de Savane rurale (32.91%) qui devient plus inégalitaire qu'en 1993. Les zones forestières de l'Ouest (31.99%) et de l'Est (31.52%) se suivent de près et deviennent les plus égalitaires, aussi bien par rapport à leurs situations respectives de 1993 que par rapport aux autres régions.



Source: Bamba (2001), Tableau 1, page 59.

Ces résultats empiriques méritent d'être interprétés à la lumière des avancées de l'analyse économique sur la question. On rappelle, pour commencer, que le fondement empirique de la courbe de Kuznets vient d'une analyse de ce dernier portant sur des observations des indicateurs de l'inégalité de l'Angleterre, de l'Allemagne et des États-Unis. Ces observations avaient montré que l'inégalité baissait effectivement après avoir augmenté dans un premier temps. La justification économique de ce phénomène était supposée être le transfert de main-d'œuvre des secteurs à faible productivité (inégalité basse) vers ceux à forte productivité (inégalité moyenne), à la suite des travaux de Lewis (1954).

Cette explication reste valable tant que l'inégalité entre les secteurs est substantiellement plus grande que celle à l'intérieur des secteurs eux-mêmes. Sur la base des informations beaucoup plus abondantes et disponibles aujourd'hui, les recherches empiriques, semble-t-il, ne peuvent plus fournir la preuve de l'hypothèse de Kuznets. Et même si l'on considère la version modifiée de celle-ci qui postule que les périodes

de croissance forte tendent à favoriser une plus grande inégalité, relativement au niveau initial des revenus, les travaux empiriques indiquent encore qu'il n'y aurait pas de rapport systématique entre croissance et changement dans l'inégalité globale (Deininger et Squire, 1996a et 1996b).

Cependant, plus récemment, il est apparu que les réformes économiques dans les économies en transition d'Europe de l'Est et d'Asie centrale ont pu changer la nature de ce résultat empirique (Milanovic 1994 et 1999). En utilisant les données d'un échantillon de 67 économies en transition et en développement, sur la période 1981-1994, Ravallion et Chen (1997) ont trouvé une corrélation négative significative entre la croissance économique et les variations de l'inégalité. En d'autres termes, l'échantillon montre que la croissance réduit l'inégalité plus qu'elle ne contribue à l'augmenter.

Ces différents types de résultats obtenus ont amené la plupart des économistes à adopter une vue plus sceptique à propos des liens systématiques de causalité existant entre croissance économique (une augmentation de la moyenne d'une distribution) et l'inégalité (les modifications de la dispersion de la distribution)³. Le scepticisme persiste lorsqu'on s'intéresse aussi bien aux liens entre les niveaux qu'entre les rythmes de variation. Les opinions récentes semblent donc rejeter l'hypothèse de Kuznets. Mais, il convient de rappeler que l'on ne doit pas confondre l'inégalité et la pauvreté. La croissance économique, en déplaçant la fonction de distribution vers la droite, contribue à réduire la pauvreté. En d'autres termes, la thèse conventionnelle serait que l'accélération du taux de croissance est favorable à la réduction de la pauvreté⁴. Toutefois, les deux nouveaux faits stylisés importants mis en exergue par Vendermoorte (2001) à savoir: (i) réduit le potentiel de la croissance sur la réduction de la pauvreté; et, (ii) l'inégalité réduit le potentiel de croissance future de l'économie, méritent d'être explorés. En d'autres termes, l'équité est-elle favorable à la lutte contre la pauvreté et cette présomption est-elle modélisable?

³ Aghion et Garcia (1999), Banerjee et Esther (2000), Barro (2000), Bénabou (1999), Bresson (2001 et 2000b), Deininger et Squire (1998), Kakwani (2000), Kanbur (2001), Keefer et Knack (2000), Temple (1999) ou encore Zweimüller (2000), entre autres.

⁴ C'est dans cet esprit que Kakwani (1993) a construit son modèle pour évaluer l'impact de la croissance comme moyen de réduction de la pauvreté en Côte d'Ivoire.

Un modèle de croissance économique fondée sur la RPR

On suppose ici, d'abord, que le système productif décrit l'ensemble des moyens combinés qui concourent à l'obtention périodique, mais continue de la masse totale des ressources. Ensuite, que l'état de la répartition des ressources obéit à un consensus social dont les règles principales ignorent les parts relatives des contributeurs aux quantités produites⁵. Enfin, que les aspirations à la promotion sociale et les obstacles que les privilégiés leur opposent, induisent une dynamique sociale propre qui engendre une asymétrie croissante dans la répartition des ressources. Il en résulte alors une tendance inéluctable à l'accroissement des inégalités, et ceci quel que soit le mode d'obtention des ressources.

L'évolution économique et sociale se fonde donc sur la confrontation des comportements suscités par l'inégalité. Cette confrontation revêt l'allure d'une contestation de la hiérarchie admise. Elle est d'abord individuelle, émanant d'individus aptes à la mener et appartenant aux catégories de non-privilegiés, qui cherchent à obtenir des ressources garanties, puis en cas de succès, le pouvoir ou une parcelle de celui-ci qui suffit à préserver les avantages acquis. Cette dynamique faite de confrontations et de contestations laisse sa trace sous la forme de capital-temps (approprié collectivement ou/et individuellement) dont la répartition personnelle des revenus est un reflet exact (Bresson 1977 et 1981).

L'économiste présente la naissance et la diffusion des biens et services comme le fruit de deux types de contraintes: (i) la contrainte budgétaire qui limite ou permet la demande de consommation, et (ii) les contraintes techniques de production qui déterminent l'offre à un prix minimal. À cela, il faut ajouter que, si la détention de revenus excédentaires est nécessaire dans une économie monétarisée pour soutenir une demande nouvelle, elle ne constitue pas une condition suffisante, ni même primordiale. En effet, avant de prendre sa décision, puis de passer à l'acte de consommation, l'acheteur potentiel supporte un coût d'information, sinon de recherches, qui peut être exprimé en unité de temps. La théorie du consommateur élaborée par Becker (1965) et Lancaster (1966) rend bien compte de ces situations.

⁵ Autrement dit, les facteurs ne sont pas rémunérés à leur productivité marginale.

Les offres de nouveaux biens et services sont, elles-mêmes, réductibles à deux types d'offre: (i) celle des biens qui meublent du temps disponible⁶, et (ii) celle des biens qui libèrent du temps disponible. Les premiers se surajoutent à la collection de biens qu'un individu consomme habituellement ou, viennent en complément d'un autre bien, en s'y superposant en termes de temps. Les seconds libèrent du temps en se substituant à un autre bien ou à une activité qui exigeait plus de temps, socialement ou personnellement contraint. De la sorte, les biens nouveaux sont un moyen de se différencier ou d'imiter les niveaux hiérarchiques supérieurs comme signe de promotion⁷.

Considérons alors, pour simplifier, une économie ramenée à deux biens: le bien 1 fait partie du noyau commun de consommation, sa dépense épuise la totalité des ressources (km) du plus pauvre mais intégré⁸. Le bien 2 est un bien nouveau auquel seuls peuvent accéder les

⁶ On suppose que tous les individus de la communauté vivent le même temps physique, la journée de 24 h, par exemple. Ils partagent cette unité de temps physique en deux fractions complémentaires: la première, le temps libre, n'est pas prédestinée à une affectation précise et constitue donc du temps disponible; la seconde, le temps contraint, est affectée à l'obtention et à l'usage des biens et services. Ce temps contraint lui-même se décompose en temps personnellement contraint (le temps de se nourrir, de dormir, etc.) et en temps socialement contraint (meublé par une création et/ou une destruction de ressources économiques appartenant au fond social de la communauté). Le partage primaire (temps libre, temps socialement contraint) est le reflet d'un double besoin individuel: désir de différenciation sociale et besoin d'intégration sociale, respectivement.

⁷ On se réfère ici à l'effet de démonstration des consommations: les biens ne sont pas consommés seulement pour eux-mêmes; ils sont largement signe, symbole. Cette idée a été notamment développée au début du siècle par T. Veblen, *Theory of the Leisure Class (1899)* [*Théorie de la classe de loisir* (trad. française), Gallimard, Paris, 1970]. On la retrouve développée en France par le sociologue français J. Baudrillard dans de nombreux ouvrages, notamment: *Pour une critique de l'économie politique du signe*, Gallimard, 1972; mais, c'est surtout J. Duesenberry, *Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior*, Harvard University Press, 1944, qui l'utilise de façon explicite pour construire sa théorie de la consommation.

⁸ Cette ressource (km), allouée au pauvre, est obtenue par le produit des ressources moyennes par tête (m) et d'un étalon-temps (k), moyenne harmonique des temps socialement contraints de chaque individu de la communauté (Bresson 1994). Cette expression vient de la fonction de Répartition personnelle des revenus de Bresson

$$(1981) \text{ selon laquelle, } R_x = \frac{km}{1-x} = km + \frac{xkm}{1-x}, \text{ où } x \text{ est le temps libre de l'individu}$$

X. Ainsi, pour un individu qui a un temps libre nul ($x = 0$), $R_x = km$, qui représente le revenu du plus pauvre mais intégré (au sens où il est économiquement reconnu de

détenteurs de surplus. L'inégalité va alors constituer le fondement des possibilités de croissance économique ainsi qu'on peut le démontrer.

Connaissant le surplus moyen⁹ S , caractéristique de l'inégalité, on peut imaginer la population totale ramenée à deux individus: le pauvre X , dont le revenu périodique est $R_x = km$, tout entier affecté au bien 1, et l'individu Y , dont le revenu est $R_y = R_x + S$. Le noyau de consommation de ce dernier comporte, par rapport à X , une partie différenciée remplie de bien 2, qui représente une dépense cS et n'épuise pas pour autant la totalité du surplus. Le coefficient (c) est la propension à consommer le surplus. Cette propension dépend du comportement des plus favorisés, mais aussi de l'offre de nouveaux biens et services qui leur est faite.

Dans cette économie, l'offre émane d'entreprises ou d'individus qui cherchent ainsi, soit à améliorer leurs positions relatives dans la hiérarchie, soit à protéger leurs positions dominantes. Leurs objectifs sont atteints lorsque, par imitation, le bien nouveau s'insère, progressivement en redescendant la hiérarchie des revenus, dans tous les noyaux de consommation, sa diffusion dans le corps social devenant complète, son marché large et stable, jusqu'à ce qu'un bien concurrent vienne l'exclure du noyau commun de consommation.

Si le revenu du pauvre ($R_x = km$) croît au taux ρ , le temps T au bout duquel l'individu X pourra intégrer dans son noyau de consommation la partie cS dont Y profite sera:

$$R_x e^{-\rho T} = R_x + cS \Rightarrow \rho T = \log \frac{R_x + cS}{R_x} = \log \left(1 + \frac{cS}{R_x} \right). \text{ Soit,}$$

$$T = \frac{\log \left(1 + c \frac{S}{R_x} \right)}{\rho} = \frac{\log \left(1 + c \frac{S}{km} \right)}{\rho} = \frac{\log(1 + cs)}{\rho}. \quad (1)$$

par sa dotation en ressources) et correspond donc au seuil de pauvreté (Bamba 2001) ou à un revenu d'existence (Bresson 2000) ou encore la rente du capital humain et matériel (Bresson 2001) qu'il faudrait allouer à chaque individu de la communauté pour qu'il puisse parler le langage des biens et services médiatisés par la monnaie (Bamba 1987).

⁹ On définit aussi le surplus moyen (S) c'est-à-dire l'écart entre le revenu moyen (m) et le seuil de pauvreté (km) comme un indicateur d'inégalité additivement invariant. On peut l'exprimer en termes de taux soit: $S/km = s$, le taux de surplus moyen qui indique combien de fois le revenu moyen contient-il, en plus, le seuil de pauvreté.

T représente le temps de diffusion intégral des biens nouveaux dans le corps social, temps au bout duquel le cycle vital des biens arrive à maturité¹⁰. Moins la valeur de T est élevée, plus le corps social est avide de biens; il exige du système productif une création incessante de produits nouveaux susceptibles d'intéresser les détenteurs de surplus, et nécessaire pour que les classes hiérarchisées se différencient à travers leurs comportements de consommation. Mais, simultanément, plus le temps de diffusion est faible, plus l'attente d'un plein rendement des investissements est courte, et favorise les tentatives d'introduction de biens nouveaux¹¹. Au contraire, lorsque le temps de diffusion est long, la population de biens ne se renouvelle que très lentement, la différenciation des comportements de consommation est très accusée. L'existence de surplus peut créer des opportunités, mais celles-ci ne peuvent être exploitées que par des entreprises ou des individus capables d'attendre longtemps, avec l'extension du marché, la réalisation de leurs objectifs.

Le temps de diffusion est ainsi une caractéristique fondamentale de la vie économique: il annonce, en s'abaissant, les possibilités accrues de croissance de la production par un incessant renouvellement des biens et services; lorsqu'il s'élève, il préfigure un véritable ralentissement de l'activité économique. Il apparaît à l'évidence que, tout étant identique par ailleurs, plus l'inégalité (s) est forte, plus le temps de diffusion est élevé. Ainsi, une répartition trop inégalitaire des revenus peut contraindre, voire interdire la croissance économique.

¹⁰ On se réfère ici à la phase de maturité du cycle des produits de Vernon (1966).

¹¹ T peut être négatif, en particulier lorsque le taux de croissance des bas revenus (p) est négatif. Dans ce cas, T indique depuis quand les biens de différenciation d'aujourd'hui auraient dû appartenir au noyau commun de consommation de la société, d'un côté, et assurer le plein rendement des investissements des producteurs, de l'autre.

Cependant, pour une répartition des revenus donnée, si tous les revenus croissent au même taux et si l'on suppose que la propension à consommer (c) est stable, la valeur de T est fonction de k et de son taux de croissance. En effet, de l'expression (1) l'on tire¹²:

$$T = \frac{\log[1 + c(k^{-1} - 1)]}{\frac{dk}{k} + \frac{dm}{m}} \quad (2)$$

Le temps de diffusion dépend de la valeur de l'étalon-temps k . Plus faible est la valeur de k (ce qui signifie par ailleurs une forte asymétrie dans la distribution des revenus), plus long est le temps de diffusion du bien nouveau dans le corps social. De plus, la réduction de l'étalon-temps ($dk/k < 0$), synonyme de réalisation de gains de productivité (Bamba 1987), exige un accroissement plus que proportionnel des ressources moyennes par tête pour que le temps de diffusion des biens nouveaux soit réduit.

Ce constat théorique permet de reformuler, de la façon suivante, l'argumentaire du fondement théorique de l'hypothèse de la courbe en «U» renversé de Kuznets:

le processus de croissance nécessite, au départ, un étalon-temps (k) élevé et donc une faible inégalité qui va en s'accroissant, pour décroître, dans un second temps, si les ressources moyennes par tête croissent en compensant plus que proportionnellement les gains de productivité.

L'accroissement plus que proportionnel des ressources moyennes par tête, par rapport aux gains de productivité, interviendra lorsque, comme le souligne Lewis, le surplus de main-d'œuvre sera épuisé. Le temps de diffusion joue donc un rôle central dans l'explication de la dynamique économique. Chaque période (chaque année, en admettant l'annualité de la distribution des revenus) la croissance moyenne de la production des biens, réalisable par individu, dépend de deux facteurs:

- i) l'accroissement dû à la diffusion dans le corps social (des biens existants) que l'on peut exprimer par cS/T , pour un temps de diffusion T et une insertion supposée linéaire et régulière;

¹² On sait que $S = m - km$ et $R_X = km$ puisque $x = 0$ pour le pauvre; il en résulte que $(cS/R_X) = c(m - km)/km$, soit encore, $c(1-k)/k = c(k^{-1} - 1)$ et ρ le taux de croissance du seuil de pauvreté est $dR_X/R_X = dk/k + dm/m$.

- ii) l'accroissement de la production dû à l'introduction d'un bien nouveau, exploitant l'augmentation des surplus d'inégalité et la différenciation des noyaux de consommation. Cet accroissement dépend de la propension à consommer des détenteurs de surplus. On peut l'écrire cdS , dS représentant l'augmentation, sur la période, du surplus d'inégalité¹³.

L'accroissement de la production par tête est: $dq = (cS/T) + c\mu S = cS(T^{-1} + \mu)$. Comme la production par tête écoulee à la période précédente était $q = km + cS$, le taux potentiel de croissance de la production est:

$$g = \frac{dq}{q} = \frac{cS}{km + cS} \left(\frac{1}{T} + \mu \right) \quad (3)$$

C'est le taux de croissance possible ou maximal, évalué par tête en moyenne, suscité par la demande nouvelle et par l'effet d'imitation et de diffusion dû à l'inégalité.

Dans une structure figée¹⁴ de répartition des dotations personnelles, donc pour une inégalité donnée, le taux de croissance des bas revenus réels ($\rho = dk/k + dm/m$) détermine avec la valeur de l'étalon-temps (k), le temps de diffusion T au bout duquel, par un processus d'imitation des comportements, le marché des biens nouveaux atteint sa maturité¹⁵: celui où tous les demandeurs potentiels d'un produit en sont devenus des consommateurs. Simultanément, la croissance des surplus et la propension (c) à les dépenser en satisfactions nouvelles libèrent une demande potentielle. Ainsi, la croissance économique est suscitée à la fois par le rythme de croissance des bas revenus qui induit un accroissement de la production dû à la diffusion, et l'exploitation de l'existence des surplus d'inégalité qui se traduit par l'introduction de

¹³ En appelant μ le taux de croissance périodique des surplus ($\mu = dS/S$), on peut écrire $cdS = c\mu S$.

¹⁴ Dans ce cas de figure, les dotations croissent au même taux réel ρ et, le taux de croissance du surplus moyen, $\mu = \rho$. Si la répartition des revenus est stable, $(S/km) = \text{constante} \Rightarrow (dk/k + dm/m) = \rho = (dS/S) = \mu$.

¹⁵ Mais, si les bas et les hauts revenus n'augmentent pas au même rythme ($\rho \neq \mu$), la dotation globale croît à un rythme réel moyen intermédiaire $\rho^* = \frac{\rho + s\mu}{1 + s}$.

biens nouveaux dans le noyau de consommation. La croissance réelle maximale de la production que l'on peut en espérer est alors donnée par:

$$g_M = \frac{cs}{1+cs} \cdot \frac{1}{T} + \frac{\mu cs}{1+cs} \quad (4)$$

Une partie de la croissance, celle due à la diffusion, apparaît ainsi, en quelque sorte, comme une croissance assurée ou garantie (g_a), tandis que la part de la croissance due à l'appel des surplus n'est qu'une croissance potentielle (g_p) qui peut ne pas être exploitée par les entrepreneurs¹⁶. Le taux de croissance effectivement réalisé sera, par conséquent, compris entre g_a et $g_M = g_a + g_p$, où:

$$g_a = \frac{cs}{1+cs} \cdot \frac{1}{T} \quad (5)$$

On constate, en remplaçant s et μ par leurs expressions respectives, que g_a est lié à la croissance des bas revenus réels ρ , de telle sorte que, quelles que soient les valeurs des paramètres, la propension à consommer (c) et l'inégalité (s), on observe que $g_a < \rho$. La croissance assurée décroche d'autant plus de la croissance des bas revenus réels que l'inégalité est forte. En particulier, lorsque $d(\text{km})/\text{km}$ tend vers zéro et même devient négatif, T tend vers l'infini et le pauvre doit même réduire sa consommation minimale. Il est, en réalité, dans ce cas, exclu du champ des échanges et ne peut plus espérer rejoindre dans l'avenir le niveau de vie moyen. La croissance assurée devient ainsi négative.

Dans le cas où la répartition des revenus est stable (les hauts revenus réels augmentent au même rythme ρ que les bas revenus), il est clair que la croissance maximale de la production sera toujours plus grande que celle des dotations: $g_M = g_a + g_p > \rho$. La croissance qui sera effectivement obtenue, si elle doit normalement être supérieure à la croissance assurée (g_a), dépendra de la volonté et de la capacité des producteurs à accaparer la demande potentielle libérée par la croissance des surplus, d'où l'expression de la croissance potentielle $g_p = \frac{\mu cs}{1+cs}$.

Par quels mécanismes l'offre répond-elle à ces appels de croissance suscités par la demande?

¹⁶ C'est dans ce sens que cette croissance est dite potentielle.

L'investissement que les producteurs réalisent est composé d'un investissement courant (I_c) précédant et accompagnant l'augmentation de la production assurée par la diffusion, et surtout d'un investissement d'expansion (I_e) destiné à approvisionner en biens le marché futur. Le niveau de cet investissement d'expansion détermine la partie de la croissance potentielle réalisée.

Les producteurs n'investissent que dans la mesure où la valeur actualisée des recettes nettes attendues pour un temps de diffusion T couvre le coût de l'investissement. L'appel de la demande μcS , émanant aujourd'hui des seuls détenteurs de surplus, sera la demande moyenne par individu au bout du temps T . Si l'on admet une progression simplement linéaire, les chiffres d'affaires réalisés seront successivement

$$\frac{\mu cS}{T}, \frac{2 \mu cS}{T}, \dots, \frac{t \mu cS}{T}, \dots, \mu cS, \dots$$

et les recettes périodiques nettes seront données à partir d'un taux de profit habituel (π) connu. Pour un taux d'intérêt i , taux d'actualisation, l'application traditionnelle des formules de choix d'investissement (Abraham-Frois 1995, Allen 1970) conduit à prévoir un investissement

d'expansion correspondant à $I_e = \frac{\pi \mu cS}{T} \int_0^T te^{-it} dt$. Si on appelle v le coefficient de capital, l'investissement I_e donnera un surcroît de production $\Delta q = I_e/v$, et entraînera un taux de croissance induit de la production,

$$\frac{\Delta q}{q} = \frac{I_e}{vq} \text{ soit } : g_r = \frac{\Delta q}{q} = \frac{\pi}{T} \cdot \frac{1}{v} \cdot \frac{\mu cS}{km + cS} \int_0^T te^{-it} dt, \quad (6)$$

qui est la croissance effectivement réalisée. Comme $\frac{\mu cS}{km + cS}$ correspond justement à la croissance potentielle (g_p)¹⁷, on en déduit:

$$\frac{g_r}{g_p} = \frac{\pi}{Tv} \int_0^T te^{-it} dt. \quad (7)$$

¹⁷ En divisant le numérateur et le dénominateur de cette expression par km on obtient

$$g_p = \frac{cs}{1 + cs} \mu = \frac{\mu cs}{1 + cs}$$

En posant $A[T, i] = \int_0^T te^{-it} dt = \frac{1}{i^2} [1 - e^{-iT} (1 + iT)]$, coefficient dépendant du temps de diffusion et du taux de l'intérêt, d'où le rapport $\frac{g_r}{g_p} = \frac{\pi A[T, i]}{vT}$. La part de la croissance potentielle effectivement

réalisée (g_r/g_p) sera d'autant plus grande que: (i) le temps de diffusion (T) est faible; (ii) l'inégalité des revenus (s) est modérée; (iii) le taux d'intérêt i est faible; (iv) le taux de profit (π) est élevé; (v) le taux de croissance des bas revenus réels (p) est élevé; et que (vi) le coefficient de capital v est petit, l'investissement donnant des résultats plus élevés.

Lorsque g_r le taux de croissance effectivement réalisé est inférieur à μ , donc $g_r < \mu - g_n$, c'est qu'il y a un déficit entre le surcroît de dotations disponibles et le surcroît de biens qui lui sont proposés en échange. Les producteurs alléchés par ces possibilités supplémentaires seront tentés d'augmenter l'offre. Ils le pourront, soit en augmentant le taux de profit, soit en orientant les investissements d'expansion vers les secteurs où le coefficient de capital est plus faible; ou alors ils peuvent cumuler ces deux réactions.

Cette explication est en phase avec les conclusions des modèles de croissance endogène et la nouvelle théorie du commerce international qui utilise l'hypothèse centrale de la concurrence imparfaite en mettant l'accent sur la différenciation des produits. Selon ces théories, la différenciation des produits, à travers la concurrence imparfaite, est l'une des sources essentielles de la croissance. Plus spécifiquement, les innovations technologiques (Romer 1990) ou la recherche-développement (Romer 1986) constituent les sources fondamentales de la croissance. Elles se traduisent par une augmentation de la variété de biens de consommation, Grossman et Helpman (1990; 1991), Barro et Sala-i-Martin (1990), Krugman (1990a; 1990b), ou de la qualité des nouveaux inputs qui se substituent aux anciens Aghion et Howitt (1989). C'est par ces innovations technologiques que des biens nouveaux vont être mis en circulation pour exploiter le surplus.

Il apparaît ici que c'est la capacité des entrepreneurs à exploiter le surplus qui détermine le taux de croissance effectivement réalisé. Par ailleurs, l'on retrouve l'un des résultats majeurs des nouvelles théories de

la croissance, à savoir, la non-convergence universelle des économies. Le fondement de ce fait ressort ici à travers:

- (i) l'état initial de la répartition des revenus (le taux de surplus d'inégalité, s) et sa dynamique ($\mu = \frac{ds}{s}$);
- (ii) la volonté et la capacité des entrepreneurs à exploiter le surplus.

C'est, en résumé, la différence des conditions initiales, notamment l'état de la répartition des revenus, d'une part, et des réactions des investisseurs, d'autre part, qui expliquent, fondamentalement, la divergence des taux de croissance entre pays. Ces conclusions théoriques restent-elles valables à l'épreuve des faits? L'application du modèle pour analyser l'épisode de croissance de la Côte d'Ivoire des années 1990 permettra de donner un début de réponse à cette interrogation.

Résultats empiriques et discussion

Les données relatives à la répartition des revenus utilisées ici proviennent de trois enquêtes réalisées par l'Institut national de la statistique (INS) en 1993, 1995 et 1998. L'application empirique du modèle de croissance a distingué trois périodes: deux sous-périodes, à savoir 1993-1995 et 1995-1998 et ensuite, l'ensemble de la période 1993-1998¹⁸. Les résultats de l'application empirique du modèle à l'économie de la Côte d'Ivoire sont regroupés dans le tableau 2 ci-dessous.

Sur la première sous-période 1993-1995, il ressort que le taux de croissance assuré (g_s) est négatif (-6.0%) parce que le taux de croissance annuel moyen des bas revenus $d(km)/km$ est négatif ($\rho = -5.03\%$). Rappelons que km , en tant que revenu d'existence, représente la rente du capital humain et matériel social. En ce sens, c'est la dose monétaire dont les revenus primaires sont un multiple. Puisque km diminue avec m qui augmente, k baisse plus fortement. Cela est dû à l'éjection hors de la répartition primaire d'une partie plus grande de la population, comme

¹⁸ Les taux de croissance calculés ici sont des taux de croissance nominaux par tête. En toute rigueur, il aurait fallu calculer les taux de croissance réels mais cela aurait nécessité que l'on puisse reconstituer les indices de prix des deux catégories de biens (biens d'intégration et biens de différenciation). Par ailleurs, nous avons supposé $c = 1$ comme l'ont fait Bresson et Ponson (1978) dans une application antérieure d'une version de ce modèle.

on le voit à travers l'augmentation du surplus moyen avec le changement de forme de la répartition dans le sens d'une plus grande dispersion et d'une plus grande inégalité (cf. graphiques 5, 6 et 7 infra).

L'accroissement annuel moyen des surplus a , par contre, autorisé une forte croissance potentielle (g_p) de 12.9% qui a été très peu exploitée puisque la croissance annuelle moyenne effective (g_e) a été négative, s'établissant à -3.70%. Il en résulte que la croissance potentielle réalisée (g_r) a été de 2.30% en moyenne annuelle de sorte que seulement 17.80% de la croissance potentielle a été exploitée. Remarquons que la croissance effective (-3.70%) se situe, comme le prévoit le modèle, entre la croissance assurée ($g_a = -6.0\%$) et la croissance maximale ($g_M = g_a + g_p = 6.90\%$).

La sous-période 1995-1998 se caractérise par une croissance assurée forte de 14.5% et une croissance potentielle négative de -3.20%, autorisant une croissance maximale de 11.30% par an. Là aussi, on constate que le taux de croissance effectif (13.1%) est compris entre le taux de croissance assurée et le taux de croissance maximale. La croissance potentielle réalisée représente -1.40% de croissance annuelle moyenne soit 43.6% de la croissance potentielle. Ainsi, contrairement à la première sous-période où la croissance assurée était négative, ici, c'est la croissance potentielle qui est négative. En d'autres termes, la dynamique de la pauvreté, notamment par son aggravation, a freiné la croissance effective sur la première sous-période, alors que la dynamique de l'inégalité a constitué une contrainte à la croissance effective pendant la deuxième sous-période.

Sur l'ensemble de la période, la croissance assurée est positive et s'élève à 5.20% en moyenne annuelle. Elle est juste égale à la croissance effective. La croissance maximale permise par l'état et la dynamique de la répartition des revenus est pourtant de 7.10%, indiquant que la croissance potentielle de 1.90% n'a guère été exploitée. En fait, le taux de surplus moyen a baissé sur la période de 1.63% par an ce qui explique que l'appel du surplus n'ait pu constituer une source effective de croissance. En d'autres termes, la baisse de l'inégalité mesurée aussi bien par le coefficient de Gini que par le taux de surplus moyen n'a pas été favorable à la croissance. Par contre, l'accroissement des bas revenus a impulsé une croissance tirée par la diffusion des biens dans le corps social.

Tableau 2: Résultats empiriques de l'application du modèle de croissance*

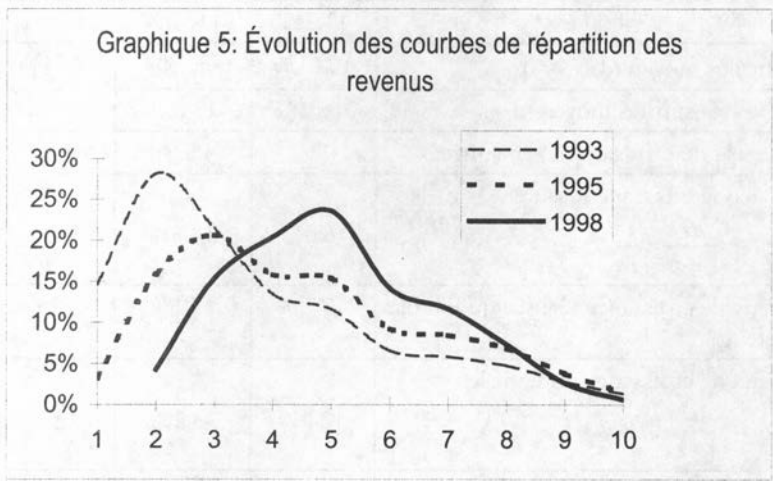
Période	1993/1995	1995/1998	1993/1998
Ressources moyennes par tête (dm/m)	7.56%	-1.13%	2.93%
Seuil de pauvreté (dk/k + dm/m = ρ)	-5.03%	10.67%	4.27%
L'étalon-temps (dk/k)	-11.71%	11.93%	1.30%
Surplus moyen (ds/S = μ)	10.61%	-3.73%	2.54%
Taux de surplus moyen (ds/s)	16.51%	-13.00%	-1.63%
Temps de diffusion (T) en années ¹⁹	-13.1	5.9	14.7
Taux de croissance assurée ($g_a = \frac{cs}{1+cs} \times \frac{1}{T}$)**	-6.0%	14.5%	5.2%
Taux de croissance réalisée du Pib par tête (g _r)	-3.7%	13.1%	5.2%
Taux de croissance potentielle ($g_p = \frac{\mu cs}{1+cs}$)**	12.9%	-3.2%	1.9%
Taux de croissance potentielle réalisée (g _r)**	2.3%	-1.4%	0.0%
Taux de croissance maximale ($g_M = g_a + g_p$)**	6.9%	11.3%	7.1%
Part de la croissance potentielle réalisée (g _r /g _p)	17.8%	43.6%	0.0%
Coefficient de Gini	-1.3%	-0.7%	-1.2%
Taux de pauvreté	-6.3%	23.0%	11.1%

* Les chiffres expriment des taux de croissance annuels moyens en valeur nominale.

** Il s'agit de taux de croissance annuels moyens par tête.

¹⁹ Ces chiffres peuvent être rapprochés de ceux de la durée de vie des équipements industriels français estimés sur la période 1972-1984 par Cette et Szpiro (1987). Leurs estimations indiquaient une durée de vie des équipements de 7.7 à 16.4 années avec un âge moyen variant entre 3.7 et 9 années pour l'ensemble des branches de l'industrie.

Une analyse de la dynamique de la répartition des revenus permet de mieux comprendre les mécanismes d'induction entre l'état de la répartition des revenus et la croissance économique en Côte d'Ivoire. Sur le graphique 5 ci-dessus, on note un déplacement des courbes de distribution des revenus vers la droite, le mode passant de la deuxième tranche de revenus en 1993 à la troisième tranche en 1995 puis à la cinquième en 1998.

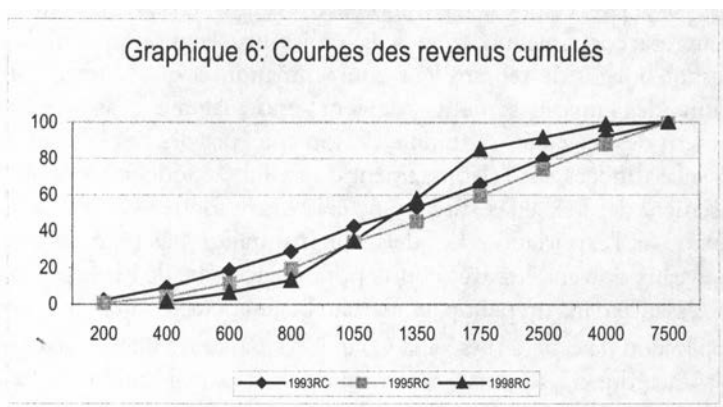


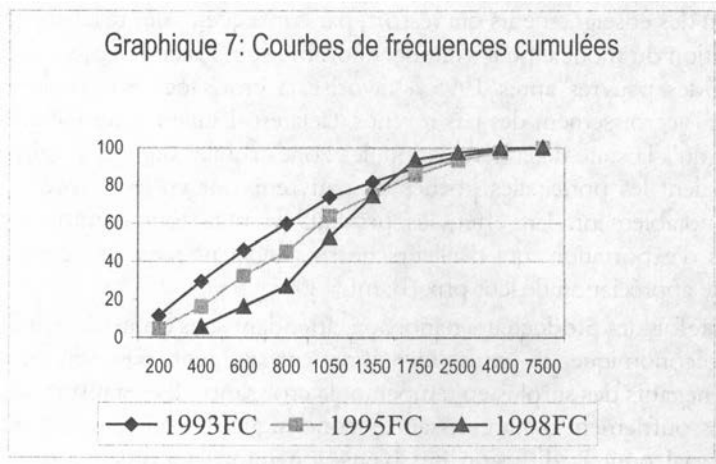
Cette dynamique de la répartition des revenus indique bien une modification de la répartition des revenus qui conduit à une mobilité sociale ascendante: de plus en plus de titulaires de bas revenus ont pu se hisser dans des tranches de revenus supérieures déplaçant du coup le mode. Toutefois, il demeure la question de savoir comment l'inégalité de la répartition a affecté la distribution des revenus.

Des graphiques 6 et 7 ci-dessous, il ressort clairement que les courbes des fréquences cumulées et des revenus cumulés des années 1993 et 1995 se sont déplacées de façon quasi homothétique vers la droite d'où la faible baisse de l'inégalité mesurée par le coefficient de Gini. Pour l'année 1998, le déplacement des courbes s'accompagne d'une nette inflexion de leurs formes avec une tendance à dessiner un S. Cela traduit une assez forte mobilité des tranches de revenus inférieures vers les tranches supérieures situées au-delà du mode.

L'un des enseignements qui ressort, par conséquent, des résultats de l'application du modèle peut s'énoncer comme suit: l'accroissement des revenus des pauvres après 1995 a favorisé la croissance économique tirée par l'accroissement des bas revenus. Cela est d'autant plausible que l'on sait qu'à la suite de la dévaluation, les zones rurales qui, auparavant, constituaient les principales poches de pauvreté, ont vu leurs revenus croître notablement. En effet, les produits vivriers tout comme les produits d'exportation, qui d'ailleurs ne se vendaient plus, ont connu une forte appréciation de leur prix (Bamba 2001).

Toutefois, les producteurs nationaux, attendant sans doute de voir la reprise économique se consolider, ont parfaitement répondu aux signaux négatifs des surplus en tempérant la croissance. Il en a résulté un rapide essoufflement de la croissance économique dès que l'avidité du corps social pour la diffusion des biens, longtemps réprimée comme l'indique le temps de diffusion négatif de la première sous-période, a été satisfaite.





Conclusion générale

L'interaction dynamique entre croissance économique et pauvreté monétaire passe par l'état de la répartition des revenus. Ainsi, l'aggravation de la pauvreté constitue un frein à la croissance économique si les pauvres sont obligés de réduire leur consommation et que le temps de maturation des investissements devient anormalement long. Le resserrement des inégalités se traduit, de son côté, par des opportunités de croissance fondées sur l'élargissement du marché intérieur, alors que l'accroissement des inégalités suscite une croissance fondée sur les biens nouveaux ou/et l'exportation. Les délais de maturation des marchés des biens nouveaux doivent être très courts pour que ce type de biens puisse tirer la croissance dans un petit pays au marché intérieur réduit.

L'application de cette analyse à la Côte d'Ivoire montre que l'incitation à la croissance due au surplus ne constitue pas la plus grande part des possibilités de croissance du pays. Autrement, cela aurait exigé d'importants investissements de recherche-développement dont la rentabilité reste problématique compte tenu de la taille et du fort degré d'ouverture du marché ivoirien. Les investissements d'expansion, source de croissance assurée, ont été, de leur côté, insuffisants pour exploiter les possibilités de croissance permises par l'accroissement des bas revenus et donc l'élargissement du marché. Ainsi, l'état de la répartition des revenus en Côte d'Ivoire, en fin 1995, a permis une croissance forte mais essentiellement

tributaire des bas revenus. C'est ce qui explique l'essoufflement rapide de la croissance économique ivoirienne dès 1998.

En termes de propositions de politique économique, il en découle que les politiques de revenu s'imposent comme composantes essentielles des politiques de développement. Leur ignorance, voire leur négligence peut constituer un handicap important d'un bon programme de développement. La présente analyse fournit ainsi une justification théorique et expérimentale à la formulation du nouveau paradigme du développement économique qui, à travers l'idée d'équité, remet au goût du jour, les politiques de revenu dans la problématique générale du développement.

Références

- Abraham-Frois, G., 1995, *Dynamique économique*, 8^e édition, Dalloz, Paris.
- Aghion P., E. Caroli, and C. García-Peñalosa, 1999, «Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories», *Journal of Economic Literature*, 37(4): 1615-1660.
- Aghion P. et Howitt P., 1989, «A Model of Growth Through Creative Destruction», *Econometrica*, 60: 323-351.
- Allen, R. G. D., 1970, *Théorie Macroéconomique*, Paris, A. Colin.
- Bamba, N. L., 2001, «La dévaluation a-t-elle aggravée la pauvreté en Côte d'Ivoire?», in Koulibaly M. (sous la direction de), *La Pauvreté en Afrique de l'Ouest*, Paris, Codesria-Karthala.
- Bamba, N. L., 1987, *Le concept de monnaie internationale: une approche par le modèle de la valeur-temps*, Thèse de Doctorat, Créteil, Université Paris 12 – Val-de-Marne.
- Bamba, N. L. et al., 1992, «Crise économique et Programmes d'ajustement structurel», Actes de la table ronde du GIDIS-CI, Crise et Ajustements en Côte D'Ivoire: Les dimensions sociales, GIDIS-CI et ORSTOM Petit-Bassam Abidjan, pp. 10-25.
- Banerjee A. V. and D. Esther, 2000, «Inequality and Growth: What can the Data say?» *Working Paper*, Economics Department, MIT, May.
- Barro, R. J., 2000, «Inequality, in a panel of Countries», *Journal of Economic Growth*, March.
- Barro, R. J. et X. Sala-i-Martin, 1990, «Economic Growth and Convergence Across the United States», *NBER Working Paper Series*, n°3419, août.
- Becker, G., 1965, «A Theory of the Allocation of Time», *Economic Journal*, 75:493-517.
- Bénabou, R., 1999, «Macroeconomics of Distribution and Growth», in A. B. Atkinson and F. Bourguignon (eds.), *Handbook of Income Distribution*, Elsevier Science, North-Holland.
- Bresson, Y., 2001, *De l'ancienne à la nouvelle économie*, Collection actualité et société, Paris, Arnaud Franel A.F. éditions.

- Bresson, Y., 2000, *Le revenu d'existence ou la métamorphose de l'être social*, Paris, L'esprit frappeur Ed.
- Bresson, Y., 1995, *Le partage du temps et des revenus*, Paris, Economica.
- Bresson, Y., 1994, *L'après salariat*, 2^e édition, Paris, Economica.
- Bresson, Y., 1981, «Capital-Temps et répartition des revenus», *Économie appliquée*, TXXXIV, n°2-3.
- Bresson, Y., 1977, *Capital-Temps: Pouvoir-Répartition-Inégalités*, Paris, Calmann-Levy.
- Bresson Y. et B. Ponson, 1978, «Répartition personnelle des revenus et croissance en Côte d'Ivoire», *Année Africaine*, pp. 13-34, A. Pédone.
- Cette G. et D. Szpiro, 1987, «La durée de vie des équipements industriels», *Cahiers Économiques et Monétaires de la Banque de France*, n°28.
- Deininger K. and L. Squire, 1996a, «A New Data Set Measuring Income Inequality», *World Bank Economic Review*, 10(3): 567-59.
- Deininger K. and L. Squire, 1996b, «Measuring Inequality: A New Data Base», *World Bank Economic Review*, 10 (3): 565-9.
- Deininger K. and L. Squire, 1998, «New Ways of looking at Old issues: Inequality and Growth», *Journal of Development Economics* 57(2): 259-87.
- Grossman G. et Helpman E., 1990, «Comparative advantage and Long Run Growth», *American Economic Review*, 80 (4): 796-815.
- Grossman G. et Helpman E., 1991, «Quality Ladders in the Theory of Growth», *Review of Economic Studies*, 58: 43-61.
- Kaldor, N., 1956, «Alternative Theories of Distribution», *Review of Economic Studies*, 23, 94-100, traduction d'une version voisine dans G. Abraham-Frois (1974) *Problématique de la croissance*, vol. 1, pp. 102-111, Paris, Economica.
- Kakwani, N., 2000, «Inequality, Welfare and Poverty: Three interrelated Phenomena», Chapter 20 in J. Silber (ed), *Handbook of Income Distribution*, Boston, Kluwer Academic Publishers.
- Kakwani, N., 1993, «Poverty and economic Growth with an Application to Côte d'Ivoire», *Review of Income and Wealth*, 2: 121-139.
- Kanbur, R., 2001, «Economic Policy, Distribution and Growth: The Nature of Disagreements», Cornell University, [<http://www.people.cornell.edu/pages/sk145>].
- Keefer P. and Knack S., 2000, «Polarization, Politics and Property Rights: Links between Inequality and Growth», *The World Bank Development Research Group Working Paper* n° 2418.
- Krugman, P., 1990a, «Increasing Returns and Economic Geography», *NBER Working Paper Series*, n°3275.
- Krugman, P., 1990b, «Endogenous Innovation, International Trade and Growth», in Krugman, *Rethinking International Trade*, MIT Press, Cambridge.
- Kuznets, S., 1955, «Economic Growth and Income Inequality», *American Economic Review*, 45(1):1-28.
- Lancaster, K., 1966, «A New Approach of Consumer Theory» *Journal of Political Economy*, 74: 132-157.
- Lewis, W. A., 1954, «Economic Development with Unlimited Supplies of Labour», *Manchester School*, 2:139-191.

- Lucas, R., 1988, «On the Mechanics of Economic Development», *Journal of Monetary Economics*, 22: 3-42.
- Milanovic, B., 1999, «Explaining the Increase in Inequality during Transition», *Economics of Transition*, 7(2): 299-343.
- Milanovic, B., 1994, «Determinants of Cross-Country Income Inequality: An Augmented Kuznets Hypothesis», *Policy Research Working Paper* 1246, World Bank, Washington DC.
- Ravallion M. and S. Chen, 1997, «What can new Survey Data Tell us about Recent Changes in Distribution and Poverty?» *World Bank Economic Review*, 11(2): 357-82.
- Romer, P., 1990, «Endogenous Technological Change», *Journal of Political Economy*, 98: S71-S102.
- Romer, P., 1986, «Increasing Returns and long Run-Growth», *Journal of Political Economy*, 94: 1002-1037.
- Solow, R., 1956, «A Contribution to the Theory of Economic Growth», *Quarterly Journal of Economics*, 70: 65-94.
- Temple, J., 1999, «The New Growth Evidence», *Journal of Economic literature*, 37: 112-156
- UNDP, 1999, Human Development Report, 1999 – Globalization with a human Face, New York, UNDP.
- UNU-WIDER, 2000, UNU/WIDER-UNDP *World Income Inequality Database*, v 1.0 ed. (United Nations University / WIDER).
- Vandermoorte, J., 2001, «Questioning some norms, facts and findings related to growth and poverty», WIDER Development Conference on «Growth and Poverty», 25-26 may 2001, Helsinki.
- Vernon, R., 1966, «International Investment and International Trade in the Product Cycle», *Quarterly Journal of Economics*, May, 190-207.
- Zweimüller, J., 2000, «Redistribution, Inequality and Growth», *Empirica*, 27: 1-20.



Africa Development, Vol. XXVI, Nos. 3&4, 2001, pp. 149–181
© Council for the Development of Social Science Research in Africa
2001 (ISSN 0850-3907)

An Assessment of Labour Market Information Systems in Southern Africa

Theo Sparreboom¹

Abstract: This paper examines the role of information systems in relation to employment and labour policies in southern Africa. Three functions of information systems are distinguished: the description function, the monitoring function and the evaluation function. It will be shown that the role of information systems has often been limited to the description function, which signifies an important mismatch between information and policies. Reducing this mismatch not only requires additional resources for data collection, but also more attention for appropriate institutional arrangements for information systems and the structure of labour markets in southern Africa. This is illustrated with a case study of the development of information systems for skills policies in South Africa.

Résumé: Cet article examine le rôle des systèmes d'information en relation avec les politiques de l'emploi et du travail dans le Sud de l'Afrique. Nous distinguons trois fonctions liées aux systèmes d'information: la fonction de description, de contrôle et d'évaluation. Il sera démontré que le rôle des systèmes d'information a souvent été réduit à la fonction descriptive, ce qui dénote une importante disparité entre l'information et les politiques. Réduire cette disparité nécessite non seulement des ressources supplémentaires pour la collecte de données, mais aussi plus d'attention pour ce qui est des accords institutionnels appropriés en faveur des systèmes d'information et de la structure des marchés du travail dans le Sud de l'Afrique. Tout cela est illustré par une étude de cas sur le développement des systèmes d'information pour les politiques liées à la formation professionnelle en Afrique du Sud.

Introduction

Problems of unemployment and underemployment in southern Africa are of a structural nature. Most of the economies in the sub-region are unable to generate sufficiently high growth rates to absorb additions to the labour force in the formal sector. At the same time, formal employment at its present levels is limited to a small share of the labour

¹ Labour market consultant based in Pretoria, South Africa. E-mail: sparreboom@mweb.co.za

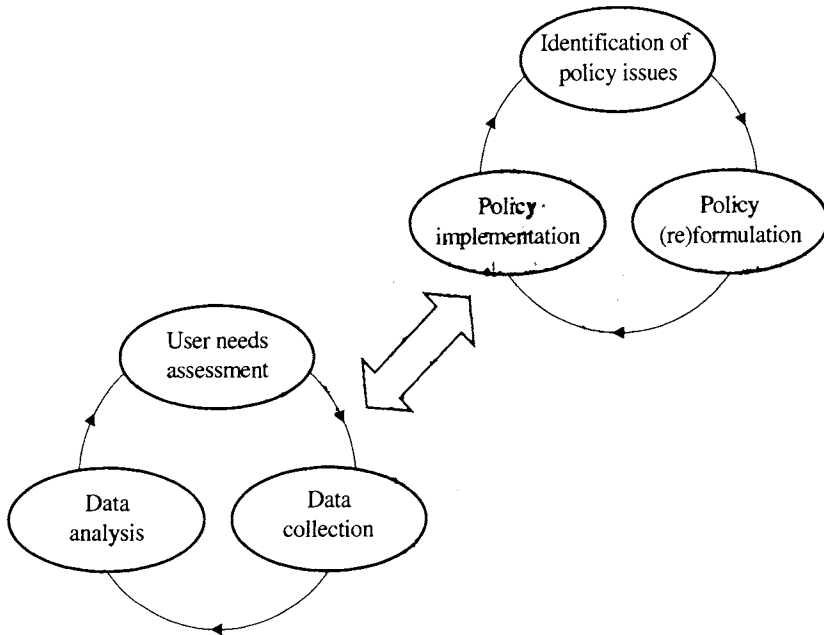
force in all but a few countries. The majority of the labour force continue to eke out a living in low productivity and low income survivalist-oriented activities in the smallholder or subsistence agricultural sector, and in the informal or micro-enterprise sector. Employment creation is therefore an objective of all governments in southern Africa, and is often linked to other objectives such as support to vulnerable groups and the reduction of poverty.

The translation of the objective of employment creation as well as related objectives into measurable indicators raises a number of issues concerning the production and use of labour statistics and other labour market information. This paper discusses how quantitative information such as labour statistics was used in relation to employment and labour policies in southern Africa during the 1990s. It first briefly sets out the functions of labour market information systems (LMI systems), and then provides an overview of the performance of these functions in the context of southern Africa. It will be shown that these functions were often performed poorly, and are hampered by a number of structural factors. Improving the performance of LMI systems will often require additional resources, but also more attention to the question of which information is needed and how this information is going to be used in relation to employment and labour policies. These issues will be illustrated in a brief case study of South Africa. In this country the development of information systems for particular labour market policies, namely skills development policies, was started towards the end of the 1990s.

Policies and information systems

Relevant information systems produce information that is used by employment and labour policy decision makers. What relevant information entails is related to the stages of the policy cycle, which are shown on the right-hand side of Figure 1 (the identification of policy issues, policy formulation and policy implementation). These stages reflect the cyclical nature of policy processes. Policy issues are identified, and policies are formulated to address these issues. If policy implementation results in the achievement of policy objectives (in full), the need for particular policies may be reduced and adaptations may not be necessary. More realistically, existing policies need to be reformulated to better address certain issues, and a new cycle will be started.

Figure 1. The information cycle and the policy cycle



The activities constituting the systematic production of information are summarised in the information cycle on the left-hand side of Figure 1 (user needs assessment, data collection and data analysis).² Ideally, these activities are integrated with the stages of the policy cycle in such a way that adequate information is available for each stage of the policy cycle (Castley 1996). For example, an assessment of user needs may indicate

² A more comprehensive listing of the activities of LMI systems is as follows (adapted from Standing *et al.* 1996):

- (1) to determine what information is required;
- (2) to select the data needed to produce information;
- (3) to ascertain the periodicity of information needs;
- (4) to make trade-offs such as those between the timeliness of information, its reliability, and the cost of obtaining the data;
- (5) to collect data using appropriate procedures;
- (6) to process and store data;
- (7) to analyse data and produce information; and
- (8) to disseminate information.

the need for more information to identify policy issues, or the need for information regarding the effects of certain policies. New data collection exercises can be initiated for these purposes, or existing data collection programmes can be extended or adapted. The resulting data will be analysed to produce information, which can be assessed against the needs of users. In turn, such an assessment may result in changes in data collection programmes.

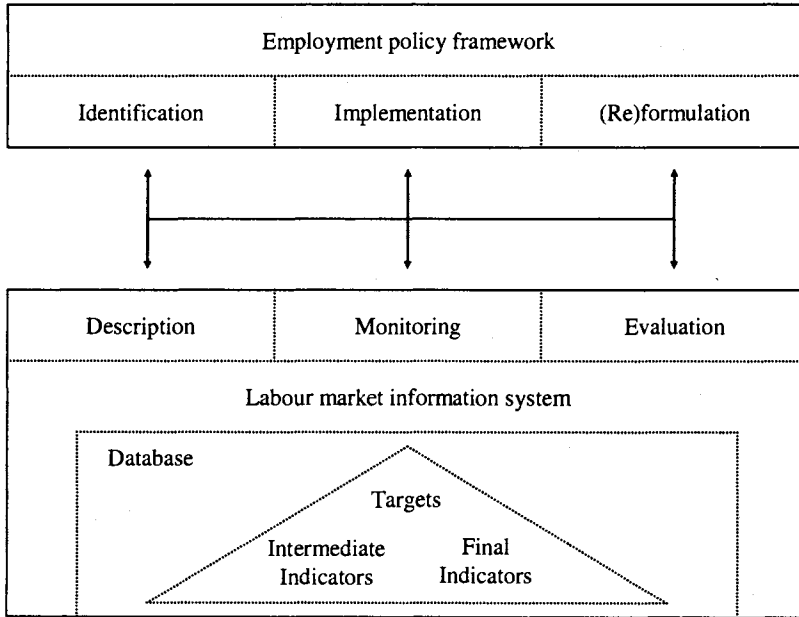
We will argue in this paper that the integration between the information and the policy cycle in southern Africa is far from ideal, which is the situation shown in the figure. The double-sided arrow indicates the need for linkage or integration of the two circles, but in practice each circle has its own dynamics. On the one hand, data collection and analysis are being undertaken, but these activities are only partially based on an assessment of the needs of those involved in employment and labour policies. On the other hand, various policies are being formulated and implemented, which are not necessarily supported by adequate information.

It is clear that in a region as diverse as southern Africa, the role of information vis-à-vis employment and labour policies and programmes will differ from country to country as well. The lack of integration between policy processes and information systems is more pronounced in some countries, and with regard to certain policies and programmes, than in others. However, a number of common constraints in the production and use of information in relation to policies in southern Africa can be identified, which hamper the execution of the functions of LMI systems.

Functions of LMI systems

In the previous section a distinction was made between three stages of the policy cycle. Accordingly, three functions of LMI systems in relation to employment and labour policies can be distinguished. These are the description function, the monitoring function and the evaluation function (see Figure 2).

Figure 2. Employment policies and the labour market information system



The description function is a basic or minimum function of LMI systems which facilitates the identification of policy issues. This function consists of describing, particularly in quantitative terms, labour market situations and developments. The monitoring function of LMI systems consists of tracking progress in the achievement of the objectives of employment and labour policies. Finally, the evaluation function consists of an assessment whether or to what extent the achievement of objectives can be attributed to policies. These three functions reflect an expansion and deepening of the activities of LMI systems in relation to employment and labour policies, and each function has implications for the production of relevant and specific information.

All functions involve the production of indicators, which can be stored in labour market information databases. Indicators can be broadly classified into two categories, depending on the extent to which indicators can be controlled by policymakers (Prennushi *et al.* 2001).

Final indicators measure the effects of an intervention on individuals' well-being, and are sometimes subdivided into outcome and impact indicators. The latter directly measure dimensions of well-being (e.g. indicators concerning literacy), while the former are closely related (e.g. indicators concerning access to education). Intermediate indicators measure a factor that determines an outcome or contributes to the process of achieving an outcome. Intermediate indicators can be subdivided into input and output indicators, depending on the stage of the process. Input and output indicators (e.g. spending on education and the number of schools, respectively), can to an important extent be controlled by policymakers, which is to a much lesser extent the case with final indicators.

In terms of employment policies, intermediate indicators concern the implementation of policies such as fiscal and monetary policies, investment policies including the development of export processing zones (EPZs), education and training policies, promotion of small enterprises, and direct employment creation in the public sector. Given the objective of employment policies, employment indicators are important final (outcome or impact) indicators.

Intermediate as well as final indicators can draw on sources of quantitative information such as administrative records (e.g. employment exchange records, education and training records and records concerning employment programmes), population censuses, household surveys including labour force surveys, establishment surveys and mixed enterprise/household surveys (the latter are used to collect data regarding employment in enterprises which are not covered in surveys of formal sector establishments). As mentioned before, employment policies are often linked to other labour market concerns, and the actual classification and importance of particular indicators are dependent on the policy or programme under consideration. This point will be discussed in more detail in the section on monitoring below.

The description function

The identification of policy issues can be facilitated through a situational analysis, i.e. a comprehensive description of the (national or sub-national) labour market in the economic context of a particular country. In a situational analysis, final indicators are reviewed which may point at

'undesirable' labour market situations or conditions. Whether a particular labour market situation is considered undesirable or not is ultimately a political decision, and not necessarily a democratic one. For example, the fact that black people are underrepresented in the better-paid segments of the labour market is a policy issue for the current dispensation in South Africa, but was a desirable outcome under the previous one. In democratic societies, public policy issues are identified in complex political processes, involving political parties, employers' and workers' organisations, lobby groups and so on. In southern Africa, the international donor community plays an important additional role in these processes.

A minimum set of labour market indicators for review in a situational analysis are the categories of basic labour statistics listed in Convention No. 160 (1985) of the International Labour Organisation (ILO).³ The list should be seen as a minimum set in the sense that some categories of labour statistics have been excluded from the Convention (e.g. statistics on productivity). Furthermore, all categories of labour statistics can be broken down, as appropriate, by industry, occupation, status in employment and education; or by geographical area, sex and age. Such break-downs give rise to virtually endless possibilities for the compilation of labour market information databases and indicators for descriptive and other policy purposes.

Possible policy issues may be identified through comparisons of labour markets between regions, areas, labour market segments, etc. Accepted methodologies are therefore important for the production of

³ This Convention identifies nine categories of basic labour statistics, as follows:

- (1) economically active population, employment, where relevant unemployment, and where possible visible underemployment;
- (2) structure and distribution of the economically active population, for detailed analysis and to serve as benchmark data;
- (3) average earnings and hours of work (hours actually worked or hours paid for) and, where appropriate, time rates of wages and normal hours of work;
- (4) wage structure and distribution;
- (5) labour cost;
- (6) consumer price indices;
- (7) household expenditure or, where appropriate, family expenditure and, where possible, household income or, where appropriate, family income;
- (8) occupational injuries, and, as far as possible, occupational diseases; and
- (9) industrial disputes.

a situational analysis. For example, measurement of employment, unemployment and underemployment according to international standards can assist policy advisors and decision makers in establishing whether unemployment is high or labour market performance should be regarded as a policy issue. Accordingly, a situational analysis may point to the need to formulate employment and labour policies, and identify target groups of policies and programmes using various breakdowns of data (data differentiations). Data differentiations or other activities aimed at better describing certain situations in quantitative terms can also be undertaken after particular issues have been identified in qualitative terms.⁴

Situational analyses of the labour market were produced during the 1990s in all countries in southern Africa, either with a view to formulating broader economic policies (e.g. in documents concerning economic reform programmes), or with a view to adopting single labour market policies and programmes. Taking information on the broader economic environment of the labour market into account as appropriate, such analyses drew on establishment surveys, household surveys and administrative records. All countries produced a range of administrative records, and in most cases at least one national labour force survey or other household survey, as well as a population census was available (see Appendix 1).⁵ Furthermore, the majority of countries conducted establishment surveys, and in a number of countries information was available from mixed enterprise/household surveys.⁶

⁴ For example, attention gender issues has resulted in efforts to better capture the labour market situation of women in labour statistics. On the potential and actual shortcomings of labour statistics in relation to gender issues and gender policies see e.g. Mata Greenwood (1999), Elder and Johnson (1999).

⁵ The exceptions with regard to the conduct of labour force surveys in southern Africa are Angola, Mozambique and Swaziland. The first two (lusophone) countries have experienced war and civil strife for a long period and information on labour markets in these countries is exceptionally limited, although the availability of LMI has improved in Mozambique since the beginning of the 1990s.

⁶ In many countries in southern Africa at least one, and in some cases more than one, mixed enterprise/household survey was undertaken during the 1990s in the context of the GEMINI project. Growth and Equity through Microenterprise Investments and Institutions was a six-year applied research project of USAID, and various outputs and

Examples of undesirable labour market situations and developments in southern Africa which have often been identified are low employment growth in relation to growth rates of the labour force or the population; high levels of unemployment and underemployment; the role of certain labour market institutions or labour market legislation in relation to the labour market; the performance of the education and training system in relation to the labour market; and the labour market situation of women or black people.

Limitations of the description function in southern Africa

The quality of a situational analysis is limited by the availability and possible deficiencies in quantitative information. A number of limitations in producing a situational analysis that is adequate for the identification of policy issues therefore follow from shortcomings in data collection programmes and sources of information in southern Africa. Important among these are the limited coverage of administrative information as well as of establishment surveys in terms of the labour force, and the irregular conduct of household surveys and data collection with regard to the informal sector. Given these shortcomings, any situational analysis of labour markets during the 1990s was likely to draw on fragmented information, and more often than not depended on data which to varying degrees were outdated. An additional constraint at the sub-national level may arise when household surveys do not allow for appropriate disaggregation or differentiation in relation to policies or programmes.

The quality of a situational analysis is also limited by the extent to which it is possible to adequately describe labour markets in quantitative terms. In general, these limitations are less severe in the formal sector than in the non-formal sector (including the informal sector and subsistence agriculture). The first reason for this situation is because a situational analysis of the formal sector can draw on more than one source of information, including establishment surveys, household surveys and administrative records. The use of several sources provides possibilities to contextualise particular measurements, and will generally

follow-up activities of this project have been used in employment policy formulation in many countries (see e.g. Liedholm and Mead 1998).

result in better situational analyses of the labour market.⁷ Such possibilities are typically much more limited with regard to data on the non-formal sector, as data sources are mostly limited to household surveys and mixed enterprise/household surveys. Secondly, as will be discussed below, the applicability of the labour force framework is subject to certain limitations. These limitations are more difficult to overcome when employment levels in informal sector and employment subsistence agriculture are important.

The labour force framework, the major measurement device of the labour market which is used in household surveys (see Appendix 2), applies best to situations where the dominant type of employment is 'regular full-time employment' (ILO 1990). In these situations, it is possible unambiguously to classify working persons as employed, unemployed or outside the labour force. Structural labour market conditions in southern Africa are such that only a minority of the labour force are in regular full-time paid employment. The results from measurements of labour markets in southern Africa on the basis of the labour force framework in various household surveys are therefore generally subject to a certain ambiguity, and show a high degree of heterogeneity in terms of the characteristics of persons classified as employed, unemployed or outside the labour force.

Heterogeneity within the categories of the labour force framework can be made explicit through the use of appropriate data differentiations. As noted by the ILO, the development of labour force concepts with the aim of better capturing labour market situations has contributed to both this heterogeneity and the need for data differentiations:

The general trend observed in the development of labour force concepts has been toward making the employed and unemployed categories as inclusive as possible, in order to deal with the diversity of types and degrees of economic activity of individuals in different national situations. The definition of economic activity to include certain non-market activities as well as all market activities, the priority rules and the

⁷ The report produced following the 1995 Labour Force Survey in Mauritius, for example, contains a chapter on the evaluation of the survey data on the basis of information from establishment surveys as well as administrative records (CSO/Mauritius 1997, Chapter 14). This evaluation results in the adoption of several adjustments of labour market indicators in the report.

associated one-hour criterion in the definition of employment, and the possibility of relaxing the seeking work criterion in the definition of unemployment, all contribute to the expansive nature of the labour force framework. This aspect, together with the restricted number of categories in the framework, makes the employment and unemployment categories to a greater or lesser degree heterogeneous. This in turn may necessitate further differentiations in data analysis. Appropriate differentiation, where necessary, should compensate for any oversimplification inherent in the three-category labour force framework. Identification of more homogeneous groups should not only improve interpretation of the resulting statistics, but also help to better understand changes over time. (ILO 1990: 44).

There are certain limitations in the extent to which expansive modifications of the labour force framework, in conjunction with data differentiations, can be used to identify homogeneous groups for policy purposes. These limitations partly follow from the same labour market conditions that hamper the application of the labour force framework. For example, in many labour force surveys, employed persons are differentiated on the basis of the number of hours worked, and such breakdowns are sometimes used to arrive at estimates of time-related ('visible') underemployment.⁸ However, hours of work are likely to be more precisely measured in situations in which the number of hours worked are fairly regular (or regulated), than in conditions characterised by irregularity, seasonality and the absence of written records found in the non-formal sector. Other limitations concern possible reductions in the quality of data due to modifications of the labour force framework, and difficulties in the interpretation of resulting statistics.⁹

The labour force framework can also be abandoned in favour of the use of longer reference periods (see Appendix 2). The use of longer reference periods allows for capturing seasonal variations in

⁸ A second form of underemployment, inadequate or 'invisible' underemployment, lacks an operational definition and direct measurements are not available in southern Africa or elsewhere (see e.g. ILO 1998).

⁹ A relaxation of the seeking work criterion, for example, allows for more inclusive measurement of the unemployed. However, as it can generally be more objectively established whether a person is seeking work (which involves certain activities) than whether a person is available for work, this relaxation also increases the scope for subjective measurements of the labour force status of respondents.

employment, but only at a cost in terms of the likelihood of recall errors, as well as the likelihood of statistical problems related to population movements and changes in activity status during the reference period (ILO 1990). In turn, such problems and errors hamper the interpretation of survey results, and the use of longer reference periods can better be considered as a complement to, than as a substitute for, the labour force framework.

Mixed enterprise/households surveys can be seen as a more direct method to describe labour market situations that deviate from the pattern of regular full-time employment. However, mixed surveys are subject to similar limitations in the applicability of the labour force framework as household surveys, and do not reduce the need to differentiate data in order to deal with heterogeneity within the categories of the labour force framework. Such surveys do allow for better focused data collection (through the application of certain criteria in the first component of the survey),¹⁰ as well as the collection of more information which can be used to produce differentiations of data for policy purposes (through the second component). This information mainly concerns those labour market participants less likely to be in regular full-time employment. Limitations in seeking additional information using mixed surveys may arise from the respondent burden.¹¹

Such problems that may be inherent in the structure of labour markets in southern Africa may affect the quality of situational analyses due to resource constraints. In the first place, methods of data collection

¹⁰ Mixed enterprise/household surveys consist of two components, a household survey component and an enterprise survey component. The basic principle is to construct a sampling frame of enterprises through the first component, prior to the survey of the enterprises themselves (the second component). The selection of these enterprises is based on the application of certain criteria, for example, the criteria of the informal sector formulated by the 15th International Conference of Labour Statisticians in the first half of the 1990s (see e.g. ILO 1999). In the second component, business owners are interviewed in order to obtain detailed information on their own characteristics and those of their businesses and workers.

¹¹ For example, in an evaluation of the quality of data collected in the 1995 Tanzania Informal Sector Survey, it was noted that the number of questions had risen from 40 questions in the 1991 Tanzania Informal Sector Survey, to 120 in the 1995 Survey (covering Dar es Salaam only). It was suggested that future questionnaires should be shortened to reduce the chance of getting incorrect answers (BOS/Tanzania 1991 and 1995, and BOS/Tanzania and ILO 1998).

that are typically needed to cover the non-formal sector, such as labour force surveys and mixed enterprise/household surveys, are often more resource-intensive than establishment surveys or methods primarily based on administrative records. Second, there is a severe shortage of qualified persons who are trained to develop and apply methods which are more appropriate to measure labour market conditions in the sub-region. In turn, with regard to topics for which data collection methods are available elsewhere, countries may find it difficult to adapt these methods to national labour market circumstances. Many international standards, including those concerning employment in the informal sector, underemployment, as well as major international classifications concerning the labour market (e.g. the International Standard Classification of Occupations), deliberately leave scope for national modifications or refinements of data analysis. Both resource and information constraints have often prevented countries from benefiting from such standards to the extent that would be possible if more resources were available.

The monitoring function

The output of the description function of LMI systems can be used to formulate employment and labour policies. The implementation of these policies aims to contribute to the achievement of employment creation and related objectives. The monitoring function of LMI systems, tracking progress in the achievement of these objectives, may include various activities. For example, labour markets can be 'observed' with a view to establishing whether certain indicators have improved or not. Monitoring in this sense, however, consists of the regular production of a situational analysis, and leaves the role of LMI systems vis-à-vis the implementation of policies implicit. In other words, it does not differ from the execution of the description function.¹²

Tracking progress becomes different from the description function when the role of LMI systems in policy-implementation has been

¹² The description function of LMI systems is suggested by the term 'labour market observatory', which is sometimes used as a synonym for labour market information system. The former term is more common in francophone African countries, where discussions on information and policies often focus on the activities of *observatoires de l'emploi et de la formation* (see e.g. ILO/EMAC 1998).

defined explicitly in terms of indicators that should be available, and how these indicators should change. This means that intermediate and final indicators have been identified and are being tracked to establish whether changes are in accordance with policy objectives. Similarly, certain indicators can be identified which should reach pre-determined targets or target values. Although the monitoring function is mainly concerned with final indicators, the fact that such indicators are not under the direct control of policy makers implies the need to track progress in terms of intermediate indicators (Prennushi *et al.* 2001).

Indicators for monitoring purposes are identified in policy documents. During the 1990s few countries in southern Africa had explicit employment and labour policy documents, even though all countries made reference to labour market indicators in national development plans and other programmes or projects. In particular, a number of countries used economic models to project the effects of economic policy actions on labour market outcomes. Economic models allow for the translation of labour market (and other) objectives into intermediate and final indicators, including targets. In economic models, intermediate indicators broadly correspond to exogenous indicators (reflecting policy actions), and final indicators to endogenous indicators (reflecting effects). Monitoring involves making comparisons between actual values of indicators on the one hand, and the values that have been set in the model (exogenous indicators) or have been produced by the model (endogenous indicators) on the other.

The use of models suggests that the measured or observed values of indicators defined in the model are being analysed in relation to their projected time paths, and an information system is in place to produce these indicators. Although all sources of LMI can be used for the development of models, time-consistent information is required if models are used for monitoring purposes as here described. Final indicators and targets concerning the labour market which were defined in macroeconomic models in southern Africa during the 1990s were therefore limited to indicators derived from establishment surveys (e.g.

private and public sector employment) and administrative records (public sector employment).¹³

The intermittent conduct of household and mixed enterprise/household surveys in most countries during the 1990s, in combination with the long time needed to process data from such surveys, did not allow for monitoring targets based on these sources. In addition, the heterogeneity of results of household surveys and variations in the use of labour force concepts such as employment and unemployment between data collection exercises, pose problems in translating policy objectives in indicators which can be derived from these sources.¹⁴ Heterogeneity may also be important with regard to indicators measured on the basis of establishment surveys, but the implicit or explicit assumption was often that these indicators adequately reflected the achievement of employment policy objectives.

Most of the indicators used in policy documents are intermediate indicators. These indicators can draw on financial and management information systems at various levels (Prennushi *et al.* 2001). Treasuries or finance ministries, as well as sectoral ministries including labour ministries or departments, maintain records and administrative systems which can be used to produce indicators on the implementation of policies. All countries produce input indicators concerning government spending on various policies and programmes, as reflected in (national or sub-national) budgets. Examples of output indicators that were produced and used on the basis of administrative information during the 1990s are the estimated or planned number of participants and the commensurate amount of wages and other benefits in public works

¹³ Examples of such macroeconomic models are MEMBOT, the Macroeconomic Model of Botswana, which was used for NDP8 (Government of Botswana 1997); NAMAf, the Namibian Macroeconomic Framework, which was used for NDP1 (Government of Namibia 1995); and the model used by the government of Zimbabwe to make projections for the period covered by the Zimbabwe Programme for Economic and Social Transformation (ZIMPREST, Government of Zimbabwe 1998a).

¹⁴ In South Africa, for example, the only country in southern Africa conducting an annual household survey programme during the 1990s, a report based on these surveys shows the large variations in labour market indicators resulting from changes in the definition of unemployment (SSA/South Africa 1998). Such variations can also be observed in other countries in southern Africa (Sparreboom 1999).

programmes, and the proportion of participants from vulnerable groups in employment and labour programmes.¹⁵

The possibilities of deriving final indicators from administrative information systems in southern Africa are limited. These limitations follow from the coverage of administrative information systems, as well as from the scope of particular programmes. Although administrative information systems sometimes allow for the production of final indicators such as employment (notably in the case of employment creation through EPZ policies¹⁶), the objectives of many employment and labour programmes are formulated in terms of 'employability'. Examples are public works programmes and training programmes, which provide knowledge or skills which aim to improve the labour market prospects of workers or beneficiaries after the completion of the programme or contract. Data for the production of indicators with regard to these objectives require special surveys or other activities that are not part of the normal activities of administrative systems.

Summarising this assessment: the monitoring function in southern Africa has often been limited to intermediate indicators. As indicators for monitoring purposes need to be time-consistent, the use of final indicators during the 1990s was confined to those which could be obtained from establishment surveys and administrative information. Indicators drawing on these sources are subject to limited coverage and possibly other deficiencies such as the scope of administrative information. Monitoring of the non-formal sector on the basis of household surveys or informal sector surveys was hardly undertaken in the sub-region during the 1990s.

¹⁵ The Feeder Road Programme in Mozambique, for example, a public works programme involving the rehabilitation and maintenance of tertiary roads, set targets concerning the number of participants or beneficiaries, as well as with respect to the proportion of women benefiting from the programme (Government of Mozambique 1999). In similar vein, education and training records are used to monitor female enrolment in tertiary education and training institutions against policy-targets in Zimbabwe (Government of Zimbabwe 1998b).

¹⁶ EPZ policies are monitored in relation to employment trends in most countries, and sometimes on the basis of targets. In Swaziland, for example, the Second Economic and Social Reform Agenda sets targets concerning the employment creation effects of investment promotion (Government of Swaziland 1999).

Monitoring and institutional arrangements

The execution of all functions of LMI systems presupposes certain institutional arrangements, but the importance of an appropriate institutional structure is most evident in relation to the monitoring function. Ideally, institutional arrangements are such that policy decisions are taken in close coordination with the activities of LMI systems as set out before. In particular, employment and labour policies can be formulated on the basis of a situational analysis of the labour market, including the selection of intermediate and final indicators to monitor the implementation and the effects of these policies. Accordingly, the utilisation of resources is authorised for policy implementation as well as the establishment of an information system allowing for the production of these indicators. This process permits a clear definition of the role of the information system in terms of data collection, analysis and dissemination, and the resulting information can be taken into account in decisions regarding future policy actions ('feedback mechanisms').¹⁷ Such a process would integrate the two circles in Figure 1.

Practice is more complicated, as employment and labour policies are formulated and implemented by a range of institutions, and the role of information systems or indicators in monitoring policies may be far from clear. Labour market outcomes are to various degrees influenced by all institutions implementing policies, while an important part of the final indicators which measure these outcomes is produced by statistical agencies (in collaboration with other institutions or not). Many institutions generate intermediate indicators on the basis of administrative information systems, or have ready access to such indicators (e.g. line ministries), and some produce final indicators on the basis of administrative information (e.g. institutions implementing EPZ policies). A number of advisory bodies such as labour advisory councils operate to a certain extent outside the administrative machinery of governments and do not have their own administrative or other information systems.

¹⁷ Feedback mechanisms can be defined as mechanisms by which monitoring (and evaluation) results are disseminated and used to decide on future courses of action (cf. Auer and Kruppe 1996; Prennushi *et al.* 2001).

These institutional structures for the implementation of policies are not necessarily inefficient or ineffective, and often have a certain logic in terms of organisation and implementation of policy actions as well as information production.¹⁸ Given these structures, institutions formulating and implementing employment and labour policies are often dependent on other institutions to supply information, which requires coordination and networking among various institutions. This holds true with regard to indicators such as employment produced by statistical offices, but also with regard to intermediate and final indicators produced by other institutions. In other words, institutions can generally benefit from networks for the production and use of information, including the maintenance of databases and arrangements for data warehousing.

A number of studies indicate that there is a general lack of coordination in the production and use of information in southern Africa, essentially suggesting the absence of integration between the policy cycle and the information cycle in terms of institutional arrangements (e.g. Billetoft and Jensen 1997; ILO/EAMAT 1998; ILO/SAMAT 1994; ILO/SAMAT 1999; Kanyenze *et al.* 2000; Moyo 1993). Consequently, the potential benefits of information networks, which can be created through the establishment of councils or other institutions charged with coordinating the production and use of labour statistics, have often been stressed. Practice in most countries has been different, in that the responsibility with regard to the overall coordination of policies and activities of information systems has remained with ministries concerned with planning. However, the main focus of these agencies is usually on intermediate indicators and resource mobilisation to fund various policies and projects, and not with the monitoring of final indicators.

In short, networks linking producers and users of information have been underdeveloped, and not sufficiently supported by institutional

¹⁸ In a number of cases, institutional structures concerned with employment and labour policies have directly contributed to inefficiencies, wasteful duplication and competition. See e.g. Kanyenze *et al.* (2000) on Zimbabwe, where the division of labour between the Ministry of Public Service, Labour and Social Welfare on the one hand, and the Ministry of National Affairs, Employment Creation and Co-operatives on the other is far from clear. A similar situation was created towards the end of the 1990s in Namibia.

arrangements. It is more difficult to outline 'appropriate' arrangements concerning employment and labour policies outside the context of a particular country. Considerations in developing such arrangements include the existing institutional set-up, the availability and control of resources, and the extent to which monitoring requires information which is not routinely produced already (by administrative information systems as well as statistical agencies).

The evaluation function

The evaluation function consists of an assessment whether policy actions, as measured through intermediate indicators, contributed to outcomes as measured through final indicators. This function assists policymakers in the (re)formulation of policies, focusing on questions such as whether certain policies should be initiated or not, and whether particular programmes should be expanded, modified or eliminated. Defined more broadly, evaluation involves the identification of (cause and effect) relationships on which employment and labour policies are based or can be based. Evaluations in a broader sense are the concern of the research community as a whole. Research is undertaken to understand relationships that are relevant in explaining labour market outcomes and assessing employment and labour policies without necessarily attempting rigorously to test the line of causality.

Evaluating the contribution or impact of a policy or programme hinges on the fundamental question of what the situation would have been if the intervention had not taken place (Prennushi et al. 2001). As this situation cannot be observed, a counterfactual has to be constructed or visualised drawing on various theories and methods. In the context of single policies or programmes, counterfactuals can be simulated using control or comparison groups.¹⁹ In the case of 'full coverage' (national) interventions, evaluations have to rely on other means to approximate counterfactuals, such as comparisons between situations before and after interventions, computer simulations and various statistical techniques.

¹⁹ In some cases, the phased introduction of policies may provide for comparison groups. For example, in a study on the impact of business licence reforms in Kenya, Abuodha and Bowles (2000) collect data from areas in which a new permit system has been introduced as well as from areas which have not done so yet, to assess various effects of these reforms.

Considering the range of possible employment and labour policies, which includes broader economic policies such as fiscal and monetary policies, assigning attribution requires an evaluation framework which allows for the identification of causal relationships when a large number of economic and labour market variables change simultaneously. This is a daunting task, which is demanding in terms of resources and capacity. In most southern African countries, such evaluations have seldom been undertaken. In documents outlining major economic strategies such as development plans, the evaluations of policies often take the form of a broader assessment of policy actions with a focus on intermediate indicators. In-depth evaluations are more common in the context of single policies or programs,²⁰ especially if funding is available to undertake dedicated data collection exercises.

The use that can be made of national household survey data for purposes of evaluating particular programmes is limited, as usually no information is available regarding programme participation. The need for such information can be taken into account in the design of surveys, but this has not been very common in household surveys such as labour force surveys in southern Africa. Household surveys, and especially labour force surveys, do have a role in evaluations in the broader sense mentioned before, i.e. in gaining understanding regarding relations which are relevant to employment and labour policies, and also allow for the statistical testing of some of these relations.

Both evaluations in the narrow sense (assigning attribution) and in the broad sense (research) are hampered by the limitations of the description function that have been discussed above. If the classification of persons as employed or unemployed is subject to ambiguity, it is difficult to establish cause and effect relationships or attribute changes in labour force status to particular policies. This issue can be illustrated with an assessment of the South African labour market that was undertaken in the mid-1990s. The aim of the study was to identify labour market problems in South Africa, assess current employment and

²⁰ Constructing counterfactuals at the programme level is not necessarily less complex, but the programme itself will have a more limited scope. Formulation and implementation of programmes may also be based on a clearly identified 'chain of events' (Hume 1997), which provides a framework for evaluation activities.

labour policies, and make policy recommendations (Standing *et al.* 1996). In the examination of overall employment trends, data were used from various sources, including some from household surveys and establishment surveys. No less than fourteen issues were raised regarding the question of why employment is underestimated in South Africa. Some of these issues are more or less specific to South Africa, but many others follow from the structure of labour markets that characterises the sub-region as a whole. The assessment concluded that 'One simply cannot estimate the trend in employment since 1980 with any reasonable accuracy'. If this conclusion is accepted, any evaluation of past policies will be subject to intense debates which are difficult to relate to 'facts' in terms of quantitative information.

Conceptually, the formulation of employment and labour policies precedes monitoring and evaluation. In practice, policies are continuously being implemented, and during the 1990s policy changes were only to a limited extent based on particular evaluation exercises of past policies. Policy formulation drew much more on general knowledge concerning employment and labour policies, and in particular on the policies promoted by the International Monetary Fund (IMF) and The World Bank. These policies, and their relation with labour markets, are explained in many documents including the series of *World Development Reports (WDRs)* published by The World Bank. The 1990 WDR, for example, argued that economic development could essentially be brought about by liberalising trade and markets in line with efficient market hypotheses, promoting labour-intensive growth, investing in infrastructure, and providing basic social services to poor people to increase their human capital (World Bank 1990 and 2000).

The policies promoted by the international financial institutions underwent a number of changes during the 1990s, which were not only based on evaluations conducted in the framework of reform programmes in various countries, but also on developments in economic research in general. An important change was an increasing emphasis on the role of institutions. The policy ramifications can be illustrated with regard to the 1990, and the 2000/1, *World Development Reports* respectively. The 2000/1 WDR explicitly states that earlier strategies such as those elaborated in the 1990 WDR should not be negated, but emphasises the need to broaden the agenda. It proposes a

framework of action in three areas: promoting opportunity, facilitating empowerment and enhancing security (World Bank 2000:33). These views reveal a shift towards policies that recognise the role of the institutional environment in economic reality, in particular the role of state institutions.

What are the implications of these considerations for LMI systems? The relevance of the activities of LMI systems limited to producing a set of basic labour statistic is not necessarily affected by whether economic views associated with efficient market hypotheses are considered to reflect reality or not. These activities are concerned with labour market outcomes such as employment and prices (wages), which can be used for purposes of the description function. The limitations of data collection activities aiming to measure labour market outcomes become clear when the role of LMI systems is extended to the monitoring and evaluation functions. If economies behaved in accordance with efficient market hypotheses, the liberalisation of markets could be expected to result in improved values of labour market indicators. In this case, changes in labour market indicators are explained by eliminating market distortions, which are generally under the control of policymakers. Following institutionalist economic arguments, however, such changes are unlikely to be explained in the absence of the systematic collection of information concerning the institutional environment of the labour market.

The collection of information on institutions in many countries was undertaken through an expansion of the role of qualitative research, often with support from The World Bank. Qualitative research methods (participatory methods including focus group discussions, case studies, etc.) are often considered as appropriate instruments in developing an understanding of complex processes and interactions, such as those between institutions and market outcomes. But there are drawbacks of these methods, including difficulties in generalising research findings. Participatory methods often result in valuable information concerning particular communities, localities and contexts, which cannot be readily translated into information outside these contexts. However, such information does provide a basis for the development of (community level) interventions along the lines elaborated by The World Bank in terms of opportunity, empowerment and security.

With regard to measurement, a number of attempts were made during the 1990s to develop indicators allowing for the comparisons of institutions between countries and over time. However, some of the recently developed indicators capturing the institutional environment are difficult to relate to policy actions. In the case of the governance indicators, for example, it has been observed that a lot of research shows that governance in some ways affects public-sector performance, which in turn affects poverty and other outcomes, but does not result in firm prescriptions about what should be done (World Bank 2001).

Labour market information systems for skills policies in South Africa

The factors hampering the development of LMI systems in southern Africa, and the possibilities for improving them, can be illustrated by an examination of information systems for skills policies in South Africa. The functions of LMI systems were not adequately performed with regard to skills policies in this country in the mid-1990s. The institutional set-up for skills policy development was characterised by certain weaknesses, resulting in the absence of any national strategy, targets, or agreed priorities for funding and promoting training (Gill 2000; Standing *et al.* 1996). The general situation was such that employment trends could not be established with reasonable accuracy, thus negatively affecting the ability to monitor or evaluate a range of labour market policies including skills policies. Furthermore, available information for skills policy development showed large gaps, in particular regarding the black, Indian and coloured population (see e.g. Government of South Africa 1994).

Following the democratic transition in 1994, a new institutional, legislative and skills policy framework was developed. Among the many new laws and regulations was the 1998 Skills Development Act (SD Act), which was followed by the adoption of the National Skills Development Strategy (NSDS) in 2001. The SD Act provides for a National Skills Authority (NSA) representing the national stakeholders of the training system, and for 25 sector education and training authorities (SETAs) representing sectoral stakeholders. The functions of each SETA include the development and implementation of sector skills plans, the promotion of skills development in its sector, and the

management of skills funding in accordance with specific regulations. The NSDS sets out the overall goals of skills development, and links objectives of the strategy such as lifelong learning to indicators and quantitative targets (Government of South Africa 2001).

The functions of information systems in this framework can be summarised as follows. The first function – describing the current situation – is undertaken by SETAs through the regular (annual or bi-annual) production of sector skills plans (SSPs) and by Provincial Offices of the Department of Labour (DOL) through the production of provincial skills plans (PSPs). SSPs are more focused on the formal sector, while PSPs cover projects and other activities aimed at skills development in the non-formal sectors of the economy. The Skills Development Planning Unit (SDPU) in the DOL performs the description function at the national level through the maintenance of a Skills Development Information System (SDIS). The SDIS draws on a number of sources of information including SSPs and PSPs.

The second function – monitoring the implementation of policies – aims to measure progress in the implementation of the NSDS, guided by the indicators defined in the strategy. The information used for monitoring the strategy is produced by a number of institutions, and the responsibility for a coordinated collection and analysis of information lies with the SDPU. Two examples of important institutions are Statistics South Africa (StatsSA), which provides the quantitative framework for monitoring of the NSDS through the programme of semi-annual labour force surveys that was introduced in 2000, and SETAs. SETAs monitor skills development in the formal sectors of the economy and produce quarterly reports that contain information on all skills development efforts in a particular sector in line with the indicators defined in the NSDS. Using information from StatsSA, SETAs and other sources, the SDPU produces various reports that inform and advise the NSA, the Minister of Labour and other stakeholders (see e.g. Government of South Africa 2002).

Regarding the third function of information systems – evaluating policies – the NSDS lists a number of evaluation issues; for example the effects (impact) of training in terms of productivity, employer and employee benefits. The SDPU is coordinating a series of evaluations undertaken by consultants that are addressing these evaluation issues,

and the results of these evaluations are to be fed into the SDIS and into reporting to the NSA. One example consists of tracer studies of beneficiaries of particular skills and their development modalities. The object of this exercise is not only to produce information on the effects of skills development, but also to develop models and build capacity in SETAs to ensure a continuous flow of information for evaluation purposes.

An examination of information systems for skills development in South Africa illustrates that all three functions are undertaken, and that the need for appropriate institutional structures linking policy development and information systems has been recognised. Important factors that help explain the development of such systems in South Africa are the momentum generated by the democratic transition, the strong support from donors and technical assistance agencies, and the relatively large formal sector. As in the case elsewhere in southern Africa, progress with information systems for the non-formal sector is much slower in the face of the constraints that have been discussed in previous sections and given the absence of well-resourced organisations such as SETAs.

Conclusion

This paper examined the relevance of labour market information systems in southern Africa. What relevant information entails is related to the stages of the policy cycle, which leads to a distinction between three functions of LMI systems in relation to employment and labour policies. These are the description, monitoring and evaluation functions.

Ideally, these functions are undertaken in such a way that the activities constituting the information cycle and the policy cycle are closely coordinated or integrated. In practice, this process is hampered by a number of factors. Integration requires appropriate arrangements among the range of institutions involved in employment and labour policies as well as the production of information. However, many studies suggest that institutional arrangements in southern Africa have often been far from appropriate. In particular, the role of information networks in most countries during the 1990s was only weakly developed, and an institution taking a leading role in the development of LMI systems or databases was often lacking.

Apart from shortcomings in terms of institutional arrangements, the performance of all three functions of LMI systems is hampered by limitations in the extent to which it is possible to describe adequately labour markets in quantitative terms. The structure of labour markets in the sub-region, notably employment patterns outside the formal sector, poses certain difficulties for a proper description. These difficulties concern the application of the tools to measure labour markets such as the labour force framework and the major international classifications. Although methods focused on capturing labour market developments in the non-formal sector were increasingly used during the 1990s, these methods are only able to overcome these difficulties to a certain extent, while their use was restricted by the resource constraints characterising most countries in southern Africa.

Taken together, these factors resulted in a mismatch between information that is desirable from a policy perspective and information which was produced during the 1990s. In terms of the description function, situational analyses of labour markets were often drawing on fragmented data and information, which were to varying degrees outdated. Monitoring of employment and labour policies was often limited to intermediate indicators based on administrative information. Final indicators for monitoring purposes were obtained from establishment surveys and in some cases from administrative sources, but these sources do not allow for monitoring of non-formal sector labour market developments, and may suffer from additional deficiencies. Although employment and labour policies that attempt to exploit the potential of the informal sector were formulated and implemented, the use of final indicators in relation to such policies was prevented by the constraints to which reference has been made. In terms of quantitative information, the non-formal sector was often treated as a residual category in policy documents.

The formulation of employment and labour policies in southern Africa is only to a limited extent based on evaluation exercises which allow for the rigorous testing of the relationship between labour market outcomes and policy actions. General knowledge on how to formulate effective policies has been more important, and in particular the views promoted by international financial institutions. These views underwent important changes during the 1990s, and were reflected in policies as

well as data collection exercises in many southern African countries. These changes came down to an increased focus on the role of institutions in economic processes. In terms of information systems, this attention suggests the need for a greater role for qualitative research methods and information, although it is often less clear which information is needed and how this information should be collected and used in relation to policies.

The improved performance of the functions of LMI systems would in many cases require additional resources to undertake regular data collection programmes and gradually improve methods to capture labour market situations in national contexts. In addition, stronger commitment is needed to develop appropriate institutional structures for monitoring employment and labour policies which better address the labour market problems afflicting southern Africa. In this respect, recent developments in South Africa which have enjoyed international support have shown that it is possible to undertake the provision of skills information systems within a functioning institutional structure, even if some of the associated problems remain to be resolved.

Appendix 1.

Table 1. Labour force surveys in southern Africa 1960–2000

<i>Country</i>	<i>Year</i>					
	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-99	2000	
Angola				92 (capital)		
Botswana			84		95	
Kenya		77	86		98	
Lesotho		78	85 (urban)	97		
Malawi			83			
Mauritius			86	95		
Mozambique						
Namibia				91	97	00
South Africa					99	00
Swaziland						
Tanzania	65			90		
Zambia			86			
Zimbabwe			86	94	99	

Table 2. Population censuses in southern Africa 1960–2000

<i>Country</i>	<i>Year</i>					
	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000	
Angola	60	70	83			
Botswana	64	71	81	91		
Kenya	62	69	79	89	99	
Lesotho		66	76	86	96	
Malawi		66	77	87	98	
Mauritius	62	72	83	90		
Mozambique	60	70	80	97		
Namibia	60		81	91		
South Africa	60	70	80	85	91	96
Swaziland		66	76	86	97	
Tanzania		67	78	88		
Zambia	61	63	69	80	90	0
Zimbabwe	62	69	82	92		

Notes: 1. The first entry, '92', indicates that a labour force survey was conducted in Angola in 1992, etc.

2. Limited geographical coverage is indicated in parentheses.

3. South Africa started a series of semi-annual labour force surveys in 2000.

Appendix 2.

Measuring employment and unemployment in household surveys

In the measurement of labour market developments through household surveys and population censuses a number of labour force concepts are used, including the labour force framework, the reference period, and the definition of unemployment. These concepts are briefly explained below.

The labour force framework

The central concept in the *labour force framework* is the *labour force* or the *currently active population*, which gives a measure of the number of persons

which constitute the supply of labour at a given moment in time. To measure labour supply, the labour force framework classifies the working age population into mutually exclusive and exhaustive categories based on a specific set of rules (ILO 1990). These categories are the employed, the unemployed (together constituting the labour force), and the *currently inactive population* (those not in the labour force).

According to the priority rules of the labour force framework, employment has precedence over unemployment, and unemployment has precedence over inactivity. A person is employed when he or she has worked for pay, profit or family gain for at least one hour during a relatively *short* reference period. The application of the priority rules implies that a person who has been without work for most of the reference period. For example six days out of a reference period of one week, is nevertheless regarded as employed if he or she has worked for at least one hour on the seventh day. Within the labour force framework, unemployment is thus limited to a total lack of work (and further constrained by other conditions, see below), ensuring a straightforward link between employment, hours of work and income from employment (ILO 1990). By the same token, a student is considered to be economically inactive and outside the labour force. However, if a student is available for work and, if required by the particular definition of unemployment, looking for work, he or she is classified as unemployed. The concept of work for pay, profit or family gain is limited to *economic* activity defined in terms of the production of goods and services according to the System of National Accounts. In practice, manuals for surveys and censuses may include lists of activities that should be considered as 'work'.

Short and long reference periods

A second method to classify persons into mutually exclusive and exhaustive categories consists of examining the *usual* activity status of the population of working age. The usual activity of a person is defined by that person's main activity during a *long* reference period, in most cases covering the previous 12 months. In contrast to the priority rules of the labour force framework, measurement of the usually active population starts with classifying individuals as either usually active or usually inactive. This classification is determined on the basis of a

summation, over the long reference period, of the different activity statuses that the person had on each day, week, or month of this period. A person is classified as usually active if that person was employed or unemployed most of the reference period, or at least longer than a minimum period as specified for that particular data collection exercise. If the number of months or weeks of employment equals or exceeds the number of months or weeks of unemployment, a person is classified as employed, while a person is classified as unemployed in the alternative case.

Broad and strict definitions of unemployment

According to international standards, the unemployed should in principle satisfy the three criteria of being without work, available for work, and seeking work. However, standards adopted in 1982 introduced a provision allowing the 'seeking work' criterion to be relaxed in situations where 'the conventional means of seeking work are of limited relevance, where the labour market is largely unorganised or of limited scope, where labour absorption is at the time inadequate, or where the labour force is largely self-employed' (ILO 1990). Accordingly, unemployment can be measured according to the 'broad' or the 'strict' definition, depending on the inclusion or exclusion of those without a job who are available for work but are not actually seeking it. Both definitions are consistent with the principles of measuring unemployment on the basis of short or long reference periods, but selecting one or the other often has a significant effect on the rate of unemployment (as well as other labour market indicators) in southern African countries and may therefore be quite controversial.

References

- Abuodha, C. and Bowles R., 2000, 'Business licence reform in Kenya and its impact on small enterprises'. *Small Enterprise Development*, Vol. 11, No. 3, pp. 16-24.
- Auer, P. and Kruppe T., 1996, 'Monitoring Labour Market Policy in EU Member States', in G. Schmid, J. O'Reilly and K. Schömann (eds.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Edward Elgar, Northampton.
- Billett, J. and Jensen K., 1997, 'Labour Market Study. Malawi'. Ministry of Foreign Affairs/ DANIDA/ Government of Malawi, Draft Report, May.
- BOS/Tanzania, 1991, *Tanzania (Mainland). National Informal Sector Survey 1991*. Prepared by the Planning Commission (Bureau of Statistics) and the Ministry of Labour

- and Youth Development. With assistance from UNDP/ILO. Dar es Salaam.
- BOS/Tanzania, 1995, *The Dar es Salaam Informal Sector Survey 1995. Volume I. Analysis and Tabulations*. Prepared by the Planning Commission (Bureau of Statistics) and the Ministry of Labour and Youth Development. With assistance from ILO/UNDP and SIDA. Dar es Salaam.
- BOS/Tanzania and ILO, 1998, *The Dar es Salaam Informal Sector Survey 1995. Volume II. Survey Operational and Technical Report. STAT Working Papers* No. 98-1, Geneva, January.
- Castley, R.J, 1996, 'Policy-focused approach to manpower planning'. *International Journal of Manpower*, Vol. 17, No. 3, pp. 15-24.
- CSO/Mauritius, 1997, *Labour Force Sample Survey 1995*. Central Statistical Office, Ministry of Economic Planning and Development, March.
- Elder, S. and Johnson L.J., 1999, 'Sex-specific labour market indicators: What they show'. *International Labour Review*, Vol. 138, No. 4, pp. 448-464.
- Gill, I.S., F. Fluitman and A. Dar (eds.), 2000, *Vocational Education and Training Reform. Matching Skills to Markets and Budgets*. World Bank and ILO.
- Government of Botswana, 1997, *National Development 8. 1997/98-2002/3*. Ministry of Finance and Development Planning, Gaborone, August.
- Government of Mozambique, 1999, *Feeder Roads Programme. Annual Report 1998*. Ministry of Public Works and Housing, ILO, Maputo, May.
- Government of Namibia, 1995, *First National Development Plan (NDP1)*. Volumes 1 and 2. National Planning Commission, Windhoek.
- Government of South Africa, 1994, *A Discussion Document on a National Training Strategy Initiative. A preliminary report by the National Training Board*. Pretoria, April.
- Government of South Africa, 2001, *The National Skills Development Strategy. Skills for Productive Citizenship for All*. Department of Labour, Pretoria, February.
- Government of South Africa, 2002, *National Skills Development Strategy Implementation Report April 2001 to March 2002*. Department of Labour, Pretoria, September.
- Government of Swaziland, 1999, *The Second Economic and Social Reform Agenda (ESRA II) 1999-2001*. A Government action programme for 'building a modern and prosperous Swaziland together'. Government of the Kingdom of Swaziland, Mbabane, July.
- Government of Zimbabwe, 1998a, *Zimbabwe Programme for Social and Economic Transformation*. Ministry of Finance, Harare, February.
- Government of Zimbabwe, 1998b, *Zimbabwe National Population Policy*. National Economic Planning Commission, Harare, October.
- Hume, D, 1997, *Impact Assessment Methodologies for Microfinance: A Review*. Paper prepared for the Virtual Meeting of the CGAP Working Group on Impact Assessment Methodologies, April.
- ILO, 1990, 'Surveys of economically active population, employment, unemployment and underemployment. An ILO manual on concepts and methods.' R. Hussmanns, F. Mehran and V. Verma. ILO, Geneva.
- ILO, 1998, *Sixteenth International Conference of Labour Statisticians*, Geneva, 6-15 October 1998. Report of the Conference. ILO, Geneva.
- ILO, 1999, *Key Indicators of the Labour Market, 1999*. ILO, Geneva, September.

- ILO/EAMAT, 1998, *Kenya: Meeting the employment challenges of the 21st Century*. ILO/EAMAT, Addis Ababa, September.
- ILO/EMAC, 1998, 'Observatories on employment and training in Africa: needs, problems, achievements, impacts, ILO support strategies'. Paper prepared for the *Technical Consultation: Labour Market Information for Employment and Training Policies*, ILO, Regional Office for Africa, Abidjan, 20-23 October.
- ILO/SAMAT, 1994, 'Upgrading Labour Market Information System and Public Employment Services in the Department of Labour'. TSS1 Mission Report, ILO/SAMAT (in collaboration with the Government of Botswana and UNDP/Botswana), Harare.
- ILO/SAMAT 1999. 'Improving Labour Market Information in Southern Africa'. *ILO/SAMAT Policy Paper* No. 10, Harare, June.
- Kanyenze, G., Mhone G.C.Z. and Sparreboom T., 2000, 'Strategies to Combat Youth Unemployment and Marginalisation in Anglophone Africa'. *ILO/SAMAT Discussion Paper* No. 14, Harare.
- Liedholm, C. and Mead D., 1998, 'The dynamic role of micro and small enterprises in southern Africa'. In L. Petersson (ed.). *Post-Apartheid Southern Africa. Economic challenges and policies for the future*. Proceedings of the 16th Arne Ryde Symposium, 23-24 August 1996, Lund, Sweden. Routledge, London.
- Greenwood, Mata, 1999, 'Gender Issues in Labour Statistics'. *International Labour Review*, Vol. 138, No. 3, pp. 273-286.
- Moyo, N.P., 1993, 'Strengthening the Employment and Manpower Machinery of SALC Member States'. Paper prepared for the *ILO/SALC Workshop on Policy and Institutional Constraints to Employment Promotion*, Harare, 25-29 January.
- Prennushi, G., Rubio G. and Subbarao K., 2001, 'Monitoring and Evaluation'. Draft for Comments. World Bank, Washington, April.
- Sparreboom, T., 1999, 'Unemployment and underemployment in southern Africa: effects of concepts and methodologies on measurements'. *Inter-Stat*, No. 20, September, pp. 7-34.
- SSA/South Africa, 1998, *Unemployment and Employment in South Africa*. Statistics South Africa, Pretoria.
- Standing, G., Sender J. and Weeks J., 1996, *Restructuring the Labour Market: The South African Challenge. An ILO Country Review*. ILO, Geneva, May.
- World Bank, 1990, *World Development Report 1990. Poverty*. World Bank, Washington, June.
- World Bank, 2000, *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*. World Bank, Washington, August.
- World Bank, 2001, 'Governance Technical Notes. Technical Note 1. Governance and Poverty: Recent Research'. Draft for Comments. World Bank, Washington, April.



The Treatment of Financial Variables in Social Accounting Matrix-Based Short-Term Forecasting Models

Jean K. Thisen*

Abstract: Several attempts have been made in recent years to analyse the structure of the developing economies within the framework of a social accounting matrix (SAM). Case studies in Iran, Malaysia and Sri Lanka have shown that this tool is flexible and can be adapted to other developing countries. In Africa, SAM has been used to integrate and analyse the distributional dimension in ways that reflect the mutual relationship between employment, income and the structure of production. Income inequality is more often exaggerated in developing countries than in developed ones because of the prevalence of corporate forms of organisation in the latter than in the former. However, this requires the incorporation of financial variables in the SAM structure to facilitate the smooth functioning of the markets where the private enterprise plays a prominent role. The paper offers a methodological framework of such inclusion and argues that the financial SAM structure can help government policy makers and development analysts to programme and monitor the implications of policy changes or other exogenous system shocks in the short and medium run, and to adjust accordingly.

Résumé: Ces dernières années, plusieurs tentatives d'analyse de la structure des économies en développement dans le cadre d'une matrice de comptabilité sociale (MACS) ont eu lieu. Des études de cas effectuées en Iran, en Malaisie, ainsi qu'au Sri Lanka ont prouvé que cet outil était souple et adaptable à d'autres pays en développement. En Afrique, la MACS a été utilisée pour intégrer et analyser l'aspect distributif, de sorte à bien démontrer la relation de cause à effet existant entre l'emploi, le revenu et la structure de la production. L'inégalité des revenus est plus accentuée dans les pays en développement que dans les pays développés, à cause des organisations institutionnelles existant dans ces derniers. L'intégration des variables financières dans la structure de la MACS est néanmoins, afin d'assurer le bon fonctionnement des marchés au sein desquels l'entreprise privée joue un rôle de premier plan.

* Jean K. Thisen is at the Economic and Social Policy Division, Economic Commission for Africa. This paper was prepared for The Third Annual Conference on Econometric Modeling for Africa, June 10–12, 1998. University of Pretoria (South Africa). The views and opinions expressed herein do not purport to represent those of the United Nations Economic Commission for Africa (UNECA). I am grateful for the comments made by my colleagues. The assistance of Mrs Nouné Sentayou in typing this manuscript is greatly appreciated.

Cette communication offre un cadre méthodologique à une telle inclusion et soutient que la structure financière MACS peut aider les dirigeants gouvernementaux et les analystes du développement à programmer et contrôler les implications des changements de politique ou autres perturbations exogènes, dans le court et le moyen terme, et à prendre les mesures adaptées.

Introduction

In recent years, many attempts have been made in some developing countries to extend the input-output framework within the social accounting matrix (SAM) structure; that is, the matrix representation of the accounts and transactions within an economy. This representation originates from a number of sources starting with François Quesnay's *Tableau Economique et Maxime* (1798) which was fully integrated into the United Nations' "A System of National Accounts" in 1968. This has now been revised into the 1993 Systems of National Accounts (SNA) which is much more flexible. Case studies for Iran, Malaysia and Sri Lanka had shown that this tool is flexible and can be adapted to developing countries with certain broad limits (Chander 1980; Pyatt 1977; Pyatt and Round 1977; King 1987). In Africa, some attempts were made in Egypt, Swaziland, Botswana and Kenya to analyze some of the distributional effects of certain exogenous impacts (Eshans *et al.* 1981; Hayden and William 1985; Greenfield 1985). The United Nations Economic Commission for Africa (ECA) had also tried to implement its short-forecasting models using SAM in a selected number of African countries (UN-ECA 1983). However, in most of those studies, the financial, price and balance-of-payments variables have not been explicitly integrated in the structure of SAM.

The attempt to integrate financial variables has been made in the so-called "Totality Model" developed by Professor Laurence Klein (Wharton School) and Dr Simunek (Kent University), which combines the disaggregated Keynesian macro-economic demand approach using Leontief's input-output model and Copeland's flow of funds matrix.¹ The ongoing World Project Link is derived from this totality

¹ The introduction of a "Flow of Funds" system is credited to Morris A. Copeland in 1952 in the USA. The purpose of the Flow of Funds statement is to show financial

model and covers largely the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) countries, Central Eastern Europe, the Russia and the People's Republic of China, the Pacific Basin countries (including Japan and Southern Eastern Asia), the Middle East Economic Service (the Gulf nations) and the Latin American Services Group. Both the ECA and the United Nations Conference for Trade and Development (UNCTAD) were supposed to jointly work towards incorporating African country models into the Global Project Link. But the United Nations Department of International Economic and Social Affairs (DESA) and the Project Link are sponsoring a "UN African Modelling Project" in order to strengthen efforts made at the individual African country level using country experts. The Link Project shows how the world trade flows are linked together and how a particular economy is related to the world economy.

The introduction of financial, price and balance-of-payments variables in the SAM structure intended to strengthen the tool of SAM-based short-term forecasting models so as to make them more effective in tracing the implications of policy changes or other system shocks that may have to be considered by government economists and planners. This would help in better programming and monitoring the development process.

This paper attempts to discuss the SAM approach to flexible development planning and to show how, theoretically, financial, price and balance-of-payments variables can be treated in the multi-sectoral planning framework. The full SAM-based model incorporating these variables is to be tested in the second stage for a number of African countries where data is available. It is important to note that the ECA is implementing the SAM-based forecasting framework in a number of African countries; and the model has been operational in Congo, Rwanda, and Mauritius.

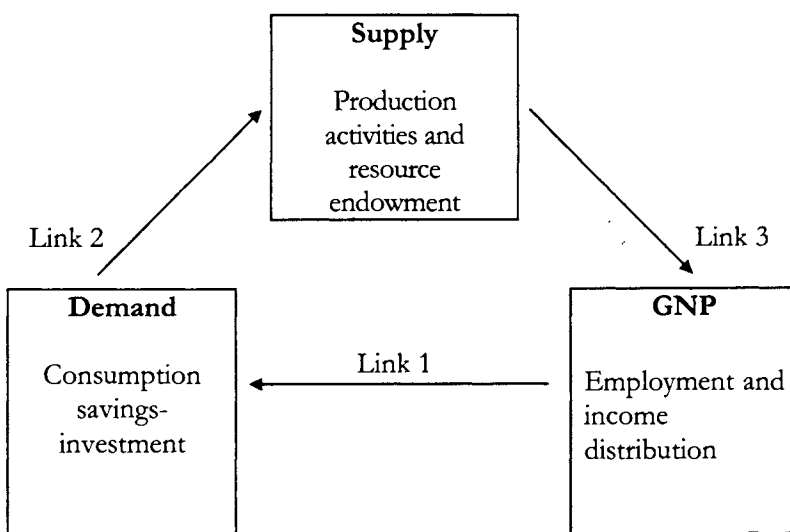
transactions between the institutional sectors in the economy (household, business, governments and financial institutions). The USA Federal Reserve Board publishes a Flow of Fund statement monthly and which, in turn, is incorporated in Klein's "Totality" forecasting model. See a comprehensive review in A. Miglearo and C.L. Gain (eds) *An Executive's Guide to Econometric Forecasting* (Flushing, N.Y.: Graceway Publishing Company, Inc. 1983).

The Sam Approach to Development Planning

The conceptual planning framework

Theoretically, a comprehensive planning framework is usually built upon an analytical system that depicts the inter-relationship between (i) the structure of production, (ii) the distribution of the value added generated by the production activities, and (iii) consumption, savings and investment. This inter-relationship can be schematized as follows:²

Figure 1: Static premisses for planning framework



Such a three-link system should be internally consistent in both a static and dynamic sense. The static requirements are that, starting at any point in the triangle, the feedback mechanism throughout the system should yield the same initial set of values, within a general equilibrium framework. For instance, if the starting point is a given

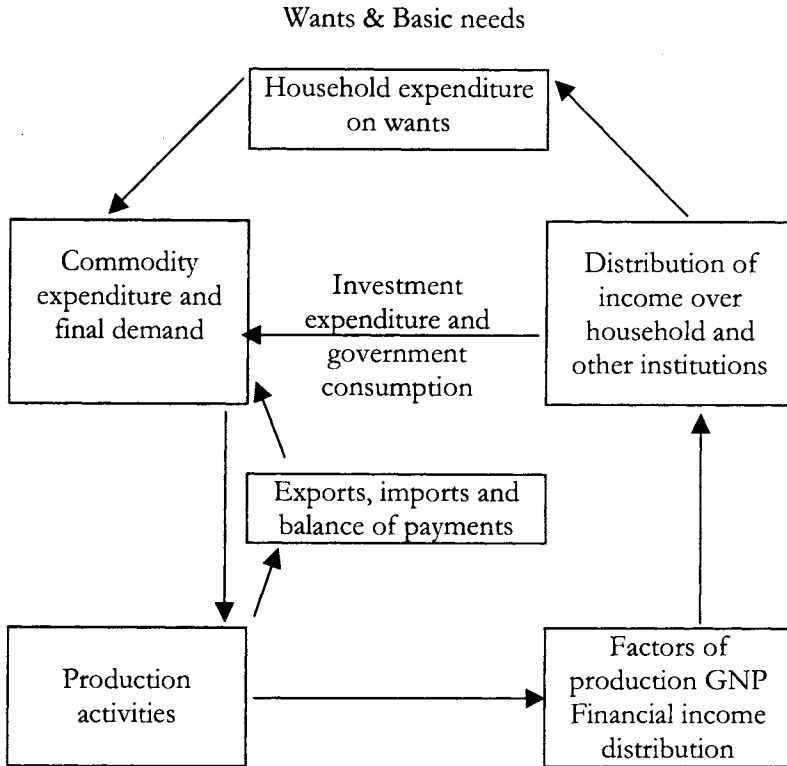
² Graham Pyatt and Erik Thorbecke, *Planning Techniques for a Better Future* (ILO, Geneva, 1976).

pattern of income distribution and employment, corresponding expenditure and investment effects are implied by link 1. In turn, this implies a given output mix through link 2, which then translates via link 3 into a desired demand for factors of production and corresponding household and business income distribution equivalent to the one which was initially selected.

In a dynamic setting, the objective of economic and social development is the attainment of higher standards of living, but particularly for the poor members of society. Consequently, the logical starting point is recognition that households have basic needs and wants, which can be satisfied through the purchase of a bundle of commodities. In turn, the total effective demand for the set of commodities desired is met by the output of the whole conciliation of production activities.

The demand for the factors of production is generated by the production activities, which yield the factorial income (value added). The factorial income distribution can be mapped into a distribution of income over household and other institutions (i.e. government and companies). This distribution completes the interdependent system by providing the means to satisfy household and government wants, as well as investment requirements; thus bringing the system back to its initial point.

**Figure 2. Dynamic premises for modular planning framework
(Causal interdependence between sub-systems)**



The SAM-based data system for development planning

The data system

The above conceptual planning framework can then be integrated into a data system in the form of a matrix representing the accounts and transaction within an economy. The functional and institutional distribution of income is closely related to the living standards of individuals as well as to other development objectives. Most official series of national accounts are still geared to the system of monitoring

economic progress by means of national income aggregates, while these aggregates are of limited use with regard to distributional issues. Disaggregations of institutions (and of households in particular) or factors of production are rarely ever accommodated in most national accounting framework. One of the principal aims of the SAM approach is to integrate this distributional dimension within the system of social accounts and in a way, which reflects the mutual relationship between employment, distribution of income and the structure of production. In fact, income inequality in less developed countries is often exaggerated relative to the situation in advanced countries. This is because corporate forms of organization are more prevalent in the advanced countries than in the developing ones.³ As a classification scheme and device to arrange variables, the social accounting matrix constitutes therefore a necessary and complementary step in the specification of an operationally useful planning framework for developing countries as it concerned growth, redistribution and employment. It is more consistent with the 1993 SNA than the 1968 SNA.

In fact, there is still doubt about implementing the SNA (System of National Accounts) in the statistical offices of developing countries.⁴ Its conventional format is the double-entry balance sheet system, whereas the SAM representation is a single-entry accounting system whereby the accounts are shown as the rows and columns of a matrix. To every row representing the incomings of an account, there

³ The revised 1968 United Nations data system of national accounts, which originated from the University of Cambridge's *A Programme for Growth* (vol. 12, London: Chapman and Hall, 1962) under the direction of R. Stone, emanates from a developed country (United Kingdom) that already established institutions and mechanisms concerned directly with distributional questions and which emphasizes only growth. The 1993 SNA, which is based on the French system, meant to rectify this. Its focus is geared towards fighting poverty through redistribution while recognizing that growth will be important to the strategy for combating poverty.

⁴ The United Nations Statistical Office has reviewed and revised the 1968 SNA for a system that explains macro-economic interrelationships in an explicit way. See UNSO, *Provisional Guidelines on Statistics on the Distribution of Income, Consumption and Accumulation*, series M., No. 61 (New York: United Nations, 1977). The result is a new 1993 SNA after 25 years of hard work. All countries in the world have adopted the 1993 SNA. But its implementation still poses more of a problem in English-speaking than in French-speaking African countries.

is a corresponding column showing its outgoings. It is a single-entry system because the transactions are shown once only as elements in the matrix, (I, J) , the element is the expenditure from account J that is received by the account I . In the contrast of the double-entry system, the accounts have to be fully articulated in the SAM. That is, both the origin and destination of each transaction in terms of the accounts of the system have to be specified. Although it is more demanding than the double-entry system in terms of the raw data and the dexterity of statisticians, the SAM approach has the advantages of being rich in information content and in facilitating the understanding of inter-relationship between various parts of the macro-economy. Already, through the widespread construction of input-output tables, the SAM method of accounting is of proven repute, tracing inter-industry transactions and maintaining consistency between the supply and disposition (demand) of commodities. However, a SAM is broader than an input-output table, showing more details about all trends of transactions within an economy and not only those relating to the production accounts.

Thus, the SAM framework brings together data from a wide variety of sources, ranging from industrial census, socio-economic surveys of households, labour force surveys, financial surveys and so on and it provides an excellent basis for identifying inconsistencies between data. The confrontation of differing data sources can be extremely useful in highlighting priority areas for statistical developments in improving and extending data collection.

The basic structure of SAM

The approach underlying the construction of a social accounting matrix for developing countries is to devise and implement a framework of accounts that accords the two guiding principles stated above, namely that the framework must be comprehensive and internally consistent in order to support and monitor development planning at the economy-wide level and that emphasis should be put on the distributional objectives of development policy within the existing economic data system. The social accounting matrix (SAM) whose

format varies according to the socio-economic structure of each individual country and the availability of data involves in general two types of accounts:

- the current accounts of commodity production, labour and productive capital (factors of production), private and public sectors (institutions), workers abroad and the rest of the world; and
- the capital accounts of the institutions and the rest of the world.

However, a third account of financial claims (assets) can be added to this capital account to reflect financial transactions (See section on financial variables above).⁵

Table 1 gives a general description of the major elements of a basic social accounting matrix.⁶ The current account on factors of production deals with the remuneration of factors by the national system of production and the rest of the world. The rows give a breakdown of income among institutional sectors: remuneration of wage earners going to households, gross operation surplus distributed among households and enterprises and production-related taxes paid to administrations. The current account of each institutional sector deals with the origin of resources (e.g. remuneration of factors of productions, current transfers received as social benefits, income taxes and transfers from the rest of the world) as well as the use of such resources for final public and private consumption, transfers to other local and foreign institutional sectors, and savings of the sectors concerned. The production accounts of operations correspond to the usual balance of incomings (domestic production and imports) and outgoings (final consumption, exports, capital formation) of goods and services as well as the various components of value added (remuneration of production factors and indirect taxes on goods less subsidies). The current transaction account with the rest of the world,

⁵ The “errors and omissions” account can be added to reflect errors akin to residual errors often left in the balance-of-payments or national accounts.

⁶ See UN-ECA, SERPD “Note on Social Accounting Matrices and Their Adaptation in the African Context” Working paper P1/P2 (Nov. 1982).

the balance of which constitutes the current balance-of-payments deficits records under incomings, imports, remuneration of factors and various transfers.

The capital accounts of institutional sectors indicate under incomings the savings of each sector, capital transfer from domestic institutions and from the rest of the world and financing requirements. Under outgoings, it records capital transfers, capital formation and financial transactions. The capital transaction accounts with the rest of the world describe the process of capital accumulation as well as sources of financing such accumulation. Under incomings, it indicates current balance-of-payments deficits as well as transfers of capital. Under outgoings, it is indicated by the various transfers to domestic institutional sectors and the capacity of the rest of the world to finance the economy.

In brief, the overall structure of a SAM is very flexible and lends itself to various types of disaggregations depending on the data requirements. It can be through the following:

- disaggregation of households according to their location (rural areas, formal urban sector and informal urban sector) or income brackets for the analysis of poverty and social inequalities;
- disaggregation of administrative services according to the degree of decentralization of administrative structures: communal, prefectural, provincial and central administration;
- disaggregation of enterprises according to the structure of productive capital used: public capital, private foreign capital, private domestic capital, and mixed capital;
- disaggregation of industries according to export promotion objectives;
- breakdown of capital flows by types of aid to which they correspond: concessional aid and non-concessional aid, etc.

Integration of Financial, Price and Balance-of-Payments Variables into Multi-Sectoral Development Planning

Financial variables

The integration of the financial account is very important for developing economies, which are faced with acute shortage of savings to finance investment. Within the SAM structure, the rewards of

factors of production are made with wage going to different types of labour, rent going to land and other resources, and profits to capital. Having set out the taxonomy of the household, business and government sectors, and analyzed their consumption expenditure patterns, one can now turn to savings and investments.

In the absence of credit institutions, the investment of household, companies and government must be financed through their own savings. A major advantage of a SAM-based planning method is that it captures the segmented nature of the saving–investment process of various institutions. The SAM planning framework lends itself particularly well to the analysis of the trade-offs, which might exist between present and future equity. An essential point, in this context, is not that larger aggregate savings today might generate a higher aggregate growth rate of output tomorrow, but that the pattern of savings, as between household groups, enterprises and government institutions, and structural changes in the initial resource endowment may be more important determinants of future equity and growth. It is not just the standard of living of the poor but also rather the amount of specific savings generated by them and the unfavourable initial resource endowment, which they face. Therefore, the adoption of a SAM as a data system for multisectoral planning will already incorporate these investment financing schemes in the planning process, i.e. household savings, government revenue surplus (taxes expenditures), undistributed business profits, (corporations' savings).

Most of the savings and investments are the result of simultaneous decision within household or incorporated business; and the flow of fund from domestic financing institutions may be needed to complement insufficient savings for investment financing. Also, the fact that governments in developing countries can rarely finance their own public investment from current surpluses implies that they must borrow from the money and capital markets.

**Table 1: Basic Social Accounting Matrix (SAM)
(Without the Financial Sector)**

		CURRENT ACCOUNT					
		Factors of production	Institutions			Production activities	Rest of the world
		Labour Capital Land	Household	Enterprises	Government	Sector 1 2 Sector n	
CURRENT ACCOUNT	Factors of Institutions	Labour Capital Land				Value added	Net factor income from abroad
	Institutions	Household Enterprises Government	Allocation of factor income to institutions	Current transfers among institutions			Net non-factor income from abroad
	Production Activities	Sector 1 2 3 Sector n		Consumption of domestic goods	Intermediate consumption on gross products (input-output)	Exports of consumption good and services	
	Rest of the world			Imports of consumption goods and services	Intermediate import consumption		
CAPITAL ACCOUNT	Institutions	Household Enterprises Government		Savings of institutions			
	Rest of the world						
TOTAL			Income of domestic factors of production	Incomes of domestic institutions		Gross output at factor costs	Total foreign exchange receipts

CAPITAL ACCOUNT			TOTAL
Institutions		Rest of the world	
Household	Enterprises	Government	
			Income of the domestic factors of production (GNP)
			Incomes of domestic institutions
Investment on domestic produced goods		Exports of capital goods	Gross output at factor costs
			Imports of consumption of goods and services
Domestic capital transfers		Capital transfers to domestic institutions from abroad	Aggregate savings
Impacts of capital goods			Impacts of capital goods
Domestic investment		Foreign investment	

However, the SAM described so far has dealt with the consequences of current activity during the year: the production–income–expenditure cycle. Savings are savings out of current income and the investment they finance encompasses only new investment. This, however, does not exhaust the totality of transactions. Institutions may buy or sell existing physical assets, particularly land and buildings. They may also decide to lend or borrow, creating financial assets or liabilities as the case may be. The integration of the financial account into a SAM is intended to acknowledge these facts. The financial account reflects all financial activities on capital account, such as borrowing and lending. Most, but not all, of these activities are carried out by banks and financial enterprises. The current activities and new physical investments of these financial institutions are already included as part of the current account of “institutions”.

The financial account expresses the fact that institutions incur financial liabilities to the financial sector (by borrowing) and also acquires financial assets from that sector (currency or bank deposits). A liability automatically creates a corresponding asset and the account must balance. The financial enterprises loom quite small in the current production process but loom much larger in the financial transactions as they represent the capital and money markets through which most of the financial transactions take place.

The account for financial assets and liabilities can be broken down into five different categories:

- (1) domestic currency;
- (2) bank deposits (demand and time deposits);
- (3) domestic borrowing or lending (short-term and long-term);
- (4) foreign borrowing or lending (short-term, long-term from governments, long-term from international organizations and long-term from private); and
- (5) official balance-of-payments reserves.

The institutions may acquire additional resources by incurring liabilities through domestic or foreign borrowings. To the extent that they do not spend these resources on physical assets (old and new), they retain them for the most part in the form of financial assets:

either currency or deposits. The financial account is analogous to the change in an enterprise's balance sheet from one year to the next, except that it applies to a set of enterprises. For example, savings correspond to the increase in equity investment attributable to retained earnings. The financial account can read as follows:

<i>Assets (column of SAM)</i>	<i>Liabilities (row of SAM)</i>
Physical assets	Savings
Currency	Deposits received
Deposits made	Domestic borrowing
Domestic lending	Foreign borrowing

Deposits and domestic lending or borrowing appear on both sides of the account for the reason that financial enterprises cover more than commercial banks and some of them make deposits in commercial banks. These deposits appear as a liability to the latter, but an asset to the depositing enterprises. Furthermore, financial enterprises may both borrow on the market and lend to their customers and, therefore, they increase their asset by lending and their liabilities by borrowing. Table 2 gives a final SAM, which includes the financial sector. The integration of the financial variables is made at two levels. First, in the capital account, the institutions have been broken down into households, non-financial enterprises (or corporations), governments, and banks (central and commercial banks) and other financial institutions whereas in the current account, the first three are maintained. Secondly, the financial account is added with four items: domestic currency, banks and other deposit bank advances and others, domestic borrowing and foreign borrowing and bank reserves.

The financial module regarding the financing of the private and public investment has already been incorporated in the SAM macro-setting.

$$S = YD - C \quad (1)$$

where S = National savings

YD = National domestic income

C = Consumption expenditure

The saving gap (or resources gap) is expressed as:

$$SGAP = YD - C - IF \quad (2)$$

This gap has to be financed by foreign capital inflow when foreign trade is brought into the model (see subsection on balance of payments variables). However, a sub-module on monetary variables can be brought into the picture.

(i) Financial assets

$$M'_2 = CR + DD + TD \quad (3)$$

where M'_2 = Money supply broadly defined

CR = Currency in circulation

DD = Demand deposits

TD = Time deposits and saving deposits

$$CR_t = CR_{t-1} + \Delta CR_t \quad (4)$$

$$\Delta CR_t = a_0 + a_1 BG + a_2 RF \quad (5)$$

where: BG = government securities in hands of the Central Banks (bonds)⁷

RF = Foreign reserves

$$BG = b_0 + b_1 SP \quad (6)$$

where: SP = private savings

$$DD = C_0 + C_1 YD \quad (7)$$

$$TD = d_0 + d_1 r + d_2 YD \quad (8)$$

where: r = bank interest rates on time deposits and savings

(ii) Financial liabilities

$$B_b = B_b^0 + GDEF - BOPDEF \quad (9)$$

where: B_b = Bank money reserves

B_b^0 = Initial or base year bank money reserve

$GDEF$ = Government budget deficit

$BOPDEF$ = Balance-of-payments deficits

Government borrowings (claims)

$$GDEF = e_0 + e_1 M'_2 + e_2 SP \quad (10)$$

⁷ However, the government security in the hands of the Central Banks is taken as a factor for correcting deficit financing.

That is, Government deficit can be financed by borrowing from banks and financial institutions (M'_2) and from private savings (SP).

Private sector borrowings (claims)

$$PB^b = f_o + f_t B^b \quad (11)$$

where PB^b = private sector borrowing from banks or claims to the economy.

Total financial liabilities

$$FL = GDEF + PB^b + f \quad (11b)$$

where F = foreign assets

(iii) Assets-liabilities equilibrium

$$M'_2 = FL \quad (12)$$

(iv) General consumer price

$$P_t = g_o + g_t PMS_t + g_2 M'_2 / YD + g_3 P_{t-1} \quad (13)$$

In cases where household income, business income and government income are not spent immediately to acquire physical assets – durable or non-durable consumption goods and capital goods – they are likely to be deposited as financial assets in money and capital markets. These deposits constitute a basis for credit money creation and for capital investment that the banks and other financial institutions inject into the economy through lending to household, business enterprises and governments (financial liabilities).

Table 2: Full SAM Incorporating the Financial Sector

		CURRENT ACCOUNT	
		Fac. Prod. Institution Production ROW	
		1	2 3 4 ... 10 11
CURRENT ACCOUNT	1. Factors of production	1	See Table 1
	2. Institutions	2	
	2.1 Household	3	
	2.2 Enterprises	4	
	2.3 Government	5	
	3. Production activities	.	
	3.1 Sector 1	.	
	
	3.n Sector n	10	
	4. Rest of the world	11	
	CAPITAL ACCOUNT	5. Rest of the world	
	6. Institutions	13	See Table 1
	6.1 Households	14	
	6.2 Non-fin. enterprises	15	
	6.3 Central Banks	16	
	6.4 Commercial Banks	17	
	6.5 Other fin. inst.	18	
	6.6 Government	18	
	7. Financial variables (assets) (claims)	19	
	7.1 Domestic currency	20	
	7.2 Bank deposits	21	
	7.3 Other domestic deposits	22	
	7.4 Treasury bills	23	
	7.5 Bank credits	24	
	7.6 Domestic Lending short-term	25	
	Borrowing long-term	26	
	7.7 Foreign Lending short-term	27	
	Borrowing long-term	28	
8. Official reserves			
Errors and Omissions	29		
TOTAL	30		

CAPITAL ACCOUNT			Errors and omissions	TOTAL
Rest of world	Institutions	Financial Variables Claims		
12	13 14 ... 18	19 20 21 ... 28	29	30
	See table 1			
	See Table 1	Changes in liabilities (claims in domestic institutions)		
Changes in assets in the rest of the world	Changes in assets of domestic institutions			Total changes in assets

Price variables

Most development planning models make strong assumptions regarding the link between final demand and output. In our flexible treatment, such a link is handled with great sensitivity. That is, we assume that prices are determined endogenously within the general planning framework. From external trade viewpoints, demand for some goods has remained insensitive to price (or price inelasticity) in developing African countries so that the rise in oil prices and in the price of manufactured goods, for instance, did not result in dramatic falls in quantities imported but rather in large trade balance deficits. For other goods, demand has been highly price elastic, so that relatively small changes in price radically alter quantities. By allowing imports to be sensitive to prices in our flexible SAM planning framework, the SAM approach makes it possible to explore how tariffs and quotas influence the economy and to ascertain the optimal exchange rate policy to be adopted.⁸ The extent to which an economy relies on imports depends on the structure of demand relative to production, which, in turn, depends on the resource base of the economy and its comparative advantage in trade.

Within the economy, any exogenous change due to an increase in the wage and salary rates of government employees and, as a result of minimum wage policy, a similar rise will occur in the private sector, it is very likely that such increase will be reflected in some increase in domestic commodity prices, unless the increased labour costs are wholly financed out of operating surplus (profits). Because of the nature of inter-industrial interdependence, the price-raising effect on any one production sector will stem from not only the factor cost increases (i.e. wage costs) but also from increased costs of raw materials purchased for other domestic industries. The full equilibrium extent of these increases in domestic prices can be ascertained from the price model of standard input-output analysis.

⁸ See UN-ECA "Analysis and Evaluation of the Impact of Tariff and non-tariff protection on industrialization in Africa". Document ST/ECA/PSD.2/13 (December 1981) presented at the second session of the Joint Conference of African Planners, Statisticians and Demographers.

Consider the input-output model of the form:

$$\begin{aligned} a_{11x1} + a_{12x2} + a_{13x3} &= x_1 \\ a_{21x1} + a_{22x2} + a_{23x3} &= x_2 \\ a_{31x1} + a_{32x2} + a_{33x3} &= x_3 \end{aligned} \quad (14)$$

and consider the price version by multiplying the sectoral or commodity prices to get:

$$\begin{aligned} P_{1a11x1} + P_{1a12x2} + P_{1a13x3} &= P_{1x1} \\ P_{2a21x1} + P_{2a22x2} + P_{2a23x3} &= P_{2x2} \\ P_{3a31x1} + P_{3a32x2} + P_{3a33x3} &= P_{3x3} \end{aligned} \quad (15)$$

For each sector, the columns may now be regarded as inputs or costs and the rows as deliveries of sales and for viable system of simple reproduction, we must have row sum equals column sum. That is, value of sales or deliveries must at least equal total cost. This gives us the corresponding system:

$$\begin{aligned} P_{1a11x1} + P_{2a21x1} + P_{3a31x1} &= P_{1x1} \\ P_{1a12x2} + P_{2a22x2} + P_{3a32x2} &= P_{2x2} \\ P_{1a13x3} + P_{2a23x3} + P_{3a33x3} &= P_{3x3} \end{aligned} \quad (16)$$

Dividing out the equations by x_1 , x_2 and x_3 , we get:

$$\begin{aligned} a_{11}P_1 + a_{12}P_2 + a_{31}P_3 &= P_1 \\ a_{12}P_1 + a_{22}P_2 + a_{32}P_3 &= P_2 \\ a_{13}P_1 + a_{23}P_2 + a_{33}P_3 &= P_3 \end{aligned} \quad (17)$$

Hence, corresponding to every balanced input-output system in physical quantities, there is a corresponding set of price ratios, which are unique, and which should go with it so that the financial plan and the physical plan are consistent with each other.

This price integration is made through the input-output table of the SAM. If there is a change in the final demand column, e.g., a_{13x3} , a_{23x3} , a_{33x3} in such a way that the ratios a_{12} , a_{23} and a_{33} remain intact, there will be no change in relative price ratios. This can be easily proved because the coefficient matrix does not change, one is the transposition of the other. But if there is a change in the structure of the final demand, the relative commodity price in terms of wage unit will change.

If new ratios are introduced as a result of a change in the structure of the final demand, that is, assume $f_1, f_2, f_3 = a_{13}, a_{23}, a_{33}$, the price model will be:

$$\begin{aligned} a_{11}P_1 + a_{21}P_2 + f_1P_3 &= P_1 \\ a_{12}P_1 + a_{22}P_2 + f_2P_3 &= P_2 \\ a_{13}P_1 + a_{23}P_2 + f_3P_3 &= P_3 \end{aligned} \tag{18}$$

and we can solve for P_1 and P_2 with P_3 normalized to 1.

$$\begin{aligned} P_1 &= \alpha_{11}f_1 + \alpha_{12}f_2 \\ P_2 &= \alpha_{21}f_1 + \alpha_{22}f_2 \end{aligned} \tag{19}$$

whereas, previously our P_1, P_2 with $P_3 = 1$ was given by:

$$\begin{aligned} P_1 &= \alpha_{11}f_1 + \alpha_{12}f_2 \\ P_2 &= \alpha_{21}f_1 + \alpha_{22}f_2 \end{aligned} \tag{20}$$

but

$$f_1; f_2 = a_{31}; a_{32} \text{ where } f_1; f_2 \neq a_{31}; a_{32}$$

Thus, the relative commodity price in terms of wage unit has changed due to changes in the structure of final demand. Now whether such a change is sustainable by the price system is a question of important relevance. Within the cost structure, the sectoral cost prices can be determined as follows:

$$P_i = \sum_{j=1}^n a_{ji}P_j + a_{ei}W + a_{ki}IR + a_{mi}PM \tag{21}$$

- when P_i = the cost determined output price in i^{th} sector
- W = the cost of labour (wage)
- IR = the cost of capital interest rates
- PM = the costs of non-competitive imports assumed for simplicity to be equal to all sectors
- a_{ji} = the domestic input-output coefficients
- a_{ei} = the coefficient of labour in sector I
- a_{ki} = the coefficient of capital in sector I
- a_{mi} = the coefficient of imports in sector I

In the base year, the prices are equal to unity:

$$\sum_{j=1}^n a_{ji}P_j + wae_iW + aki_iR + ami_iPM = 1 \quad (22)$$

and in matrix form

$$P^T(I-A) = W_a^T c + IR_a^T k + PM_a^T m \quad (23)$$

and the solution is given by:

$$P^T(I-A) = (W_a^T c + IR_a^T k + PM_a^T m)(I-A)^{-1} \quad (24)$$

This equation states that each sector's output price will be equal to the sum of direct and indirect current domestic and import inputs costs, and costs associated with labour and capital. From this equation, forecast sectoral inflation rates from wage, profits and exchange rate fluctuations in the short- and medium-term (a three-year-span) can be systematically determined.

One of the most difficult obstacles in developing Africa in maintaining quantitative consistency between the sectoral levels and national aggregates may stem from the non-existence or poor quality of sectoral price indices. There are several types of prices used in the valuation of economic activities: producer's price and purchaser's price, c.i.f. and f.o.b. prices, market price and factor cost, with or without excise taxes, and tariffs. The planning and statistics offices may have to devote considerable effort to collect appropriate price data and, in this respect, the use of well-designed sampling surveys might be strongly recommended.

Balance-of-payments variables

Balance-of-payments in SAM framework

Within the SAM-based planning framework, the treatment of balance-of-payments variables is already made of the external transactions in the current account and capital account with the rest of the world. Table 3 gives a summary of balance-of-payments variables within the SAM framework. Column 1 gives the SAM accounts, which are subdivided, in two parts: current account (commodities, factors and institutions) and capital accounts (institutions). Column 2 gives the corresponding balance-of-payments accounts (or the rest of the world), which, in turn, is subdivided into current account (goods and services,

factor income and private and government transfers) and capital account (private capital movement and government capital movement). Column 3 details the corresponding balance-of-payments variables contained in each account.

Table 4 shows how the balance-of-payment accounts are reflected within the SAM framework. Separate current and capital accounts are distinguished in the rest of the world of the SAM's reflecting the current and capital account of the country's balance-of-payments and entries occupying the credits and debits of these accounts follow standard conventions of classification. The table describes the structure of consumption, production, investment and trade and how these different aspects of structure are interrelated, one with another, and with the institutional and factoral distribution of income. Thus, the table facilitates quantitative understanding of how changes in one part of the structure will have consequence on another. Not least, one can trace through the SAM table the potential impact of some external or internal exogenous changes, such as a change in government expenditure on balance-of-payments variables.

As most of the African economies are dependent on the external factors (imports of consumer and capital goods, foreign exchange earnings through export of their primary products, borrowing from foreign money and capital markets, aid flow, etc.) such an inclusion of detailed balance-of-payments variables in the SAM framework is very crucial. The general methodology may involve the inclusion of a variety of postulated balance-of-payments assumptions enabling the setting up of a range of "scenarios". Such scenarios are intended to capture maximal and minimal effects of a given policy under combination of production and trade assumptions and which might be sufficient to ascertain broad orders of magnitude and directions of effect.

The treatment of balance-of-payments variables in planning models

There are several ways in which foreign trade can be treated in economy-wide planning models. Within the short- and medium-run, such a treatment can be made within the SAM-based planning framework as was indicated above. The following formulation for incorporating the balance-of-payments variables in SAM is based on the model of balance-of-payments developed by UNCTAD.

Table 3: Summary of balance-of-payments variables within a SAM framework

SAM Accounts	Balance-of-payment accounts	Variables	
		<i>Receipts</i>	<i>Expenditures</i>
<i>Commodities</i>	Total goods and services	- Merchandise exports (fob) - Non-monetary gold expenditure - Freight and insurance - Other transports - Travel - Government transactions - Other services	- Merchandise imports (cif) - Non-monetary gold - Freight and insurance - Other transports - Travel - Government transactions - Other services
<i>Factors</i>	Investment income	- Workers remittance from abroad - Interest payments - Profits and rent remittance	- Worker remittance to abroad - Interest payments - Profit and rent remittance
<i>Institutions</i> - Household - Companies - Government	- Household transfers - Private companies transfers - Government transfers	- Household transfers received - Private companies transfers from abroad - Government transfers from abroad	- Household transfers to abroad - Private companies - transfers to abroad - Government transfers to abroad
Current Account Balance-of-Payments (Deficit or Surplus)			
Capital Account Institutions - Household - Companies - Government	- Private capital movement - Government capital movement	- Short-term private capital - Long-term private capital - Amortization of private debt and debt services - Short-term government capital - Long-term government capital - Amortization of public debt and debt services	- Short-term private capital - Long-term private capital - Amortization of private debt and debt services - Short-term government capital - Long-term government capital - Amortization of public debt and debt services
Capital Account Balance-of-Payments (Deficit or surplus)			
Errors and Omissions			
Overall Balance-of-Payments (Reserves)			

Table 4: Conceptual SAM Focusing on Production, Trade and Finance

			Current Account		Capital Account	
			Factors of production	Institutions	Institutions	Financial variables
			1	2	3	4
Current account	Factors of production	1				
	Institutions	2	Domestic factor income	Current transfers		
Capital account	Institutions	3		Services of institutions	Domestic capital transfers	Domestic liabilities
	Financial Variables	4			Domestic assets	
Rest of the world	Current BOP Account	5		Imports of consumption goods and services		
	Capital BOP Account	6			Imports of capital goods	Liabilities towards the ROW
Production activities	Sector 1	7		Consumption of domestic goods	Investment on domestically produced goods	
	Sector n					
Indirect taxes		8				
Errors and omissions		9				
TOTAL		10	Domestic factor income	Incomes of domestic institutions	Domestic investment	Total liabilities

Rest of the World		Production activities	Indirect taxes	Errors and Omissions	TOTAL
Current BOP Account	Capital BOP Account	Sector 1 2 Sector n			
5	6	7	8	9	10
Factor income from abroad		Value added			Domestic factor income
Non-factor income from abroad					Income of domestic institutions
	Capital transfers from abroad				Aggregated investment and domestic liabilities
	Foreign assets				Total assets
		Intermediate imports consumption			Imports of consumption goods and services
					Imports of capital goods and foreign liabilities
Exports of consumption goods and services	Exports of capital goods	Intermediate consumption on gross product (Input-Output)			Gross output
					Total indirect taxes
Foreign exchange	Export of capital goods and foreign assets	Gross output of factor costs	Total indirect taxes		

As indicated above, the balance-of-payments is subdivided into two accounts following the SAM subdivisions: current account and capital account, which are dealt with separately below:

A. Current account of balance-of-payments

The current account of balance-of-payments consists of trade balance of goods and services of the factor incomes to and from abroad and the balance of the private and government transfers to and from abroad.

A.1 Trade balance

There are several alternative ways to estimate the exports of goods and services. However, the choice made on such alternatives depends on the data availability at the individual country level. One alternative is to estimate the value of exports of goods (merchandise exports) by the following relationships:

$$\sum_j P_t j x G_{ijkt} = \sum_{i \neq j} p_{oj} Q_{oijk} + \sum_{i \neq j} E_{itj} \tag{25}$$

where XG_{ijk}^t denotes export volume of commodity, j belonging to sector I to market k in period t

- Q_{ijk} denotes export quota of commodity j to market k
- E_{itj} is the projected change in the total export volume of commodity j of sector I in period t , due to domestic supply conditions or world demand situation
- P_i is the world export price of commodity j (assumed to be constant over all market). Another way would be to relate export of goods to the gross domestic income of the major importing countries.

$$XG_{ik} = g_o + g_b YDW \tag{26}$$

where YDW denotes the total GDP of major importing countries (the rest of the world).

Or, it can be estimated by simple growth rate trends:

$$XG_{ij} = (1 + r_{XG})XG_{ij-1} \tag{27}$$

where r_{XG} is an exogenous growth rate of the export volume of commodity j of sector i .

Similarly, the value of exports of services can be obtained through the growth rate trends:

$$XS_i = (1 + r_{XS})XS_i \quad (28)$$

where XS_i is export of services of sector i

r_{XS} is an exogenous growth rate for the exports of services of sector i

Thus, the total exports of goods and services is obtained by following:

$$XGS = \sum_{i=1}^n XGi + \sum_{i=1}^n XS_i \quad (29)$$

On the other hand, the imports of goods and services can be distinguished in four categories: imports of consumption goods (MC), imports of intermediate goods and raw materials (MR), imports of investment goods (MI) and imports of services. Their evaluation can be obtained by the following:

$$MC_i = b_o + b_i C \quad (30)$$

where C is the total consumption expenditure.

$$MR_i = j_o + j_i YD \quad (31)$$

where YD is the gross domestic income at market prices.

$$MI_i = k_o + k_i IF \quad (32)$$

where IF is fixed capital formation (investment).

$$MS = l_o + l_i YD \quad (33)$$

Hence, the total final imports of goods and services (MGS) are obtained as follows:

$$MGS = \sum_{i=1}^n MC_i + \sum_{i=1}^n MR_i + \sum_{i=1}^n MI_i + MS \quad (34)$$

Now the trade balance of goods and services (TBGS) is arrived at by the difference between the exports and imports of goods and services:

$$TBGS = XGS - MGS \quad (35)$$

A.2 The balance of factor income

Distinction must be made between the factor income received from abroad (YFM), which represents the factor income imported and the factor income to abroad, which represents the factor income exported (YFX) in accordance with SAM format. It can be estimated as follows:

$$YFM = r_{DST} + r_{DMLP} + r_{DMLG} + PR + WR \quad (36)$$

Where r_{DST} (interest rate on short-term debt)

r_{DMLP} (interest rate on medium- and long-term private debt)

r_{DMLG} (interest rate on medium- and long-term government debt)

PR (profit remittance)

WR wage remittance.

$$YFX = r_{DST} + r_{DMLP} + r_{DMLG} + PR + WR \quad (37)$$

The balance of factor income (YF) to and from abroad is then reached by the difference:

$$YF = YFX - YFM$$

A.3 The balance of private and government current transfers

It is to be noted that the private current transfers (PT) and the government current transfers (GT) received from abroad is recorded as a credit while the one remitted abroad is recorded as debit. The net transfers are exogenously determined, depending on the time variable. Hence,

$$\log PT = m_0 + m_t \quad (39)$$

where t denotes the time period

$$\text{and } \log GT = n_0 + n_t \quad (40)$$

The balance of current transfers (BT) is then obtained by:

$$BT = PT + GT \quad (41)$$

A.4 Balance-of-payments current account balance

From equations (35), (38) and (41), the current account of the balance-of-payments is then arrived at by:

$$CAB = TBGS + YF + BT \quad (42)$$

B. Capital account of balance-of-payments

The capital account comprises six accounts, namely, the private and government capital transfer, the direct investment, the short-term debt outstanding, the medium- and long-term debt outstanding, the amortization of debt and debt services.

B.1 The balance of private and government capital transfers

The estimation of this account is made on the net amount of capital transfers, which are assumed to be exogenously determined by the time period. Hence, the net private capital transfer (*PKT*) would be:

$$\log PKG = p_0 + p_1 t \quad (43)$$

and the net government capital transfer (*GKT*) would be given by:

$$\log PKG = s_0 + s_1 t \quad (44)$$

The balance of private and government capital transfers (*BKT*) would be obtained as:

$$BKT = PKT + GKT \quad (45)$$

B.2 The net flow of direct investment

The net flow of direct investment (*DI*) is also assumed to be exogenously determined by the time period and is shown by this relationship:

$$\log DI = g_0 + g_1 t \quad (46)$$

Distinction must be made here between the net flow of direct investment (*DI*) and the stock of direct investment (*S.DI*), which can similarly be estimated as a function of time.

B.3 The short-term debt (STD)

The short-term debt outstanding (STD) is defined as representing a specific proportion of the value of imports of goods and services (to finance imports on short-term basis).

$$STD = \alpha MGS \quad (47)$$

where α is a specific proportion of the value of imports on a short period.

Consequently, the new short-term debt ($NSTD$) can be obtained from the difference between short-term debt of year t and short-term debt of year $t-1$.

$$NSTD_t = STD_t - STD_{t-1} \quad (48)$$

And the interest rate obtained on such short-term debt (r_{STD}) can be estimated as:

$$r_{STD} = i_{STD} \cdot STD \quad (49)$$

where i_{STD} is the average rate of interest on short-term debt.

B.4 *Medium- and long-term debt*

The overall medium- and long-term outstanding debt (MLD) is given separately for private and government, via:

$$MLD = MLPD + MLGD \quad (50)$$

Where $MLPD$ is medium- and long-term private debt

$MLGD$ is medium- and long-term government debt.

The new medium and long-term debt ($NMLD$) is obtained from the following relationship:

$$NMLD = PKT + GKT + S.DI + NSTD \quad (51)$$

Where PKT is private capital inflow

GKT is government capital transfer

$S.DI$ is stock of direct investment

$NSTD$ is the new short-term debt.

Consequently, the medium- and long-term private debt outstanding ($MLPD$) is given by the following:

$$MLPD_t = MLPD_{t-1} + h_p (NMLD) \quad (52)$$

where h_p is the proportion of medium- and short-term private debt in total new medium- and long-term debt.

The interest on medium- and long-term private debt (r_{MLPD}) is estimated as follows:

$$r_{MLPD} = i_{MLPD} \cdot MLPD \quad (53)$$

where i_{MLPD} is the average rate of interest on medium- and long-term private debt.

whereas the amortization on medium- and long-term private debt (AMLPD) is arrived at by:

$$AMLPD = \pi_1 \cdot MLPD \quad (54)$$

where π_1 is the average maturity period on medium- and long-term private debt.

Likewise, the medium- and long-term government debt outstanding (MLGD) is obtained as follows:

$$MLGD_t = MLGD_{t-1} + (1 - h_p) \cdot NMLD \quad (55)$$

where h_p as defined earlier.

The interest rate on medium- and long-term (r_{MLGD}) is given by:

$$r_{MLGD} = i_{MLGD} \cdot MLGD \quad (56)$$

where i_{MLGD} is the average rate of interest of medium- and long-term government debt;

whereas, the amortization on medium- and long-term government debt (AMLGD) is obtained by:

$$AMLGD = \pi_2 \cdot MLGD \quad (57)$$

where π_2 is the average maturity period on medium- and long-term government debt.

B.5 Total amortization and debt service

From equations (54) and (57), the total amortization of medium- and long-term debt is given by:

$$TA = AMLPD + AMLGD \quad (58)$$

From equations (49), (53) and (56), the total interest on private and government short-, medium- and long-term debt is given by:

$$r_D = r_{STD} + r_{MLPD} + r_{MLGD} \quad (59)$$

Thus, from equations (58) and (59), the debt service (DS) can be arrived at as follows:

$$DS = TA + r_D \quad (60)$$

B.6 New capital account balance

The balance of the capital account (*NKBA*) is obtained via the relationship between the balance of capital transfers, the net flow of direct investment, the new short-term debt and the new medium- and long-term debt:

$$NKBA = BKT + DI + NSTD + NMLD \quad (61)$$

C. Overall balance-of-payments reserves

The changes in the level of overall balance-of-payments reserves are obtained by summing the current account balance-of-payments and the new capital account balance-of-payments, net of debt services:

$$\Delta R_{BOP}^N = CAB + NKBA - DS \quad (62)$$

where ΔR_{BOP}^N = changes in the new level of balance-of-payments reserves

CAB (current account balance)

NKBA (new capital account balance)

DS (debt service).

Total balance-of-payments reserves *R* is then given by:

$$R_t = R_{t-1} + \Delta R_{BOP}^N \quad (63)$$

Trade gap is given by:

$$X - M = a + b (XGS_{BOP} - MGS_{BOP}) \quad (64)$$

Where *X* is the national account exports

M is the national account imports.

Given that the paucity of data is not a constraint in developing African countries, such balance-of-payments module can be systematically incorporated into the overall SAM-based forecasting models.⁹

⁹ The data problem could be overcome by compiling financial trade statistics on a sufficiently detailed basis. However, as trade statistics are based on the International Standard of Trade Classification (ISTC), efforts should be made to reconcile this classification with the International Standard of Industrial Classification (ISIC) adopted in the SAM framework.

Conclusion

The building of a model incorporating the financial and price variables and the various aspects of the foreign trade and balance-of-payments in a developing economy could be done within the framework of a SAM data system, at least for short- and medium-term forecasting.

This study basically aimed at incorporating financial, price and balance-of-payments variables in the SAM-based multisectoral models with the view of coupling the physical and financial systems and establishing a complete layout of the various transactions of the economy and strengthening the capability of SAM as an effective analytical tool. The price formulation was based on the analysis of the cost structure of production, which was found more suitable given the level of data situation for explaining the changes in the sectoral price levels in developing countries. The treatment of prices include the likely changes that might occur in the wage structure, the movement in the interest rates, the profit realization, the exchange rate fluctuation, etc., which were found more realistic for the analysis of price changes that occur in the short run.

Although most of the balance-of-payments variables were included in the SAM format, there are others, which need to be appropriately analyzed. The most important among them are the distinction between current and capital transfers, short-, medium- and long-term private and government capital movements.

For a broad understanding of the working of the economic system as a whole, it is essential that African countries should demonstrate the inclusion of the Sam in their planning framework. The short-term demand forecasting aspect of the model is an essential base for the estimation of the feasible medium- and long-term development patterns that would strengthen the capacities for short-term economic policies in order to make effective the implementation of the structural adjustment and stabilization policies.

References

- Blitzer, Charles R., Clark P.B. and Taylor L., 1975, *Economy-wide Models and Development Planning* (London, Oxford University Press).
- Chander, R. *et al.*, 1980, 'Social Accounts and the Distribution of Income: The Malaysian Economy in 1970' *Review of Income and Wealth*, vol. 26, No.1.
- Dervis, Kemal al, 1982, *General Equilibrium Models for Development Policy*, London, Cambridge University Press.
- Eshans R.S. *et al.*, 1981, 'Social Accounting Matrix for Egypt, 1976' *Journal of Development Economics*, Vol. 9.
- Gauthier, Madeleine, and Steven Kyle, 1991, *A Social Accounting for Cameroon*, Working paper No. 4 Ithaca, NY. CFNPP.
- Greenfield, C.C., 1985, 'A Social Accounting Matrix for Botswana, 1974–1975', in Graham Pyatt and Geoffrey L. Rond (Eds.) *Social Accounting Matrices: A Basis for Planning*, Washington, D.C., World Bank.
- Hayden C. and William T., 19xx, 'The Botswana Social Accounting Matrix in the Analysis of the Impact of the Food and Mouth Epidemic' in Harvey's ed., *Papers on the Economy of Botswana*, London, Heinemann.
- Hayden, Carol and Jeffery I. Round, 1982, 'Development in Social Accounting Methods as Applied to the Analysis of Income Distribution and Employment Issues' *World Development*, Vol. 10, No, 6, June.
- Jabara, C.L. M.K.A. Lundberg and A.S. Jallon, 1992, 'A Social Accounting for the Gambia', Working Paper No. 20 CFNPP, Washington D.C.
- King Benjamin B., 1981, 'What is a SAM? A Layman's Guide to Social Accounting Matrices' World Bank Working Paper No. 413, June.
- Pindyck, R.S. and Rubinfeld D.L., 1976, *Econometric Models and Economic Forecasts*, New York, McGraw-Hill Book Company.
- Pyatt G. *et al.*, 1977, *Social Accounting for Development Planning: with reference to Sri Lanka*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pyatt, C. and Round J.I., 1977, 'Social Accounting Matrices for Development Planning' *Review of Income and Wealth*, vol. 23, No. 4.
- Pyatt, G. and Round J. I., 1979, 'Accounting and Fixed Price Multiplies in a Social Accounting Matrix Framework' *The Economic Journal*, Vol. 89, No. 356, December.
- Taylor L., 1979, *Macro-Models for Developing Countries*, New York, McGraw-Hill Book Company.
- UN-ECA, 1983, 'Review of Progress on Short-term Forecasting in the African Region' (E/ECA/PSD.3/16) Nov., Paper presented at the Conference of the African Planners, Statisticians and Demographers in Addis Ababa (Ethiopia).



Africa Development, Vol. XXVI, Nos. 3&4, 2001, pp. 219–241
© Council for the Development of Social Science Research in Africa
2001 (ISSN 0850-3907)

Nigeria Paralysed: Socio-political Life Under General Sani Abacha

Festus O. Egwaikhide and Victor Adefemi Isumonah*

Abstract: It is convenient to blame Nigerian civil society for the inconclusive transition to civil rule undertaken by General Ibrahim Badamasi Babangida. But this reasoning omits the fact that elements of civil society, notably, the Campaign for Democracy (CD), a human rights organisation, successfully mobilised Nigerians living in the major cities in the west of the country (the major economic hub), to stay at home, paralysing economic activities for days and months. The action changed nothing. The devouring forces of personal ambition and greed were irresistible. Unlike the popular portrayal of civil society in Africa as weak, we argue that General Sani Abacha drove Nigeria under the wedge of personalist rule in fulfillment of his personal ambition and material greed. As a result, the struggle for mere survival became the preoccupation of most Nigerians. This experience is here recalled in order to counter the natural tendency to forget very quickly the pain of the past and at the same time the vital lessons for guarding against a repetition of abuses.

Resumé: Il est commode de blâmer la société civile nigériane pour la transition peu concluante vers un régime civil entreprise (conduite) par le général Ibrahim Babamasi Babangida. Mais ce raisonnement fait abstraction du fait que les éléments de la société civile, notamment la Campagne pour la démocratie (Campaign for Democracy, CD), une organisation des droits de l'homme, ont réussi à mobiliser les Nigériens vivant dans les principales villes de l'ouest du pays (le principal centre des affaires) à rester chez eux, paralysant les activités économiques pendant des jours et des mois. L'action ne changea point les choses. Les forces dévorantes des ambitions personnelles, et la cupidité furent irrésistibles. Contrairement à la tendance générale qui décrit la société civile en Afrique comme étant sans envergure, nous soutenons que le général Sani Abacha a dirigé le Nigeria sous un régime personnalisé, dans le but d'assouvir ses ambitions personnelles et sa cupidité matérielles. Comme conséquence, la lutte pour la survie devint la préoccupation de la plupart des Nigériens. Cet épisode est relaté ici afin de contrecarrer la tendance naturelle à oublier très vite les souffrances passées et les leçons vitales qui permettent de prévenir une répétition des abus.

* Festus O. Egwaikhide, Department of Economics, University of Ibadan.

Victor Adefemi Isumonah, Department of Political Science, and a Fellow of the Programme on Ethnic and Federal Studies (PEFS), University of Ibadan.

Introduction

Nigeria's longest post-independence transition to civil rule under General Ibrahim Babangida ended in the annulment of the Presidential Election of June 12, 1993. The ensuing protest against military rule forced Babangida, in his own words, to 'step aside' on August 26, 1993. This turn of events left his most powerful political ally and Chief of Defence Staff, General Sani Abacha, as the only military officer in the Interim National Government (ING) headed by Chief Ernest Shonekan. Abacha's prompt exploitation of his strategic position as the Secretary of Defence in less than three months of the ING's life supports the plentiful anecdotal evidence of a rumoured pact between him and Babangida. By virtue of their agreement and mutual support, Babangida and Abacha in turn, would have been able to take or keep the highest office of the land. Thus Abacha unceremoniously overthrew Shonekan on November 17, 1993, without any tint of jubilation by the civil populace. Previous military take-overs had been welcomed by citizens. The reason for the cold reception for Abacha's take-over was the lingering political crisis precipitated by the annulment of the results of the election.

Abacha's administration, therefore, was distinguished by the inauspicious manner of its inception, and by the unusually illegitimate nature of his accession to power compared with past military take-overs. Haunted by lack of good will at birth, the administration was poised to surpass its predecessor, General Ibrahim Babangida in personalised and centralised authority. Abacha's later deeds were ample confirmation of the allegation of Brigadier-General David Mark that Abacha planned to stay in power for five years – contrary to official declarations that his administration's tenure would be very brief. Abacha's aims were clear from the start: to secure supreme office and to stay in power.

Scholars have claimed many origins for personalist rule in Africa. But arguments couched in terms of the underdevelopment of political and bureaucratic institutions are not helpful for explaining the phenomenon. They inadvertently take the empirically invalidated position that well-crafted formal structures are sufficient for sustaining constitutional rule in which leaders are selected in an open or

competitive process and authority derived and limited by formal-legal rules. Both Germany and Italy in the post WWI period are powerful counter-examples (Roth 1968; Theobald 1986 & Eckstein 1963). The underdevelopment argument further assumes a general commitment to the superiority of moral force in the society involved. This certainly was not the case in Nigeria in 1993.

It is also easy to argue that the Social Democratic Party (SDP) leadership was weak when it compromised its position over its presidential victory, as some commentators on civil society in Africa would have it (Lewis 1994). This reasoning omits the fact that other forces joined the rump of the SDP to wage a moral battle against the regime. For example, the Campaign for Democracy (CD), a human rights organisation, successfully mobilised Nigerians living in major cities in the West, which accounts for the bulk of economic activities in Nigeria, to stay at home. The result was the paralysis of economic life for days and months, but the campaign changed nothing. The issue then, is, what is likely to be the outcome of a clash between moral force and physical force? History has shown that physical force will always record the first victory but may be overthrown in the long run by moral force. Jackson and Rosberg are right, then, to accord the ambition of powerful individuals, whose weapon in the African context is mostly physical force, to account for the emergence of personalist rule in Africa (Jackson & Rosberg 1994; cf. Akande 1996).

What are the logical consequences of personalist rule or anti-people mission in power? Jackson and Rosberg have suggested that one of them is certainly 'economic difficulty and decline – what might be termed a political diseconomy' (Rosberg 1994). This is understandable because personalist rule embodies a unidirectional tendency whose first and only principle is the survival in power of the ruler, even at the expense of the socio-political health of the polity.

In this essay, we present, graphically, the socio-political life of Nigerians under Abacha. Its aim differs from the growth trend analysis of the Nigerian economy undertaken by Shartz (1984) in his very elegant work almost two decades ago. We argue that the latter makes no sense in the light of the prevailing conditions analysed below. The events of the period provide part of the crucial background to the

understanding of the successful transfer of power from the military to civilians and indeed, also of what was believed to be an impossibility – a power shift from the north to south, after two frustrated transitions to civil rule. Some may find this account of the period in the following pages to be exaggerated. But only those outside Nigeria or immune to the pressures of daily life by virtue of their class position during the period in focus could possibly take this position.

This article also aims to transcend studies with a narrow focus on political life under Abacha (Bach, Lebeau & Amuwo 2001). This latter work, for example, contains no discussion of the effects of short-run macroeconomic management on the welfare of Nigerians. Unlike that volume, this work provides a grounded analysis of political, economic and social life of Abacha years (1993–1998). Whereas socio-political life had continued in a fairly normal way in spite of the ascendancy of inert and pirate capitalism in Nigeria by 1983, the period under discussion was characterised by paralysis under Abacha.

Short-Run Macroeconomic Policy Management

The Babangida years witnessed an expansionary macroeconomic policy. A persistent and rising fiscal deficit was a central feature of the economy right from the introduction of the Structural Adjustment Programme (SAP). This fluctuated between 5.5 percent and 15.4 percent of the GDP in the 1986–93 period, representing a significant variance from the 3 to 5 percent target in the policy reform document. (Federal Republic of Nigeria, 1996). The financing of government deficits through Central Bank credit occasioned vastly expanded money growth, and thus, on average, money supply (M1, narrowly defined) grew at 38 percent annually in the seven years, 1987–93. This drew severe criticisms from economists, policy analysts, the World Bank and the International Monetary Fund (IMF).

Perhaps in response to the unfavourable comments on the macroeconomic policy it inherited from the Babangida administration, Abacha's government put the emphasis on the achievement of a balanced budget. It succeeded in eliminating the budget deficit in the 1995–96 fiscal year, with only a 0.2 percent deficit-GDP ratio in 1997 (see Table 1). Expectedly, the administration's image launderers used the accomplishment of balanced budget to dazzle observers of the

Nigerian economy. But it must be noted that the pursuit of a balanced budget was not tied to the achievement of a social welfare objective. The regime was more preoccupied with how to generate increased revenue to match expenditure, as demonstrated by its singular control of revenues from increases in petroleum prices in 1994 and the huge receipt collected from the autonomous foreign exchange market (AFEM) by the Central Bank of Nigeria. Progressively from 1994 it reduced the debt service payments that dominated total expenditure during the Babangida years.

But fiscal discipline was lacking, as indicated by the precipitate increase in government spending. Between 1990 and 1993 under Babangida, the mean annual expenditure of the federal government that stood at about N103 billion surged to N264 billion during 1994–97 under Abacha. Thus, actual expenditures exceeded budget provisions by between 20 and 56 percent. Comparatively, capital outlay received the larger share of non-debt expenditure as against the recurrent outlay of the previous administration. It is doubtful if the capital expenditure of the government was directed to productive investment, given that investment/GDP ratio stayed at around 5.8 percent. The political repression of the regime that raised social tensions and uncertainty could only have fuelled speculative investment. A close examination of the official statistics suggests no direct correlation between investment performance and economic growth, indicative of the low productivity of investment. The infrastructure decay to which the Petroleum Trust Fund (PTF) was a supposed counterpoise, adversely affected investment. So, at best, the country only attempted to maintain existing capital stock.

Table 1: Policy and Macroeconomic Indicators in Nigeria, 1991–98

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Money supply (M1)								
Target %	-	24.3	20.0	21.4	9.5	14.5	13.5	10.2
Outcome %		32.6	52.8	54.4	16.3	14.5	18.2	17.2
Money Supply (M2)								
Target %	32.7	26.8	18.0	14.8	-	16.8	15.0	15.6
Outcome %		49.2	49.8	35.9	19.4	16.3	16.9	21.2
Aggregate Bank Credit								
Target %	-	13.2	17.5	9.4	11.3	12.0	4.8	24.5
Outcome %	45.3	69.1	91.4	29.2	5.1	13.5	2.6	55.7
Credit to Govt.								
Target %	-	7.7	14.5	0.0	5.6	0.0	0.0	0.0
Outcome %	82.9	109.7	121.6	53.0	-9.0	-55.6	-53.5	199.3
Credit to Private sector								
Target %	-	17.7	20.0	32.6	21.9	29.5	45.4	33.9
Outcome %	23.7	34.6	51.6	68.3	48.4	23.9	23.9	27.3
Growth in Real GDP	4.8	3.0	2.7	1.3	2.2	3.4	3.2	22.4
Capacity Utilisation in the Manufacturing Sector	42	38.1	35	30.4	29.3	32.5	34.0	32.4
Inflation	13.0	44.6	57.2	57.0	72.8	29.3	8.5	10.0
Federally Collected Revenue (Billion)	01.0	190.5	192.8	201.9	460.0	520.2	582.8	
Federally Retained Revenue	30.8	53.3	83.5	90.6	249.8	325.1	351.3	
Federal Govt. Expenditure Billion	66.6	92.8	191.2	160.9	249.8	288.1	356.3	443.6
Govt. Expenditure GDP %	23.6	19.5	24.3	17.6	12.6	10.2	12.1	15.6
Budget Deficit/GDP %	11.0	10.2	15.4	7.7	-0.1	-1.3	0.2	4.7
Overall Balance of Payments Position Billion	-15.5	-101.4	-41.7	-42.6	-195.2	-53.2	1.1	-

Source: Central Bank of Nigeria, *Annual Report and Statement of Accounts*, various years, and Budget Statements of the Federal Government of Nigeria.

The government repeatedly sought to use monetary policy to control inflation and achieve a favourable balance of payments position. It set monetary targets relatively low in recognition of the crucial role of money growth in promoting inflation. However, it did not adhere strictly to monetary and credit policies. In 1994, for instance, while the growth target for money supply (M1) was 21.4 percent, it was in reality 46 percent (see Table 1). For the remaining period, the actual growth rate of M1 exceeded the target spelt out in the monetary policy guidelines. Actual growth rates could have been more but for the outflow of funds through the weekly intervention at AFEM. Although, aggregate credit to the economy decelerated, its annual growth rate was evidently erratic. Following the elimination of budget deficits, the credit to the government petered out. Juxtaposed against this were huge increases in credit to the private sector in line with the recommendations of the IMF. Thus, bank credit to the private sector that recorded about 24 percent in 1991, averaged 41 percent annually during 1994–97. That capacity utilisation in the industrial sector, which stagnated at about 32 percent, is a testimony to the fact that the bulk of the private sector credit may not have been channelled into productive investment.

For the target variables, inflation that peaked at 73 percent in 1995 declined steeply through 29.3 percent in 1996 to 8.5 percent in 1997. This, of course, was also cited as one of the achievements of the Abacha administration. However, the factors at work in the great deceleration in price inflation are not hard to find. First, there was a deliberate policy to hold down wages as a de-inflationary measure. Second, political repression and human rights abuses as part of the overall strategy to stay in power fuelled uncertainty and social tension. This may have buoyed the demand for money by the public with resultant reduced velocity. A direct consequence was low inflation. Third, there were the generally favourable weather conditions that boosted food production. But the results of the balance of payment position were a confirmation of policy failure. The overall balance of payments position was in deficit. It deteriorated from N42.6 billion in 1994 to N195.2 billion the following year and stayed at N53.2 billion by 1996 (see Table 1). Comparatively, the deficit that averaged N53 billion per year in 1991–93 period had jumped to N97 billion by

1994–96, the highest level to be registered in Nigeria's history even while controlling for the reduction in the real value of money.

A discussion of the regime's exchange rate policy is appropriate here. From 1985, the regime maintained a dual exchange rate, official and the AFEM. The retained official rate that was for official transactions (e.g. for external debt amortisation) was at N22 = US\$1; the AFEM rate was stable at about N85 = US\$1.00. This policy choice was informed largely by a fiscal motive – to generate more revenue to compensate for the low international oil prices. Although the nominal exchange rate was relatively stable in 1994–98, stability was achieved at a higher level. Price stability is what is stressed as a macroeconomic policy objective. So, the movement of exchange rate as a major price in the Nigerian economy under the Abacha years was at variance with the prescription of economic theory. While its fiscal motive was realised, the exchange rate was unable to restore external balance.

Oppression and Repression

Labour faced brutal repression and suppression under the Abacha administration. In the first quarter of 1993, prices of petroleum products were raised substantially with household kerosene recording the highest increase of 450 percent. This was largely motivated by the need to reduce subsidies and raise revenue for the government. In November of the same year, soon after General Abacha took power, the Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC) further increased the prices of petroleum products. For instance, the price of gasoline that was 70 kobo per litre leapt to N5.00, while kerosene moved from 50 kobo to N4.50 per litre (CBN 1993:96). A nationwide protest by workers that followed compounded the legitimacy of the new Administration. Consequently, through negotiations between the Nigerian Labour Congress (NLC) and the federal military government, prices of petroleum products were slashed sizably. To labour, the decision to raise prices of petroleum products by the military that was a few days old was ominous for living conditions.

Labour expected an upward review of wages and salaries, together with allowances in the 1994 budget to take account of the increased prices of petroleum products. This was not done. On October 1,

1994 the government again substantially raised petroleum product prices and set up the PTF to administer the earnings from such increases. With an automatic rise in the prices of goods and services, frozen wages, decaying infrastructure, high rate of unemployment, and the lack of palliative measures, these increases no doubt exacerbated the hardship of the ordinary Nigerians. Prior to this development, the two major oil unions, the National Union of Petroleum and Natural Gas Workers (NUPENG) and the Petroleum and Natural Gas Senior Staff Association of Nigeria (PENGASSAN), went on strike between early July and early September 1994 to compel the military to revalidate the annulled 1993 presidential election. This, of course, crippled the economy, particularly in the southwest. The Abacha-led military administration saw this as a direct challenge and argued unimpressively through propaganda that the strike action of the unions threatened the security of the state. It thus acted ruthlessly. In consequence, both unions were disbanded and their General Secretaries thrown into detention without trial for the rest of Abacha's reign. The executives of these oil unions and that of the central labour organisation, the Nigerian Labour Congress (NLC), were dissolved and sole administrators appointed to supervise them. This action was obviously intended to weaken labour unionism.

It was clear from the posture of the administration that industrial action, as an instrument of bargaining for better wages would not yield any fruits. In 1996, the Academic Staff Union of Universities (ASUU) demanded improved conditions of service and adequate funding of universities. The government arrogantly ignored ASUU's demands, causing a protracted strike by the union. The divide and rule policy of the regime was explored to break the strike. Threats of mass dismissal and the compulsory vacation of university residential quarters were ruthlessly pursued. Interestingly, academics serving in the government collaborated with the military to create divisions within ASUU. Radical university teachers who insisted that the military government must meet ASUU's demands were dubbed the National Democratic Coalition (NADECO) members, as an excuse for further ruthless action against them since the organisation was well known for its opposition to continued military rule. ASUU failed miserably. In reaction, many of its members emigrated in frustration. However,

strike action not only by ASUU but also by other unions as a consequence of the unresolved issues about the state of the universities raised by that original ASUU strike is a recurring phenomenon. A normal academic calendar remains a dream.

From one fiscal year to the other, the Abacha administration made promises to increase wages that were never fulfilled. The administration only granted personal tax relief to raise disposable incomes, with a very inconsequential effect (CBN *Annual Reports* 1993–1998). Superimposed on the fallen real income of workers was the existence of multiple taxations creating enormous burdens. The regime insisted that workers in each state negotiate with their respective governments. This policy was designed to make collective action on the part of labour exceedingly difficult. Against this background, the trend in work stoppages and work-days lost under the regime was hardly surprising. Between 1994 and 1997, the number of trade disputes declined from 1996 to 1997, as against an annual average of 110.3 recorded in 1991–93 (see Table 2). Work stoppages parallel these trends. But the number of workers involved in the work stoppages registered a quantum leap in 1994–98 period. As the data reveal, the number of workers involved in the work stoppages, which averaged 526,000 per year in 1991–93, surged by about 154 percent to stay at 1.3 million per year in the 1994–98 period. In the corresponding periods, the work-days lost rose from 4.3 million to 191.4 million. On the basis of these facts, it is clear that the Abacha regime did not secure the cooperation and active participation of public sector workers in the management of the economy.

Oppression and repression were not limited to labour. The Abacha government terrorised and brutalised all strata of Nigerian society. There were political assassinations, especially in the south-west, stronghold of the opposition groups. It is indeed a Herculean task to list all the people affected. They include Kudirat Abiola, wife of Chief M.K.O. Abiola, the acclaimed winner of the annulled 1993 presidential election. According to reports, she was shot dead on June 4, 1996 because of her insistence that General Abacha revalidate the June 12, 1993 Presidential Election and swear-in her husband who was being detained. The media speculated that the decision to eliminate

Kudirat Abiola was taken on the recommendations of *marabouts* and spiritualists (within and outside Nigeria) whom Abacha consulted.

Table 2: Trade Disputes, work stoppages and Work-days lost in Nigeria, 1991-98

Year	Trade disputes	Work stoppages	Workers involved ('000)	Man-days lost ('000)
1991	204	117	464	1057
1992	221	124	238	397
1993	160	90	880	6192
1994	199	110	1451	234299
1995	196	134	1546	235069
1996	114	101	1246	1659013
1997	97	89	1129	141763
1998	115	108	1307	180991

Source: Central Bank of Nigeria, *Annual Report and Statement of Accounts*, various years.

The assassination of the 79-years-old Chief Alfred Rewane and a major financier of NADECO in October 1995 in his bedroom in Lagos jolted its members and other pro-democracy activists. A prominent NADECO leader and chairman of the pan-Yoruba socio-cultural group, *Afenifere*, Chief Abraham Adesanya escaped assassination after bullets smashed the back screen of his car.¹ Similarly, Alex Ibru, the publisher of the *The Guardian*, a widely read national daily newspaper, and one-time Abacha's Internal Affairs Minister, was flown abroad for medical treatment for bullet wounds after an assassination attempt. There were speculations that this attempt stemmed from the incisive editorial comments of *The Guardian* on Abacha's policies. Many others were thrown into prison for their unrelenting opposition to Abacha's government. Among those in this category were Chief Bola Ige, a former civilian governor of old Oyo State who while serving as Attorney-General and Minister of Justice in the current elected government was ironically assassinated on 23 December 2001; the late Comrade Ola Oni, a retired university teacher; Alhaji Lam Adesina, the incumbent civilian governor of Oyo State,

¹ The car has since become a monument.

and numerous others. The fears of such assaults on the elements of the opposition had forced pro-democracy activists such as Professor Wole Soyinka, the first African Nobel Laureate for Literature, Chief Anthony Enahoro, the man who moved the motion for internal self-government for 1956 in 1953, General Alani Akinrinade, former army chief; and Chief Cornelius Adebayo, former executive governor of Kwara State, into self-exile.

Simultaneously, bombs exploded in several major cities, an action of such dimensions that it could only indicate the desperation to which Abacha was driven in his intention to cling on to power. Lagos, with a high concentration of population and industrial establishments, suffered most from this attack. Other cities affected were Ibadan, Port Harcourt, Ilorin, Zaria, Kano and Kaduna. The administration blamed NADECO for the incidents. Later revelations, including the confessions of state agents, however, indicated that they were acts of a strike force for the administration. This was the reality of state terrorism in Nigeria.

Abacha's regime was also a time of unparalleled press censorship. A number of journalists were thrown into prison for several years without trial. Among the detained were George Mbah of the *Tell* weekly magazine, Kunle Ajibade of *The news*, Ben Charles-Obi, editor of the now defunct *Classique* magazine, and the erudite female journalist, Chris Anyanwu. These journalists were tortured in detention (*Tell*, Lagos, 10 August, 1998). All these developments raised tensions and made Nigeria very unsafe for business. They also account for why Nigeria ranked very high among countries that were accused of violating human rights.

Intergovernmental Fiscal Tension

Fiscal centralisation — collection and distribution of revenue — had always been the hallmark of military rule in Nigeria. It got worse under the Abacha administration. State and local governments were deprived of their legitimate revenues. In the fiscal years 1996–97, the total revenue collected by the federal government was N869 billion. Out of this, the expected transfer to the Federation Account for vertical sharing among the three layers of government was N789 (arrived at by deducting VAT revenue shared between the states and the federal government, and the federal government independent

revenue). It is incredible that only about 49 percent of this amount was actually transferred to the Federation Account, with the balance being retained by the Federal government. By the prevailing vertical sharing formula in Nigeria, the Federal government was allocated 48.5 percent of the revenue in the Federation Account. By this action, the Federal government retained about 75 percent of its total collected revenue.

Fiscal federalists would argue that a workable and enduring fiscal decentralisation is a direct consequence of continuous bargaining between the central government and sub-national governments. (Burkhead & Miner 1971) Under the military, federal-state-local governments fiscal relations were not negotiated; the government at the centre exercised veto power on fiscal matters. Hence Abacha set up the PTF to manage the revenue generated from the increases in petroleum product prices of 1994. The government in addition introduced a dual exchange rate in 1995, with the adoption of the AFEM. Huge revenues were realised from this market. The AFEM revenue leapt steeply from N79.6 billion in 1995 through N103.2 billion to N130.8 billion in 1996 and 1997, respectively. The sharing arrangement among the three-tiers of government was at the discretion of the federal military government and cannot be said to have been transparent.

Increasingly, therefore, state governments and local councils were unable to provide basic social services. The non-payment or irregular payment of salaries of workers was also a striking feature. These and other social problems, together with the repeated call by the federal government that state and local governments must boost their internal revenue, precipitated the imposition of multiple taxes. Examples of such taxes (collected by tax consultants in some state/local governments) were business premises, development levies, tenement rates, ground rent charges, and parking charges. (Phillips 1995). It was only in the 1998 budget that the federal military government acknowledged the existence of multiple taxes and promised to harmonise taxes through the Tariff Review Board (TRB). It is doubtful if this was ever pursued. This incidence of multiple taxation is suggestive of the mushrooming intergovernmental fiscal stress of the time.

Corruption and Mismanagement

In general, corruption antedates independent rule in Nigeria (Eker 1981; Panter-Brick 1978; Olopoenia 1998; Osoba 1996). But under the military, corruption became a major project to which the Abacha regime in particular was vigorously committed. Illicit dealings boomed. Nigerians generally acknowledge the massive corruption and nepotism of this regime, a development that finally destroyed the service ethic of the public sector. The payment of 5 to 20 percent of the value of government contracts awarded as commissions ('kickbacks') that dominated the 1970s still continued, but diminished in importance. The emphasis rather was on the direct stealing of public funds and the award of public projects under murky circumstances. Top military officers, with the collaboration of the bureaucratic class, used their official position to acquire government lands at ridiculously low fees, apparently with the stolen money. Government institutions were riddled with various financial malpractices. This horrendous situation led to the setting up of various judicial enquiries and probe panels by the incumbent civilian government, both at the federal and state levels.

The statistics on corruption presented here are truly understated. Corruption occurred on a large scale under Abacha in different spheres of the public sector with regressive effect on the economy. An official statement from the then Chief Economic Adviser (Chief Philip Asiodu) to the President of the Federal Republic of Nigeria admitted the looting of the treasury in the Abacha years to the tune of £5.5 billion, out of which Abacha himself took about £2.2 billion, or 40 percent of the total. Though brief, the points in Table 3 provide an indication concerning the magnitude and dimension of this phenomenon. The evidence suggests that Alhaji Ismaila Gwazo, Abacha's National Security Adviser, withdrew large sums of money from the Central Bank of Nigeria. The approval of such funds was not subject to the usual statutory financial procedures. Of course, this was made possible by two major factors. First, the Central Bank of Nigeria was under the direct supervision and control of the President, as was the case during the Babangida years. The physical elimination of opponents who did not support the Abacha's monopoly of power is the second element. It was inconceivable that the Governor of the Central Bank would not yield to Abacha's

request. Since General Abacha was solely in charge, the issue of autonomy of the Central Bank did not arise.

Military officers, bureaucrats and some technocrats who were interchangeable in the machinery of the state as part of the military-commercial complex, illegally acquired landed property. It was reported that Lt. General Jeremiah Useni who was the Federal Capital Territory (FTC) Minister, acquired several houses in Abuja and Jos, and owned many fuel stations. In one of the interrogations, Useni was reported to have admitted to own several landed properties. (*Tell Lagos*, 25 October, 1999, p. 23). Indeed, Useni was accused of significantly altering the Abuja master plan, selling spaces reserved for recreations to his favourites and himself.

Corruption and illicit dealings during the Abacha years were staggering and represent the most predatory form of accumulation in Nigeria's history. The Office of the First Lady, managed by Maryam Abacha, was involved in many projects, and even usurped the functions of both the federal and state ministers of health. One of these projects was the Expanded Programme on Immunization (EPI). Several vaccines were required for the immunisation programme for children against the six killer diseases. There were allegations that contracts for the purchase of vaccines were substantially inflated.

The policy of 'settlement' – a euphemism for corrupt inducement that gained currency under Babangida – also characterised the Abacha period. There is little doubt that traditional rulers have a profound influence on their subjects in many parts of Nigeria. Abacha sought to exploit this relationship by directing local government councils to pay 5 percent of their statutory revenue allocation from the Federation Account to the traditional rulers. This directive was issued at a time when many local councils could not pay their workers and were desperate for a review of the revenue allocation formula in their favour. Chief Gani Fawehimi, the celebrated constitutional lawyer and human rights activist, unsuccessfully challenged this decision when he took the federal military government to court in January 1998. (*The Guardian*, Lagos, 16 January, 1998, p.1) The Family Support Programme (FSP) and the Family Economic Advancement Programme (FEAP) and (PTF), generally regarded as populist programmes, were noted for the profligacy

with expenditure. A small group headed by the former military head of state, Major General Muhammadu Buhari, managed the PTF.

Table 3: Direct Stealing, Inflated Contracts and Illegally Acquired Wealth

Amount/Asset	Purpose and individual mentioned
\$100 million \$50 million \$ 25 million \$150 million	Various sums of money withdrawn from the Central Bank of Nigeria in 1995 by Alhaji Ismaila Gwazo who was the National Security Adviser to Abacha. Withdrawals were made with approval from Abacha
\$2.5 billion	The Ajaokuta steel debt buy-back transaction. The federal lawmakers investigated this deal. It was reported that Chief Anthony Ani, Finance Minister under Abacha, refunded DM 30 million. It was indicated that Alhaji Bashir Dalhatu (Power and Steel Minister under Abacha) was in the process of refunding \$5 million. These were in respect of the Ajaokuta debt buy-back.
\$111 million	This amount was used to purchase vaccines for the Expanded Programme on Immunization (EPI). But the amount approved was \$55.5 million; withdrawn twice. Allegedly, only about \$22 million was spent. The office of Abacha's wife was involved.
Over N500 million	To organise a mass rally in support of Abacha to stay in power. This was tagged the 'Two million-man match'. Several musicians were present.
\$240 million	This was spent on the turn-around maintenance (TAM) of the Kaduna refinery; still not effectively operational. The civilian government is investigating this issue.
\$250 million	Expended on the Bonny Jetty project. Progress made is not reflected in the amount spent so far.
\$76 million	Contract for dredging the Imo river. The company that obtained the contract was Harbon and Engineering Construction, owned by Abacha's son, Mohammed. A gross 'profit' of about \$10 million was reported to have been made from this contract.
N1 billion	Fund recovered from the military administrators, commissioners and other top government officials in Ondo state by the probe panel set up by the civilian government
Over N1 Billion	Spent on over 100 <i>marabouts</i> and spiritualists from several countries hired by Abacha. Sgt. Rogers, a member of the Abacha killer squad, made this revelation.
Over 30 plots of land, many houses and fuel stations	Assets illicitly acquired by Lt. General Jeremiah Useni.
N10.3 billion	This amount was misappropriated in the State Fertilizer Company (NAFCON).

Source: Computed from reports in various national newspapers (*Punch*, Lagos; *The Guardian*, Lagos; *Post Express*, Lagos; *Daily Times*, Lagos; *Vanguard*, Lagos; *Nigerian Tribune*, Ibadan) and weekly newsmagazines. (*Tell*, Lagos; *The News*, Lagos; *Newswatch*, Lagos).

As earlier noted, the PTF drew on the revenue generated from the additional increases in the prices of petroleum products effected in November 1994. Rather than pay such revenue into the Federation Account for vertical sharing among the three layers of government as required by law, the Federal military government appropriated it. According to Buhari, the PTF's money could be spent as it liked, hence N694 million was disbursed extra-budget to the Task Force on Armed Forces and the Police in 1997 – apart from special allocation of petroleum products they regularly received. In its execution of projects and programmes across the country, the PTF was inequitable, a fact acknowledged later by the incumbent civilian government. As a colleague once put it to the writers, the PTF was the Oil and Mineral Producing Areas Development Commission (OMPADEC) for the North of the country - a reference to the multifaceted nature of the regional struggle for revenue allocation in Nigeria.

The Fuel Crisis

The fuel price increases of the period portended harsh instant implications for living conditions. A fuel crisis is distinct from an increase in the fuel price by the severity of its effects on productivity and normal life. This is why it is accorded a separate treatment under this section. Of course, the problem of fuel supply predated the Abacha years. What was unique, however, was its nation-wide spread during Abacha's era, having been restricted to the North prior to 1994. Another striking feature was that the fuel crisis persisted throughout the years Abacha was in the saddle. Also, it was quite obvious that the regime did not make any serious attempts to address the problem. In retrospect, the problem of fuel supply may not have been so profound as claimed by the military given that the difficulty eased considerably soon after the civilian administration took over at the end of May 1999.

The official explanation for the energy crisis was the irregular turn-around maintenance (TAM) of the country's four refineries. Overuse had led to collapsed facilities. The NNPC, a state-owned enterprise, managed the refineries. As in the other public and mini-public firms, the NNPC suffered from poor labour performance because its recruitment policy was driven largely by non-market employment

practices, notably political considerations. Irregular maintenance of the fuel facilities was also blamed on inadequate funding. In addition, there was the large-scale smuggling of petroleum products involving government officials and military personnel to neighbouring countries. According to one account, about 20 percent of the fuel meant for domestic consumption was smuggled out of the country (Iwayemi 1998) in order to take advantage of the significant price differentials in petroleum products between Nigeria and her neighbours. Sporadic strikes by oil workers, particularly those under the aegis of NUPENG were a contributory factor. As earlier on mentioned, the two most powerful oil unions — NUPENG and PENGASON — went on two long strikes from July to September 1994 to compel Abacha to revalidate the annulled June 12, 1993 presidential election. Persistent attacks on oil facilities and on oil workers by oil communities and the general vandalism of fuel pipelines across the country in the quest for cheap gain and as rejection of the administration were particularly prevalent in 1996–98. These invidious developments exacerbated the fuel crisis.

The fuel jigsaw logically precipitated hoarding, an organised black market, clandestine selling and profiteering. Long queues developed at fuel stations for days while the petroleum product prices shot up by factors of two and three or even more, depending on the state and city. Transport fares rose steeply with direct effects on the prices of foodstuffs and other essential goods. Businesses were adversely affected. For example, the post-tax profit of major oil firms dropped substantially. Using Mobil Oil as a guide, its post-tax profit fell by 23 percent between 1997 and 1998. Anecdotal evidence suggests that the share prices of the multinational oil companies, though highly unstable, generally declined in the Nigerian Stock Exchange (*Business Times*, Lagos, Various Issues, 1993–1998). Widespread adulteration of petroleum products that was very damaging to vehicle engines, plants and equipment was also rampant. Fuel explosions and fires were common. For example, in February 1998, the Federal Capital Territory (FCT), Abuja, was the scene of fire disaster in which 30 people died and about 80 others were hospitalised.

The argument can be advanced that the fuel crisis was foisted on the economy to provide a fertile opportunity for the regime's predatory

accumulation. The fuel crisis necessitated the award of contracts for the importation of fuel. Indeed, a former military administrator under Abacha told these authors that government paid as much as six times for the same vessel of fuel through falsified accounts. (Personal communication, 4 February 2000). Simultaneously, a military task force on fuel distribution in each state of the federation was established. Members of this task force were very brutal. They frequently invaded fuel stations in a violent manner and assaulted civilians. The task forces on petroleum products became part of the problem, for they participated in the large-scale diversion of petroleum products. Some have argued that the scarcity was engineered by opponents to force Abacha to hand over power. Such a line of argument in turn is equally damaging to the performance of the military, which claimed they were acting as custodians of the national interest.² Put differently, it demonstrated the incapacity of the military to deal with social problems and the emptiness of its claim of being the ultimate salvager of the public welfare.

There were only ineffectual pockets of protest against the fuel crisis. A sole administrator was appointed by the military government to manage the central labour organisation, the NLC. In the circumstances, workers could not be mobilised to protest against the energy crisis. There was also the real fear of being brutalised by security operatives. The petroleum crisis encouraged the emergence of new rent-seeking groups in the military and among the civilian populace, further aggravating the prostrate socio-economic situation.

Conclusion

Abacha ruled for almost five years, more than a normal tenure of many an elected government, and with an iron hand in response to disaffection among the population. But revelations after his death indicate that he loved not only power for its own sake, but also used it to amass wealth for himself and cronies. Thus macroeconomic policy was not geared toward economic growth, not to say development. Nor was there fiscal discipline. Hence increased public expenditure was a mere conduit pipe for personal enrichment and corruption, a

² B.J. Dudley (1982) describes this theory as more of a justification than an explanation.

major government project. To facilitate this process, fiscal centralisation reached feverish heights while wages stagnated and workers suffered. The political arena shrank. Press censorship was imposed. Some of the most prominent pro-democracy activists were forced into exile. As if this pacification was not enough, the administration masterminded insecurity through bomb explosions to instill fear among the remnants of dissenting voice and to provide an excuse for further repression.³ Economic and social life suffered enormously from this precarious political atmosphere and harsh business environment.

These social consequences of personalist rule spawned widespread resentment. This was the case particularly in the southern part of the country. The period witnessed the rise of separatist ethnic militias such as the Odua Peoples Congress of the Yoruba, and the Egbesu Boys of the Ijaw in the Niger Delta. The long-standing dichotomy between the north and south became sharper. In the face of all this, Abacha planned to bring about his election as a civilian President. He ensured that he was declared the sole presidential candidate in an election in which only the five government-registered political parties could take part. This ambition itself brewed fresh discontent even among individuals who had benefited from his administration.⁴ It may be asked, if he had succeeded with this manoeuvre, what chance would Nigeria have had of surviving as a state? There is no easy answer to this question given its counterfactual nature.

By the time of Abacha's death and the assumption of office by Abubakar, the annulled June 12 Presidential Election issue remained central on the opposition's agenda. The presumed winner, Chief Abiola, was still in detention. Thus when General Abubakar took power, he was constrained to deal with the aftermath of Abacha's misrule. He began with ostensible consultation with aggrieved groups

³ See various Nigerian newspapers report of the testimonies of the hatchet men of the administration to the Oputa Commission on Human Rights Violation from September 2000 to September 2001.

⁴ Among the 34 signatories drawn from the cream of political elite across the country who rejected his self-succession scheme were Professor Jerry Gana, Dr. Iyorcha Ayu and Alhaji Abubakar Rimi who served in his administration's initial cabinet as Ministers with full portfolio.

and assured self-exiled Nigerians of their safety and welcome back to the country. He raised civil servants' wages by more than 200 percent to elicit their support for government activities. When Chief Abiola died in detention in suspicious circumstances, he announced a transition to a civil rule programme. He then carefully managed to produce an Abiola's kinsman as president.

The socio-economic position of most Nigerians remains still quite dismal, owing especially to the seemingly intractable fuel scarcity. The delivery of social services, justice and reconciliation, the equitable sharing of political and economic resources with particular regard to the restive minorities of the oil producing areas, and the predations of the military all remained burning issues. President Obasanjo in his inauguration speech perceived corruption as the main undercurrent of these issues and accordingly declared that his administration would 'confront it headlong'.

Scores of military officers who had held state office and were feared to be harbouring political ambitions were retired in batches. A similar exercise was carried out by President Shehu Shagari and proved inadequate for sustaining the Second Republic. The administration must still be on its guard against factors that might facilitate a new military coup.

The constitutionally guaranteed minimum 13 percent principle of derivation for sharing oil revenue has been implemented since January 2000. The clamour for resource control continues. Indeed, other southern states outside the Delta have joined in this demand. Another level of contention over how federally collected revenues are shared finds expression in the standoff between all the states of the federation and the Federal government. While this, no doubt, is evidence of continuing intergovernmental fiscal tension, it serves to reduce the threat to Nigeria's corporate existence by galvanising all the state governments across the regions and political affiliation around a common concern.

The Oputa Human Rights Violations and Investigation Commission, set up by the Administration, has provided an unprecedented opportunity for the ruled to bring to book, even if only in a symbolic way, former power holders. But the get-rich-quick syndrome, leading to corrupt practices, is far from dead. Elected officials remain culprits in this

respect and provide a breeding ground for the emergence of a new dictatorship. Thus the measures of the current administration, including the ongoing privatisation of public enterprises, the establishment of the Panel on Corruption, and so on, will promote efficiency in service delivery and foster a public-spiritedness, cannot yet be adjudged successful. The consolidation of democracy, and the eradication of conditions underlying past coups d'état, require that the administration rededicate itself to transparent and accountable leadership, both in word and deed.

References

- Akande, Adeolu A., 1996, 'Machiavellian Statecraft, Corporatism and Neo-Patrimonial Rule: Nigeria Under General Ibrahim Babangida', Unpublished Ph.D. Thesis, University of Ibadan.
- Bach, Daniel C., Yann Lebeau & Kunle Amuwo, (eds.), 2001, *Nigeria during the Abacha Years (1993-1998): The domestic and international politics of democratization*, Ibadan, IFRA/CEAN.
- Burkhead, J. and Miner J., 1971, *Public Expenditure*, London, Macmillan.
- Central Bank of Nigeria, 1993, *Annual Report and Statement of Accounts*.
- Dudley, B.J., 1982, *An Introduction to Nigerian Government and Politics*, London, Macmillan.
- Eckstein, Harry, 1963, 'Constitutional Engineering and the Problem of Viable Representative Government', in H. Eckstein and David E. Apter (eds.), *Comparative Politics - A Reader*, New York, The Free Press.
- Eker, Varda, 1981, 'On the Origins of Corruption: Irregular Incentives in Nigeria', *Journal of Modern African Studies*, 19 (1), pp. 173-182.
- Federal Republic of Nigeria, 1996, *Structural Adjustment Programme for Nigeria*, July 1986-June 1988, Lagos, Federal Government Printer.
- Iwayemi, Akin, 1998, 'Where the Fuel is Cheap but Fuel Stations are often Empty: Anatomy of the Failure of Public Provision of Petroleum Products in Nigeria in the 1990s', Paper presented at the Development Policy Centre, Ibadan, September.
- Jackson, Robert H. and Carl G. Rosberg, 'The Political Economy of African Personal Rule', in Apter and Rosberg (eds.), 1994, *Political Development of the New Realism in Sub-Saharan Africa*, Charlottesville and London, University Press of Virginia, pp. 291-30.
- Lewis, Peter M., 1994, 'Endgame in Nigeria? The Politics of a Failed Democratic Transition', *African Affairs*.
- Olopoenia, R., 1998, *A Political Economy of Corruption and Underdevelopment*, Faculty of the Social Sciences Lecture Series, University of Ibadan, Ibadan, Nigeria no 7.
- Osoba, S.O., 1996, 'Corruption in Nigeria: Historical Perspectives', *Review of African Political Economy*, no. 69, pp. 371-386.

- Panter-Brick, K., 1978, *Soldiers and Oil*, London, Frank Cass.
- Philips, Dotun, 1995, 'Fiscal Impact of Government on Business', Presentation at NISER's National Executive Policy Seminar, Ibadan, February 14-16.
- Rosberg, Carl G., 1994, in David E. Apter and Carl G. Rosberg (eds.), *Political Development of the New Realism in Sub-Saharan Africa*, Charlottesville and London, University Press of Virginia.
- Roth, Guenther, 1968, 'Personal Rulership, Patrimonialism and Empire-Building in the New States', *World Politics*, 20.
- Shatz, Sayre P., 1984, 'Pirate Capitalism and the Inert Economy of Nigeria', *Journal of Modern African Studies*, 22, 1 pp. 45-57.
- Tell*, Lagos, No. 43, October 25, 1999:23.
- The Guardian*, Lagos, January 16 1998, p. 1.
- Theobald, Robin, 1986, 'Patrimonialism and Corruption' in Femi Odekunle, (ed.) *Nigeria: Corruption in Development*, Ibadan, Ibadan University Press.



Africa Development, Vol. XXVI, Nos. 3&4, 2001, pp. 243–247
© Council for the Development of Social Science Research in Africa
2001 (ISSN 0850-3907)

Book Review

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD),
FDI in Least Developed Countries at a Glance, UNCTAD/ITE/IIA/3,
2001. pp. 150.

Nelson O. Magbagbeola*

Most countries today appreciate the important role of foreign direct investment (FDI) in economic growth and development. FDI is defined as an investment involving a long-term relationship and reflecting a lasting interest and control of a resident entity in one economy in an enterprise resident in an economy other than that of the foreign direct investor (foreign affiliate). An equity capital stake of 10 percent or more of the ordinary shares or voting power for an incorporated enterprise, or its equivalent for an unincorporated enterprise, is normally considered as a threshold for FDI. FDI flows comprise capital provided (either directly or through other related enterprises) by a foreign direct investor to an FDI enterprise, or capital received from an FDI enterprise by a foreign direct investor.

In addition, although foreign private investment comes in the form of either FDI or foreign portfolio investment, FDI is a more resilient form of foreign investment because it is made with a lasting interest in the host economy while foreign portfolio investment is mediated through financial market instruments using the existing returns on investment as basis for further investment or divestment. FDI is important in bringing about the much-needed additional capital, access to technology and international markets. These assets are key for economic growth and development and for better integrating the least developed countries into the global economy.

Dr Magbagbeola is at the National Centre for Economic Management and Administration
Ibadan, Nigeria.

Indeed, FDI can directly contribute to the upgrading of the productive capacities in least developed countries (LDCs) and thus effectively implement the role of official development assistance.

In the book, UNCTAD examines the flow of FDI to some 49 countries classified as “least developed countries (LDCs)” by the United Nations in Year 2000 on the basis of per capita GDP under \$900, and low levels of capital, human and technological development. The list is reviewed every three years by the United Nations Economic and Social Council. Although the 49 LDCs account for nearly a quarter of the world in terms of the number of countries, and more than one tenth in terms of population, their share of world GDP is less than 1 percent. Of the 49 LDCs, 31 are in Africa, particularly sub-Saharan Africa. This implies that much of the world poverty is in sub-Saharan Africa.

The 140-page book is divided into two parts. The first part depicts recent trends in FDI to LDCs and changes that have taken place in relevant areas of the regulatory legal framework. The second part presents country profile of each of the 49 LDCs to enable the reader – at a glance – to get a general picture of the role of FDI in these countries. Basic information is provided on the volume and significance of FDI in LDCs. The data coverage also includes a breakdown of FDI by source country, industry and mode of entry. FDI flows are related to domestic investment, and data on the largest foreign affiliates and their operations in LDCs are presented. Finally, information on developments of the international legal framework is provided.

Each country table is subdivided into seven sections consisting of the country’s name and map, its demographic and economic information, geographical breakdown of inward FDI by source, chart of FDI flows from 1985–1989, DTTs (bilateral treaties for the avoidance of double taxation) or BITs (bilateral investment treaties for the promotion and protection of foreign investment) as at 1 January 2000, the largest foreign affiliates as at 1999, and other relevant information including membership of relevant international agreements as of April 2001; address and website of investment promotion agency; Fortune 500 investors, and whether member of WAIPA (World Association of Investment Protection Agencies) as of March 2001.

Foreign Direct Investment (FDI) flows to the 49 LDCs as a group increased from an annual average of \$0.6 billion during 1986–1990 to 2.0 percent during 1996–1999, as FDI to other developing countries grew faster. Unfortunately, the five countries that experienced decline in the annual average FDI growth rates between 1986 and 1999 were African countries namely Burundi, Central African Republic, Mauritania, Rwanda and Sierra Leone.

In absolute terms, while investment flows to LDCs are still mainly directed to a few countries that are essentially oil-exporting or resource-rich countries (e.g. Angola, Zambia), FDI became less concentrated in the 1990s: in 1986–1990, five countries accounted for 77 percent of FDI inflows; in 1996–1996, that percentage had dropped to 50 percent. During 1996–1999, 13 LDCs received more than \$100 million on average while 16 countries received less than \$10 million. In 1999, according to UNCTAD, only four LDCs (Angola, Myanmar, Liberia and Lesotho, in that order) reported an FDI stock of more than \$12 billion.

Concerning developments in the regulatory framework, UNCTAD reports that most LDCs have increased efforts to improve their investment climate. In many cases, new FDI regulations in LDCs have greatly liberalized restrictions, provide for non-discrimination between foreign and domestic private investors, allow for profit repatriation, protect against expropriation, grant incentives and strengthen standards of treatment of foreign investors.

An area in which particularly important changes have taken place concerns limitations on foreign ownership and control. The Tanzanian Mining Act of 1996, for example, relaxed government regulatory control over the mining sector and removed a number of barriers that previously limited foreign ownership of mineral exploitation enterprises. In Ethiopia, land is public property and cannot be purchased or sold. However, land for investment purposes can be obtained through leaseholds with their length varying from 15 to 99 years; a typical lease for a business venture is 30–60 years.

Many LDCs furthermore guarantee foreign investors a right to repatriate capital and profits, thus exempting them from otherwise restrictive foreign exchange regimes. In Senegal, for example, there are no restrictions on the transfer or repatriation of capital and income

or capital in convertible foreign exchange, while other countries (e.g. Tanzania) have removed completely foreign exchange restrictions and have introduced forex bureaux to handle foreign exchange transactions no longer controlled by central banks. In other countries, foreign exchange retention schemes allow foreign firms access to either all or a portion of the value of their exports. Zambia's Investment Act of 1991, for example, allows exporters to return up to 70 percent of their export earnings in the initial years of the investment and 50 percent thereafter.

It is reported that many LDCs have enacted new or revised legislation allowing foreign investors to participate in privatisation programmes. A recurrent issue in many countries with regard to privatisation is how to secure indigenous ownership of assets in a situation characterised by a fairly narrow capital base in the private sector. Notwithstanding, the ongoing liberalisation of FDI restrictions, some LDCs still require approval for the establishment of FDI projects. In some countries, proposed investments have to meet certain criteria stated in the investment codes to receive approval. In other countries (e.g. Mozambique, Eritrea), approval is required only to obtain fiscal benefits.

Other areas in which the LDCs have improved their regulatory framework include offer of generous tax incentives, increased international cooperation on FDI, avoidance of double taxation in foreign investors' locational decisions, and increased interest in becoming parties to key multilateral investment agreements. In addition, UNCTAD reports that 37 LDCs have also been increasingly proactive in promoting their countries, emphasising their attractiveness for foreign investors, by establishing investment promotion agencies that specifically concentrate on promotional activities. In some cases, the same agencies are also responsible for setting the requirements for inward FDI and for approving investment projects. An important trend in this respect that UNCTAD has observed is the introduction of "one-stop window" in order to simplify procedures and facilitate the entry of foreign investors. It is believed that the agencies can also play an important role in the dialogue and negotiation between investors and the relevant government authorities, seeking to ensure that

investors are fully informed of the benefits to be derived from their country.

The book concludes that the international community has an important role to play in helping to ensure that existing opportunities are adequately communicated to corporate executives and in providing assistance to LDCs to improve the scope for FDI further. Thus, FDI will be able to play a greater role in the development process of these countries, and contribute to an upgrading of the reproductive capacity of their domestic enterprise sectors, to bring about higher economic growth and an improved quality of life.

However, UNCTAD does not attempt to explain the presence of many of the LDCs in the African continent. Many of the countries have witnessed one conflict or the other, which accounts greatly for the low scores recorded by them in the threshold criteria for least developed countries as defined by the United Nations. In addition, the book fails to appreciate that during the period under review, much of the FDI that should have come to the LDCs were diverted to the economies in transition of Eastern Europe.

Nevertheless, the book is resourceful and should serve as a reference tool for every development student and expert interested in economic development of the third world countries.