

*nanper*

# AFRIQUE ET EVELOPPEMENT AFRICA DEVELOPMENT

Vol. XXIII, No. 2, 1998



# AFRICA DEVELOPMENT AFRIQUE & DEVELOPPEMENT

Editor/Rédacteur en Chef  
Tade Akin Aina

Editorial Assistant/Assistante d'édition  
Khary Fall Cissé  
Sulaiman Adebowale

Editorial Board/Comité de Rédaction

Fatou Sow - Amel Hamza - Sam Moyo - Tayeb Chenntouf  
C.L.S. Chachage - Mohmoud Abdel Fadeel - Paul Nzete

CODESRIA acknowledges the support of a number of African Governments, the Swedish Agency for Research Cooperation with Developing Countries (SIDA/SAREC), the International Research Development Centre (IDRC), the Rockefeller Foundation, Ford Foundation and DANIDA.

Le CODESRIA exprime sa gratitude à certains gouvernements africains, à l'Agence suédoise pour la Coopération en matière de recherches avec les pays en voie de développement SIDA/(SAREC), au Centre de recherches pour le développement international (CRDI), à la Fondation Rockefeller, à la Fondation Ford et à l'Agence danoise pour le développement international (DANIDA).

*Typeset and Printed by CODESRIA  
Cover designed by Aïssa Djonne*

# AFRICA DEVELOPMENT AFRIQUE & DEVELOPPEMENT

Editor/Rédacteur en Chef  
Tade Akin Aina

*Editorial Assistants/Assistants d'édition*

Khary Fall Cissé  
Sulaiman Adebowale

*Editorial Board/Comité de Rédaction*

Fatou Sow - Amel Hamza - Sam Moyo - Tayeb Chentouf  
C.L.S. Chachage - Mohmoud Abdel Fadeel - Paul Nzete

CODESRIA acknowledges the support of a number of African Governments, the Swedish Agency for Research Cooperation with Developing Countries (SIDA/SAREC), the International Research Development Centre (IDRC), the Rockefeller Foundation, Ford Foundation and DANIDA.

Le CODESRIA exprime sa gratitude à certains gouvernements africains, à l'Agence suédoise pour la Coopération en matière de recherches avec les pays en voie de développement (SIDA/SAREC), au Centre de recherches pour le développement international (CRDI), à la Fondation Rockefeller, à la Fondation Ford et à l'Agence danoise pour le développement international (DANIDA).

*Typeset and Printed by CODESRIA  
Cover designed by Aïssa Djonne*

*Africa Development* is the quarterly bilingual journal of CODESRJA. 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*; *Documentatieblad*; *Abstracts on Rural Development in the Tropics*; *Documentationseliest Africa*; *A Current Bibliography on African Affairs*.

*Afrique et Développement* est un périodique trimestriel bilingue du CODESRJA. 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*; *Documentatieblad*; *Abstracts on Rural Development in the Tropics*; *Documentationseliest Africa*; *A Current Bibliography on African Affairs*.

All editorial correspondence and manuscripts should be sent to:

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

The Editor/Rédacteur en Chef  
Africa Development / Afrique et Développement  
CODESRJA, B.P. 3304, Dakar, Senegal.  
Tel: (221) 825 98 22 / 825 98 23 - Fax: 824 12 89  
Email: codesria@Sonatel.senet.net

### 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. CODESRJA 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 possible.

ISSN 0850 3907

## Contents / Sommaire

<b>Les normes africaines en matière de protection de l'environnement, avec le Cameroun comme étude de cas</b> Laurent Zang.....	5
<b>Food Policy: Managing Drought and the Environment in Botswana</b> Kwaku Osei-Hwedie.....	61
<b>L'agriculture traditionnelle itinérante comme menace de l'environnement forestier: Quelles solutions</b> Seka Pierre Roche.....	85
<b>The Formulation and Implementation of Environmental Policy in Ghana</b> Joseph R. A. Ayee.....	99
<b>Building Regulatory Institutions in the Environmental Sector in the Third World: The Petroleum Inspectorate in Nigeria (1977-87)</b> Eboe Hutchful.....	121
<b>Gendered Work Patterns in the Endangered Sahelian Rural Environment: Exploring Three Layers of Exploitation</b> Abba Gana Shettima.....	163
<b>Les partis politiques et la démocratie au Mali</b> Souleymane T. Koné.....	185
<b>Traditional Versus Modern Judicial Practices: A Comparative Analysis of Dispute Resolution Among the South-West Yoruba of Nigeria</b> Olukayode O. Taiwo.....	209
<b>Ni meeting, ni défilé: Le syndicalisme de participation en Côte d'Ivoire a-t-il vécu ?</b> Ismaïla Touré.....	227

## **Reviews**

- Sustainable Development in Third World Countries: Applied and Theoretical Perspectives.* Edited by Valentine Udoh James, Westport, Connecticut, Praeger, 1996, xvi + 245p.  
Paul Tiyambe Zeleza..... 253
- Dimensions of Development with Emphasis on Africa*  
By Tekeste Negash and Lars Rudebeck, eds. Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet and Forum for Development Studies, 1995, 279p.  
Paul Tiyambe Zeleza..... 257
- Being and Becoming Oromo: Historical and Anthropological Enquiries,*  
By P. T. W. Baxter, Jan Hultin, and Alessandro Triulzi, eds., Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 1996, 310p.  
Paul Tiyambe Zeleza..... 261
- Economic and Demographic Change in Africa,* Edited by Archie Mafeje and Samir Radwan, Oxford, Clarendon Press, 1995, 173p.  
Paul Tiyambe Zeleza..... 265

# ETHNIC CONFLICTS IN AFRICA

EDITED BY  
OKWUDIBA NNOLI



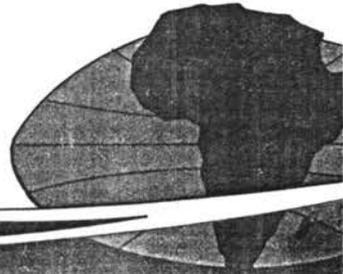




**Vol. I, No.1, 1998**

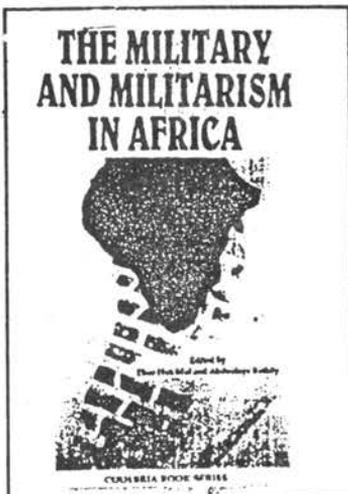
**AFRICAN JOURNAL  
OF INTERNATIONAL  
AFFAIRS**

**REVUE AFRICAINE  
DES AFFAIRES  
INTERNATIONALES**



## New Release

# CODESRIA Book Series



Although all authoritarian regimes in Africa are not military in character, the question of the military has been central to the current issue of democratisation on the continent. The contributions in this volume deal neither with the definitive erosion of the military and civil authoritarianism, nor with the inexorable march toward democracy but with what appears in retrospect to be a less clear-cut and more open-ended state of transition, located ambiguously between the crisis of authoritarianism and the prospect for democracy on the continent.

The contributors emphasize the uneven patterns and forms of militarisation in Africa but within and between regimes.

ISBN: 2-86978-069-9 (paperback)

1997

617 p.

### Orders

**Africa**  
CODESRIA  
B.P. 3304  
Dakar-Sengal  
Fax: (221) 241289  
E-mail: codesria@sonatel.senet.net  
(special prices available)

**Europe, North America**  
African Books Collective Ltd.  
The Jam Factory  
27 Park End Street  
Oxford OX1 1HU, England  
Fax: (0865) 793 298  
E-mail: abc@dial.pipex.com





## **Normes africaines en matière de protection de l'environnement**

Laurent Zang \*

---

**Abstract :** Since independence, African countries have recognised the existence of problems linked to environmental factors. This recognition is reflected in the international policy and cooperation in the sector. Several conventions and agreements signed between African states themselves and with other countries in the world have given birth to the formulation of international law to regulate the environment. The author, however, underlines the fact that Africa does not have the same environmental problems like Europe or the United States, owing to the status of the continent as underdeveloped, and castigates the tendency to use the continent as a dumping ground for toxic wastes. Using Cameroon as a case study, the author looks at the effectiveness of mechanisms put in place to stop environmental degradation and protect the flora, fauna and marine life, taking closer attention to industrial pollution, an often ignored danger to the environment on the continent.

---

### **Introduction**

En avril 1988, le monde entier apprenait, grâce à l'action de M. François Roelants du Vivier, membre du groupe « Art en Ciel » du Parlement européen et fondateur de l'Entente européenne pour l'environnement, le honteux et scandaleux trafic vers les pays du Sud des déchets industriels toxiques produits par les pays du Nord. Une série de scandales allaient en effet souiller un certain nombre de pays africains : la Guinée où 1500 tonnes de poussières toxiques ont été retrouvées, le Nigeria, le Congo, la République centrafricaine... En mai 1988, la conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) adoptait à Addis Abéba une résolution condamnant l'exportation de déchets toxiques vers le tiers monde et déclarant que le « déversement de déchets nucléaires et industriels en Afrique était un crime contre l'Afrique et les populations africaines et invitant les pays africains qui ont signé des accords ou autres

---

\* Chargé de cours à l'Institut des relations internationales du Cameroun (IRIC).

arrangements autorisant le déversement en Afrique de déchets nucléaires et industriels dans leurs territoires à dénoncer ces accords et ceux qui ne l'ont pas fait à s'en abstenir » (Maeschalk 1988:4-5).

Si tant est, comme l'affirmait Laulan (1975:25) au début des années 1970, que « pendant longtemps, les controverses qui ont fait rage sur le thème de l'environnement dans les pays industrialisés n'ont eu qu'un faible écho dans les pays sous-développés et que les premières réactions témoignaient comme on l'a observé, d'une certaine indifférence, voire de l'hostilité, mais rien n'est moins sûr, puisque au moins trois conventions africaines relatives à l'environnement ont été signées avant 1970,<sup>1</sup> l'action du Programme des Nations-Unies pour l'environnement dont le siège se trouve en Afrique (Nairobi), la large couverture médiatique des cas d'atteinte grave à l'environnement, l'affaire du pétrolier Amoco Cadiz qui s'est brisé en mars 1978 au large des côtes bretonnes déversant toute sa cargaison de brut dans la mer et pour laquelle un tribunal de Chicago a ordonné récemment à la compagnie Standard Oil d'Indiana de payer un montant de \$85.200.000 en dommages et intérêts au gouvernement français et aux syndicats de communes bretons<sup>2</sup> l'affaire du gaz toxique de l'usine de l'Union Carbide de Bhopal en Inde où les 2 et 3 décembre 1984 plus de 2800 personnes ont trouvé la mort, le désastre nucléaire de Chernobyl en avril 1986, le périple épique du cargo Zanoobia à la recherche désespérée d'un havre pour sa cargaison dangereuse et la montée des « Verts » en Europe où ils ont remporté de grands succès lors des élections européennes de juin 1988, les cris d'alarme sur l'amincissement de la couche d'ozone et bien d'autres événements démontrent l'interdépendance des Etats en matière d'environnement et ne sauraient plus laisser personne indifférent.

Ironie du sort, c'est l'Inde dont le Premier ministre déclarait à la conférence de Stockholm en 1972, « la pauvreté et le besoin ne sont-ils pas les pollutions les plus importantes ?... Comment pouvons-nous parler à ceux qui vivent dans les villages et dans les taudis de la nécessité de conserver intacts l'air, l'océan et les rivières alors que leur propre vie est contaminée à la source », qui vivait en 1984 l'horreur de Bhopal.

---

<sup>1</sup> Voir Infra, Section I.

<sup>2</sup> Voir Infra, Section I.

Aujourd'hui, les questions de l'environnement interpellent tout le monde. La concertation et la coopération internationales dans ce domaine sont devenues permanentes. Le sommet sur la protection de l'atmosphère qui a regroupé le 11 mars 1989 à la Haye 24 Chefs d'Etat et de Gouvernement dont ceux de la Côte d'Ivoire, du Kenya, du Sénégal, de la Tunisie et du Zimbabwe, et la Conférence de la Bâle qui a adopté le 22 mars 1989 la convention sur les mouvements transfrontières des déchets dangereux et toxiques en sont des illustrations récentes. C'est l'éveil d'une conscience collective sur la problématique de l'environnement qui a donné lieu à une nouvelle branche du Droit international : le Droit international de l'environnement dont le développement est très rapide. Mais qu'est-ce donc le droit de l'environnement et, plus spécifiquement, qu'est-ce que le droit international de l'environnement et quelles en sont les caractéristiques principales ?

S'agissant d'une branche relativement jeune du droit, la meilleure définition nous semble une définition en extension, c'est-à-dire celle énumérant les différents domaines qu'elle couvre, étant entendu que d'une façon générale, ce droit est la riposte juridique aux différentes atteintes et menaces à l'environnement, ou pour reprendre la définition téléologique de Prieur (1984:12), « celui qui par son contenu, contribue à la santé publique et au maintien des équilibres écologiques ». La liste des matières couvertes par ce droit ne se veut évidemment pas exhaustive, mais indicative des principaux domaines actuels du droit de l'environnement dont l'évolution suit celle très rapide des progrès techniques et industriels. Le Droit de la protection de l'environnement au sens large couvre les domaines d'action du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) qui sont : les établissements humains et la santé publique (établissements humains et habitats, santé primaire et hygiène du milieu), les écosystèmes terrestres (écosystèmes des terres semi-arides, écosystèmes des bois et forêts tropicaux, écosystèmes montagneux, insulaires, côtiers et autres, eaux, sols, ressources génétiques, flore et faune sauvages et zones protégées), l'environnement et le développement (conception intégrée de l'environnement et du développement y compris l'écodéveloppement, utilisation des ressources naturelles, techniques appropriées et rationnelles du point de vue de l'environnement, industrie et environnement), les

océans (programme mondial: Ressources biologiques de la mer, programme des mers régionales), l'énergie et les catastrophes naturelles.<sup>3</sup>

Au niveau international, le droit international de l'environnement est constitué de l'ensemble des normes visant à la survie de l'humanité par la protection de la biosphère, que ces normes soient formellement obligatoires, qu'elles présentent un caractère incitatif ou résolutoire ou qu'elles soient purement indicatives. Parmi les principes fondamentaux et directeurs de ce droit, on peut retenir l'adage romain *sic utere tuo ut alienum non laedas* (use de ton droit de manière à ne pas causer de dommage à autrui), le principe de la préalabilité ou de l'évaluation préalable de l'incidence sur l'environnement de toute nouvelle activité importante, le principe de l'information-consultation préalable à la mise en œuvre d'activités pouvant avoir des effets sur l'environnement d'autres Etats, le principe de l'alerte en cas d'accident et celui de la non-discrimination et de l'égalité de traitement des victimes des pollutions nationales et transfrontières. Quant aux principes inspirateurs de ce droit ils sont : le droit souverain de tout Etat d'exploiter ses ressources naturelles, la solidarité et la coopération internationales, l'utilisation équitable des ressources communes, la sauvegarde du patrimoine commun de l'humanité (Dupuy 1985:38-47).

Ce droit par nature est interdisciplinaire puisqu'on y retrouve des éléments de droit civil, de droit pénal, et de droit public. Ses sources sont, outre les sources classiques du droit international public (coutume, traités, jurisprudence, principes généraux de droit), les écostandards ou normes techniques de références.<sup>4</sup> Ses normes sont soit universelles, soit régionales ou même sous-régionales, soit aussi bilatérales, ce qui est normal puisque l'environnement se situe en première approche à l'échelle de l'homme, de son habitation, de son quartier, de son village, de son lieu

---

<sup>3</sup> Comité national permanent de l'homme et de la biosphère (MAB Cameroun), 1982, Présentation du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), Yaoundé, SOPECAM.

<sup>4</sup> Il s'agit des standards quasi réglementaires tels que les normes du code alimentaire mises à jour par une commission conjointe FAO/OMS, les standards dotés d'une autorité scientifique particulière comme les normes de radioprotection adoptée à l'AIEA et enfin les normes de référence ordinaires telles que les critères comme les normes de milieu mis au point par l'OMS en collaboration avec le PNUE (1982:35-37).

de vacances (Lamarque 1996) et en deuxième approche seulement au niveau national, sous-régional, régional et mondial.

Bien que les problèmes soient largement les mêmes d'un pays à un autre, d'une région à une autre, on observe néanmoins certaines spécificités dans le droit international de l'environnement notamment aux niveaux régional et sous-régional. Ce papier se propose précisément d'étudier les normes africaines en matière de protection de l'environnement avec pour ambition d'en dégager les caractéristiques principales. Notre hypothèse est *qu'étant un continent sous-développé et faiblement industrialisé, l'Afrique a tendance à mettre l'accent sur la protection de la nature et à différer la lutte contre la pollution.*

Les défis écologiques auxquels l'Afrique fait face ne sont pas totalement de la même nature que ceux des autres continents même si des préoccupations communes justifient que la coopération internationale se développe au niveau le plus universel. Les menaces qui pèsent sur le monde sont nombreuses et s'accroissent avec les progrès technologiques et scientifiques. Elles peuvent se résumer en quatre points :

- 1) la croissance des populations humaines au-delà de toutes prévisions antérieures ;
- 2) l'échec de l'homme dans le contrôle du nouveau pouvoir et de la technologie qui lui sont disponibles et à les utiliser de façon à ne pas porter atteinte à l'environnement ;
- 3) l'échec de l'homme dans le contrôle de l'usage qu'il fait de la terre pour continuer à maintenir la biosphère ;
- 4) l'ignorance et une information inadéquate sur l'environnement et les règles écologiques qui gouvernent sa santé permanente et sa stabilité (Desmann 1972:114).

Le rapport soumis à la première Conférence africaine sur l'environnement (16-18 décembre 1985) a fourni une très bonne présentation de la situation de l'environnement en Afrique.<sup>5</sup> L'Afrique souffre en effet d'une baisse sensible des pluies depuis 1968 et la sécheresse y a fait et continue à y

---

<sup>5</sup> Conférence africaine sur l'environnement, le Caire, 16-18 décembre 1985, *Rapport du Directeur exécutif du PNUE*, établi en consultation avec la CEA.

faire des ravages importants. Les mers africaines souffrent notamment de l'érosion et de la pollution des plages sur les côtes, de la surexploitation des ressources halieutiques en haute mer, du déversement des déchets toxiques et dangereux et du déversement des hydrocarbures. La dégradation des sols y atteint des proportions alarmantes. Les forêts tropicales disparaissent au rythme de 1,3 millions d'hectares par an dont 55 pour cent pour la seule Afrique occidentale. La Côte d'Ivoire par exemple, depuis le début du siècle, a perdu 70 pour cent de ses forêts. Les sols s'appauvrissent rapidement se transformant parfois en désert. Ceci est dû au fait que l'Afrique est faiblement dotée en eau. La population africaine est passée de 280 millions en 1964 à 500 millions en 1984. Elle croît au rythme de 3 pour cent par an, ce qui impose une pression toujours plus grande sur la nature. Bref, l'équilibre entre la population, les ressources, l'environnement et le développement s'est détérioré.

C'est pour se protéger collectivement et individuellement contre ces menaces que les pays africains ont élaboré des normes essentiellement préventives sur le plan régional et sous-régional, mais à la fois préventives et répressives sur le plan national. Dans l'intention de donner un aperçu assez complet de la législation africaine de l'environnement, nous avons fait suivre l'étude des normes collectives d'une étude de l'exemple du Cameroun. Le papier comporte donc deux sections consacrées la première aux normes interafricaines, la seconde, aux normes camerounaises, à titre d'illustration.

## Section 1

### Les tentatives africaines de protection de l'environnement

L'intérêt des pays africains pour les problèmes de l'environnement est antérieur à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement tenue à Stockholm en juin 1972. En 1962 déjà, quelque dix pays africains signaient la convention contre le criquet migrateur en Afrique.<sup>6</sup> Un rapport

---

<sup>6</sup> Cette convention a été signée le 25 mai 1962 à Kano (Nigeria) et amendée à Accra (Ghana) le 25 juillet 1968. Les gouvernements des pays suivants ont signé cette convention; Cameroun, Haute-Volta, Sénégal, Centrafricaine (République), Kenya, Sierra Leone, Congo (Brazzaville), Mali, Soudan, Congo (Kinshasa), Mauritanie, Tanzanie, Côte d'Ivoire, Niger, Tchad, Dahomey (Bénin), Nigeria, Togo, Gambie, Ouganda, Zambie, Ghana.

du bureau sur les questions relatives à l'environnement confirme l'apport positif du legs colonial :

On sait que dans les systèmes juridiques hérités, qu'ils soient anglophones, francophones ou autres, figurent des dispositions pour la préservation des forêts, de la faune et de la flore sauvages, la protection des ressources hydrauliques et marines, et la réglementation des activités susceptibles d'entraîner la détérioration du milieu humain dans le pays et l'application de ces lois a contribué à la sauvegarde d'un environnement de qualité.<sup>7</sup>

Bien que la charte de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), créée en 1963, ne comporte pas de dispositions particulières relatives à l'environnement, sa nature d'organisation politique à compétence générale permet cependant de considérer légitimement que celui-ci fait partie de ses domaines d'intervention. Que les chefs d'Etats africains indépendants aient, dans le préambule de la Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles (1968), repris un paragraphe du préambule de la Charte de l'OUA dans lequel ils affirmaient savoir que « leur devoir est de mettre les ressources naturelles et humaines du continent au service du progrès général de leurs peuples dans tous les domaines de l'activité humaine », conforte l'idée que dès le départ, l'OUA s'intéressait à l'environnement, puisque le devoir dont il est question ici sous-entendait et, pourrait-on ajouter, avait pour corollaire la protection et la conservation de l'environnement.

Il est édifiant de constater à cet égard que la Convention phytosanitaire pour l'Afrique (septembre 1967) et la Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles figurent parmi les tout premiers traités négociés sous l'égide de l'OUA. Et quand on parle des normes africaines de protection de l'environnement c'est d'abord aux normes adoptées dans le cadre de l'organisation panafricaine qu'on pense. Viennent ensuite les textes élaborés dans le cadre du Programme des Nations-Unies pour l'environnement (PNUE) ou de la Commission économique pour l'Afrique et d'autres organisations africaines s'intéressant

---

<sup>7</sup> *Elaboration d'une Législation sur la protection de l'environnement dans la région de la CEA*, Nations-Unies, Commission économique pour l'Afrique, Addis Abéba, juin 1982 – E/CN – 14/ECU/5, p. 16.

à l'environnement. A côté des textes de portée continentale existent des textes sous-régionaux et même bilatéraux.

Cette section s'organisera toutefois suivant la nature des instruments juridiques porteurs des normes africaines. Aussi traitera-t-on en premier lieu des conventions, ou, pour utiliser un terme générique, des traités, et en deuxième lieu des autres instruments.

### **Les conventions africaines en matière de protection de l'environnement**

Les conventions font partie des normes formellement obligatoires même si, on s'empresse de l'ajouter, pour des raisons liées essentiellement à la souveraineté des Etats, elles connaissent souvent de sérieux problèmes d'application. Les conventions internationales en matière d'environnement se classent en conventions multilatérales et conventions bilatérales. Dans le cas de l'Afrique, il n'existe pratiquement pas de convention bilatérale exclusivement consacrée à l'environnement. Des dispositions relatives à ce sujet se retrouvent cependant dans plusieurs accords bilatéraux et ce n'est pas tâche aisée que de dénicher ces dispositions. En revanche, il existe des conventions multilatérales africaines dont certaines sont continentales, c'est-à-dire ouvertes à tous les Etats africains indépendants et les autres sous-régionales, regroupant quelques Etats seulement. Leur nombre est croissant, mais encore peu élevé. Sur 78 conventions retenues par Kiss (1982) dans son recueil, 4 seulement sont africaines. On en trouve un peu plus dans le recueil de Burhenne (1974-1977), mais on n'atteint pas la vingtaine. Certaines de ces conventions se contentent de fixer les principes généraux de coopération et les obligations principales des Etats parties alors que d'autres créent des organisations internationales. Quant à leur objet, il est très varié, allant de la lutte contre les prédateurs à la protection de la nature et des ressources naturelles en passant par la lutte contre la sécheresse et celle contre la pollution.

L'étude de ces conventions suivra la distinction entre celles créant uniquement des normes et celles instituant des organisations internationales.

### ***Les conventions essentiellement normatives***

Les conventions interafricaines relatives à la protection de l'environnement traitent surtout de deux domaines : la faune et la flore et le milieu marin. Il n'existe quasiment pas de convention portant sur les pollutions industrielles telles qu'on en rencontre en Europe. La législation africaine dans ce domaine est révélatrice du niveau de développement industriel de l'Afrique et du peu d'intérêt pour les types de pollution encore bien lointains. Pour la plupart elles remplacent des conventions de l'ère coloniale et ont été élaborées sous l'égide soit de l'OUA, soit du PNUE, soit d'organisations sous-régionales.

Les conventions africaines revêtent les caractéristiques d'accords-cadres déterminant les principes généraux de coopération mais laissant aux Etats le soin de développer la procédure d'application. La plus importante de ces conventions est sans doute la Convention d'Alger de 1968 relative à la conservation de la nature et des ressources naturelles. Un an auparavant avait été signée la Convention phytosanitaire pour l'Afrique (1967) et plus récemment et au niveau sous-régional, les Etats de l'Afrique centrale signaient un Accord de coopération et de concertation sur la conservation de la faune sauvage.

S'agissant du milieu marin, on retiendra deux accords : La Convention de Barcelone pour la protection de la Mer Méditerranée (1976) et la Convention d'Abidjan pour la coopération en vue de la protection et du développement de l'environnement maritime et côtier de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale.

#### ***La Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (Alger, 1968)***

Cette convention a été adoptée par l'Organisation de l'unité africaine lors de la cinquième session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernement tenue à Alger le 15 septembre 1968. Elle est entrée en

vigueur le 15 juin 1969 et en 1980, elle avait été ratifiée par 30 Etats membres.<sup>8</sup>

L'article 2 de la convention d'Alger montre qu'il s'agit d'une convention-cadre puisqu'on y lit :

Les Etats contractants s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour assurer la conservation, l'utilisation et le développement des sols, des eaux, de la flore et des ressources en faune en se fondant sur les principes scientifiques et en prenant en considération les intérêts majeurs de la population.

Dans ses articles 4 à 7, la convention prescrit ce que les contractants doivent faire pour l'amélioration et la conservation des sols (art. 4), la conservation, l'utilisation et le développement des eaux souterraines et superficielles (art. 5), la protection et une meilleure utilisation de la flore (art. 6), la conservation, l'utilisation et le développement de leurs ressources en faune (art. 7). Les prescriptions en question sont politiques et non-techniques.

La convention d'Alger demande aux Etats de protéger certaines espèces animales et végétales menacées d'extinction et elle les énumère en annexe. Elle demande aux Etats de réglementer le commerce et le transport de leurs trophées et demande en outre aux Etats de maintenir, d'agrandir les réserves naturelles existantes au moment de l'entrée en vigueur de la convention et d'en créer de nouvelles pour protéger les écosystèmes les plus représentatifs de leurs territoires et conserver les espèces protégées.

La convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources définit davantage les normes de comportement des Africains qu'elle ne crée véritablement des normes obligatoires. La responsabilité de la conservation de la nature et des ressources naturelles africaines est collective, mais à chaque Etat il revient d'agir sur son territoire pour le plus grand bien de tout le continent. L'action est donc avant tout individuelle dans chacun des domaines concernés et la coopération,

---

<sup>8</sup> Voir Tableau des ratifications jusqu'en 1980, in Ba Abdoul *et al.*, *L'Organisation de l'unité africaine de la convention d'Addis Abéba à la convention des droits de l'Homme et des peuples*, Paris, Silex, 1984, p. 258.

l'action collective, ou à tout le moins la concertation ne sont évoquées explicitement qu'en ce qui concerne les eaux.

Lorsque les ressources en eau, superficielle ou souterraine intéressent deux ou plusieurs Etats contractants, ceux-ci se consultent et le cas échéant, constitueront des Commissions interétatiques pour étudier et résoudre les problèmes nés de l'utilisation commune de ces ressources (Article 5, 2).

Il faut cependant noter que l'Article 16 prévoit que « Les Etats contractants coopéreront :

- a) Chaque fois qu'une coopération s'impose pour donner plein effet aux prescriptions de la présente convention,
- b) Chaque fois qu'une mesure nationale est susceptible d'affecter les ressources naturelles d'un autre Etat...

Très souple, puisque d'une part elle autorise des dérogations en cas d'intérêt supérieur de l'Etat, de force majeure, de défense de vie humaine ou encore de famine, de protection de la santé ou de défense des biens, et que d'autre part elle ne prévoit pas des sanctions en cas de violation, la Convention d'Alger a certainement inspiré les législateurs africains dans ce domaine, à l'exemple de la loi No. 1 de 1977 de la Gambie sur la préservation de la faune et de la flore qui crée des parcs nationaux, des réserves, ou le décret-loi No. 1/6 du 3 mars 1980 du Burundi habilitant l'Institut national pour la conservation de la nature à créer des parcs nationaux et des réserves naturelles pour la faune et la flore sauvages, la chasse, protégeant les espèces menacées et réglementant la chasse et le commerce des trophées<sup>9</sup> ou de la loi camerounaise No. 81-13 du 27 novembre 1981 portant régime des forêts, de la faune, de la flore et de la pêche.<sup>10</sup>

La Convention d'Alger est malgré tout peu technique, en tout cas pas autant que la Convention phytosanitaire pour l'Afrique.

---

<sup>9</sup> Voir *Elaboration d'une législation sur la protection de l'environnement dans région de la CEA*, 1982., p. 37.

<sup>10</sup> Voir Section 2 Infra.

***La Convention phytosanitaire pour l'Afrique (Kinshasa, septembre 1967)***

Conclue sous l'égide de l'OUA, elle est applicable à tous ses membres. Les Etats africains y reconnaissent que « la coopération entre les Etats africains pour lutter contre les ennemis, maladies, des plantes et produits végétaux, et pour empêcher leur introduction et leur propagation dans les territoires nationaux, constituent une contribution essentielle à la réalisation d'une plus grande solidarité envers les peuples ». Fait juridiquement intéressant, elle se réfère explicitement à la Convention internationale pour la protection des végétaux signée à Rome le 6 décembre 1951, reconnaissant ainsi, en quelque sorte sa supériorité hiérarchique et se plaçant dans son sillage.

Cette convention investit l'OUA des pouvoirs les plus étendus en matière de conception de la politique phytosanitaire des Etats membres. Chacun des onze articles de la convention renvoie à l'OUA. Ainsi, les membres s'engagent à « exercer au moins les contrôles que l'OUA estime nécessaires pour l'importation des végétaux » (article 2), à prendre « toutes mesures de quarantaine, de contrôle ou d'inspection, et d'une manière générale, toutes mesures jugées nécessaires par l'OUA à l'égard des organismes vivants, des végétaux... (article 3), à interdire l'importation des organismes vivants, des végétaux... dont l'OUA souhaite l'interdiction dans toute région de l'Afrique... ».

On constate, à travers cette convention, que les pays africains s'en sont remis à l'expertise de l'OUA et notamment à celle de la Commission de l'éducation, de la science, de la culture et de la santé pour une matière jugée hautement technique. Ils se sont en fait engagés à appliquer les normes techniques définies par l'OUA qui dispose à cet effet d'un Bureau interafricain des plantes à Yaoundé.

***L'Accord de coopération et de concertation entre les Etats d'Afrique centrale sur la conservation de la faune sauvage du 16 avril 1983 (Libreville)***

Cet accord cite dans son préambule la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, la convention sur le

commerce international des espèces de faune et de la flore sauvages menacées d'extinction...

Il fournit entre autres raisons de la conservation de la faune, le fait que « la faune sauvage constitue de par sa beauté et sa variété un élément irremplaçable des systèmes naturels, qui doit être protégé par les générations présentes et futures ». Les autres raisons sont : tourisme de vision, besoin en protéines animales et toute autre forme d'utilisation rationnelle.

Signé par le Cameroun, le Congo, le Gabon, la République centrafricaine et le Soudan, cet accord a institutionnalisé la Conférence ministérielle des Etats d'Afrique centrale sur la conservation de la faune sauvage dotée d'un secrétariat permanent en même temps qu'il créait un Fonds spécial pour la conservation de la faune sauvage. Depuis octobre 1986, la Conférence est devenue l'Organisation pour la conservation de la faune en Afrique. Les deux conventions suivantes concernent le milieu marin.

***La Convention de Barcelone pour la protection de la Mer Méditerranée contre la pollution (16 février 1976)***

Elle a pour particularité de lier cinq Etats africains : Algérie, Egypte, Libye, Maroc, Tunisie, à 11 Etats limitrophes à la Mer Méditerranée non africains. Elle montre qu'il n'est pas tout à fait exact de parler des normes spécifiquement africaines de protection de l'environnement étant donné d'une part la contiguïté des autres continents et d'autre part l'interdépendance des pays face aux problèmes de l'environnement d'une façon générale. Elle a été élaborée sous l'égide du PNUE dans le cadre de son programme régional des mers. C'est dans ce même cadre qu'a été adoptée la convention d'Abidjan.

***La Convention d'Abidjan pour la coopération en vue de la protection et du développement de l'environnement maritime et côtier de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale (mars 1981)***

Cette convention couvre le milieu marin, les zones côtières et les eaux intérieures connexes relevant des Etats de l'Afrique de l'Ouest et du

Centre, de la Mauritanie à la Namibie comprise (Article Premier). Suivant l'Article 4.1, « les parties contractantes, agissant individuellement ou conjointement, selon le cas, prennent toutes les mesures appropriées, conformément aux dispositions de la présente convention et de ses protocoles en vigueur dont elles font parties, pour prévenir, réduire, combattre et maîtriser la pollution dans les zones d'application de la convention et pour assurer une gestion rationnelle des ressources du point de vue de l'environnement, en utilisant à cette fin les meilleurs moyens dont elles disposent, compte tenu de leurs possibilités ». Elle traite des différentes pollutions possibles du milieu marin : pollution par les navires (article 5), pollution due aux opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs (article 6), la pollution d'origine tellurique (article 7), la pollution résultant d'activités liées à l'exploitation et à l'exploration du fond de la mer et de son sous-sol (article 8) et la pollution d'origine atmosphérique ou transatmosphérique (article 9). Dans chacun des cas, les parties contractantes prennent les mesures appropriées pour prévenir, réduire, combattre et maîtriser le type de pollution en question. Ils en font de même pour juguler l'érosion côtière (article 10) ou pour protéger et préserver les écosystèmes singuliers ou fragiles ainsi que l'habitat des espèces menacées d'extinction (article 11). Les parties contractantes coopèrent pour prendre toutes mesures nécessaires en cas de situation critique génératrice de pollution dans la zone (article 12). Un protocole portant sur la coopération en matière de lutte contre la pollution en cas de situation critique est annexé à la convention, il contient des obligations précises pour la parties contractantes.

Le principe de la préalabilité est contenu dans l'article 13 traitant de l'évaluation de l'impact sur l'environnement. Le PNUE assure le Secrétariat de la convention.<sup>11</sup> Bien qu'on retrouve à la fois l'idée de prévention et de sanction (combattre) dans la convention, elle ne prévoit pas de sanctions, mais un simple contrôle d'application (article 25). Elle s'apparente donc à un accord-cadre.

---

<sup>11</sup> Voir le texte de cette Convention dans, Organisation maritime internationale, Rapport de mission du Conseiller régional en législation maritime au Cameroun, 18-31 octobre 1982, Annexe 8.

Une convention similaire existe pour les pays de l'Afrique de l'Est et on peut signaler la convention relative au développement régional des pêches dans le Golfe de Guinée signée par le Congo, le Gabon, la Guinée Equatoriale, Sao Tomé et Príncipe et le Zaïre sous les auspices de la CEE le 21 juin 1984 (Ruzie 1984).

Certaines conventions font plus qu'édicter des normes de conduite. Elles créent des institutions dont la tâche principale, ou à tout le moins une des tâches principales est la protection de l'environnement.

### ***Les accords créant des organisations internationales***

Nombre de conventions entre les pays africains créent en effet des organisations de lutte contre les grandes endémies et les calamités naturelles. C'est le cas des conventions créant l'Organisation internationale de lutte contre le criquet migrateur africain (OICMA), l'Organisation commune de lutte antiacridienne et de lutte antiaviaire (OCLALAV), le Comité international de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS), l'Organisation de coordination pour la lutte contre les endémies en Afrique centrale (OCEAC). D'autres créent des commissions fluviales et lacustres comme la Commission du Fleuve Niger, la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT), l'Organisation de mise en valeur du Fleuve Sénégal (OMVS)... Nous retiendrons ici quatre accords, ceux de l'OICMA et du CILSS d'une part et ceux de la Commission du Fleuve Niger et de la CBLT d'autre part.

#### ***La Convention de l'organisation internationale contre le criquet migrateur africain (Kano, Nigeria, le 25 mai 1962)***

L'objectif de cette convention est d'exercer sur le plan international une lutte préventive contre le criquet migrateur africain et étendre cette lutte contre toute espèce d'acridiens migrants autre que le criquet migrateur africain susceptible d'apparaître sur l'aire grégarigène sur le Niger. La Convention institue une organisation internationale appelée Organisation internationale de lutte contre le criquet migrateur africain (OICMA) et comprenant les organes suivants : un Conseiller administratif, un Comité exécutif et une direction. L'OICMA a pour attributions d'assurer une surveillance continue et la lutte préventive contre le criquet migrateur africain dans l'aire grégarigène déjà identifiée sur le Niger, d'entreprendre

des recherches sur le criquet migrateur africain afin de déterminer les facteurs écologiques de ses pullulations et son comportement, de définir et mettre en application les méthodes de lutte les plus économiques et efficaces (art. 4).

Après près de 25 ans d'existence, l'OICMA qui, sans avoir réussi à détruire complètement les essaims de criquets, a tout de même contribué à les limiter, était, ironie du sort, dissoute en 1986, année où les criquets migrateurs recommençaient à faire d'énormes ravages en Afrique de l'Ouest et du Nord (Retout 1988).

***Le Comité inter-Etats de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS) (12 septembre 1973, Ouagadougou)***

Que le CILSS ait été créé en 1973 n'est pas surprenant tellement les pays sahéliens avaient souffert de la sécheresse cette année-là (ROCIA:108). Le rapport du PNUD, « Sécheresse en Afrique 1974 » distinguait trois groupes de pays : Les Etats gravement touchés, les Etats éprouvés à moindre degré et les Etats peu éprouvés. Ce sont six Etats du premier groupe<sup>12</sup> qui se réunirent à Ouagadougou le 12 septembre 1973 pour signer la convention créant le CILSS qui a pour but d'engager une lutte commune et ordonnée contre la sécheresse, de coordonner les efforts individuels des Etats dans ce domaine, les compléter, réaliser des actions d'intérêt commun et mettre les financements nécessaires à la disposition des programmes communs et individuels. La convention a créé trois organes : la Conférence des Chefs d'Etats, le Conseil des ministres et le Secrétariat exécutif.

***La Commission du Fleuve Niger***

(Acte relatif à la navigation et à la coopération économique entre les Etats du Bassin du Niger (Niamey, 26 octobre 1963) et accord relatif à la Commission du Fleuve Niger et à la navigation et aux transports sur le Fleuve Niger (Niamey, 25 novembre 1964)).

---

<sup>12</sup> Il s'agit de la Haute-Volta, du Mali, de la Mauritanie, du Niger, du Sénégal et du Tchad, *Ibid.*

Avant de créer la Commission du Fleuve Niger en 1964, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Dahomey (Bénin), la Guinée, la Haute-Volta (Burkina-Faso), le Mali, le Niger, le Nigeria et le Tchad avaient d'abord adopté au cours de la Conférence des Etats riverains du fleuve Niger, de ses affluents et de ses sous-affluents tenue du 24 au 26 octobre 1963 à Niamey (Niger) un acte relatif à la navigation et à la coopération économique entre les Etats du Bassin du Niger. Mention est faite des « problèmes de la pollution dans le préambule de l'acte ». Dans l'Article 4, « Les Etats riverains s'engagent à établir une étroite coopération en ce qui concerne l'étude et l'exécution de tous projets susceptibles d'exercer une influence sensible sur certaines caractéristiques du régime du fleuve, de ses affluents et sous-affluents, sur leur condition de navigabilité, d'exploitation agricole et industrielle, sur l'état sanitaire des eaux, sur les caractéristiques biologiques de la faune, de la flore » (Burhenne 1975).

L'Accord du 25 novembre 1964 crée la Commission du Fleuve Niger composée de neuf commissaires (un commissaire par Etat pouvant être assisté d'experts) et ayant un Secrétaire administratif assisté du personnel nécessaire. Dans l'article 12, les Etats s'engagent à « s'abstenir d'exécuter sur la portion du fleuve, de ses affluents et sous-affluents relevant de leur juridiction tous travaux susceptibles de polluer les eaux ou de modifier les caractéristiques biologiques de la faune ou de la flore, sans préavis suffisant et consultation préalable de la Commission » (Burhenne 1973).

Le principe de préalabilité est donc retenu par cette Convention.

#### ***La Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT)***

Elle a été créée par une convention signée le 22 mai 1964 à Bangui par le Cameroun, le Niger, le Nigeria et le Tchad. Le but de la Commission est de veiller à la protection du régime du Lac Tchad par une exploitation rationnelle des eaux du Bassin, par la planification des réalisations des études et des travaux dans le Bassin. Pour cela, la CBLT doit préparer des règlements généraux et en assurer une application effective, rassembler, examiner et diffuser des informations sur les projets préparés par les Etats membres et recommander une planification des travaux communs et des programmes conjoints de recherche dans le bassin du lac, maintenir les liaisons entre les pays membres en vue de l'utilisation la plus efficace des eaux du bassin. La Commission s'occupe en outre de suivre l'exécution

des études et des travaux dans le Bassin du Lac Tchad, d'élaborer des règlements communs relatifs à la navigation, de veiller à l'application des prescriptions du statut et de la convention.<sup>13</sup>

Dans l'article 5, « Les Etats membres s'engagent à s'abstenir de prendre sans en saisir au préalable la Commission, toutes mesures susceptibles d'exercer une influence sensible tant sur l'importance des pertes d'eau que sur la forme de l'hydrogramme et du limnigramme annuel et certaines autres caractéristiques biologiques et de la flore du Bassin.

En particulier, les Etats membres s'engagent à ne procéder sur la portion du bassin relevant de leur juridiction à aucun travail d'aménagement hydraulique ou d'aménagement du sol susceptible d'influencer sensiblement le régime des cours d'eau et des nappes du bassin, sans préavis suffisant et consultation de la commission.... ».<sup>14</sup>

Les organes de la CBLT sont : La Conférence des Chefs d'Etat, la Réunion des commissaires ou la Commission composée de huit commissaires se réunissant au moins une fois l'an, le Secrétariat exécutif assisté d'un adjoint et du personnel nécessaire.

Les organisations internationales passées en revue ici s'occupent aussi bien de la protection de l'environnement que de l'exploitation rationnelle des ressources naturelles. Leur double fonction montre bien que l'environnement et le développement sont deux faces d'une même réalité qui est la lutte contre la pauvreté et la maladie. Il n'est donc pas exact de dire comme certains l'ont fait fort légèrement que les préoccupations pour l'environnement sont un nouvel opium pour endormir les Africains et les détourner de la lutte essentielle.

Ces organisations prennent des actes et des décisions obligatoires ou non qui portent des normes protectrices de l'environnement. Elles adoptent également des résolutions qui ont une portée exhortative ou incitative. Elles ne sont cependant pas seules à le faire. Des organisations internationales générales ou techniques adoptent elles aussi des résolutions,

---

<sup>13</sup> Voir Art. 9 du Statut annexé à la convention, in Djobo Samuel, *La Coopération sous-régionale africaine, le cas de la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT) 1964-1983*, Yaoundé, Mémoire IRIC, 1984, p. 67.

<sup>14</sup> Ibid., p. 66.

programmes et recommandations relatifs à l'environnement : c'est tout cet ensemble de décisions porteuses du « droit vert » ou *Soft Law* que nous avons groupés sous le titre les autres instruments.

### **Les autres instruments**

Les résolutions de l'OUA sont celles qui nous intéresseront au premier chef dans ce paragraphe. Elles sont assez nombreuses et portent sur la sécheresse et les autres calamités naturelles (Résolutions CM/Res. 743 (XXXIII), CM/Res. 450 (XXV), CM/Res. 924 (XXXVIII), sur la lutte contre l'invasion des criquets (Résolution CM/Res. 650 (XXXI), sur les cataclysmes naturels (Résolution CM/Res. 908 (XXXVIII) sur le cataclysme à Madagascar (1982) ou encore sur l'environnement et les établissements humains (Résolution CM/Res. 893 (XXXVIII). Elles créent parfois des organes subsidiaires de l'OUA tels le Comité permanent de lutte contre la sécheresse et les autres calamités naturelles (CM/Res. 743 (XXXIII), ou des services au sein du Secrétariat (CM/Res. 450 (XXV), mais sont souvent des appels à l'aide africaine et internationale.

Seul le Chapitre IX du Plan d'action de Lagos retiendra ici notre attention. Emanant d'autres institutions internationales, le Programme du Caire sera retenu.

### ***Le Plan d'action de Lagos***

Le chapitre IX du Plan d'action de Lagos intitulé « Environnement et développement »,<sup>15</sup> est l'une des principales normes incitatives et résolutoires africaines dans le domaine de l'environnement. Il recommande aux gouvernements africains :

- d'identifier les domaines prioritaires dans leurs pays concernant l'environnement;
- d'incorporer dans leurs plans de développement des politiques, stratégies, institutions et programmes pour la protection de l'environnement;
- de pratiquer la coopération régionale pour résoudre les problèmes de l'environnement ayant des effets à travers les frontières.

---

<sup>15</sup> OUA, Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique 1980-2000, Genève, Institut international d'études sociales, 1981, pp. 101-103.

Il identifie huit domaines prioritaires d'intérêt environnemental demandant une action immédiate en Afrique. Nous les résumons dans le tableau ci-après.

**Tableau 1 : Recommandations du Plan d'action de Lagos en matière de protection de l'environnement**

Domaines	Actions recommandées
1 - Assainissement de l'environnement et santé environnementale	Utiliser les rebuts urbains pour la production de biogaz, pour l'approvisionnement en engrais.
	Lutter contre les maladies transmissibles par l'eau.
	Contrôle de la pollution de l'eau qui provient des émanations agricoles et industrielles.
2 - Désertification et sécheresse	Promotion des programmes de reboisement avec les espèces locales et exotiques adaptables.
	Exploitation de l'eau souterraine pour l'irrigation.
	Maintien de la capacité de charge des terres arides.
	Etablissement de stations de surveillance météorologique et hydraulique.
	Renforcement des systèmes stricts d'aménagement des terres.
3 - Déboisement et dégradation	Convaincre les agriculteurs locaux d'incorporer dans l'agriculture itinérante des pratiques pour alléger la production de bois et de charbon comme source d'énergie.
	Création de lots de bois autour des centres urbains comme combustible.
4 - Pollution marine et conservation des ressources marines	Utilisation d'autres sources d'énergie (biogaz, énergie solaire, vent).
5 - Habitat	Meilleur planning des villes et des villages pour l'allocation de l'espace pour les facilités. Construction des maisons à coût moyen avec le matériel local.
	Elaboration des projets de développement rural utilisant la technologie appropriée pour alléger l'exode rural.
6 - Mines	Etablissement d'un programme de réhabilitation des zones exploitées par l'enlèvement des umulus. Remplissages des mares.
	Contrôle des empoisonnements par les métaux lourds et toxiques.

7 - Pollution de l'air	Etablissement des stations pour la surveillance de la pollution de l'air des usines automobiles.
	Contrôle des importations des industries polluantes (ciment, raffineries, tanneries). Lutte contre le bruit.
8 - Education et formation	Elaboration de programmes nationaux pour l'environnement pour l'éducation environnementale (Législation et Information).
	Amélioration des législations et renforcement des lois visant à protéger l'environnement.
	Collecte et dissémination des données sur l'environnement.

Le Plan d'action de Lagos demande aux gouvernements africains d'établir, au niveau national, un mécanisme national de coordination pour surveiller les problèmes de l'environnement... dont le travail de secrétariat sera assuré par un comité national de l'environnement qui jouerait le rôle de conseil.

Au niveau régional et sous-régional, le Plan recommande le renforcement de la coopération par l'établissement d'un comité intergouvernemental en matière d'environnement appuyé par son groupe des experts techniques comme un corps sectoriel subsidiaire de la commission régionale (CEA).

Le Plan d'action de Lagos demande enfin aux Etats membres de collaborer avec les organisations internationales en matière d'environnement et avec les pays industrialisés pour une assistance technique. Il ne fait pas de doute qu'il a inspiré les législateurs africains après 1980.

***Programme du Caire concernant la coopération interafricaine  
(18 décembre 1985)***

Ce programme a été adopté lors de la première conférence ministérielle sur l'environnement organisée à la demande des pays africains par le PNUE en coopération avec la CEA et l'OUA, au Caire du 16 au 18 décembre 1985.

L'objectif général du programme est de « renforcer la coopération entre les gouvernements africains dans les domaines économique, technique et scientifique dans le but essentiel d'enrayer le processus de dégradation de

l'environnement africain et de l'inverser afin de satisfaire les besoins alimentaires et énergétiques des populations du continent». Le programme place donc résolument l'environnement au service du développement, de la satisfaction de besoins fondamentaux.

Il a décidé d'institutionnaliser la conférence qui se réunira tous les deux ans et dont le secrétariat permanent sera assuré par le PNUE. Le Programme en outre a créé quatre commissions chargées des problèmes écologiques prioritaires (les déserts et les terres arides, les bassins fluviaux et lacustres, les forêts et les terres boisées, les mers) et composées d'un nombre restreint d'experts africains spécialistes de ces domaines. Huit réseaux régionaux spécialisés en matière de surveillance de l'environnement, de la climatologie, de la pédologie et de l'engrais, des ressources en eau, de l'énergie, de ressources génétiques, de la science et de la technologie et de l'éducation et de la formation.

Pour démontrer la possibilité de parvenir à l'autosuffisance alimentaire et énergétique, le programme se propose d'exécuter des projets pilotes intéressant 150 villages et 30 régions semi-arides où les pasteurs pratiquent l'élevage.

Une liste de 29 activités prioritaires pour une coopération au niveau sous régional a été arrêtée. Le programme comporte enfin des arrangements financiers.

Lors de la deuxième conférence tenue à Nairobi en 1987, on a constaté un très grand intérêt des pays africains pour le programme. Beaucoup avaient déjà choisi des villages pilotes. Certains avaient même commencé des préparatifs pour le démarrage des opérations.

Bien que n'étant pas du droit positif, les normes résolutoires ne revêtent pas moins une importance juridique indéniable comme facteur d'évolution de la pratique concrète des Etats. En effet, elles sont revêtues d'une force morale considérable, ce qui explique la minutie et le souci avec lesquels elles sont négociées. Elles génèrent des coutumes et parfois débouchent sur l'adoption de traités. Elles apparaissent ainsi comme des normes *in statu nascendi*, appelées parfois à se transformer en normes positives.

Il est important de noter que les deux résolutions mises en évidence ci-dessus appellent les pays africains à coopérer avec les pays industrialisés

et les organisations internationales. Certaines autres résolutions invitent particulièrement les pays africains à participer à certaines conférences internationales. C'est le cas de la Résolution CM/Res. 893 (XXXVIII) sur l'environnement et les établissements humains qui invite les Etats membres de l'OUA à participer effectivement, et au plus haut niveau politique aux sessions du PNUE et du CNUEH en mai 1982. D'autres invitent les Etats à adopter les conventions internationales comme la Résolution CM/Res. 852 (XXXVII) qui, en juin 1981, recommande l'adoption du projet de Charte de la nature par l'Assemblée générale des Nations-Unies et demande au groupe africain de suivre la question de près. Faut-il le rappeler, les pays africains font parties de plusieurs conventions internationales qui, du fait de l'internalisation des normes résultant de la ratification deviennent ainsi des normes africaines. Avant de donner une vue synoptique de ces conventions, une dernière remarque sur les normes résolutoires s'impose. Elles se caractérisent par un système de renvoi, explicite ou non, d'un texte à un autre, de l'action d'une organisation à celle d'une autre et comme le dit Dupuy (1985):

Souvent inspirées, du moins dans leur formulation initiale, par le secrétariat des organisations internationales qui en prennent l'initiative, elles constituent en bien des cas le laboratoire du droit de demain, sinon toujours le creuset au sein duquel s'élabore l'*opinio juris* de la coutume en cours de cristallisation.

### **Les conventions et protocoles internationaux dont les pays africains font parties**

Que ces conventions soient présentées en dernier lieu ne signifie pas qu'on les décline hiérarchiquement. Elles viennent sûrement avant les conventions régionales ou sous-régionales. Ce papier traitant principalement des normes africaines, il était normal et logique que celles-ci soient mises en exergue.

Ceci étant, les pays africains participent à de nombreuses conventions internationales de portée mondiale. Le rapport du Bureau de coordination des questions relatives à l'environnement (1980) en énumère 22<sup>16</sup> alors que Sand (1985) en dénombre 27. Voici la liste de ces conventions dont

---

<sup>16</sup> Voir, *Elaboration d'une législation sur la protection de l'environnement dans la région CEA*, op. cit., pp. 73-74.

l'intérêt pour l'environnement africain peut se lire au nombre de ratifications.

1. Convention internationale pour la protection des végétaux adoptée le 6 décembre 1951 et entrée en vigueur le 3 avril 1952 (9 pays africains).
2. Convention internationale pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures, 12 mai 1954 (Telle qu'elle a été amendée le 11 avril 1972 et le 12 octobre 1971) (14 pays africains).
3. Convention internationale sur la protection des travailleurs contre les rayons ionisants, 22 juin 1960 ; 17 juin 1962 (5 pays africains).
4. Traité visant l'interdiction des armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau, 5 août 1963 ; 10 octobre 1963 (33 pays africains).
5. Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique, 14 mai 1966, 21 mars 1969 (7 pays africains).
6. Convention internationale sur la responsabilité pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, 29 novembre 1969 ; 19 juin 1975 (9 pays africains).
7. Convention internationale sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures, 29 novembre 1969 ; 6 mai 1975 (6 pays africains).
8. Convention concerning the use of White Lead in Painting (1921) (20 pays africains).
9. Convention sur la protection contre les dangers d'empoisonnement dus au benzène, 1971 ; 27 juillet 1973 (4 pays africains).
10. Convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitat de sauvagine, 2 février 1971 ; 21 décembre 1975 (6 pays africains).
11. Traité interdisant de placer des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive sur le fond des mers et des océans ainsi que dans leur sous-sol, 11 février 1971 ; 18 mai 1972 (29 pays africains).

12. Convention internationale portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par des hydrocarbures, 18 décembre 1971 (6 pays africains).
13. Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxine et sur leur destruction, 10 avril 1972 ; 26 mars 1975 (21 pays africains).
14. Convention sur la protection du patrimoine culturel et naturel mondial, 25 novembre 1972 ; 17 décembre 1975 (27 pays africains).
15. Convention des Nations-Unies sur le Droit de la Mer Montego Bay, 1982 (5 pays africains).
16. Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets et autres matières, 29 décembre 1972, 30 août 1975 (8 pays africains).
17. Convention sur le commerce international des espèces sauvages de faune et de flore menacées d'extinction, 3 mars 1973 ; 1er juillet 1975 (30 pays africains).
18. Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, 2 novembre 1973 (2 pays africains).
19. Protocole de 1973 sur l'intervention en haute mer en cas de pollution par des substances autres que des hydrocarbures, 2 novembre 1973 (un pays africain).
20. Convention sur l'interdiction de l'utilisation militaire ou tout autre utilisation hostile des techniques de modification de l'Environnement, 10 décembre 1976 (15 pays africains).
21. Convention concernant la protection des travailleurs contre les risques professionnels dans le milieu du travail dus à la pollution de l'air, au bruit et aux vibrations, 20 juin 1971 (3 pays africains).
22. Convention relative à la conservation des espèces migratrices d'animaux sauvages, 23 juin 1979 (11 pays africains).

Il ressort de ce catalogue que les conventions ratifiées par le plus grand nombre de pays africains sont celles relatives à l'interdiction des armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous

l'eau (33 pays), à la protection du patrimoine culturel mondial (27 pays), au commerce international des espèces sauvages menacées d'extinction (30 pays), à l'interdiction de placer des armes nucléaires et autres sur le fond des mers et des océans ainsi que dans leurs sous-sol (20 pays) ou à l'interdiction de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (21 pays). Par contre, il y a très peu de ratifications des conventions relatives aux nuisances industrielles.

Hormis le cas des conventions relatives aux armes nucléaires et bactériologiques dont le nombre de ratifications élevé traduit la peur et la préoccupation des Africains vis-à-vis de ces dangers dont ils ne peuvent être, pour l'instant que des victimes, on constate que les Africains sont plus attachés à la protection de la nature et des ressources naturelles qu'à la prévention ou même la protection contre les nuisances d'origine industrielle et à la protection des travailleurs, ce qui confirme les observations faites plus haut à propos des conventions africaines. On observe en revanche que les pays européens, non seulement ratifient à plus de 90 pour cent les conventions relatives à l'environnement, à l'exception de la convention de Montego Bay sur le Droit de la mer, mais s'intéressent de façon égale aux deux dimensions essentielles de l'environnement : la protection de la nature et la lutte contre la pollution et autres nuisances (Sand 1985:55-88).

La tendance observée au niveau des normes continentales se retrouve-t-elle dans les législations nationales ? L'étude du cas du Cameroun peut permettre de se faire une première idée à ce sujet.

## **Section 2**

### **La protection de l'environnement au Cameroun**

Dans la lutte engagée, à l'échelle tant universelle que régionale pour la protection de l'environnement, aucun pays ne devrait être en reste. Qu'en est-il du Cameroun ?

Il est évident que ce pays ne saurait être envisagé comme un cas isolé, mais plutôt comme un modèle illustratif de la pratique de la plupart des pays africains. La question essentielle est alors de savoir si la protection de l'environnement est effective au Cameroun. La recherche de la réponse à

cette question peut se faire à travers l'étude des normes et des structures administratives camerounaises.

### ***Les normes camerounaises***

L'analyse du système normatif camerounais relatif à la protection de l'environnement s'articule autour des garanties et des sanctions.

### ***Les garanties***

L'environnement est aujourd'hui présenté comme un « patrimoine commun de l'humanité » dont le régime de la protection est d'intérêt général. Dans la pratique normative camerounaise, cela se caractérise d'une part par la participation à plusieurs conventions internationales dont l'incidence sur la protection de l'environnement est certaine. D'autre part, pour l'édiction des normes de sauvegarde du milieu naturel, la compétence du législateur est de principe, mais elle est complétée par une réglementation supplétive.

### **La participation camerounaise aux conventions internationales relatives à la protection de l'environnement**

Le Cameroun fait partie de plusieurs conventions internationales relatives à la conservation du milieu naturel. Il s'agit particulièrement de :

- La convention sur la conservation des espèces d'oiseaux migrateurs appartenant à la faune sauvage qui fut signée à Bonn le 23 juin 1979.
- La convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, adoptée à Alger le 15 septembre 1968 par les Etats membres de l'OUA, dont le Cameroun.
- La convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction, adoptée le 3 mars 1973 à Washington et à laquelle le Cameroun a adhéré le 7 septembre 1981.
- La convention sur le patrimoine mondial naturel et culturel adoptée lors de la 17<sup>e</sup> session de la Conférence générale de l'UNESCO à Paris, le 16 novembre 1972. Le Cameroun y adhère depuis le 1<sup>er</sup> février 1982.
- La convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, y compris le Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution en cas de situation critique qui ont été

signés à Abidjan le 23 mars 1981, et qui ont été ratifiés par le Cameroun en 1982.

La participation à ces divers instruments internationaux révèle l'intérêt que le Cameroun porte à la conservation du milieu naturel. Elle est à l'origine d'un certain nombre d'actions qui montrent que le Cameroun s'efforce d'appliquer ces traités.

### **L'impact des conventions internationales relatives à la protection de l'environnement au Cameroun**

La participation du Cameroun aux conventions internationales relatives à la protection de l'environnement s'est révélée, à l'épreuve des faits, bénéfique pour le pays. Elle s'est traduite par une extension du réseau des aires protégées, d'une part, et par un renforcement, d'autre part, des mesures de lutte contre les pollutions accidentelles.

#### ***L'extension du réseau des aires protégées***

Le Cameroun a su tirer profit des conventions internationales dont il fait partie en procédant à une extension de son réseau d'aires protégées. On en dénombre actuellement trois nouvelles catégories : une réserve de la biosphère et deux projets de création d'un Game-Ranch et de deux grands parcs zoologiques.

#### **La transformation de la réserve de faune du Dja en réserve de la biosphère**

Créée le 25 avril 1950 par arrêté du Haut commissaire de la République française au Cameroun,<sup>17</sup> la réserve de faune du Dja couvre une superficie de 526,000 ha et abrite une grande partie de la faune équatoriale. Elle protège des espèces à large répartition menacées aujourd'hui de disparition telles que les gorilles et les singes. On signale également la présence dans ce site de populations importantes de crocodiles, d'oiseaux rares, tels que la fauvette, les léopards et les éléphants.

Les principaux points d'intérêt du site de la réserve sont à la fois biologiques, écologiques, scientifiques et économiques.

---

<sup>17</sup> Il s'agit de l'Arrêté No. 319 du 25 avril 1950.

*L'intérêt biologique* : la diversité de la faune de la forêt camerouno-congolaise est bien représentée. Quelques espèces de grands mammifères qui sont ailleurs menacées d'extinction, existent encore dans la réserve du Dja. C'est le cas notamment des éléphants et buffles de la forêt, des bongos, des sitatungas, des hylochres, des pangolins géants, des gorilles, des chimpanzés et des léopards.

La réserve abrite une grande diversité de primates avec peut-être 12 ou 13 espèces. La faune avienne est aussi très diversifiée. Il en est de même de la faune piscicole.

*L'intérêt écologique* : du fait de sa grande superficie, la réserve de faune du Dja joue un rôle particulièrement important, à la fois dans la régularisation des affluents du fleuve Congo et dans celle du climat de la région. Elle représente également un important échantillon de la forêt de transition entre la formation côtière (la forêt biafréenne) et la formation du bassin du Congo, (la forêt congolaise).

*L'intérêt scientifique* : le potentiel scientifique est particulièrement important car la réserve est située dans une zone forestière peu accessible et elle contient des espèces animales et végétales de forêt dense humide parmi les moins étudiées du monde. La situation biologique du site, à cheval sur plusieurs sous-régions forestières, est particulièrement intéressante à cet égard.

*Intérêt économique* : dans une perspective économique, le rôle de la réserve comme réservoir de chasse ne peut être négligé, pas plus d'ailleurs que son potentiel touristique, entendu dans le sens d'un tourisme de nature (Gartlan 1989).

En raison de la richesse et la diversité de ses écosystèmes, la réserve du Dja est érigée depuis le 15 décembre 1984 en Réserve de la biosphère. Cette transformation est intervenue suite à la demande du Comité du patrimoine mondial à travers le MAB, pour l'inscription de la réserve du Dja sur leur liste. La Présidence de la République y a accédé par une lettre d'accord du 1er octobre 1984 (A 79/SG/PR). Une récente évaluation de l'UICN a permis de confirmer la fiabilité de ce projet.

### **Les projets de création d'un Game-Ranch et de deux grands parcs zoologiques**

Le projet de création d'un game-ranch a été initié par le MINAGRI (ministère de l'Agriculture), dès 1982. Il vise la création des zones d'élevage de gibier à des fins alimentaires. Le site retenu est la zone de FORO-CORON de 57,000 ha. Des pistes sont d'ores et déjà ouvertes et le camp des gardes en construction.

Le projet de création de deux grands parcs zoologiques d'une superficie totale de 1,000 ha à proximité des villes de Douala et de Yaoundé est actuellement en cours de réalisation. Ces parcs devraient être à la dimension des ressources fauniques nationales et du prestige dont jouit le Cameroun en matière touristique. Les sites ont déjà été retenus et les études de levés topographiques achevées (Mahamaat 1988).

### ***Le renforcement des mesures de prévention et de lutte en cas de pollution accidentelle***

Le Cameroun dispose en ce moment d'un « Plan national d'intervention d'Urgence » en cas de pollution marine accidentelle. L'élaboration de ce plan, dont le schéma se trouve ci-dessous, rentre dans le cadre de l'application de la convention d'Abidjan de 1981 sur la protection de l'environnement marin en Afrique de l'Ouest et du Centre.

Les deux exemples choisis ici le sont à titre illustratif. L'incidence de la participation camerounaise à des conventions internationales relatives à l'environnement est plus importante encore. Elle se fait également ressentir dans la législation nationale.

### **La législation camerounaise en matière de protection de l'environnement**

De nos jours, la plupart des pays confient la protection de l'environnement à la compétence du législateur sans doute en raison du pouvoir de ratification des conventions détenu par les Parlements, et de l'intérêt général qui est en cause. C'est ainsi que les Etats-Unis ont adopté, par le biais de leur Congrès, le *Natural Environment Protection Act*, en 1969 ; et la France, la loi No. 76/629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la

nature.<sup>18</sup> Le Canada a aussi mis en vigueur un ensemble de textes législatifs visant la protection de l'environnement.<sup>19</sup> De même, le Maroc a mis sur pied une législation dans ce domaine.<sup>20</sup> Au Cameroun, des dispositions législatives ont été adoptées. Cependant, elles visent essentiellement le milieu naturel et minéral. Ces normes sont de deux catégories : à côté de celles qui ont pour objet principal la protection de l'environnement, il en existe d'autres pour lesquelles cet objet n'est qu'incident.

### *Les normes législatives principales*

Le milieu naturel, dans ses trois composantes essentielles, la flore sylvestre, les ressources fauniques et halieutiques, est le domaine qui a fait l'objet de la plus grande attention de la part du législateur.

Après quelques balbutiements,<sup>21</sup> un instrument de référence a été adopté: la loi No. 81/13 du 21 novembre 1981 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche.<sup>22</sup>

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de ladite loi, « Le régime des forêts, de la pêche, ensemble des règles de la loi et des décrets d'application, vise la conservation, l'exploitation et la mise en valeur des ressources forestières, fauniques et halieutiques des domaines fluvial, forestier et maritime ».

De nombreux instruments de prévention des atteintes à l'environnement dans ce milieu sont établis. Il s'agit des parcs, des zones de protection et des réserves naturelles.

---

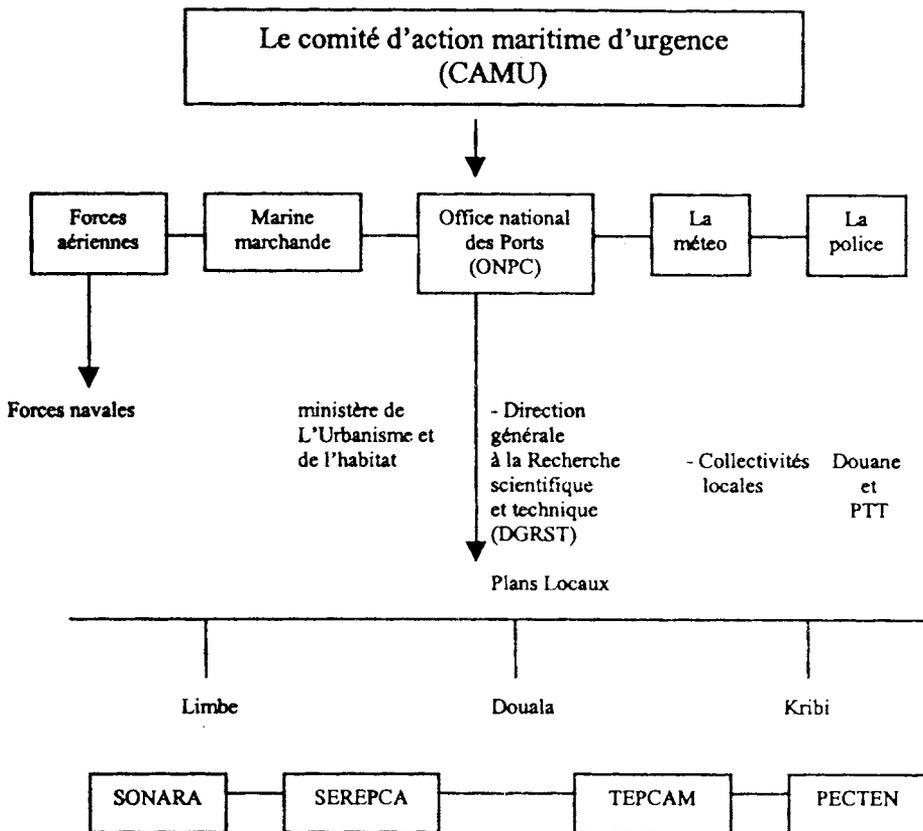
<sup>18</sup> *Le Code permanent*, environnement et nuisances, Editions législatives et administratives, V.2, feuillet 1736B.

<sup>19</sup> La législation canadienne couvre des domaines tels que la pollution: Canadian Clean Air Act du 23 juin 1971; ou l'eau: Canadian Water Act du 4 juin 1970.

<sup>20</sup> Selon le Professeur Pierre-Marie Dupuy, la législation marocaine s'inspire des principes internationaux; Cf. "La structure du droit international de l'environnement : Ses sources normatives" in Academie du droit international (Colloque), *l'Avenir du droit international de l'environnement*, 1984, La Haye, p. 37.

<sup>21</sup> La loi No. 78/23 du 29 décembre 1978 portant réglementation des parcs nationaux est l'une des tentatives visant à fixer un régime de la faune.

<sup>22</sup> Cf. J.O.C. 21<sup>e</sup> Année No. 22 du 1<sup>er</sup> décembre 1981, pp. 2639.



**Note :** Le CAMU comprend du moins un représentant de haut niveau des organismes suivants : Marine marchande ONCPC, Forces Aériennes, DGRST et collectivités locales. Pour plus de détails voir : Présentation d'un plan d'intervention mission en République Unie du Cameroun (24 janvier - 10 février 1983), Organisation Maritime Internationale (OMI) 1983, Annexe B.1.

Le Chapitre 4 du titre 3 de ce texte intitulé « De la Protection de la faune et de l'environnement » édicte une série de prescriptions relatives aux atteintes aux ressources fauniques et sylvestres répertoriées en trois classes du point de vue de leur protection. Ainsi, les espèces animales reçoivent une protection intégrale ou relative suivant qu'elles sont rangées dans la classe A, B, ou C. Les premières se retrouvent dans les parcs, les réserves et les sanctuaires et ne peuvent faire l'objet d'aucun abattage ou capture. Certaines modalités de chasse sont interdites alors que la chasse traditionnelle est scrupuleusement réglementée.

De même, il est strictement interdit d'allumer un feu susceptible de détruire l'environnement. Les actions humaines contribuant à la dégradation de l'environnement telles que l'abattage des arbres dans les zones particulièrement exposées à la désertification ou à l'inondation sont aussi interdites.

En outre, des restrictions à l'exercice du droit de pêche sont prévues en vue de la protection de la faune des milieux aquatiques. Ainsi, des normes techniques sont-elles édictées, relatives à certaines modalités de pêche réputées dangereuses pour l'environnement.

On peut donc dire que la législation protège le milieu naturel contre les éventuelles atteintes qu'il peut subir du fait de l'homme. Mais les ressources qu'il recèle peuvent aussi être avantageusement exploitées. Pour concilier ce double impératif de la protection et de l'exploitation, il a été indispensable de mettre en place une législation incidente.

#### *Les normes législatives incidentes*

En plus du milieu naturel dont l'exploitation doit respecter des normes de sauvegarde, la plupart des activités économiques qui se rapportent au milieu minéral sont également régies par la législation. Il s'agit tout particulièrement des ressources minérales du domaine national. Mais, les activités dans les domaines portuaires sont aussi concernées. Dans chacun de ces domaines, il existe des textes de lois. C'est ainsi que le milieu minéral est régi par :

- la loi 64/LF/3 du 6 avril 1964 portant régime des substances minérales ;

- la loi 78/14 du 29 décembre 1978 complétant en ce qui concerne les hydrocarbures, la loi 64/LF/3 ;
- la loi 73/16 du 7 décembre 1973 portant régime des eaux de source et des eaux minérales ;
- la loi 79/10 du 30 juin 1979 complétant cette dernière ; et
- la loi 84/13 du 5 décembre 1984 portant régime de l'eau.

Ces lois, qui régissent en général l'exploitation des domaines qu'elles couvrent, n'imposent qu'incidemment des prescriptions contre la pollution et des mesures d'hygiène. De même, elles instaurent des contrôles et inspections réguliers des installations d'exploitation ainsi que des produits livrés à la consommation de masse.

Dans le même ordre d'idées, la loi 83/16 du 21 juillet 1983 relative à la police à l'intérieur des domaines portuaires, quoiqu'imposant des mesures contre la pollution en zone portuaire, a une orientation plutôt économique.

Dans le but principal de fixer un régime de l'exploitation économique des milieux minéral et portuaire, la législation camerounaise touche incidemment la protection de l'environnement.

Mais les domaines minéral et portuaire ne sont pas les seuls où l'action de l'homme peut produire des effets néfastes, notamment la pollution et les nuisances. L'impératif de la prévention de ces fléaux a rendu nécessaire une réglementation supplétive de la plupart des activités économiques pouvant présenter des risques d'atteinte à l'environnement.

### **La réglementation supplétive**

En matière de protection de l'environnement au Cameroun, la réglementation vise, dans un premier temps, à mettre en application les dispositions législatives. Mais il existe des textes qui réglementent certaines activités de manière autonome.

### ***Les mesures d'application des normes législatives***

Les lois portant régime des forêts, de la faune et de la pêche, ainsi que celui du milieu minéral et de l'eau, ont suscité une réglementation

d'application. C'est ainsi que pour la loi No. 81/13 trois décrets d'application ont été pris :

- le décret No. 83/169 du 12 avril 1983 relatif au régime de la forêt ;
- le décret No. 83/170 du 12 avril 1983 relatif au régime de la faune ; et
- le décret No. 83/171 du 12 avril 1983 relatif au régime de la pêche.

Ces décrets, d'allure généralement économique, fixent les mesures d'exploitation des milieux qu'ils régissent. Mais ils reprennent certaines prescriptions légales relatives à la protection de l'environnement, notamment la répression des infractions portant violation des aires et des espèces protégées, ou des normes d'exploitation pouvant porter atteinte au milieu naturel.

De même, ces décrets visent la mise en application des lois relatives au milieu minéral et à l'eau. Il s'agit :

- du décret No. 64/DF/163 du 26 mai 1964 fixant les conditions d'application de la loi No. 64/LF/3 du 6 avril 1964 ;
- du décret No. 64/DF/162 du 26 mai 1964 fixant les modalités de recherche, d'exploitation et de transport des hydrocarbures liquides et gazeux ;
- du décret No. 74/372 du 19 avril 1974 fixant les conditions d'application de la loi No. 73/16 du 7 décembre 1973.

Ces textes réglementaires, bien que fixant des mesures économiques pour l'exploitation du milieu minéral et de l'eau, n'en créent pas moins des mécanismes de contrôle et d'inspection des installations d'exploitation des ressources minérales, au regard de l'hygiène, de la salubrité publique et de la pollution.

En outre, les décrets No. 81/099 du 2 mars 1981 et 84/1110 du 27 août 1984 autorisant l'exploitation des eaux minérales naturelles « Source Tangui » et « Supermont » imposent un cahier de charges en matière d'hygiène à chacune de ces sociétés d'exploitation.

Les décrets d'application des normes législatives portent pour l'essentiel réglementation de l'exploitation économique du milieu naturel

et minéral. Il en va de même des normes fixant les conditions d'application de la loi No. 83/16 du 21 juillet 1983 relative à la police à l'intérieur des domaines portuaires. C'est ainsi que le décret No. 85/1278 du 26 septembre 1985 portant réglementation de la police dans les domaines portuaires contient des dispositions de lutte contre la pollution. Il assujettit l'obtention d'une autorisation d'implantation d'une usine dans un domaine portuaire à la réalisation préalable des travaux prescrits par l'autorité portuaire. Tout rejet d'eaux insalubres ou de matières de quelque nature que ce soit, constitue une infraction à la réglementation portuaire.

La législation ne couvrant pas toutes les activités qui présentent un danger pour l'environnement, et pour éviter un vide juridique, une réglementation autonome a été édictée pour la plupart des autres domaines.

#### *Les règlements autonomes*

Parmi les matières non couvertes par la loi, la prévention des atteintes à l'environnement s'est effectuée à travers la réglementation des activités industrielles, et plus particulièrement, de l'industrie chimique. De même, certaines activités pouvant occasionner la pollution et des nuisances ont été réglementées.

Le décret No. 76/372 du 2 septembre 1976 portant réglementation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes classe lesdits établissements en trois catégories

- ceux de la première classe, réputés particulièrement dangereux, doivent être éloignés des habitations ;
- ceux de la deuxième classe sont moins dangereux que les premiers. Leur éloignement des habitations n'est pas rigoureusement prescrit, mais leur exploitation ne peut être autorisée qu'à condition que les mesures préventives des dangers et inconvénients qu'ils présentent soient préalablement prises ;
- ceux de la troisième classe ne présentent pas d'inconvénients graves pour le voisinage et la santé publique, mais ils sont soumis à des prescriptions générales édictées dans l'intérêt du voisinage.

Tous ces établissements sont soumis à des contrôles de *commodo* et *d'incommodo* dès leur ouverture et pendant leur exploitation. Leur nomenclature est fixée par l'arrêté No. 13/MINMEN/DMG/SL du 19 avril 1977. Mais c'est l'arrêté No. 17/NINMEN/DMG qui détermine les conditions d'application dudit décret et fixe les mesures de contrôle de l'installation et du fonctionnement de ces établissements.

En plus des établissements classés proprement dits, l'activité chimique est aussi régie par une réglementation autonome. C'est ainsi que le décret No. 76/214 du 4 juin 1976 portant réglementation des substances vénéneuses classe lesdites substances en trois tableaux :

- tableau A : substances dangereuses ;
- tableau B : stupéfiants ;
- tableau C : substances toxiques.

Ce décret régleme l'importation, l'exportation, la détention, la vente et l'emploi des substances dangereuses destinées au commerce, à l'agriculture et à l'industrie, à la médecine humaine et vétérinaire. Il fixe une série d'interdictions relatives à l'usage et à la préparation des produits à base de ces substances, ainsi que les conditions de leur présentation (emballages et étiquettes), de leur mise en vente (ordonnances et prescriptions) et des opérations effectuées dans les officines où ils sont préparés (conservation, cession et usage). Enfin, des mesures de contrôle sont édictées. C'est ainsi que les inspecteurs de la pharmacie et les officiers de police judiciaire sont habilités à visiter les officines et à vérifier les stocks. Toutes ces mesures sont de nature à préserver la santé publique contre un usage abusif ou frauduleux de ces substances sur les êtres humains ou sur les cultures destinées à la consommation.

La réglementation des débits de boissons et le code de la route présentent des aspects semblables à ceux des activités industrielles.

Le décret No. 73/659 du 22 octobre 1973 portant réglementation des débits de boissons, en son article 13, énonce le principe du respect des règles de quota, d'hygiène et de tranquillité publiques. Cette disposition vise donc à lutter contre les nuisances sonores liées à l'exploitation des débits de boisson. De même, aux termes de l'article 19 dudit texte, un écart de 200 mètres doit séparer deux établissements. D'autre part, le décret No.

86/818 du 30 juin 1986, modifiant et complétant certaines dispositions du décret No. 79/341 du 3 septembre 1979 portant code de la route, en son article 57 (nouveau) édicte une mesure de la lutte contre la pollution de l'air en élevant l'émission des gaz nocifs par les véhicules automobiles en infraction.

L'édition des normes législatives et réglementaires pour prévenir les atteintes à l'environnement serait cependant sans efficacité si ces normes n'étaient pas assorties de sanctions appropriées.

### **Les sanctions**

En cas de violation des prescriptions préventives des atteintes à l'environnement, deux types de sanctions sont envisageables : des sanctions administratives et des sanctions pénales.

#### ***Les sanctions administratives***

La répression par l'administration des contraventions aux normes de protection de l'environnement emprunte les mesures suivantes : la saisie-vente des produits de l'infraction, la saisie-confiscation du moyen de l'infraction, le retrait de l'autorisation ou de l'agrément à exploiter, et la transaction-amende.

La saisie-vente est la première mesure qui frappe les contrevenants à la réglementation en matière de chasse essentiellement. Elle est effectuée par les agents assermentés de l'administration chargée de la faune, des eaux et des forêts, de l'élevage et des pêches ou des officiers de police judiciaire. Les produits saisis, en raison de leur caractère périssable, sont vendus aux enchères publiques et le fruit de cette vente est consigné au Trésor.

Mais cette première mesure portant sur l'objet de l'infraction ne touche le contrevenant ni en sa personne, ni en ses biens. Aussi est-elle souvent accompagnée de la saisie-confiscation.

Les braconniers utilisent souvent des engins de chasse qui leur sont confisqués au moment de la constatation de l'infraction qu'ils commettent. Cette confiscation s'effectue en vertu de la réglementation en vigueur, par les agents compétents. Le retrait de ces engins ne peut cependant excéder deux ans, sauf si l'infraction a été commise dans une réserve intégrale ou

tout autre aire protégée. Dans ce cas, cette durée peut être portée à cinq (5) ans et ce n'est qu'au terme de cette période que ces engins peuvent être rétrocédés à leurs propriétaires.

Les règlements relatifs à la pêche et à l'exploitation forestière contiennent des dispositions similaires.

La saisie-vente ou la confiscation sont des mesures qui sanctionnent les atteintes au milieu naturel. Il existe d'autres sanctions qui frappent communément toutes les infractions commises dans le domaine de la protection de l'environnement. Il s'agit du retrait du titre d'exploitation et de la transaction.

Concurremment aux autres sanctions, il peut être procédé au retrait du titre d'exploitation si l'infraction commise est imputable à son titulaire. Ce retrait est alternatif de la suspension temporaire et est prononcé par l'autorité ministérielle compétente pour la branche des activités dans laquelle a été commise l'infraction. En cas de suspension, le titre d'exploitation ne recommence à produire ses effets qu'après parfait accomplissement des prescriptions imposées.

La réglementation des débits de boissons, des établissements classés, des installations d'exploitation des eaux de source et des eaux minérales, ainsi que de la forêt, de la faune et de la pêche contiennent des dispositions qui imposent cette sanction. Certains de ces textes organisent aussi des transactions.

La transaction consiste en des négociations entre le contrevenant aux textes en vigueur et le responsable administratif compétent. C'est une sanction qui est à mi-chemin entre la sanction administrative et la répression pénale. Elle est sollicitée par le contrevenant. La valeur maximale de la transaction autorisée est fixée par les textes réglementaires dans chaque domaine. Ainsi, ce montant est-il forfaitairement fixé à 3.000.000 de francs pour les activités de chasse.

La transaction se termine par le versement des sommes dues auprès du Trésor. Elle constitue une sorte d'amende fixée, non par une juridiction, mais par une autorité administrative. C'est néanmoins la seule sanction administrative qui a vocation à éteindre l'action pénale. Toutes les autres sanctions peuvent être concurrentes des sanctions pénales.

### ***Les sanctions pénales***

Le Code pénal contient des dispositions répressives des atteintes à l'environnement. Il s'agit de l'article 227, alinéa 1 aux termes duquel, une amende de 5.000 à 1.000.000 de francs et un emprisonnement de trois à dix ans sont imposables à toute personne qui met le feu à des lieux servant d'habitation à autrui, ou à leur dépendance, un tel fait étant qualifié d'incendie.

L'article 261 frappe d'une amende de 5.000 à 1.000.000 de francs et d'un emprisonnement de 15 jours à 6 mois, ou l'une de ces deux peines, toute personne qui, par son activité, pollue une eau potable susceptible d'être utilisée par autrui, ou qui pollue l'atmosphère au point de la rendre nuisible à la santé publique.

L'article R 369, alinéa 5 punit d'une amende de 2.600 à 3.600 francs, les auteurs des bruits ou complices de bruits, tapages ou attroupements injurieux ou nocturnes, troublant la tranquillité publique.

L'article 228 punit d'un emprisonnement de 6 jours à 6 mois celui qui ne prend pas les précautions nécessaires pour éviter à autrui des dommages corporels résultant de son activité dangereuse. En outre, peut être frappé d'une amende de 5.000 à 5.000.000 francs et d'un emprisonnement de 3 mois à 3 ans, celui qui, par imprudence, risque de mettre autrui en danger, en se servant du feu, d'explosifs, de combustibles, de moyens mécaniques ou électriques.

Ces sanctions sont complétées par celles contenues dans des textes particuliers. Ainsi, la loi No. 83/16 du 21 juillet 1983 relative à la police à l'intérieur des domaines portuaires, en son article 11, punit d'un emprisonnement de 6 mois à un an et d'une amende de 300.000 à 1.000.000 de francs toute personne qui, du fait de ses activités pollue le domaine portuaire. De même, la loi No. 81/13 du 27 novembre 1981 portant régime de la forêt, de la faune et de la pêche, prévoit les sanctions pénales suivantes en ses articles 121 à 128 : des peines d'emprisonnement de 5 à 10 jours pour les minima, et de 3 mois à 2 ans pour les maxima ; et des amendes de 4.000 à 25.000 pour les minima, contre 500.000 à 2.000.000 de francs pour les maxima, les infractions relatives à la pollution de l'eau, l'introduction d'espèces zoologiques, botaniques,

indigènes ou importées, sauvages ou domestiques ; à la chasse, la pêche dans les parcs nationaux ou les zones tampons.

Enfin, la pollution de l'air par l'émission de gaz nocifs est punie comme une contravention de troisième classe tombant sous le coup de l'article 261 cité du code pénal.

Il se dégage de cette présentation sommaire, que des normes législatives et réglementaires sont établies en matière de protection de l'environnement au Cameroun. Ces normes fixent des garanties contre les atteintes aux milieux naturel, minéral, ainsi que celles qui découlent de l'activité industrielle de l'homme. De même, un régime de sanctions administratives et pénales est établi, et l'action juridictionnelle est généralement d'ordre public. On peut toutefois s'interroger sur l'effectivité de toutes les mesures prévues pour lutter contre les atteintes à l'environnement. Cette question amène à se demander si le système administratif ne comporte pas de lacunes, et donc à analyser la situation de l'administration camerounaise au regard de la protection de l'environnement.

### **La situation de l'administration camerounaise en matière de protection de l'environnement**

Quelles attributions reviennent à l'administration camerounaise en matière de protection de l'environnement, et quels sont les mécanismes mis en place pour réaliser ces missions ? Une approche appropriée de ces problèmes s'appesantit plus sur les structures gouvernementales que sur les autres structures.

#### *Les structures gouvernementales*

On peut distinguer les départements ministériels et un mécanisme collégial.

#### *Les départements ministériels*

Certains départements ministériels ont pour rôle, entre autres, la protection de l'environnement. C'est le cas des ministères de Mines, de l'eau et de l'énergie, du Commerce et de l'industrie du Plan et de l'aménagement du

territoire, du Tourisme, de l'Élevage, des Pêches et des industries animales, de la Santé publique et de l'Agriculture.

*Le ministère des Mines, de l'eau et de l'énergie*

Il a fait l'objet d'une organisation par le décret No. 88/1350 du 30 septembre 1988. Dans son organigramme, une direction des Mines, des techniques et des nuisances a été mise sur pied. Ses attributions en matière de protection de l'environnement sont énumérées à l'article 16 (1)

- la préparation de la réglementation minière, en liaison avec la cellule juridique ;
- le contrôle de l'exploration et des exploitations minières et pétrolières, ainsi que le contrôle des carrières ;
- la surveillance et le contrôle de la production, des transports, de la transformation et de la commercialisation des substances minérales solides, liquides ou gazeuses ;
- la protection de l'environnement et le contrôle des installations industrielles et commerciales sous l'angle de la pollution, de la sécurité, de l'hygiène et des nuisances industrielles ;
- le contrôle des substances explosives et détonnantes ;
- le contrôle des travaux de reconnaissance et d'exploitation ainsi que la commercialisation des eaux minérales ;
- la protection et le contrôle de l'industrie minérale en général.

Pour sa structure, cette direction comporte trois sous-directions :

\* La sous-direction des ressources minérales reçoit comme attributions de l'article 17 du décret:

- assembler les éléments de la réglementation minière et veiller à son application ;
- exercer le contrôle des exploitations des eaux minérales et thermominérales.

\* La sous-direction des activités techniques et des nuisances quant à elle, est chargée, aux termes de l'article 20 du décret:

- d'étudier et de contrôler les conditions d'implantation et d'exploitation des établissements classés du point de vue technique;
- de rassembler les éléments et de veiller à l'application de la réglementation desdits établissements ;
- de prescrire des mesures préventives contre la pollution et les nuisances industrielles ;
- de préparer et appliquer les normes nationales de pollution industrielle en vue de préserver l'environnement.

Régie par le Chapitre 5, la direction de l'eau et de l'assainissement urbains est chargée :

- de la conception, l'élaboration et l'exécution de la politique nationale de l'eau et de l'assainissement dans les zones urbaines ;
- de l'évaluation des ressources et leur protection contre la pollution.

Aux termes de l'article 43, la sous-direction des adductions d'eau urbaines est chargée de la qualité de l'eau livrée à la consommation.

Les missions de contrôle qui incombent aux structures de cette administration sont effectuées par des ingénieurs ou des ingénieurs-adjoints. Enfin, les services extérieurs prévus au titre 5 du décret No. 88/1350 exécutent, dans le ressort de leurs unités de compétence, toutes les opérations dont se charge l'administration centrale.

La seconde structure ministérielle qui exerce des compétences en matière de l'environnement est le ministère du Commerce et de l'industrie.

#### *Le ministère du Commerce et de l'industrie*

C'est la structure qui exerce la plus grande autorité administrative sur les établissements industriels et commerciaux. Réorganisé par le décret No. 88/204 du 05 février 1988, ce département ministériel a vu créer en son sein une direction de l'industrie. Celle-ci est régie par la section 4 du

Chapitre 1 du décret précité. En matière de protection de l'environnement, elle est chargée :

- De la réglementation et du contrôle en matière de nuisances industrielles, de la pollution et des établissements classés. Elle agit en relation avec les services techniques compétents.

Pour exercer cette activité de réglementation et de contrôle, une sous-direction du contrôle des entreprises industrielles a été établie par l'article 29 (1). Son rôle est de veiller au respect par les entreprises industrielles, des normes de fabrication et de la qualité des produits ainsi que des normes de nuisance pour la sauvegarde de l'environnement, en relation avec les autres services techniques compétents.

La compétence de ces deux ministères en matière de protection de l'environnement est en rapport avec les activités industrielles et commerciales. Pour ce qui est du milieu naturel, sont respectivement compétents, les ministères de l'Agriculture, du Tourisme, de l'Elevage, des Pêches et des industries animales.

#### *Le ministère de l'Agriculture*

Il a été réorganisé par le décret No. 89/140 du 29 janvier 1989 qui crée une Direction des forêts au Chapitre 5 de son titre 5. Ainsi, aux termes de l'article 36, la Direction des forêts est chargée:

- de la gestion et de la protection des forêts domaniales du domaine national et éventuellement de celles appartenant aux collectivités publiques ;
- du contrôle de la gestion des forêts des particuliers ;
- de la mise au point et du contrôle de l'exécution des programmes de régénération, de reboisement, d'inventaire et d'aménagement ;
- du contrôle de l'exploitation forestière ;
- de la liaison avec les organismes professionnels du secteur forestier et avec ceux chargés des problèmes de recherche en matière écologique ;

- de l'élaboration et de l'exécution des projets relatifs à la conservation et à la protection de la nature ;
- des études économiques relatives au secteur forestier ;
- de l'aménagement et de la gestion des jardins botaniques.

En outre, les délégations provinciales de l'agriculture reçoivent l'attribution de la conservation des forêts et un service y est créé à cet effet, en vertu de l'article 55. Dans le cadre de ce service, des jardins botaniques et des unités de gestion des forêts aménagées sont établis.

Les ramifications de la déconcentration de l'administration chargée des forêts se rencontrent aussi au niveau des départements, où il existe une section des forêts au sein des délégations départementales d'agriculture ; et des arrondissements, où sont créés des postes forestiers.

On peut dire que le ministère de l'agriculture est le jalon essentiel en matière de conservation de la forêt. Il en est ainsi du ministère du Tourisme dans le domaine de la faune.

#### *Le ministère du Tourisme*

L'administration du tourisme a récemment subi beaucoup de mutations que la réglementation tarde à sanctionner. Ainsi, malgré les passages successifs du secrétariat d'Etat au Tourisme à la direction générale du Tourisme, et de celle-ci au ministère du Tourisme, c'est le décret No. 86/1460 du 12 décembre 1986 portant organisation du secrétariat d'Etat au Tourisme qui demeure en vigueur. Néanmoins, il existe dans le cadre de cette structure, une direction de la faune et des parcs nationaux, régie par le Chapitre 6 du décret sus-indiqué. Aux termes de l'article 23, les attributions de cette direction sont :

- l'exécution des programmes concernant la chasse, la faune et les parcs nationaux ;
- le suivi des actions de recherche et d'expérimentation en matière de faune ;
- le recyclage des agents chargés de la protection de la faune en liaison avec la direction des études et de la planification ;

- l'aménagement, la protection et la gestion des parcs nationaux, des réserves de la faune, des zones cynégétiques et des jardins zoologiques.

Pour la réalisation de ces objectifs, des techniciens moyens sont formés dans une école de faune placée sous la tutelle du ministère, mais régie par un texte particulier. Dans le même ordre d'idées, les écoles des eaux et forêts placées sous la tutelle du ministère de l'agriculture forment des agents chargés de la conservation des forêts et des ressources halieutiques qui sont du domaine de compétence du ministère de l'Elevage, des pêches et des industries animales.

*Le ministère de l'Elevage, des pêches et des industries animales*

Réorganisé par décret No. 79/184 du 17 mai 1979, il établit au sein de ses structures une direction de la pêche dont l'attribution essentielle en rapport avec la protection de l'environnement est l'étude de la faune marine en vue de son exploitation rationnelle.

Ces trois départements ministériels sont compétents pour la protection du milieu naturel. La compétence du ministère de la Santé publique est d'un autre aspect.

*Le ministère de la Santé publique*

La dernière mise à jour de son organigramme est le fait du décret No. 89/011 du 5 janvier 1989 dont le Chapitre 3 établit la direction de la médecine préventive et rurale. Au sein de celle-ci et en vertu de l'article 89, alinéa 1, il est créé un service d'hygiène publique et de l'assainissement dont les attributions s'apparentent à la protection de l'environnement :

- la promotion des mesures d'hygiène au niveau des collectivités urbaines et rurales, ainsi que des individus ;
- la normalisation des critères de pollution et de réglementation des déversements des affluents urbains et industriels en collaboration avec les organismes concernés.

En outre, le décret No. 75/788 du 18 décembre 1975 portant statut particulier du corps des fonctionnaires de la santé publique et des affaires

sociales donne des attributions au personnel du génie sanitaire en matière d'hygiène, de la salubrité publique et de l'assainissement.

Aucun des départements ministériels jusque-là énumérés ne joue le même rôle directeur en matière de protection de l'environnement que le ministère du Plan et de l'aménagement du territoire.

#### *Le ministère du Plan et de l'aménagement du territoire*

La réorganisation dont il a fait l'objet par le décret No. 89/487 du 20 mars 1989 établit une direction de l'aménagement du territoire et de l'environnement dont les attributions, en vertu de l'article 39, sont :

- de formuler une politique d'aménagement du territoire ;
- de définir des orientations générales à long terme du développement national par la production de schémas d'aménagement ;
- d'assurer la répartition et l'organisation des implantations humaines, des activités industrielles des équipements et des infrastructures ;
- d'élaborer une politique nationale en matière d'environnement et suivre les actions des services et organismes qui concourent à l'amélioration du cadre de vie ;
- de suivre les organismes de coopération régionale et internationale en matière environnementale.

Il est en outre créé aux termes de l'article 47, une sous-direction de l'environnement et des établissements humains.

Il semble se tisser entre ces différentes structures gouvernementales chargées, chacune en ce qui la concerne, de la lutte contre les atteintes portées à l'environnement, une complémentarité agissante dont la coordination est aussi assurée par le ministère du Plan et de l'aménagement du territoire.

L'idéal de la collégialité, qui avait été tentée par la création et l'organisation du comité national de transfert de technologies n'est cependant pas encore atteint.

***Le comité national de transfert des technologies***

Créé et organisé par le décret No. 78/109 du 1<sup>er</sup> avril 1978, ce comité avait pour attributions entre autres, l'étude des questions de science et de technique dans leur rapport avec l'environnement.

Placé sous l'autorité du Premier Ministre, il était composé des représentants de toutes les administrations pouvant intervenir dans le domaine de la protection de l'environnement ou intéressées aux questions scientifiques et techniques. Il s'agissait particulièrement des services du Premier Ministre, des ministres de l'Economie et du plan, de l'Agriculture, de l'Education nationale, des Postes et télécommunications, des Transports, de l'Elevage des pêches et des industries animales, des Mines et de l'énergie, de l'information et de la culture, de l'Equipement et de l'habitat, de la Santé publique et des Finances. S'y ajoutaient, les représentants de l'Office national de la recherche scientifique et technique, de l'Université de Yaoundé ainsi que des centres universitaires, de la Chambre de commerce, de l'industrie et des mines, de la Chambre d'agriculture, d'élevage et des forêts.

Sa structure s'articulait autour d'un secrétariat et de comités techniques.

Ce comité n'a pas survécu à la disparition des services du Premier Ministre, malgré les nombreux avis qui étaient attendus de lui. Les modifications constitutionnelles et politiques en cours au Cameroun pourront peut-être ressusciter ce comité.

On peut néanmoins espérer une plus grande viabilisation de la coordination des structures gouvernementales en matière de protection de l'environnement. Cette coordination ne laisserait pas en marge les autres structures administratives.

**Les autres structures administratives**

Parmi les autres administrations compétentes en matière de protection de l'environnement, on distingue les collectivités locales et les organismes para-publics et non gouvernementaux.

***La protection de l'environnement par les collectivités locales***

Les pouvoirs des collectivités locales visent à prévenir les pollutions et les nuisances. Ils sont définis par la loi No. 74/23 du 5 décembre 1974 portant organisation communale qui, au Chapitre 2 de son troisième titre, confie aux maires et administrateurs municipaux des attributions précises. Ainsi le maire ou l'administrateur municipal est chargé de la police et de l'exécution des actes y relatifs. Cette police a pour objet d'assurer, en liaison avec les autorités administratives compétentes, l'ordre, la tranquillité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :

- la prévention des atteintes à la tranquillité publique dans les rues, quais, places et voies publiques communaux par le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la réparation des immeubles publics communaux menacés de ruine ;
- la prévention des atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes dans les rues, les attroupements, bruits et rassemblements nocturnes (.....) ;
- les mesures de lutte contre l'incendie et contre la divagation des animaux ; et
- l'exécution des mesures d'hygiène et de salubrité publiques.

Dans la mise en œuvre de ces attributions, les maires et administrateurs municipaux exercent un pouvoir réglementaire et peuvent notamment mettre en application, en les renforçant, les lois et règlements d'ordre général. En outre, le décret No. 77/220 du 1<sup>er</sup> juillet 1977 fixant les taux maxima et les modalités de recouvrement des taxes communales indirectes a créé, en son article 27, une taxe sur la publicité qui peut constituer une mesure de lutte contre les atteintes sonores au cadre de vie et à la tranquillité publique.

En dehors des collectivités locales, il existe d'autres organismes qui ont des attributions spéciales dans le domaine de la protection de l'environnement. Il s'agit d'organismes non gouvernementaux et parapublics.

### ***Les organismes non gouvernementaux et para-publics***

L'Office national de régénération des forêts et le Comité permanent de l'homme et la biosphère, ou *Man and Biosphere* (MAB) constituent des modèles d'organismes para-publics et non gouvernementaux de lutte contre les atteintes à l'environnement.

L'Office national de régénération des forêts (ONAREF) a été créé par le décret No. 82/636 du 8 décembre 1982 comme un établissement public autonome. Il a pour objet, la mise en œuvre de la politique du gouvernement en matière de régénération des forêts, de reboisement, de conservation et de restauration des sols. A ce titre, il est notamment chargé :

- de la régénération des forêts domaniales en vue de l'accroissement de leur productivité, dans le cadre des plans d'aménagement approuvés par le ministre de tutelle ;
- de l'exécution des projets de reboisement, de protection, de restauration des sols, de lutte contre les effets de la sécheresse ;
- de l'étude et de l'exécution, sur leur demande et sur leur financement, des projets de reboisement des forêts des particuliers et des collectivités locales ;
- de la réalisation de toutes opérations financières, commerciales, industrielles, mobilières et immobilières se rattachant à son objet.

L'article 5 du même décret fixe sa structure constituée par un Conseil d'administration et une direction générale.

Ses ressources proviennent des prélèvements fiscaux (taxe sur la régénération forestière imposée aux exploitants forestiers), du produit de ses activités et des subventions et emprunts.<sup>23</sup>

Le MAB pour sa part, est un programme international décentralisé de recherche et de formation dont le but est de contribuer à développer les connaissances scientifiques concernant la gestion rationnelle des

---

<sup>23</sup> Les activités de l'ONAREF ont été reprises par l'ONADEF créé par la fusion l'ONAREF et du CENADEFOR.

ressources naturelles et leur conservation, et à former des cadres compétents dans ces domaines. Il fonctionne sous l'égide de l'UNESCO en comités nationaux. C'est ainsi qu'il est établi dans 100 pays.

Au Cameroun, le Comité national permanent de l'homme et de la biosphère (MAB) a été créé par le décret No. 77/138 du 12 mai 1977. Il est placé sous la tutelle du ministère de l'Enseignement supérieur, de l'informatique et de la recherche scientifique et technique. Il est chargé :

- de l'évaluation, de la supervision et éventuellement de l'exécution des projets d'études et de recherches ainsi que des dossiers de financement y afférents ;
- de l'évaluation et de l'inspection périodiques de l'état de l'environnement au Cameroun ;
- de la documentation, de l'Information et de l'Education en Environnement ;
- de superviser les activités du Programme hydrologique international (PHI) et de la Commission océanographique intergouvernementale (COI) au Cameroun ;
- d'inciter et de favoriser la concertation, la collaboration et d'assurer le rôle de coordination entre les administrations nationales compétentes en matière d'environnement ;
- de servir d'organe de liaison avec les organisations internationales, notamment l'UNESCO et le PNUE.

C'est un organisme interministériel qui comprend :

- une assemblée générale de 20 membres dont les représentants des ministères, des sociétés de développement, des institutions universitaires, qui arrête le programme d'activités et vote le budget du MAB.

Un secrétariat permanent, organe d'exécution du Comité.

Il comprend un secrétaire permanent et des structures administratives fonctionnelles.

Trois commissions spécialisées aux études des écosystèmes, à la pollution, à la législation, et à l'éducation en environnement.<sup>24</sup>

Des normes législatives et réglementaires en matière de protection de l'environnement existent au Cameroun, même si elles ne sont pas suffisantes. Ainsi, les mesures de contrôle de la pollution de l'air, et de la pollution par des déchets toxiques ne sont plus adéquates, en dépit d'un appel à la surveillance et à la vigilance adressé par le Président de la République aux membres du gouvernement. Mais c'est surtout au niveau des structures administratives que l'on dégage de nombreuses lacunes en raison desquelles la législation n'est pas toujours parfaitement appliquée. Ainsi, il se pose un problème de personnel qualifié pour faire respecter les normes en vigueur, notamment par les unités industrielles. Une formation adéquate du personnel chargé du contrôle et des inspections techniques est donc à recommander. Mais elle ne pourra s'effectuer que si les administrations techniques sont dotées de moyens matériels proportionnels aux défis actuels et futurs en matière de protection de l'environnement.

En outre, la coordination des activités et opérations dont sont chargées les diverses administrations compétentes est à souhaiter. Elle pourrait se faire à l'un des niveaux les plus élevés de la hiérarchie administrative. De même, une structure d'information et de sensibilisation des masses sur les problèmes et les nécessités de la protection de l'environnement devrait voir le jour, afin de susciter la participation effective des populations aux programmes éventuellement arrêtés.

### Conclusion

Les pays africains n'ont pas attendu que les problèmes liés à la protection de l'environnement se posent en termes aussi vifs qu'à l'heure actuelle, pour commencer à mettre en place des normes visant à assurer ladite protection. C'est ainsi que dès la décennie 1960-1970, ils ont commencé à s'engager conventionnellement. Certains des instruments dont ils font parties ont une portée universelle, tandis que les autres sont signés dans les

---

<sup>24</sup> Le MAB a été dissout en janvier 1990 par le décret No. 90/004 du 03 janvier 1990. V. *Cameroon Tribune*, No. 4551 du jeudi 4 janvier 1990. Ses activités ont été réparties entre le ministère de l'Enseignement supérieur, de l'information et de la recherche scientifique et le ministère du Plan et de l'aménagement du territoire.

cadres régional, sous-régional ou bilatéral. Ils visent tous à établir les règles de coopération entre les Etats signataires en matière de protection de l'environnement, il s'agit alors d'accords-cadres qui donnent une orientation générale à l'action individuelle des Etats ou à créer des organismes internationaux chargés de coordonner les efforts dans ce domaine.

Il existe également d'autres instruments purement incitatifs tels que le Plan d'action de Lagos ou le Programme du Caire.

Il se dégage des premières tentatives entreprises par les pays africains dans le domaine de la protection de l'environnement, que leur préoccupation essentielle est la consommation et la sauvegarde du milieu naturel. C'est dire que les pollutions et les nuisances découlant de l'activité industrielle de l'homme sont encore perçues comme des menaces lointaines.

Le Cameroun peut être présenté comme un modèle illustratif de la pratique africaine. En matière de protection de l'environnement ce pays a élaboré un système normatif constitué de garanties et de sanctions. Les premières visent à prévenir les atteintes à l'environnement et contiennent les conventions ratifiées, les normes législatives et les normes réglementaires; les secondes répriment les infractions aux premières et sont d'ordre administratif ou pénal.

L'application de ces différentes normes est assurée par des structures administratives. Ainsi, certains départements ministériels ont des attributions appropriées en matière de protection de l'environnement. Mais il serait souhaitable que la coordination des structures gouvernementales soit assurée par un organe collégial, à l'instar du Comité national de transfert de technologie qui a précédemment fonctionné avant de disparaître. Et pourquoi ne même pas envisager la création d'un ministère spécialement chargé des problèmes de l'environnement comme il en existe au Sénégal ou au Maroc ?

Les collectivités locales, certains organismes para-publics et non gouvernementaux tels que l'ONAREF et le MAB parachèvent l'action de l'administration.

Non seulement ces différents mécanismes ne fonctionnent pas de manière idéale, mais aussi le régime normatif de la protection de l'environnement comporte encore lui-même des lacunes. Ainsi, les domaines où se rencontrent les menaces les plus récentes ne sont-ils pas encore couverts. C'est le cas de la prévention des catastrophes industrielles ou des armes bactériologiques et chimiques. Il serait souhaitable que les Etats africains ratifient les conventions internationales en vigueur même si la menace n'est pas encore évidente. De même, on remarque un manque de fermeté dans l'application des normes conventionnelles ou législatives. On peut même dire que cette application est déficiente. Cela est probablement dû au caractère essentiellement préventif des normes africaines qui manquent de sanctions véritables, de mécanismes pouvant mettre en jeu la responsabilité des autres dommages ou des infractions. Il convient de signaler que l'affaire de l'Amoco Cadiz révèle l'avance prise par les pays développés dans ce domaine. Néanmoins, à défaut d'une répression juridictionnelle la dernière décision du Kenya devrait servir d'exemple : ce pays a en effet détruit un stock d'ivoire d'une valeur de plus d'un milliard de francs CFA saisi entre les mains de braconniers, manifestant ainsi sa détermination de voir adopter une convention internationale interdisant le commerce des défenses d'éléphants, espèce faunique en voie d'extinction.

En outre, on remarque que les normes africaines en général et camerounaises en particulier, manquent d'écostandards. La marge dans laquelle les contrevenants peuvent les violer n'en est que plus grande. Pour remédier à cet état de chose, il faudrait une collaboration étroite entre les juristes, les législateurs et les scientifiques, dans l'élaboration de ces normes.

Enfin, dans les pays africains, une action de sensibilisation des masses devrait être engagée, afin de mettre les populations à contribution dans l'œuvre de la protection de l'environnement. Les pays africains ont l'avantage d'abriter le siège du PNUE. Ils devraient tirer profit de ce fait en établissant une concertation systématique entre eux par le biais de cet organisme, ou même de l'OUA et en donnant de l'envergure aux actions entreprises sur le continent par ces mécanismes.

La protection de l'environnement est devenue l'une des préoccupations universelles majeures. Le retard que les pays africains sont en train de prendre dans ce domaine n'est pas justifiable.

## Bibliographie

- Adovi, J. B. ; Dotevi, A., 19xx, (sous la direction de) *Répertoire des organisations de coopération interafricaine*, Yaoundé, Imprimerie Saint-Paul.
- Ba, A. ; Koffi, B ; Sahli, F., 1984, « L'OUA et le problème de l'environnement en Afrique : Un pas vers un droit régional de l'environnement », in *L'Organisation de l'unité africaine. De la Charte d'Addis-Abéba à la Convention des droits de l'homme et des peuples*, Paris, Silex Editions, pp.226-242.
- Burhenne, W. E., 1974-1977, (Editeur), *Droit international de l'environnement, traités multilatéraux*, Berlin, Erich Schmidt Verlag, 4 volumes.
- Comité national permanent de l'homme et de la biosphère (MBA Cameroun), 1982, *Présentation du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)*, Yaoundé, SOPECAM.
- Commission économique pour l'Afrique (CEA), 1982. Elaboration d'une législation sur la protection de l'environnement dans la région de la CEA, Nations Unies, CEA, Addis Abéba, juin, E/CN. 14/ECU/5.
- Conférence africaine sur l'environnement, le Caire, 16-18 décembre 1985, *Rapport du Directeur exécutif du PNUE*, établi en consultation avec la CEA.
- Dasmann, R. F., 1972, *Planet in Peril ?* Penguin Books, UNESCO.
- De Klemm, C., 1985, « Le Patrimoine naturel de l'humanité » in *L'avenir du droit international de l'environnement*, Académie de droit international, Dordrecht Boston, Nijhoff.
- Djobo, S., 1984, « La coopération sous-régionale africaine, le cas de la Commission du bassin du Lac Tchad (CBLT) », *1964-1983 Mémoire*, IRIC, Yaoundé.
- Dupuy, P. M., 1985, « Le droit international de l'environnement et la souveraineté des Etats », in *L'avenir du droit international de l'environnement*, Académie de droit international, Colloque, Dordrecht, Boston, Nijhoff.
- Fomete Tamafo, J. P., 1990, *Le droit international de l'environnement marin en Afrique occidentale et centrale*, Thèse 3e cycle, IRIC, Yaoundé.
- Gartlan, S., 1989, *La conservation des écosystèmes forestiers du Cameroun*, UICN, Gland.
- Kiss, V. Alexandre Charles (Editeur), 1982, *Recueil des traités multilatéraux relatifs à la protection de l'environnement*, Nairobi, Programme des Nations-Unies pour l'environnement, Nairobi, PNUE.
- Lamarque, J., 1996, *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, Paris Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Laulan, Y., 1975, *Le tiers monde et la crise de l'environnement*, Paris, Presses Universitaires de France.

- Maeschalk, A., 1988, « Le tiers monde, poubelle du Nord », in *Développement et Coopération*, No. 6, p. 4-5.
- Mahamaat, A., 1988, Les attentes de la direction de la faune et des parcs nationaux face à l'utilisation du territoire forestier, in *Séminaire national sur la gestion des ressources forestiers au Cameroun (23-25 septembre 1987)*, MINAGRI, Yaoundé, pp. 75-76.
- Mvogo Tabi, A. C., 1988, *La protection de l'environnement dans la coopération des pays d'Afrique centrale : le cas de la flore et de la faune*, Thèse 3e cycle, IRIC, Yaoundé.
- OUA, 1981, *Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique 1980-2000*, Genève, Institut international d'études sociales.
- Première Conférence ministérielle africaine sur l'environnement, Le Caire, 16-18 décembre 1985, PNUE, UNESCO, UNEP/AEC, ½ Na-85-2007-63656.
- Prieur, M., 1984, *Le droit de l'environnement*, Paris, Dalloz.
- Retout, O., 1988, « La lutte contre le criquet pèlerin doit respecter l'environnement », in *Le Courrier (ACP/CEE)* No. 112, nov/déc., p. 10.
- ROCIA, *Répertoire des organisations de coopération interafricaines*, sous la direction de Abovi John-Bosco Adotevi, Yaoundé, Imprimerie Saint-Paul, p. 104.
- Ruzie, D., 1984, « Une expérience originale de Coopération : la mise en valeur des ressources halieutiques du Golfe de Guinée », in *Journal du Droit International*, No. 4, pp. 848-858.
- Sand, P. H., 1985, « Environmental Law in the United Nations Environment Programme », in Dupuy, René-Jean (ed.) *L'Avenir du droit international de l'environnement*, London, UK Edition.
- Tolba, M., 1978, « Etat de l'environnement », *Environnement africain, cahier d'étude du milieu et l'aménagement du territoire*, Séries Etudes et recherches No. 23.

## **Food Policy: Managing Drought and the Environment in Botswana**

Kwaku Osei-Hwedie \*

---

**Résumé:** Le Botswana est un pays semi-aride, enclin à la sécheresse et enclavé. Il est aussi très pauvre en eau de surface et en potentiel agricole. Cependant, les perspectives sont excellentes pour ce qui est de sa production de viande bovine et de sa faune. Aussi, les politiques sociales relatives à l'agriculture et à la production alimentaire doivent-elles prendre en charge les besoins et aspirations du pays en tenant compte des contraintes naturelles et en faisant bonne mesure des préoccupations environnementales, socio-économiques et politiques conflictuelles. Souvent, l'homme, le cheptel et la faune, se disputent les maigres ressources disponibles. Le présent article examine donc la manière dont l'environnement au Botswana influe sur les politiques sociales, en s'attardant sur les politiques alimentaires et programmes connexes. Il lie la politique alimentaire aux phénomènes environnementaux, comme la sécheresse, qui la façonnent.

---

### **Introduction**

Analysing environmental issues in the context of social policy involves an understanding of the relationships and interactions between humans and their physical environment, and the social and economic processes which give rise to a particular environmental issue. This is in view of the fact that populations create their own impact on the environment, and that the environment in turn impacts on societal conditions and life processes. Thus, human conditions result from the interplay of social, economic, political and physical environmental factors as part of the human processes of organising a living, involving both economic and social production, and consumption (Osei-Hwedie 1995; Bowlby and Mannion 1992). The environment is crucial 'as a source of natural resources (raw materials, energy); and use as a source of service (Life-support, creation, beauty)...' (Bojo and Unemo 1990:19).

---

\* Head, Social Work, University of Botswana, Gaborone.

The main issue, perhaps, is how to balance competing interests in the policy arena when dealing with environmental problems. In this context the economic and political frameworks for decision making are key to understanding why certain environmental decisions are recognized and addressed in a particular way. Other environmental issues in the context of social policy relate to sustainability. This is because social policy has to address the consequences of resource exploitation in view of environmental impact on socio-economic changes; the capacity of the environment to cope with meeting human needs and associated consequences; and the need to manage the impact of socio-economic growth on environmental processes. It is necessary for policy to emphasize the maintenance of ecological processes, the sustainable use of resources, and the maintenance of genetic diversity (Soussan 1992:24).

Policy must reconcile societal needs and aspirations with the limitations of the natural world. The major challenges, in this sense, revolve around food production, raising enough yields in a manner less damaging to the environment, and using processes that will guarantee continuous adequate production; urbanisation, due to the fact that increasing urbanisation brings with it formidable problems associated with social and institutional changes and investments in infrastructure; and human encroachment, in the sense that with increasing population the scale of human activities as well as the pressures on fragile ecosystems also increase (Serageldin 1993). Since sustainability is socially constructed, it is impacted upon by social organisation and institutional arrangements, cultural processes, and interpersonal relationships in an environmental context (Osei-Hwedie 1995). This paper, therefore, discusses how the environment has shaped social policy in Botswana. More specifically, it relates food policy to the environmental processes and programmes which shape it.

### **The Policy Environment**

Botswana is a landlocked country, bounded by South Africa, Namibia, Zambia and Zimbabwe. It is relatively a large country with an area of 582.000 sq km. Botswana has an arid and semi-arid climate with an annual rainfall ranging from over 610 mm in the extreme north-east to less than 250 mm in the extreme south-west. The rainfall is highly erratic and

unevenly distributed. Most of the rain (about 90 per cent) is in the summer months between April and November. Temperatures are high and vary between 22°C and 33°C from July to January. Consequently, evaporation rates are high, ranging from 6 mm to 12 mm daily (CSO 1986). Related to this, there is very little surface water and rivers flow only after intensive rain (except in the extreme north-west). The Okavango and the Chobe drainage systems are the only major permanent surface water. It must be noted that much of the country's surface land, over 66 per cent, is covered by either the Kalahari sand or the Kalahari desert (Government of Botswana 1991).

Most of the country has shrub and savannah vegetation. Only 5 per cent of the surface area has adequate rainfall and suitable soils and the potential for arable agriculture. However, even in that area the variability of rainfall, combined with high evapo-transpiration rates, lead to a high risk of crop failure. The climate also has an impact on rangeland. The low rainfall and poor soils result in grasses of poor quality and productivity, particularly in the desert area (Government of Botswana 1991). Botswana is a drought-prone country. According to Duncan *et al.* (1994), the government declared 1968-70, 1974-75, 1979-80, 1981-87, and 1990-93 drought years. Each drought has adverse effects on household income due to loss of agricultural production and employment as well as loss of assets such as livestock. Therefore, drought has serious implications for the economy, and presents a distinct risk to agriculture. This, in turn, affects the food security profile of the country, especially at the household level where many people cannot afford to buy imported food.

Much of the land area is suitable for beef production, and this is underlined by the fact that there is more cattle (estimated at 4 million) than people. The development of boreholes has made it possible to establish ranches in more fragile range land and areas such as the Kgalagadi in the west. Livestock agriculture, game and humans often present competing interests in the uses of fragile marginal lands. Hence, a careful balancing is required so that the land is used to its best advantage and potential (Government of Botswana 1991). Wildlife resources are concentrated in national parks and game reserves which occupy about 17 per cent of the country.

Botswana's population, according to the 1991 census, is 1,327 million, having grown from 550,000 in 1966. The average annual rate of increase was 3.7 per cent between 1966 and 1981. Between 1981 and 1991, the annual rate of growth declined slightly to 3.5 per cent. These figures imply that the population has almost tripled in a period of 27 years. This also partly points to the high fertility rate which stood at 5.3 in 1991, having declined from 7.1 in 1981 (Duncan *et al.* 1994). Despite the apparently small population size and low population densities in Botswana, the population growth of 3.5 per cent is significant in terms of the decline in real GDP growth. The World Bank (1989) has projected that left unchecked, Botswana's high dependency ratio will exact negative effects on capital investment and savings and, ultimately, food security. Another important demographic factor is migration from rural to urban areas. Duncan *et al.* (1994) again point to the fact that Botswana's population has moved from villages to the most prosperous urban areas along the line of rail and from small villages to larger villages. Thus, whereas in 1964, 4 per cent of the population lived in urban areas, by 1991, 24 per cent were in towns and 20 per cent in the big villages that have relatively more urban characteristics.

When Botswana obtained its political independence from Britain in 1966, it was among the world's twenty poorest countries in per capita terms. Its main source of income was cattle, subsistence agriculture and remittances of workers who migrated to South Africa (Hoppers 1986). What has been remarkable about Botswana is its dramatic rate of economic growth and its adherence to democratic principles since independence. Botswana's economic growth was the highest for any country in the world from 1966 to 1986. From 1968 to 1978, GDP grew three times in real terms (Hoppers 1986). In 1987, GDP at current market prices was about P2.5 billion and this represented an eight fold increase over the previous decade (Duncan *et al.* 1994). All sectors have experienced tremendous growth. However, the importance of agriculture has decreased because of drought and the tremendous leap in mining.

The Botswana economy is based mainly on export-driven diamond mining and cattle sectors. Diamond production helped to increase revenues from P 394 million in 1982-83 to P 4,161 million in 1992-93. Expenditure increased by 25.6 per cent during the same period. Major spending has

been on social services such as education and health, and on infrastructure such as roads, electricity and water. For example, by 1991, 83 per cent of females and 79 per cent of males aged 15-49 were enrolled in formal education. Also, about 83 per cent of children of primary school age, 7-13-year-olds were enrolled in formal education. Road construction led to remarkable access to rural areas, and at the end of 1990, about 32 per cent of all public roads were tarred (Fako and Molamu 1995).

On the whole, the poor have not benefited from the improved economic performance. For example, a decade ago, about 60 per cent of the people in rural areas did not own cattle (CSO 1986). This was an increase from the 45 per cent estimated by the 1981 census. In 1974, 45 per cent of rural households had incomes below the poverty datum line (PDL). In 1980, 54.5 per cent of the people in small villages and 46.5 per cent in large villages were below the PDL. In both areas, those in absolute poverty had incomes estimated to be about 44 per cent below the PDL (Fako and Molamu 1995). Several assistance schemes have been instituted to improve productivity, especially in agriculture. These include the Financial Assistance Programme (FAP), Small Projects (AEIO), Service to Livestock Owners in Communal Areas (SLOCA) and Local Government (LG17). Despite all these, however, the agriculture sector grew only at a rate of 3.4 per cent during 1985-89 period, lower than the 3.6 per cent population growth rate per annum (Fako and Molamu 1995).

The overall impact of drought indicates that rural peasants become progressively impoverished during drought years and are unable to feed themselves in non-drought years. Botswana has put structures in place to respond to drought quickly and effectively through the Inter-Ministerial Drought Committee, the Department of Food Resources, the District Drought Committees and the District and Village Extension Teams. Through these and other structures, programmes have been devised to assist the most vulnerable categories of people due to endemic drought, persistent food deficits, low incomes and lack of employment (Fako and Molamu 1995). The consequences of persistent drought including shortages of food and deficient nutrition, prompted the development of the National Food Strategy (NFS) as a major element of the Rural Development Policy (Government of Botswana 1985; Fako and Molamu 1995). The NFS has to deal with nutrition, drought preparedness, food

storage, different food production systems and drought relief and recovery programmes (Fako and Molamu 1995).

### **The Status of Women**

Any discussion of the relationship between social policy and the environment will be incomplete if it does not touch on the status and role of women in production. The problems of development in Botswana are partly related to the fact that the position of women in society has not improved very much over the years (Osei-Hwedie, Mufune and Mwansa 1996). Women are restricted in the acquisition of land, cattle and credit. Furthermore, married women have limited rights to speak for, and take full guardianship of their children; seek loans and credit facilities; and enter into contract or agreements without the explicit consent of their husbands. In addition, they cannot put up their property as collateral without the consent of their husbands. This is because women married under community of property are regarded as minors. It is also evident that culturally, women are expected to stay at home to care for children and carry out domestic chores. Men, on the other hand, are expected to go out to earn a living and take care of the women and children, and make all decisions (Granberg and Parkinson 1988).

Available evidence points to the fact that about 48 per cent of all Botswana rural households and 45 per cent of all households are headed by women (World Bank 1989). Nearly 40 per cent of women and 25 per cent of men, respectively were rounded by the 1985-86 Households Incomes and Expenditure Survey (HIES) to earn less than 100 pula per month. The proportion of women earning P 300 per month in cash and in kind was much lower than for men. In terms of productive assets, female-headed households own only 12 per cent of cattle on traditional farms while an overwhelming 62 per cent of female-headed households owned no cattle at all (Duncan *et al.* 1994). It is also noted by Duncan *et al.* (1994), that rural women, and especially female-headed households, are significantly more affected by problems associated with lower social status, heavy workloads and high dependency ratio. In the public sector, women have not fared well also. For example, in 1991, they occupied only one-third of all public sector jobs. Given that female-headed households account for almost 50 per cent of all households, this low share of public

sector employment may partly explain why female-headed households have limited access to resources. In addition to this, women mainly find employment in domestic service, retail, education, and manufacturing which are usually of low status and pay (Duncan *et al.* 1994).

### **Social Policy and Environment**

Poverty reduction is central to conserving the environment. Duncan *et al.* (1994) indicate the causes of poverty in Botswana as harsh climatic conditions, which lead to low and variable agriculture production; lack of employment opportunities; lack of skills; and limited access to such productive assets as cattle, draft power, water, arable land, labour and credit. These have been exacerbated by high population growth and a rapidly degrading environment. Duncan *et al.* (1994), also argue that income distribution is highly skewed in Botswana. Most people's incomes are below US\$2,590, which is the per capita income figure of the country. Granberg and Parkinson (1988) agree with this picture by arguing that the gini coefficient for Botswana was 0.52 in 1974 and 0.73 in 1987. The 1985-86 Household Income and Expenditure Survey (HIES) found that 50 per cent of rural households were living below the Poverty Datum Line (PDL). Forty per cent of households earned only 11 per cent of the total cash and in kind income; the middle 40 per cent earned 28 per cent of the total income; while 20 per cent earned 61 per cent of the total income. Rural and female-headed households fared even worse (Duncan *et al.* 1994).

Lack of ownership of livestock is an indicator of poverty in Botswana. The distribution of cattle ownership is also highly skewed. Available data indicate that 40 per cent of the population do not own cattle and that most people who own cattle have small numbers. Ten per cent of farming households own about 60 per cent of the cattle in the country. Those without cattle in rural areas have to hire cattle for draft power. This has several implications. They can only cultivate limited areas due to the high cost of hiring cattle; and many receive draft power late, leading to late planting and crop failure. Indicators show that more people are being driven from traditional agriculture to urban areas in search of employment. Duncan *et al.* (1994) estimate that the number of people engaged in traditional agriculture fell from 121,000 in 1984 to 68,000 in 1991,

tremendously lowering the capacity for food production. A report by UNDP, Government of Botswana and UNICEF (1993) maintains that despite the general improvement of the quality of life in Botswana, poverty is still a major social problem in that a quarter of the population below the PDL (or 10 per cent of all households in Botswana) relies heavily on government support.

The sector which is affected most by the environmental conditions is agriculture. According to Sigwele (1993), the cattle-dominated agricultural sector produces about 40 per cent of the country's GDP. By 1993, over 90 per cent of the population lived in rural areas with their livelihood based on agriculture. However, agricultural production is beset by persistent drought. The political economy has changed significantly. Now, the country relies on the mining sector through diamond mining which contributes about 40 per cent of the GDP. However, about 70 per cent of the 1.3 million people still rely on agriculture. Up to 1991, major agricultural policy objectives sought to improve and secure the livelihood of those depending on it, increase food self-sufficiency, conserve agricultural resources and create more job opportunities for the fast expanding labour force (Sigwele 1993).

Sigwele (1993:284) sums up vividly the dilemma that faces the government if water were to be available:

Available data indicate that to irrigate a hectare of maize, about 1,700 cubic metres (m<sup>3</sup>) of water are required. With this amount of water, say in the rural areas, about 2,400 may benefit per year. For the livestock subsector on the one hand about 1,500 cattle could be watered, while approximately 1,400 carats of diamonds can be produced using this water. Clearly, the technical, political and economic considerations of how a scarce resource such as water should be allocated in Botswana are just as sensitive as conserving and utilising fuel (petrol/diesel).

Through the food self-sufficiency policy, financial assistance schemes were implemented to subsidise inputs and producer prices. Farmers were encouraged to focus on few commodities, especially sorghum and maize. The noble objectives of social justice and equity were compromised since the major beneficiaries have been large scale farmers.

The food self-sufficiency policy has had some serious effects on the environment. Sigwele (1991) indicates that through the grants given,

farmers destumped and cultivated marginal lands as well as lands that are not normally ploughed due to their low yields. The problems associated with arable agriculture and food production, led to the adoption of a new food policy based on the notion of food security which does not only recognise the limitations of the physical environment on food production, but also underscores the strategic role of income in acquiring food for a healthy and productive life (Sigwele 1993). The food security policy is to improve and diversify income sources, especially of rural areas, to enable people to acquire food. In addition, it encourages sustainable domestic, as well as competitive production together with contingency plans for food availability. Thus, it facilitates production where factors are favourable (Sigwele 1994). Somolekae (1994) notes that Botswana needs, and is constantly struggling to design public policies that uphold a balancing act among conflicting environmental, socio-economic and political concerns.

This has been possible due to substantial mining revenues and international aid. Prolonged and persistent periods of drought have forced the government to protect the poorer segments of society through a combination of basic needs satisfaction and emphasis on traditional welfare mechanism to some extent. Low rainfall, persistent drought, and rapid population growth have led to an increasing need for food imports. For example, cereal imports rose from 21,000 metric tons in 1974 to 141,000 tons in 1988, a drought year. During the same period, food aid rose from 5,000 tons to 49,000 tons (Yeager 1989).

The Batswana, in general, have adapted to their environment. For example, traditional Tswana societies were kinship-based and the communities were divided into wards governed by chiefs and headmen who shared power with village and ward councils or *Dikgotla*. Apart from resolving disputes and dealing with matters of collective interest, from an environmental point of view, they advised chiefs on issues related to land and water in the maintenance of pastoral and arable agriculture. They also evolved a process called *Mafisa* whereby those with many herds of cattle routinely loaned some to those with few. This ensured draft animal power, milk and meat, and basically protected the grazing environment through the process of spreading out the cattle. In addition, life was shared among the different homesteads through the movement from the villages to the

farming land for planting and then to the cattle posts during the dry season for herding (Yeager 1989).

British colonial administration brought a partial commercialisation of the cattle culture. The process has almost been completed by the post-independence government, and has resulted in the shifting of power from those with vested interest in conservation to those much interested in livestock commercialisation. The land tenure system, among other things, tries to satisfy the requirements of a pastoral society increasingly becoming commercialised. The tenure includes state land, consisting of wildlife refuges; communal or tribal land under collective ownership and land-use arrangements, especially in rural communities, freehold farms, and lease ranches carved out of lands previously held under communal arrangements. The demands of people, cattle and wildlife, create situations of ecological dislocations. There is often competition between humans, wildlife and cattle. This is especially aggravated by the expanding cattle population (Yeager 1989).

The government of Botswana is committed to the idea of natural resource conservation and sustainable development. This is reflected by the adoption of the National Resource Conservation and Development Policy. Environmental policy has revolved around issues including pressure on water resources (due to increasing human and livestock population), range land degradation (due to extensive use and related management problems), depletion of wood resources (due to uncontrolled harvesting), over-use and exploitation of veld-products, general pollution of air, water, soil and vegetation resources, and overall management of drought and related issues (Muntanyatta 1995; Government of Botswana 1990).

However, Selolwane (1995) indicates that the interactions among human actors and with their environment produce beneficiaries and losers. In the case of Botswana, she argues that development policies have enabled big cattle ranchers to put their short-term interest for profit before that of the welfare of the poor and the judicious exploitation of the environment. Selolwane (1995:91) points out again that land degradation is politically sensitive, since 'it most directly touches the main livelihood activity of politically powerful Botswana elite'. Thus, policy tends to protect their interest to the disadvantage of the poorer segments of society.

In view of this, Botswana's policy has been described as one that focuses on the protection of the short-term interests of the powerful to the neglect of environmental conservation and safeguarding the incomes of the disadvantaged (Selolwane 1995).

Some observers contend that agricultural privatisation has contributed significantly to rural impoverishment and environmental degradation (Yeager 1989; Selolwane 1995). For example, with respect to range land, Selolwane (1995) indicates that the fencing strategy was carried out despite the many reservations, including: The possibility of enclosure depriving small holders, non-cattle owners, and various other disadvantage groups (e.g., ethnic minorities) of access to land and livelihood; the negative impact of fencing on the environment. For example, the potential to compromise the resilient characteristic of the ecosystem which enables rapid recovery after drought; the likelihood of the continuation of inefficient production regimes when institutions meant to maintain efficient stocking rates fail to do so; and the continued over-emphasis on pastoral production over other economic activities, and hence the possibility of eroding the resource base for arable agriculture and other land base income sources such as veld-products and game. Selolwane (1995) contends further that conservation of the environment is not among the key issues considered for fencing and agricultural development.

### **Food Security Policy and Responses to Environmental Conditions**

It is important to distinguish between food security and food self-sufficiency, particularly in the context of Botswana where the government makes a clear distinction between the two concepts. Food security relates to measures and/or precautions taken to ensure adequate availability of food. This is important because it protects the population against famine and malnutrition. Food security is conceptualised at various levels. At the national level, 'food security means access by the country at all times to food suppliers to meet national demand adequately' (UNDP, Government of Botswana and UNICEF 1993:99). The main determinants of food security at this level include the amount of food produced in the country, the reserves of food a country has, commodity trade, the international economic order, and the politics of the country. Country specific factors such as drought are also important (Government of Botswana and

UNICEF 1993:99). Food security as conceptualised at the level of household food security refers to:

Access to enough food for a normal healthy life – in quality and quantity and culturally acceptable type – for all members of the household throughout the year. Of critical importance is the ability of the households to (independently) buy the food that is available in the market (UNDP, Government of Botswana and UNICEF 1993:100).

On the other hand, food self-sufficiency implies a situation whereby a country is able to provide its own food requirements to adequately support its population. A country which aims at food self-sufficiency is one which systematically reduces dependence on foreign sources of food by increasing production of food crops and livestock at both household and commercial levels. According to Sigwele (1993), food self-sufficiency is a strategy aimed at producing basic staples such as sorghum and maize to satisfy the country's needs without taking into account the suitability of soils and climates, level of consumption and cost. It is an import substitution strategy in the food sector.

### **Policies Towards Food Security**

#### ***The Policy of National Food Self-Sufficiency***

The policy framework for food security in Botswana has been predicated on:

- a) The National Food Strategy (NFS) of 1985;
- b) The New Agricultural Policy (NPA) of 1991;
- c) The National Policy for Rural Development of 1973 and the Revised National Policy on Incomes, Employment, Prices and Profit of 1990.

Additionally, the National Development Plans (NDP 6 and NDP 7) contain important statements on food security. The initial policy adopted by the Botswana Government was concerned with reducing the country's dependence on the importation of food. This was to be done by raising crop production and resultant incomes from rural households. According to NDP 7, national food self-sufficiency:

Implies production within Botswana sufficient livestock, sorghum, millet, maize and milled products of these grains to satisfy the food needs of everyone in Botswana, regardless of costs. Given the environmental constraints in Botswana, this cost would be very high. Furthermore, national food self-sufficiency is only indicative of the physical supply of food: it does not guarantee universal access to food, nor the end of hunger and malnutrition (Government of Botswana 1991:259).

Two policy statements are especially important here. These are the 1985 National Food Strategy and the National Development Plan of 1982 to 1990. The National Food Strategy of 1985 includes the following key elements:

- a) Expanding food production through the mobilisation of small-scale peasant farmers and commercial farming;
- b) Establishment of nutrition programmes such as the National Nutrition Surveillance System (NNSS) which introduced regular monitoring of the nutritional status of children;
- c) Drought relief programmes.

The concern is with planning and implementation of relief programmes in the case of drought and with putting measures in place to achieve agricultural sustenance after drought.

- d) The NFS provides for a Strategic Grain Reserve planned to store up to three months supply of food grains such as maize, sorghum and millet; and
- e) Finally, mention is made of a data base concerning food. This is to provide early warnings in case of impending food shortage (Government of Botswana 1985).

The NFS aimed at addressing problems at two levels. At the level of the nation there was need to reduce reliance on a rapidly rising level of food imports. These imports were in the form of food which was commercially purchased and food from international aid. Additionally, the government was concerned about the lack of strategic food reserves to respond to food shortages, especially in drought situation. At the household level, there was need to reduce the large gap between food production and basic nutrition requirements (Government of Botswana 1985). Coupled with

limited incomes, these gaps led households to depend on government relief schemes. In concrete terms, the state launched various schemes to effect the NFS. To this end, it started work to identify 10 to 20,000 hectares of suitable land for irrigated crop production in Chobe and Ngamiland (Granberg and Parkinson 1988; NDP 6). The Pandamatenga scheme with an approximate area of 100 to 150,000 hectares was started from the production of cereals on a commercial basis. The Financial Assistance Programme (FAP) and the Agricultural Credit Guarantee (ACGS) were set up to give the National Development Bank (NDB) security on loans designed to cover the balance of financial requirements (Granberg and Parkinson 1988:27). The Arable Lands Development Programme (ALDEP) was designed to deal with food sufficiency problems at the household level.

### ***From Food Self-Sufficiency to Food Security***

With the National Development Plan 7 (1991-1997), the government decided to shift emphasis from food sufficiency to food security. According to NDP 7:

Self-sufficiency made possible by high cost heavily subsidised production is not what government is seeking. Nor does the government desire self-sufficiency that does not address the needs of the rural population for employment (self-sufficiency achieved by exclusive reliance on large scale commercial production) (Government of Botswana 1991:258).

The shift from self-sufficiency to security occurred because of a number of factors. As Sigwele (1993) argues, the government recognised that national food self-sufficiency in cereals was neither possible nor desirable in financial terms. The possibility of increasing food production was severely limited by the country's physical environment and hot climate which combine to contribute to frequent drought conditions. According to Motsemme (1986), the highly capricious rainfall in the country has resulted in wide annual fluctuations in food grains production. The highest food grain production of 118,000 tons recorded in the 1975-76 season had fallen to a low of 7,000 tons by 1983-84. The per capita food production level fell from 159 kg per annum in 1975-76 to 58 kg per annum in 1980-81 to 7 kg in the drought year of 1983-84 (Motsemme 1986:145). This food production situation was against the background of population growth of about 3.6 per cent. Duncan *et al.* (1994) similarly, argue that

even in the years of good rainfall, Botswana is only able to produce less than half of its food needs. During the 1981-82 drought period, domestic food production fell to less than 10 per cent of Botswana's cereal requirement.

Given the foregoing, the policy of national food self-sufficiency did not reduce the country's dependency on food imports. What is more, the World Bank (1989) projected that food importation was going to increase as the country's cereal deficit grew. In Table 1, assuming that fertility remains constant, the demand for cereal imports would rise from 123,000 in 1985 to 329,000 tons in 2015. This represents a rise of 80 per cent. Even if population growth declines rapidly, cereal imports would rise by 22 per cent from 1985 to 2015. Thus, Botswana could not realistically plan to attain food self-sufficiency (World Bank 1989:17). Additionally, the cost of producing grain in Botswana is much higher than the cost of importing it. As a matter of fact, the cost of producing sorghum and maize between 1985 and 1988 was estimated at twice that of importation. Given these circumstances, the government found it prudent to shift policy from self-sufficiency to food security.

**Table 1: Growth in Demand for Grains in Botswana**

Population	Projected Grain Consumption ('000 Metric Tons)*			Projected Cereals Deficit ('000 Metric Tons)		
	203	2000	568	183	170	329
Constant Fertility	203	2000	568	183	170	329
Moderate Decline	203	323	432	183	159	193
Rapid Decline	203	299	382	183	135	143
Projected Grain Production	20**	164	239			

Source: World Bank (1989:16)

\*Based on 180 kg grain per capita

\*\*Actual production in 1986; 1985 data was not available.

The National Development Plan (NDP) 7 indicates that the policy of food security has three (3) components;

- 1) Recognising Botswana's comparative advantage in terms of foreign exchange earnings from livestock, mineral production, sorghum and some other manufactured goods and services. It was envisaged that the foreign exchange so earned can be used to import essential food items such as maize which cannot be competitively produced.
- 2) Recognising that food consumption mostly occurs at the household level which therefore must have the ability to purchase the necessary food items. It was projected that each household should have sufficient income-generating opportunities and access to food to meet its nutrition requirements.
- 3) Recognising the need to lessen risk and reduce dependency on food matters, the state decided to institute a strategic grain reserve. The food security policy, in addition, strongly emphasises the diversification of income sources to enable individuals or households to have access to food and other basic needs (Sigwele 1993).

### **Programmes**

Due to persistent drought and experience gained, Botswana though not renowned for her agricultural performances, has been highly acclaimed for her drought relief programmes, especially between 1981 and 1987, the worst drought period in her history. President Quett Masire was the co-winner of the 'Africa Prize for Leadership for the Sustainable End of Hunger'. The Drought Relief Programme, together with the related nutritional surveillance and early warning systems are designed to ensure that adequate food supplies are available throughout the country (Moma 1989). The objectives of the drought relief programme are to alleviate the immediate problems of hunger and malnutrition and to facilitate continuous cultivation of certain level of land and supply of agricultural inputs (Moma 1989). The core of drought relief includes the following programmes:

### ***Supplementary Feeding Programmes***

These were intended as a preventive measure to reduce malnutrition among groups considered vulnerable. Since independence, the government has, as a policy, provided supplements to primary school children, children under five on medical grounds, pregnant and lactating mothers, tuberculoses patients and destitutes. However, this was expanded in 1982 in response to the drought and as a means of assisting vulnerable groups. A significant element of the supplementary feeding programme was the inclusion of the Remote Area Dwellers (RADS) most of whom were from the Botswana ethnic group (Fako and Molamu 1995).

In response to drought, the government has expanded this programme to reach all vulnerable groups in rural areas to cover all under-fives, school feeding and food for pregnant and lactating women. There are facilities for direct feeding and rehabilitation of the malnourished at health facilities and designated sites in remote areas.

### ***Direct Feeding Programme***

This is aimed at assisting in improving the nutritional status of children with less than 80 per cent weight-for-age; and those consisting of less than 60 per cent weight-for-age. Through these and other programmes, there was a remarkable decline in the percentage of malnourished children from about 30 per cent in 1982 to about 15 per cent in 1986. Thus, the prevailing drought conditions led to improved nutritional status due to government drought relief programmes through which large quantities of food are distributed throughout the country. Health status also have improved considerably since health facilities are available at distribution points. This has helped to facilitate an increase in immunisation, nutritional assessment, health education and growth monitoring (Fako and Molamu 1995).

Fako and Molamu (1995:5) concluded that:

Paradoxically, the increasingly disadvantageous socio-economic and environmental conditions that prevailed during the drought years were associated with improvement in nutrition, positive national health statistics and general upliftment of the welfare of many communities.

This unnatural situation, however, is likely to mask rates of absolute poverty and potential future misery.

### ***Labour-Based Drought Relief Programme***

These provide about 600,000 jobs in rural areas and make up for jobs lost as a result of the drought, and include:

- a) The Arable Lands Development Programme (ALDEP) was designed to increase agricultural production and distribution while tackling the need for employment and income creation among householders, especially in rural areas. ALDEP, according to NDP 5, was:

To increase production and achieve self-sufficiency in basic grains and legumes at rural household and national level plus export surplus for these and other cash crops in all but the poorest rainfall areas; in so doing raise arable incomes (both self-employed and waged) through improved agricultural productivity and to optimise income distribution effects by concentrating on small-holder development; and to create employment in the land areas to absorb underemployment and reduce rural-urban drift (quoted in Mufune 1995:25-26).

ALDEP was aimed at promoting arable agriculture, especially among those who had not benefited from TGLP. Available data indicate that three (3) events led to the birth of ALDEP: The fact that economic growth did not lead to any significant reductions in unemployment, especially among school leavers and those engaged in small scale agriculture; the realisation that despite the fact that more than 80 per cent of rural dwellers engaged in agriculture, production was still inadequate thus, leading to the importation of food from South Africa. This added to the situation of food insecurity; and the fact that major emphasis was shifting to the development of small scale holder agriculture, especially by donors such as the World Bank. These factors, together with the evidence from official studies indicating growing poverty among small scale farmers, persuaded the government to embark on the policy (Mufune 1995).

ALDEP targeted three groups of farmers: Those with no drought power; those with 1 to 20 heads of cattle; and those with 20 to 40 heads of cattle. The first group was to have access to a package in which 6,000 heads of cattle were to be distributed. There were also 5,400 planter/cultivators, 2,000 ploughs, 4,300 water tanks and 2,100 fences for

distribution to participants. These were to be supported by strengthening marketing and input supplies; improved farm machinery supply and services; and improved extension service, land recording and feeder roads (Mufune 1995; Chipasula and Miti 1989). ALDEP was to complete the land privatisation and leasehold tenure begun under the Tribal Grazing Land Policy (TGLP), by extending it to small scale farmers. Leasehold titles were to extend beyond cattle farmers to include arable farmers who would be helped to fence their land (Mufune 1995).

- b) The Accelerated Rain-Fed Arable Programme (ARAP). Under this scheme, 'farmers were paid to plough more land, destump it, plant in rows, and weed' (Morna 1989:3).

The immediate benefits of the above programmes (combined with others), are evident. For example, the infant mortality rate in Botswana has declined to 72 per 1,000 making it the lowest in sub-Saharan Africa. However, there is a general concern about their overall impact on agricultural production, and over the extent to which they are sustainable in the long run.

- c) The Tribal Grazing Land Policy (TGLP) was aimed at stopping widespread overgrazing through the creation of commercial leasehold ranches for those with large livestock numbers; increasing cattle productivity through improved range and livestock management (padlocking, rotational grazing, selective breeding, etc.) and to promote social equity. Commercial leasehold ranches were supposed to leave room for smaller farmers to expand; and upgrading rural quality of life by improving incomes from the sale of cattle. Based on these, land was partitioned into commercial and communal areas (Mufune 1995).

Available historical evidence suggests that in colonial times, indigenous people were alienated from their lands in Gaborone, Lobatse and the Tuli Blocks. This led to environmental degradation and large scale migration (Mudzinganyana 1983). However, the real effects of land degradation came to head with the TGLP which encouraged and enabled people to move to frontier areas in a premature manner, and at a rapid rate (Mufune 1995; Thiesenhausen 1991). According to Ringrose and Matheson (1986), the opening up of the supposed unused land for commercial ranching led

to larger than normal increase in human and livestock population in the agricultural heartland of Botswana. This compounded management-linked degradation of pasture resources such as expanded overgrazing and rangeland degradation (Mufune 1995; Cooke 1983; Government of Botswana 1990).

The major problems relate to the fact that programmes have been administered hurriedly without regard to their long-term sustainability, inadequate orientation of farmers to the proper use and maintenance of equipment; that a programme like ARAP actually paid farmers to do normal agricultural chores, and 'to use old methods in an increasing area of land', and turning agricultural demonstrators into administrators instead of field workers. In addition, in many instances, farmer groups' activities have been turned into gatherings to receive government handouts as opposed to fora for problem resolution (Morna 1989:32).

In financial terms, these programmes have been very expansive. For example, the Ministry of Agriculture estimated that P29,210,000 would be spent on ARAP in the years 1986-87 to 1989-90. However, the Ministry spent P29,907,992.95 on ARAP in 1987-88 alone (UNICEF 1989). These programmes are managed by various government ministries and agencies. The Ministry of Agriculture is involved in managing ARAP, ALDEP and TGLP. FAP is managed by the Ministry of Commerce and Industry. Drought Relief involves the Office of the Vice-President, Ministry of Finance and Development Planning, National Food Strategy Monitoring Group, Rural Development Councils, Inter-Ministerial Drought Committee, Early Warning Technical Committee, and District Drought Committees.

### **Conclusion**

What is clear from this discussion is that an increase in food self-sufficiency is desirable however, that there is need to raise the levels of local food production since agriculture still provides the biggest number of jobs and many Botswana have few cattle despite the emphasis on the cattle industry. Despite the harsh environmental factors and the numerous programmes, the agricultural sector could be made more productive than is currently the situation (Morna 1989). There is also emphasis on diversification which is a major objective in the National Development

Plan (NDP 8). It is evident that the environment is a major factor in the design and execution of social policies.

## References

- Bojo, J., Mater, K., and Unemo, L., 1991, *Environment and Development: An Economic Approach*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Bowlby, S. R. and Mannion, A. M., 1992, 'Perspective and Prospect', in Mannion, A. M. and Bowlby, S. R. (eds), *Environmental Issues in the 1990s*, New York, John Wiley and Sons.
- Central Statistics Office (CSO), 1986, *Country Profile*, Government Printers, Gaborone.
- Chipasula, J., and Miti, K., 1989, *Botswana in Southern Africa*, Delhi, Ajanta Publications.
- Cooke, H. J., 1983, *Environmental Changes in Botswana*, Gaborone, Kalahari Conservation Society.
- Duncan, T.; Jefferies, K. and Molutsi, P., 1994, *Social Development in Botswana: A Retrospective Analysis*, Report to Botswana Government and UNICEF, Gaborone.
- Fako, T. T., and Molamu, L., 1985, 'The Seven-Year Drought, Household Food Security and Vulnerable Groups in Botswana', *Pula: Botswana Journal of African Studies*, Vol. 9, No.2, pp. 48-70.
- Government of Botswana, 1976, *National Development Plan 4, 1976-1981*, Gaborone, Government Printers.
- Government of Botswana, 1985, *National Development Plan 6, 1985-1991*, Gaborone, Government Printers.
- Government of Botswana, 1990, *Botswana National Policy on Natural Resource Conservation and Development*, Government White Paper No. 1 of 1990, approved by parliament on 17/12/1990, Gaborone, Government Printer.
- Government of Botswana, 1991, *National Development Plan 7, 1991-1997*, Gaborone, Government Printers.
- Granberg, P. and Parkinson, J. R. (eds) 1988, *Botswana Country Study and Norwegian Aid Review*, CHR, Michelsen Institut.
- Hoppers, W., 1986, *After Training What? Youth Training and Self-Employment in Botswana and Zambia*, London, Commonwealth Secretariat.
- Morna, Colleen Lowe, 1989, 'Beyond the Drought', *Africa Report*, November-December, pp. 30-33.

- Motsemme, G. L., 1986, 'The Population Growth Factor in Food and Agricultural Production', in Manyeneng, W., N. Tunkaya and G. Maakwe (eds), *Report of the Conference on Population and Development for Members of Parliament and House of Chiefs*, Gaborone, Government Printer.
- Mudzinganyama, N., 1983, 'Articulation of Modes of Production and the Development of a Labour Reservoir: The Case of Bechuanaland', *Botswana Notes and Records*, 15, pp. 49-58.
- Mufune, P., 1995, 'Comparing Land Policy and Resource Degradation in Botswana and Zimbabwe', *Pula: Botswana Journal of African Studies*, Vol. 9, No.2, pp. 21-47.
- Mutanyatta, J., 1995, 'The Need to Institutionalise Life-Long Environmental Education in Botswana', *Pula: Botswana Journal of African Studies*, Vol.9, No. 2, pp. 71-89.
- Osei-Hwedie, K., 1985, 'Poverty and the Environment: Dimensions of Sustainable Development Policy', *Pula: Botswana Journal of African Studies*, Vol. 9, No. 2, pp. 1-20.
- Osei-Hwedie, K., Mufune, P., and Mwansa, L. K., 1995, *Incorporating Gender in Food Security Policies in Botswana*, London, Commonwealth Secretariat.
- Ringrose, S., and Matheson, W., 1986, 'Desertification in Botswana: Progress Towards a Viable Monitoring System', *Desertification Control Bulletin (UNDP)* 13, pp. 6-11.
- Selolwane, O. D., 1995, 'Fencing Botswana's Commonage: A Recipe for Environmental Disaster of Conservation?', *Pula: Botswana Journal of African Studies*, Vol. 9, No. 2, pp. 90-117.
- Serageldin, I., 1993, 'Making Development Sustainable', *Finance and Development*, December, pp. 6-10.
- Sigwele, H., 1993, 'Food Self-Sufficiency Versus Food Security: Which Way Forward', Conference of the Botswana Society on Botswana in the 21st Century, Gaborone, October 18-20.
- Sigwele, H., 1994, 'Food Self-Sufficiency Versus Security', in Sue Brothers, Janet Hermans and Doreen Nteta (eds), *Botswana in the 21st Century*, Gaborone, The Botswana Society, pp. 279-300.
- Somolekae, Gloria, 1992, 'Reconciling Sustainable Development and Environmental Concerns in Botswana', in Nteta, D. and Hennans, J. (eds), *Sustainable Development*, Gaborone, the Botswana Society.
- Soussan, J. G., 1992, 'Sustainable Development', in Mannion, A. M. and Bowlby, S. R. (eds), *Environmental Issues in the 1990s*, New York, John Wiley and Sons.
- Thiesenhausen, W., 1991, 'Implications of the Rural Land Tenure System for Environmental Debate: Three Scenarios', *Journal of Developing Areas*, 26, pp.1-24.

- UNDP, Government of Botswana/UNICEF, 1993, *Children and Women in Botswana: A Situational Analysis*, Gaborone.
- UNICEF, 1989, *Children, Women and Development in Botswana: A Situational Analysis*, Gaborone, UNICEF.
- World Bank, 1989, *Botswana Population Sector Review*, Washington.
- Yeager, R., 1989, 'Democratic Pluralism and Ecological Crisis in Botswana', *The Journal of Developing Areas*, 23, pp. 385-404.

## **L'agriculture traditionnelle itinérante comme menace de l'environnement forestier: Quelles solutions**

Seka Pierre Roche \*

---

**Abstract:** Agriculture remains the main economic activity in Côte d'Ivoire. However, the traditional farming techniques of bush burning jeopardise the very perennality of the forest. The fundamental issue is, therefore, how to use it rationally in order to maximise the agricultural potential without impairing the eco-system as well as the well-being of the Ivorian peasant. This article shows that indiscriminate depletion of forest resources stems from the misconception that, in the mind of the peasant, only virgin forest is arable land. In order to check the mad rush for this limited forest resource, the author believes that a land tax should be levied with a view to ensuring a more rational use of the spaces already occupied; thus compelling the peasants to turn the abandoned fallows into farming plots. Moreover, as an incentive, an experimentation programme aimed at comparing production on a non-treated forest area with production on a treated fallow area, is proposed as well.

---

### **Introduction**

Un des aspects essentiels du discours actuel sur le développement est la détérioration de l'environnement écologique en Afrique. Les éléments de cette dégradation ont pour nom : déforestation, érosion des sols, disparition d'espèces biologiques, baisse de la fertilité des sols... ; ces éléments engendrent des coûts économiques et des coûts psychologiques très grands pour la société. Le début de la décennie 90, marqué par la conférence de Rio du 3 au 14 juin 1992, a enregistré un élan fondamental dans la prise en compte du lien entre développement économique et environnement naturel.<sup>1</sup> Tant il est vrai que concevoir des systèmes

---

\* Faculté des Sciences Economiques et Gestion, Université d'Abidjan, C.I.

<sup>1</sup> Avant Rio, il y a eu la conférence de Stockholm où la déclaration sur l'environnement humain du 16 juin 1972 marque la reconnaissance des principes fondamentaux de la législation sur l'environnement.

efficaces de protection contre l'environnement lorsqu'on dispose de moyens institutionnels limités n'est pas chose facile. Aussi, les pays africains ont d'énormes difficultés à contenir la dégradation progressive de leur cadre naturel. La question de savoir comment concevoir un développement soutenu et durable sans tenir compte du facteur environnement demeure.

La conclusion essentielle qui ressort des modèles de contrôle optimal est la suivante : « si les ressources non renouvelables sont des facteurs de production essentiels, alors un progrès technique inadapté et l'accès incontrôlé à l'environnement sont des facteurs clé responsables du développement non soutenu » (John Pezzey, Sustainable Development Concepts – An Economic Analysis, World Bank 1992).

Dans le présent document, nous essayons de montrer en quoi les pratiques de l'agriculture traditionnelle constituent une vraie menace contre l'environnement forestier de la Côte d'Ivoire.

En effet, la forêt dense équatoriale couvrait un peu plus du tiers de la superficie de la Côte d'Ivoire, aujourd'hui elle n'en couvre plus qu'environ le quart. Des spécialistes estiment que tous les ans 280.000 ha de forêts disparaissent en fumée sous l'effet de l'expansion des terres agricoles et que si l'on n'y prend garde, d'ici la fin du siècle, la forêt aura disparu jusqu'aux rives de l'Atlantique.<sup>2</sup> La surface forestière est passée de 16 millions d'hectares au début du siècle à 2,5 millions d'hectares en 1990 ; les forêts classées voient leur taux de dégradation porté à plus de 20 pour cent. Le problème de disparition de la forêt revêt un intérêt particulier pour la Côte d'Ivoire à plus d'un titre quand on sait l'importance tant économique qu'écologique que la forêt représente dans le développement de la Côte d'Ivoire.

En effet, la Côte d'Ivoire apparaît comme un pays agricole par excellence. Son progrès dans ce domaine lui confère des positions bien enviées sur le plan mondial. Des travaux de recherches par l'auteur, comparant la Côte d'Ivoire et le Cameroun, ont montré qu'en général l'augmentation de la production cacaoyère et caféière dans ces deux pays

---

<sup>2</sup> ORSTOM, CT FT, ROPA (1965-1967), Etude de reboisement et de protection des sols, réalisée pour le ministère de l'Agriculture.

était due beaucoup plus à un accroissement des superficies qu'à une amélioration des rendements (Seka 1987). Par conséquent, empêcher de mettre de nouvelles forêts en culture pourrait entraîner une perte considérable de la production ; aussi il convient de se poser la question de savoir s'il n'y a pas d'antipathie entre la vocation agricole de la Côte d'Ivoire et l'imposition même d'une taxe foncière visant à gérer la forêt, génératrice de cette vocation. Mais il est une autre réalité : c'est que la forêt est une ressource épuisable qu'il convient de gérer sagement pour en assurer la pérennité afin de garantir aux masses paysannes un bien-être durable.

Un phénomène apparaît au premier plan comme cause principale de la destruction forestière : La *culture itinérante sur brûlis*, pratiquée par la majorité des peuples africains et notamment par les communautés villageoises du Sud Forestier de la Côte d'Ivoire.

En Côte d'Ivoire, le problème de l'environnement se pose en termes de pollution de l'environnement immédiat mais aussi et surtout de la déforestation. On constate heureusement que depuis la conférence de Rio il y a un élan d'engouement tant au niveau des autorités publiques que privées, ONG notamment, en faveur de la salubrité de nos villes. En ce qui concerne la forêt, de gros efforts et de gros moyens sont déployés par la SODEFOR pour la reforestation ou le reboisement. Les mesures de protection de l'environnement de la Côte d'Ivoire sont consignées dans un document intitulé Plan national pour l'environnement jusqu'à l'an 2000.

*Au plan agricole et forestier, plusieurs actions sont entreprises :*

- Le système d'agroforesterie consiste à la réglementation stricte des activités des exploitants forestiers et au reboisement immédiat par ceux-ci des surfaces ayant fait l'objet de déboisement ;
- L'Assemblée nationale a entériné la conférence de Rio en votant en 1993 la loi sur la protection et la sauvegarde de l'environnement qui a débouché sur l'installation de pare-feu pour protéger les massifs forestiers ;
- Très récemment, le Gouvernement vient de prendre des mesures limitant l'exportation massive des grumes ;

- La Banque africaine de développement (BAD), a initié des projets à l'endroit des écoles primaires pour sensibiliser la jeunesse à prendre conscience de son environnement ;
- Dans ce même ordre d'idée, il faut signaler les actions de sensibilisation que mènent des ONG, telles que Côte d'Ivoire Nature et la Croix Verte.

#### *Au plan industriel*

Le Gouvernement a initié une classification des industries en fonction de leur degré de pollution ; des mesures assorties de sanctions allant de la suspension à la fermeture des établissements industriels ont été arrêtées.

#### *Au plan scientifique*

Le Centre ivoirien anti pollution (CIAPOL), a été créé ; son rôle est de déceler les zones polluées, de mener des travaux de recherche et trouver des remèdes. Le Centre de recherche océanologique (CRIO), mène des recherches en milieu marin et lagunaire pour détruire les déchets toxiques et les jacinthes d'eau.

Cependant il nous paraît plus opportun et moins coûteux de préserver la forêt naturelle que de tenter de la reconstituer une fois qu'elle est détruite. Ce que l'homme plante ressemble beaucoup plus à un jardin qu'à une forêt naturelle. Cette problématique nous amène à réfléchir sur les moyens institutionnels à mettre en œuvre pour sauvegarder la forêt qui constitue un patrimoine économique et socioculturel important pour la Côte d'Ivoire.

Le but principal de ce document est d'analyser comment l'imposition d'une taxe foncière pourrait arrêter le « gaspillage » forestier. Il est avant tout une incitation à la réflexion sur ce sujet brûlant afin d'initier un débat constructif en vue de sauvegarder notre patrimoine forestier au-delà des années 2000, pour garantir à notre pays une croissance durable.

#### *Le document se présente comme suit*

Une première partie fera la lumière sur la notion de besoin et de disponibilité en terres pour faire la nuance entre terre cultivable et forêt dense. Une deuxième section analysera les tentatives de solutions

proposées pour arrêter le gaspillage forestier ; enfin des suggestions seront faites dans une troisième partie en guise de conclusion.

### **Les concepts de besoin et de disponibilité en terres cultivables chez le paysan**

#### *Concepts*

La perception de besoin et de disponibilité en terres cultivables chez le paysan ne peut se comprendre qu'à travers l'organisation sociale du village et de la dégradation du droit coutumier. Selon le droit coutumier, la terre appartient aux personnes âgées ou sages du village, et le droit de propriété se transmet par lignage. Ainsi, selon qu'on appartient à telle ou telle famille on ne peut accéder qu'à tel ou tel lopin de terre. Néanmoins, cela a évolué très rapidement avec le développement des cultures de rentes pour aboutir à la tendance actuelle qui est, selon qu'on dispose de moyens on peut se permettre de mettre en valeur autant d'hectares de forêt que l'on veut ; on assiste dès lors à ce qu'il convient d'appeler « la course à la forêt » ou encore « la ruée vers l'or vert » et dans cette course, des paysans, les plus pauvres, se voient dépossédés de leurs terres par de riches citadins qui transforment ceux-ci en simples ouvriers agricoles. Il faut insister sur le fait que ce phénomène a été renforcé surtout par l'expression du libéralisme ivoirien contenue dans « La terre appartient à celui qui la met en valeur ».

Ainsi il existe une anarchie totale quant à la répartition de la forêt au niveau des villages. Par exemple, il n'y a pas de délimitation très nette entre les propriétés ; on assiste très souvent à des disputes sanglantes entre individus, entre familles, entre villages voisins... En guise d'illustration, la dispute sur la forêt de l'Agbô entre Attié Kété et Agni Morofoué dans les années 70 aurait pu se dégénérer en guerre tribale généralisée entre les deux ethnies si la situation n'avait pas été très vite maîtrisée. A la faveur du vide de la législation foncière, certains individus se substituent à l'Etat pour vendre la forêt à des postulants étrangers ou nationaux. Ainsi donc se trouve posé un problème de droit de propriété mal explicité par l'Etat et mal perçu par le paysan.

Récemment, la « ruée vers l'or vert » a pris des proportions telles que l'Etat ivoirien s'est trouvé maintes fois contraint de céder des forêts classées qui étaient destinées au maintien des conditions écologiques favorables. Il n'est pas rare de voir des responsables administratifs ou politiques œuvrer pour un déclassement de la forêt. Plus ils sont capables de le faire, plus ils sont applaudis de leurs administrés. Sous la pression des populations, le déclassement devient un instrument de politique agricole, et de cette façon, 28 pour cent des forêts classées ont été concédés à l'agriculture de 1960 à 1990. On assiste aussi à un mouvement migratoire allant du Sud-Est au Sud-Ouest, en passant par le Centre-Ouest à la conquête de la forêt vierge.

Si cette tendance continue, la forêt aura disparu d'ici les années 2000. Ainsi se pose le problème de disponibilité de forêt face à une demande galopante. L'inadéquation entre besoin et disponibilité en terres cultivables apparaît comme une conséquence de la mauvaise allocation de ressources due à une confusion que le paysan fait entre terres cultivables et forêt dense.

#### *Allocation irrationnelle du patrimoine forestier*

La ruée vers la forêt se fonde selon nous sur des raisons économiques puisqu'il ne coûte pratiquement rien de s'approprier un lopin supplémentaire de bonne forêt, il ne coûte rien non plus d'abandonner, pour une raison ou pour une autre, un champ qu'on vient même à peine de créer pour d'avantage de forêt vierge. Puisque la forêt n'a pas de prix, elle devient un bien non économique et le coût de l'abandon d'un champ pour plus de forêt est pratiquement nul.

Le problème auquel nous faisons face ici est celui de la mauvaise gestion d'une ressource épuisable, la forêt. Comme il ne coûte rien de disposer d'une forêt, comme aucune taxe foncière n'est prélevée par l'Etat sur une parcelle de forêt défrichée, la forêt n'a pas de valeur économique du point de vue de l'exploitant agricole, ce qui pose un problème sérieux quant à sa gestion optimale. En effet, les facteurs de production agricole

sont alloués de façon efficiente quand la relation entre les quantités de terre, de travail et de capital permet le plein emploi de chacun d'eux.<sup>3</sup>

L'optimisation des facteurs est loin d'être réalisée ici dans la mesure où l'un d'entre eux est gaspillé. En clair, la combinaison optimale des facteurs de production en vue d'une production maximale est impossible. En d'autres termes, rien ne contraint le paysan à appliquer le maximum de travail à son lopin de terre et encore moins, à l'entretenir en y appliquant le maximum d'engrais.<sup>4</sup> L'érosion des terres, la persistance de la culture itinérante avec pour corollaire la destruction crue de la forêt, maintiendront le paysan dans un état de pauvreté absolue, incapable donc de s'approprier la technologie moderne ; l'agriculture à la machette persistera, la productivité de la terre et du travail baissera et à la longue, le petit paysan sera non seulement appauvri mais aussi sans forêt. Pour éviter une telle situation, nous proposons deux solutions que nous argumentons plus bas : 1) un changement de mentalité favorable à la reconversion des jachères abandonnées près des villages en terres de culture et 2) l'instauration d'une taxe foncière.

## Solutions

### *La nécessité de la reconversion des jachères abandonnées*

Le village se construit généralement sur des terres couvertes de forêts vierges et fertiles. La première génération d'habitants créent leurs champs autour du village ; les générations qui suivent vont au-delà parce qu'elles considèrent les terres laissées par la génération antérieure comme usées et incultes ou tacitement, refusent de déployer effort et argent pour les mettre en valeur parce que cela paraît plus difficile quand on sait qu'il suffirait de faire quelques kilomètres de plus pour s'accaparer de la forêt vierge qui ne

---

<sup>3</sup> En termes techniques, la production est maximale quand la productivité marginale de tous les facteurs de production par rapport à leur prix,  $P_{mi}/W_i$  sont égales. Soit une fonction de production  $q = f(w_1, \dots, x_n)$  où les  $X_i$ 'S sont les facteurs de production. La production est maximale  $\frac{P_i}{W_i} = \frac{P_{mn}}{W_n}$

$$\frac{P_i}{W_i} = \frac{P_{mn}}{W_n}$$

<sup>4</sup> Les rapports sur le développement de la Banque Mondiale font état de ce que l'engrais est très peu utilisé en Afrique en général.

demande pas de sacrifices préalables pour être cultivable. Ainsi, générations après générations, on s'éloigne du noyau du village, détruisant sur son chemin la forêt vierge – telle se présente la culture itinérante sur brûlis qui est une composante intégrale de la manière de vivre des populations du Sud forestier de la Côte d'Ivoire. Nul doute que des paysans, les jeunes déscolarisés notamment, manquent de forêt vierge et avancent cela comme un frein au retour à la terre. Mais est-ce à dire qu'ils manquent de terres cultivables ? Peut-il avoir pénurie de terres dans un pays où la densité ne dépasse guère 30 hbts/km<sup>2</sup> ? Dès lors on comprend aisément que la notion de besoin de terres naît de la confusion qui est que dans l'esprit des paysans *seule la forêt dense est terre cultivable et fertile*. L'adéquation forêt dense-terres cultivables nécessite donc plus d'explications et d'argumentations.

Faisons une rétrospective pour se rendre compte que les terres laissées par des générations défuntes le plus souvent des siècles durant constituent des jachères permanentes et pourraient être aussi fertiles que des forêts vierges. Aussi, il n'est pas rare de trouver des forêts vierges incultes ! Le problème est de savoir comment rassurer les paysans de la fertilité des jachères villageoises. Bien que cela relève de la compétence des pouvoirs publiques et ONG spécialisées en la matière, deux méthodes peuvent être cependant proposées : à savoir la persuasion expérimentale et la taxe foncière. La première est présentée tout de suite alors que la taxe foncière, composante maîtresse du document, est traitée à la section suivante.

La méthode de persuasion expérimentale consisterait d'abord en une promenade dans les quartiers d'Abidjan où il n'est pas rare de voir çà et là de beaux petits champs de manioc, de bananes, d'agrumes... ; l'observateur averti, c'est-à-dire celui qui connaît bien le milieu rural, constatera que les petits champs çà et là dans les bas-fonds ne sont pas moins fertiles que ce que l'on observe souvent en pleine forêt.

Pour vraiment convaincre les paysans nous pouvons instituer un programme analytique d'expérimentation rurale au niveau de plusieurs villages qu'on aura sélectionnés. La méthode consisterait à choisir deux lopins de terre de mêmes dimensions, l'un en forêt vierge et l'autre en jachère délaissés près des villages. Aucune préparation ne sera effectuée sur lopin forêt, telle la manière du paysan traditionnel ; par contre la jachère sera aménagée avec un peu plus de travail et d'engrais. On

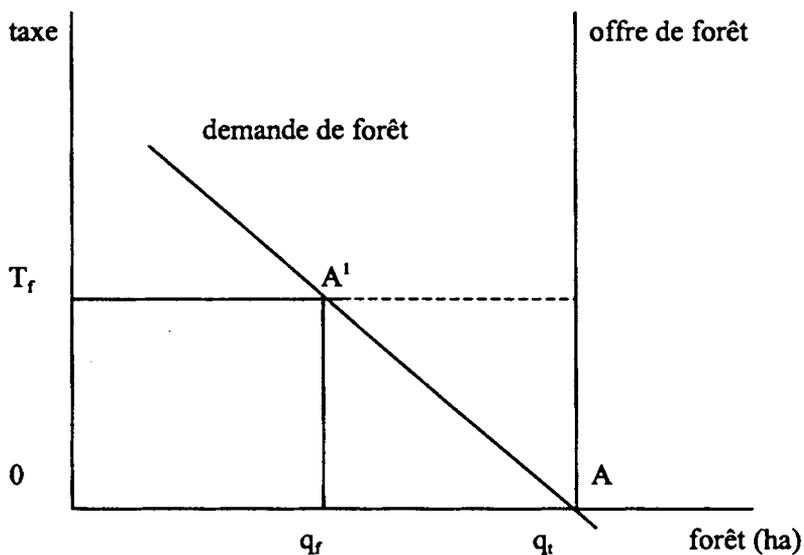
ensemencera les deux lopins d'une même culture et on comparera le cycle de développement et la récolte. S'il s'avère que *le lopin jachère* rapporte au moins autant que *le lopin forêt*, à cycle comparable, il est probable que le paysan choisira de cultiver tout près du village au lieu de faire des dizaines de kilomètres tous les jours. La Télévision nationale pourra vulgariser les résultats. Cette méthode pourrait être, selon l'auteur, un moyen simple d'incitation à la reconversion des jachères abandonnées sous forme de broussailles qu'on trouve près des villages, en terres de culture. Cette approche ne semble souffrir d'aucun doute car le paysan est un homme très pratique qui ne croît que quand il a vu. Cette méthode d'ordre technique peut être remplacée ou secondée par une autre qui ferait intervenir des mécanismes de marché par le biais d'un prix donné à la forêt : la taxe foncière qui fait l'objet de la section suivante.

#### *La taxe foncière comme élément de gestion forestière*

La taxe foncière se fonde sur le fait que la forêt est une ressource rare qui appartient à l'Etat ; tout citoyen qui jouit de cette propriété de l'Etat doit lui verser en contrepartie une contribution fiscale. L'instauration de cette contribution qui n'existe pas dans le cas de la Côte d'Ivoire est vue ici comme un moyen de pallier au gaspillage forestier.

Si le paysan devait payer un titre à l'Etat pour l'acquisition de forêt supplémentaire, ou s'il devait verser à l'Etat une taxe foncière au titre du nombre d'hectares de forêt exploités, il s'aventurerait de moins en moins à la culture itinérante sur brûlis. La raison est bien simple, puisqu'il coûte désormais de l'argent pour acquérir un lopin de forêt supplémentaire, le paysan se contenterait de superficies plus réduites afin de minimiser ses droits fiscaux. Le paysan pourra ainsi mieux contrôler sa propriété de petite taille en y appliquant le maximum de travail et d'engrais par unité de terre, ce qui lui permettra d'accroître sa productivité.

En d'autres termes, une agriculture intensive nécessite qu'on impose au préalable une contrainte économique au paysan ; celui-ci tiendra compte de cette contrainte dans son budget et c'est à partir de ce moment là que la combinaison de sa contrainte budgétaire et avec la préférence pour la forêt pourra lui imposer une utilisation optimale de celle-ci en modifiant la quantité de forêt demandée. Un graphique très simple illustre bien cela.

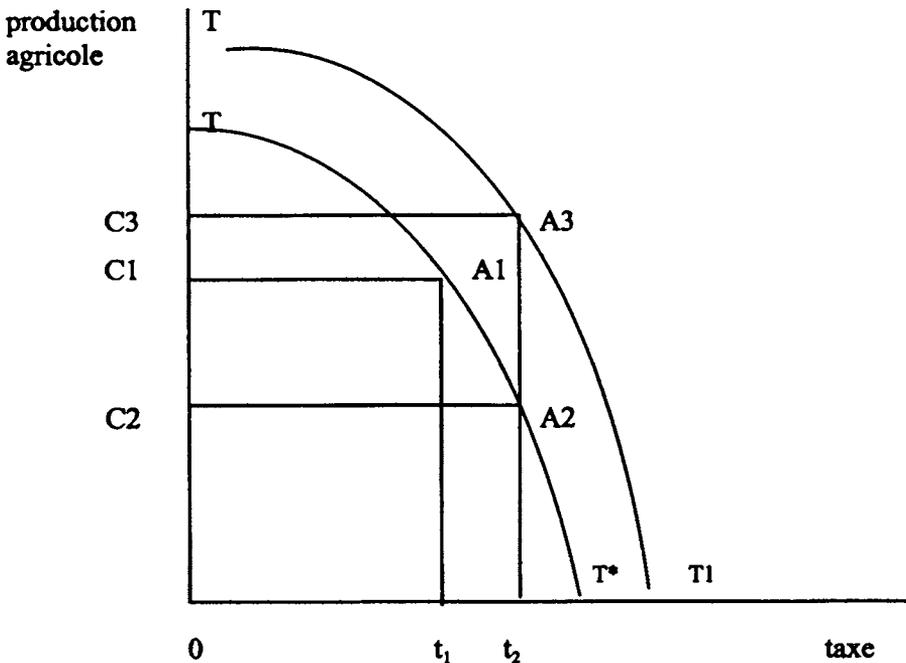


En l'absence de taxe foncière, la forêt apparaît comme un bien non économique (sans prix) ; mais comme elle est en quantité limitée, l'équilibre à long terme s'établira au point A où toute la quantité de forêt disponible ( $q_t$ ) aura disparu.

L'imposition d'une taxe foncière  $T_f$  diminuerait la quantité demandée de  $q_t$  à  $q_f$  et l'équilibre s'établira en  $A'$  où une quantité de forêt  $q_f$  serait préservée. Aussi l'imposition d'une taxe foncière aura l'avantage de protéger la forêt, de rattacher la terre et d'accroître les rendements par une agriculture plus intensive.

Sans cette contrainte économique, l'augmentation de la production exigerait qu'on mette de plus en plus de forêt en culture, la forêt étant ainsi gaspillée, l'optimisation au niveau des facteurs de production devient impossible.

L'hypothèse que la production agricole va baisser ou stagner suite à une imposition foncière est vraie et inévitable à court terme si les jachères villageoises aujourd'hui inutilisées ne sont pas aussitôt reconverties en terres de culture. Dans les moyen et long termes, l'accroissement des rendements générés par le fait que chaque paysan mettra plus de travail et d'engrais sur son lopin de terre va plus que compenser la baisse de la production due à la rationalisation de l'occupation de la forêt. Cela est illustré par le graphique suivant :



L'imposition d'une taxe foncière et la production agricole sont deux activités en compétition à court terme. En effet, le coût d'opportunité de l'imposition foncière est la réduction de la production agricole. La courbe  $TT^*$  représente la frontière des possibilités de production (FPP). Au point  $A1$ , avant tout contrôle, l'économie produit  $C1$  quantité de produits agricoles au niveau de revenu fiscal égal à  $T1$ . Si l'Etat institue une taxe

foncière de T1 T2, il doit accepter une baisse de la production agricole C1 C2, correspondant à un glissement sur la FPP de A1 à A2. Mais A2 ne peut pas être un point d'équilibre à long terme, car dans le long terme, l'imposition de la taxe foncière induit les paysans à mieux se consacrer à leur terre, ce qui engendre un certain progrès technique qui fait déplacer la FPP parallèlement à elle-même à TTI. Ce progrès permet à terme d'accroître la production agricole de C2 à C3. A terme donc la taxe foncière accroît la production de C1 C3 par rapport à la situation initiale.

### **Conclusion et suggestions**

L'objectif premier de cet article est de proposer des mesures que les pouvoirs publics pourraient prendre pour mieux gérer notre patrimoine forestier.

Vu l'apport substantiel du secteur agricole au développement du pays, personne ne soutiendra qu'il suffirait d'éliminer les paysans ou la profession agricole pour sauvegarder la forêt ; il est plutôt question de l'utilisation rationnelle de celle-ci pour arriver à une maximisation du potentiel agricole sans entraver pour autant l'ordre écologique et le bien-être du paysan ivoirien. Par conséquent, l'auteur estime que si une taxe foncière était imposée sur un lopin de forêt supplémentaire au prorata de la superficie allouée aux nouvelles exploitations, cette taxe aura le triple avantage de (1) freiner « la course à la forêt », de (2) faire utiliser beaucoup plus rationnellement les espaces déjà occupés et (3) de contraindre les paysans à reconverter les jachères abandonnées çà et là près des villages en terres de culture. Pour inciter les paysans à cette reconversion, un programme d'expérimentation destiné à comparer des résultats sur *lopins forêts* et *lopins jachères* pourrait être conseillé en complément de la fiscalité foncière.

Toutefois, pour la mise en exécution de la taxe foncière, l'Etat doit trouver une formule de contrôle de l'attribution du droit de propriété pour protéger le petit paysan.

**Bibliographie**

- Ayemou, Afla, 1988, *Analysis of Forestry Management Strategies in Côte d'Ivoire: An Economic Model*, Ph.D Dissertation, University of Illinois.
- Badouin, R., 1971, *Economie rurale*, Paris, Librairie Armand Collin.
- Commission économique pour l'Afrique, 1979, *Séminaire sur les différents modes de développement et styles de vie*, Addis-Abéba, 5-9 mars.
- Dharam Ghai, A., Rahman K., E. Lu and S. Radwan (éds.), 1979, *Agrarian System and Rural Development*, London, The McMillan Press Ltd.
- Koffi, Marc Antoine, 1995, « Conservation forestière » *Terre et Progrès*, Ministère de l'Agriculture, No. 5.
- Le courrier*, 1990, « Environnement et développement », No. 133, mai.
- L'Observateur de l'OCDE, 1996, *L'économie de l'environnement*, No. 198.
- Rapport sur le Développement dans le Monde, 1992, « Développement et Environnement », Banque mondiale.
- Sasson, Albert, 1974, *Développement et environnement*, Paris, Mouton & Co.
- Sawadogo, A., 1977, *L'agriculture en Côte d'Ivoire*, PUF, Vendôme, pp. 271-72.
- Seka, Pierre, 1987, « Agriculture Performance : Côte d'Ivoire and Cameroun Compared » - Miméo, unpublished.

## **Gendered Work Patterns in the Endangered Sahelian Rural Environment: Exploring Three Layers of Exploitation**

Abba Gana Shettima \*

---

**Résumé:** Le croisement du genre et de la classe dans l'explication des formes d'exploitation du travail de l'homme ou de la femme est valable, certes, mais d'autres facteurs au niveau des espaces géographique et social, tels que la classe, la race, l'affiliation politique, la croyance, l'éducation, l'âge et la situation régionale, ainsi que différentes formes de vulnérabilités — conflits, environnement, etc. — agissent et influent de manière fort complexe sur la vie d'hommes et de femmes. Le présent article explore les effets spécifiques et interactifs de ces facteurs dans la définition du caractère exploiteur de la division du travail, en se servant de l'environnement rural africain comme étude de cas. L'article va au-delà de la conceptualisation conventionnelle et descriptive du double travail journalier/de la double exploitation journalière des formes de travail, féminine et masculine, respectivement.

---

### **Introduction**

One of the most cited conceptualisations in gender analysis is the so-called 'double-oppression' of women. It is argued that gender and class are intertwined and hence the core relations defining women's lives are capitalism and patriarchy (Bennet 1995). Women are exploited first on the basis of their class position and secondly on the basis of their gender. More extreme analysis of this position regard patriarchy as nothing else but 'capitalist patriarchy' (Mies 1986a). Deriving from this line of analysis, it is also argued that in the gender division of labour, women work a 'double day', categorised generally as reproductive (domestic work) and productive work (agricultural, market, wage employment etc.). The distinction between productive and reproductive work is however no longer tenable and we shall raise questions regarding its validity in a later

---

\* Department of Sociology and Anthropology, University of Maiduguri, Nigeria.

section of this paper. By working a 'double day', women are exploited not only in terms of working longer hours than men but also lesser or no access to resources. The gendered pattern of work and access to resources 'is an illustration of the asymmetry of obligations and reciprocities between women and men' (Palmer 1994). Several studies have also shown gendered wage differentials and gendered rights to collective bargaining all in favour of men (Bennet 1995:76). Pulling all these strands together and further, Bennett (1995) contends that gender and class also intersect in the exploitation process because 'the woman's role as manager of social reproduction is more difficult under conditions of poverty'. While Bennett's use of the role concept is problematic because it reinforces the existing patriarchal ideology of gendered division of labour, what remains central and integral to our paper, however, is the fact that poverty exacerbates the working conditions of both women and men in general and those of women in particular.

### **The Problem**

Although the intersection of gender and class in the explanation of exploitative gendered work patterns is valid, it is now realised that there are many more factors all acting in a complex network of simultaneity to define the lives of women and men (the gender division of labour inclusive). These factors are located both in the social and geographic spaces and they include, among others, class, race, ethnicity, political affiliation, creed, education, age, regional location (in national and global hierarchies of power), and various forms of vulnerability – civil and military conflicts, environmental collapse and so on. These factors cannot certainly be explained away by a resort to a real or imaginary all powerful, all encompassing variable called *class* or by simply dismissing patriarchy as an expression of capitalism.<sup>1</sup> In addition, none of these factors can be analytically treated as mutually exclusive categories. One must consider

---

<sup>1</sup> The explanatory power of class has been a subject of debate in the literature. However, what is becoming increasingly clear is to consider the simultaneity of several factors in explaining the subordination of women, since 'analytically... the subordination of women did not seem to be in any sense coterminous with capitalism' (Stichter, S. B; and Parpart J. L. (1990) (eds.).

their specificities on the one hand and their interactive outcomes on the other.

This paper attempts to explore the specific and interactive effects of three of these factors in defining both the pattern and exploitative character of the gender division of labour. Using the endangered rural environment of the African Sahel as a case study, the paper 'peels' the following three layers of exploitation veiling our understanding of the social and economic conditions of women in the region:

- (i) Patriarchy and class
- (ii) Rural poverty
- (iii) The Sahelian environmental crisis

The paper is a theoretical attempt at conceptualising the specific character and effects of gendered work patterns in a region which is largely rural and environmentally endangered. The conceptualisation is based on the general environment feature of the Sahel and specific details relating to local economic, cultural or political variations are beyond the scope of this paper and may only be revealed by local-specific empirical studies. This paper is simply an attempt at transcending the descriptive double-day work/double-day exploitation conceptualisation which is traditionally rooted in the literature.

### **The Sahel: Dimensions of Environmental Crisis**

We begin by taking a brief look at the nature, scope and consequences of the environmental crisis in the Sahel with a view to contextualising our study. The Sahel region of Africa covers the semi-arid area to the south of the Sahara. Indeed the word 'Sahel' means 'desert edge'. Generally, the countries classified as Sahelian are nine in number. They include, Burkina Faso, Chad, Ethiopia, Mali, Mauritania, Senegal, Somalia, Niger and Sudan. Further classifications are also made: Western Sahelian region covers Senegal, Mauritania, Mali and Niger. Central Sahelian region includes Burkina Faso, Chad, Sudan; and Eastern Sahelian region includes Ethiopia, Somalia and some add Djibouti (United Nations 1987). All of

the Sahelian countries have rural agricultural populations. See Table 1 for the *Urban and Rural Population of Eight Sahelian Countries*.

**Table 1: Urban and Rural Population for Eight Sahelian Countries \*  
1950-2020**

<b>Year</b>	<b>Total (000)</b>	<b>Urban (000)</b>	<b>Urban as % of Total</b>	<b>Rural (000)</b>	<b>Rural as % of Total</b>
1950	46,090	3,180	6.9	42,910	93.1
1960	55,740	5,150	9.2	50,590	90.8
1970	69,690	8,720	12.5	60,960	87.5
1980	89,860	14,190	15.8	75,670	84.2
1990	17,600	22,530	19.2	95,040	80.8
2000	156,140	37,420	24.0	118,700	76.0
2010	205,120	62,420	30.4	142,680	69.6
2020	258,280	97,370	37.7	160,700	62.2

Source: Adapted from IUCN Sahel Programme *Population in the Sahel* Paper No. 13, December 1989, p. 5.

(\*) The eight Sahel countries covered are Ethiopia, Chad, Mali, Burkina Faso, Niger, Somalia, Sudan and Senegal.

The basis upon which these counties are classified as Sahelian is the very pronounced climatic anomaly. In most of these countries, the amount of rainfall is less than 200-300 mm per annum and this is far below the African average of 740 mm (Salau 1992). Within the countries geographically designated as Sahelian and other regions with very similar climatic conditions like Northern Nigeria, Cape Verde, Guinea Bisau and so on, the major environmental crisis is drought and desertification. It must, however, be noted that:

Drought is an ever present threat to much of Africa as it is the driest continent having over 45 per cent of the world's desert area. Over 50 per cent of its land area is either covered by the hottest land or is desertification prone by drought and other factors. Overall Africa has not only a meagre amount of total annual rainfall but about two-thirds of its area receives more than half its annual rainfall in just three months (Salau 1992).

This deficit in rainfall has disastrous effects on agriculture and pastoralism in the whole of Africa and the Sahelian region in particular. As much as twenty per cent of the total population of West Africa is pastoral (Sihm 1989). In addition, desertification in the Sahel has led to a severe depletion of forest resources. And while there is no automatic link between drought and famine<sup>2</sup> there is evidence to suggest that the African Sahel has been the region worst hit by acute food shortages and its disastrous consequences. For example, the Sahelian drought of 1968-1973 led to deaths estimated at 100,000 people with an additional loss of 12 million cattle which is about 40 per cent of the total. All these inevitably led to the migration of the peasant farmers and pastoralists on a very large scale with resultant displacement of human populations and destruction of the vegetative cover (Grantz 1980:75-97). In the last fifty years alone, desertification has affected about 650,000 km of arable and grazing land

---

<sup>2</sup> Shenton and Watts (1979) have argued in an article 'Capitalism and Hunger in Northern Nigeria' that food shortage resulting from drought and other natural problems 'were a regular, if not normal, feature of life in the Sahelio-Sudanic region of West Africa prior to its incorporation into the world capitalist system'. They argued that in Hausaland and in much of the Sahelio-Sudanic zone, there was an elaborate system of precaution and response to food shortage which was embedded in the social organisation of production and distribution. 'Capitalism and Hunger in Northern Nigeria' in *Review of African Political Economy*, No. 15/16, 1979, pp. 53-62.

on the southern margin of the Sahara with the desert boundaries extending westward into Senegal and eastward into Sudan at an annual average of five kilometres (Ji Bee 1985). And to conclude this section, we cannot but agree with Sai (1995) that 'trees are being cut down thirty times as fast as they are being replaced, and some eighty million Africans (majority of them in the Sahel) have difficulty finding firewood'. The Sahel environment is indeed endangered and given the gendered division of labour and unequal access to resources, extra strains and stresses are imposed on women much more than men.

### **Analytical Framework: Gender Division of Labour and Exploitation of Women**

Analysis of the gender division of labour in African agriculture has passed through at least three conceptual phases: The first phase corresponding to pre-colonial Africa suffered 'from sexist and idealist biases' (Zeleza 1993). Referring to the models constructed by Terray (1975), Meillasoux (1978, 1981) and Dupre and Ray (1978), Zeleza argued that in those conceptualisations,

women are reduced to 'goods' whose circulation is controlled by male elders... [and] by controlling young men's access to women and matrimonial commodities, such as cattle, the elders regulated both demographic reproduction and relations of production and exchange. These models are static and reduce women to 'objects' primarily acquired and exchanged to satisfy male productive and reproductive needs (Zeleza 1993).

In the post independence period, particularly in the 1970s when the United Nations started focusing attention on rural development, analysis of the gender division of labour in African agriculture shifted to documentin 'women's role in agriculture', 'women's role in economic development (Boserup 1970). Boserup attempted to demonstrate that women generale do not benefit from the development process; instead, it has led to the deterioration of their 'role' and status in relation to those of men. Boserup concludes that women's status is high where their involvement in production is high. This line of thinking provided a major break through in conceptualising the gender division of labour. Boserup and others

following her sought to show that Africa was a 'female farming area'<sup>3</sup> given the extent of their labour contribution to agriculture: 'Statistics for the (African) region show that in nineteen countries, in spite of the under-recording of women's work, over 40 percent of the labour in agriculture is recorded as female' (Oppong 1987). However, such documentation of women's role generally failed to address structural issues pertaining to asymmetrical gender relations. It fails to ask why women must work longer hours than men; it simply calls for a 'recognition' of the role of women with the implicit or open recommendation that they should be encouraged to work harder! Writing for the International Labour Organisation (ILO), Dilic-First (1980) suggested that:

Farm women are bearers of a threefold role. They carry out between 60 and 70 per cent of all farm work, and engaged in agricultural production for at least two-third of their normal working time. In addition, they do all the household work together with the majority of chores related to raising children. Yet, rural women appear to be an *underutilised* human resource. If given better technical and social training, they could make a *greater* contribution both to agricultural and rural development, as well as to the development of society in general (emphases mine).

It is therefore clear that the Boserupian era simply argued that policy makers should recognise women's 'role' and support them to perform those 'roles' better. It neither addresses the pattern nor the exploitative character of the gender division of labour in the rural areas. In the final analysis, the conception of rural women as 'the worker ants and termites without whose necessary works connected with cleaning up, nurturing and production, everything would be chaotic' (Obbo 1983) is justified and made an article of intellectual faith.

---

<sup>3</sup> The argument that Africa is 'a female farming area', has come under severe criticism in the recent past. For example (Whitehead 1994) has argued that the blanket characterisation of sub-Saharan African farming systems as female, serves to homogenise what is an area of considerable cultural and economic variety and that 'female farming systems', like their male counterparts, are based on a complex inter-relation of men's and women's work. Whitehead, A., (1994) 'Wives and Mothers: Female Farmers in Africa', in Adepoju, A; and Oppong, C; (eds.) *Gender, Work and Population in Sub-Saharan Africa*, London, ILO/James Currey, pp. 35-53.

Following the 'feminisation of poverty', in the 1980s, the women in development approach of the 1970s shifted, if gradually, to gender and development. Analysis of the gender division of labour started focusing on oppressive gender relations. Mbilinyi (1994), writing in this context argues that the gender division of labour assigns women more work in production and reproduction within household and smallholder farming systems; creates gender segmentation in the labour market such that certain kinds of work are labelled men's work and others women's work. The exploitative character of the gender division of labour is further related to 'women's unequal access, ownership and control over resources' and 'patriarchal power relations which assign women a subordinate secondary status in relation to men in decision-making processes' (Mbilinyi 1994). This conceptualisation of gender division of labour grew out of the attempts to link patriarchy to capitalism. It is argued that women work a *double-day* of the home (reproductive) and productive work (agriculture, market, wage labour, etc.). Within the domestic domain of the household, women carry out a series of tasks which range from child-care to cooking. Such tasks are 'invisible' and are therefore unaccounted for in statistics and unpaid for; they are indeed not regarded as 'work'. Women must spend a 'second day', collecting firewood, fetching water, farming and so on. While the productive activities are regarded as work, the reward largely goes to men. On both fronts, women are exploited.

However, the distinction between productive and reproductive work has been contested in the literature. One particularly interesting argument against the distinction is that domestic labour functions to reduce the necessary part of the worker's labour time or its value to a level that is much lower than the actual subsistence level of the working class. The difference is therefore made up by the housewife's unpaid labour. In this way, domestic labour contributes to surplus value; it nourishes capitalism. Beyond this line of criticism, we must note that within the context of African rural societies, it is difficult to draw a sharp line between what is housework and what is not; what is agricultural work and what is not, indeed what is productive and what is not. Several so-called household based tasks such as child-care may be extended as a community responsibility. Food processing for consumption and sale takes place within the households and are not in any way restricted to the 'productive' farm or market.

According to Stamp (1989),

A more rigorous, historically grounded understanding of gender relations therefore requires a clear conceptualisation of the African household and, in particular, the politics of space. A starting point is the recognition that African households have indefinite social boundaries.

They are often shifting, flexible structures in which the boundaries are difficult to clearly discern (Whitehead 1984a; Kandiyoti 1985).

### **Transcendence**

We now move on to argue that the double day work/double exploitation conceptualisation of gender division of labour is not adequate to explain the depth and breadth of the gendered work patterns and exploitation of women in the Sahel. Transcending this conceptualisation requires an examination of both the general and *specific* aspects of the gender division of labour and the exploitation of women that goes with it. What is *general* (but not universal in form) to all women is the role of patriarchy and class in defining gendered work patterns and exploitation. What is *specific* (though not exceptional) to the Sahelian rural women is rural poverty and environmental crisis.

### ***Patriarchy and Class***

Patriarchy is perhaps the most discussed topic in gender analysis and yet it remains the most misunderstood. Literally, it 'means the rule of the father'. But today's male dominance goes beyond the rule of the fathers, it includes the rule of husbands, of male bosses, of ruling men in most societal institutions, in politics and economics' (Mies 1986a). Mies further argues that patriarchy as a concept expresses the totality and character of oppressive and exploitative relations which affect women. Its usefulness lies in the fact that it denotes 'the historical and societal dimensions of women's exploitation and oppression and is thus less open to biologicistic interpretations'.

And the tendency for 'biologicistic interpretations' is where the conceptual problem mainly lies. Some feminists viewed women's oppression in terms of male/female inequality in biological reproduction. For example, Mackintosh (1977), argued that 'the characteristic relation of

human reproduction is patriarchy, that is, the control of women, and especially of their sexuality and fertility by men'. This line of thinking held so much sway to the extent that initial attempts at reconceptualising it only ended in a confusing trap. Some attempted a marriage of the 'biological' and the 'social' to come up with the 'sex/gender system'. Engels (1884) had much earlier rejected the use of biology in explaining gender differences. He was of the view that the subordinate position of women can be traced to the historical transformation from communal to class society and the subsequent institutionalisation of private property. Male dominance was thus seen as something linked to capitalism and will disappear with it. No, fired back some feminists who are of the contention that the subordination of women did not seem to be in any way coterminous with capitalism. 'Not only had especially oppressive forms of patriarchy flourished in pre-capitalist societies; the situation in many socialist societies indicated that the abolition of capitalism would not necessarily lead to patriarchy's demise' (Stichter and Parpart 1990).

If patriarchy is neither derived from biological differences between men and women nor is it coterminous with capitalism, what is it then and how does it serve to exploit women? We return to Mies (1986a) for an answer to this conceptual problem. According to her, patriarchy constitutes the totality of exploitative relations which affect women. The concept of 'exploitation' rather than those of 'subordination' and 'oppression' is therefore central not only to the definition of patriarchy but also in understanding how it works; Mies argues that exploitation means:

...that someone gains something by robbing someone else or is living at the expense of someone else. It is bound up with the emergence of men's dominance over others, or one class over others, or one people over others.

Patriarchy then can be understood as a gender ideology which is socially constructed by men to exploit women; it is the first asymmetrical layer in the relationship between men and women. Relating in detail how the patriarchal ideology finds concrete exploitative expression with particular reference to the gender division of labour, Henn (1988) wrote:

Women are required to accept labour obligations which patriarchal ideology and power attaches to the roles of daughter, wife, and mother. When those female labour obligations exceed the labour obligations of the men, we have evidence of exploitation which benefits patriarchy. Women can be both directly and indirectly exploited. They are directly exploited when their labour provides products and services which are immediately expropriated by the patriarchal class. They are indirectly exploited when they perform the child rearing work required for the survival of young children even though men control the labour and surplus labour of children who have reached a more productive age.

Patriarchy and the pattern of exploitation that goes with it should not be treated as universal or static. Nonetheless, it remains a powerful ideology of exploitation which can be applied across cultures, regions, and socio-economic classes.

In most Sahelian societies, wrote Monimart (1988), 'it is clear that the exercise of responsibility, the power of decision and access to the means of production, are in the hands of the men'. Among the pastoralists of the Sahel, for instance, the ownership of cattle as a means of production is controlled by men.

The older men also control the labour power of young men and all categories of women. Young men eventually succeed their men elders who are 'condemned by the logic of lineage reproduction' (Mafeje 1991). Mafeje contends that 'within the system, the labour power of women is regularly exploited by men, whether they be elders or juniors, without structural compensation as in the case of young males'. He argued that this exploitative patriarchal arrangement applies even to matrilineal societies.

The relationship between the elderly men and young men is also rooted in patriarchy but this is a relationship of *domination* and not exploitation. This view supports our position that patriarchy should be simply understood as a gender ideology which is socially constructed by men to exploit women and perhaps dominate young men in transition to adulthood.

The interface between patriarchy and class has been a subject of considerable debate especially among those categorised as socialist

feminists.<sup>4</sup> A consideration of class in addition to patriarchy makes it possible for us to examine not only *between* gender work patterns and exploitation but also *within* gender work patterns and exploitation; thus, the traditional marxist position that women's oppression is accepted only as an additional explanatory variable and not as the explanation. We argue that in relation to men, most women do more work and for longer hours; in relation to women, some women work less and for lesser hours. Ahmad and Loufti (1985) citing Agarwal (1981) conclude that:

One of the most basic insights resulting from research is the differentiation of rural women. Far from being a homogenous category, there may be even greater economic distinctions among women than among men of different classes in rural areas (as well-off women may be able to withdraw completely from work). And poor women suffer disproportionately, with pauperisation and expanding landlessness. It is commonly presumed that where the household obtains a measured improvement, the individuals also gain, even if unequally. But it appears that, at least in the case of Africa, women may be rendered worse off even when 'the household' seems to gain.

Thus while patriarchy affects women of all classes, there are important differences between them both in terms of the work they perform; decision making power and access to resources. One particularly interesting study on the intersection of class and gender has shown that husband's power over wives is based not only on prevailing gender ideology but also on 'privileged access to income and coercive means of control' (Beneria and Roldan 1987). Thus, accessibility to income by the wife may succeed either in overturning patriarchy or at least counter balancing it:

Women whose husbands provide steady income, but who themselves provide more than 40 per cent of household resources can demand more respectful behaviour from husbands ... When husbands' economic contributions are sporadic and wives contribute more than 40 per cent of household income, women may refuse to perform their domestic duties ... (Beneria and Roldan 1987).

---

<sup>4</sup> Feminist theories have been categorised into liberal feminism, radical feminism, traditional feminism, Socialist feminism (Jaggar 1983) and feminist political economy (Stamp 1989).

This research finding may not apply to all situations but its significance lies in the realisation that access to resources by women not only gives them some independence but checks the tenacity of patriarchy.

### ***Rural Poverty***

At this point, we examine the second layer of exploitation which has some specificity on rural women. It is generally known that Africa is a rural continent with majority of people living on agricultural and pastoral production. Most of the people in the continent are very poor and the level of poverty is higher for the rural population than the urban. The following table shows the urban-rural composition of poverty in some sub-Saharan African countries:

It could be suggested that while there is widespread poverty in the whole of sub-Saharan Africa (as shown in Table 2) in general and the rural areas in particular, the magnitude of poverty in the Sahel is greater as a result of the environmental crisis. With respect to Niger, for instance, it has been observed that within rural communities, the income gap between the poorest twenty per cent and the best-off twenty per cent can be tenfold or more (Charlick 1991).

Citing other sources Charlick argued that:

The stress of drought and hunger in the past years, however, has contributed to greater rural inequality as better-off villagers and merchants have been able to buy up land and employ labour cheaply. As a result of the severe droughts and famines, an alarming percentage of villagers are now nearly landless and virtually without assets.

Poverty of the rural environment in relation to the urban areas must be understood not only in terms of conventional indicators such as differentiated income level but also in relation to literacy, access to medical facilities, asymmetrical power relations and so on. While there exists some level of differentiation among people in the rural areas, it is clear that the 'rural poor' constitute the majority. But who are the rural poor?

**Table 2: Urban-Rural Composition of Poverty in Sub-Saharan Africa as Percentage of Total Population Classified as Poor**

Country	Urban	Rural
Côte d'Ivoire	6	94
Ethiopia (a)	26	74
Gambia	40	60
Ghana	20	80
Madagascar	8	92
Malawi	1	99
Mali (b)	13	87
Rwanda	1	99
Senegal (c)	21	79
Sierra Leone	32	68
Tanzania	15	85
Uganda	8	92
Weighted Average	16	84

Source: Husain, I., 1994, 'Does Structural Adjustment Help or Hurt the Poor?' *The World Bank and Poverty Reduction* (The Hague, Ministry of Foreign Affairs).

Note: a,b,c, – Sahelian Countries.

Oakley and Marsden (1984, 1990) admit that 'the category is extremely broad and does not necessarily allow us to differentiate between those who are being impoverished or enriched within such a category'. Generally they are the great mass of the people in the rural areas who suffer from the following problems identified by Oakley and Marsden (1984, 1990). According to them, the rural poor lack resources for development, lack viable organisations to represent their interests, are exposed to the power of local money lenders and traders; are dependent and marginalised; and whose lives are characterised by an air of dependency and despair. It is important to understand that 'women are often veiled behind these disadvantaged groups and thus forgotten in any formal categorisation, and

in being disguised frequently suffer the harsher extremes of poverty'. And this is the crux of the matter. We have earlier alluded to how the position of women determine the pattern of the gender division of labour and the attendant exploitation. In this section, the paper argues that the poverty of the rural environment affects women in both specific and general ways. It is argued that some rural women are exploited in specific ways because they are *poor women* living in the poverty of the rural environment and most women are exploited generally because they are *women* living in the rural environment. An important observation must be made that while women do not necessarily benefit from increased incomes either at the household or community levels, the burden of poverty is pushed to them when the household or community is poor or under stress.

Now, one specific way in which poor rural women are exploited is the increase in workload which we have discussed in the preceding section of this paper. In addition, studies in rural India have shown that poor rural women and men are exploited and abused in several ways. Mies (1986b) reports that:

sexual violence against poor peasant, and agricultural labourer women occurs often in the context of a so-called punitive action of the rich against the rural poor. The rich teach both poor women and men 'lessons' by burning their huts, beating up and killing of men, and raping of women.

Mies elaborates this further:

The victims of sexual oppression are often the women of landless labourers and poor peasants who have to work in the fields. Whereas the rich peasants and landlords keep their women 'protected' in their houses, the poorer women have to work for their livelihood. They are not only dependent for their work on the landlords and richer peasants, but in the context of the dominant patriarchal rural value system, they cannot be 'protected', that is, be 'respectable' women who are not to be exposed to the sights of other men.

Most rural women irrespective of their class positions are however exploited in one general way which is peculiar (though not restricted) to the rural environment. And this is the frequent appeal to 'tradition' and its conceptualisation as something static and associated with rurality. Walker (1994) writing on South Africa has shown that 'tradition', 'custom' and 'African culture' has often been used as legitimising discourses to exploit rural women in several ways. The appeal to tradition together with other

interlocking systems of authority constitutes what he calls 'official rural patriarchy':

Too often it is male definition of 'culture' that are accepted uncritically as those of the 'community', a hegemony that the proponents of this view readily promote. In view of their subordinate position many rural women find it difficult to challenge the dominant view of tradition, head-on and their views are likely to display ambivalence, even contradiction as a result.

It is generally suggested that the challenge of women's demand for their rights and improved socio-economic conditions is often met with the counter 'accusation that they have abandoned their 'traditional' responsibilities and are seeking to undermine the family' (Stamp 1989). The controversy surrounding the discourse on female circumcision is one example where tradition has been recruited as an ahistorical concept to either justify and defend the practice, especially in the rural areas, or to silence those who speak against it. The women living under rural poverty, disease and illiteracy generally suffer from this form of exploitation.

### *The Sahelian Environmental Crisis*

The paper now examines the third layer of exploitation which it considers as very peculiar to women in the Sahel. As we showed earlier, the Sahel is facing an environmental crisis of great proportions and the effects of the crisis fall disproportionately on the shoulders of women. Interestingly, it is in relation to the environmental crisis that we shall see the simultaneity of gender, class and geographical location in defining the character of the gender division of labour and its outcomes.

Women in the rural Sahel, like their counterparts in many rural regions of the world are involved in a series of both domestic and agricultural work. A report by the United Nations Economic Commission for Africa has shown that rural women in Africa do up to three quarters of all agricultural work in addition to their domestic work.<sup>5</sup> Though there may be considerable regional and country variations, the UNECA estimates

---

<sup>5</sup> The United Nations Economic Commission for Africa (UNECA) estimates that women in Africa carry out thirty per cent of ploughing; 50 per cent of planting, 60 per cent of harvesting; 70 per cent of weeding; 85 per cent of processing and storing crops all in addition to carrying out 95 per cent of domestic work (Rodda 1991).

reflect the general pattern of the gender division of labour. In an extensive study covering five different countries of the Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauritania, Niger and Senegal) as well as Cape Verde, Monimart (1988) has found that desertification, the most serious environmental problem of the Sahel, 'penalises women' in several ways. First, fuelwood supplies have become a serious problem and women now go further from their villages for fuel gathering. Even in normal circumstances, it is time-consuming and under the current crisis it is 'becoming unbearable'. Second, the problem of water shortage has reached 'critical proportions' and the women sometimes have to go at night to the well, where the wait is interminable. Third, 'the degradation and reduced availability of cultivable land penalises the women particularly' Monimart notes that two contradictory trends have emerged in this respect: 'On the one hand the women are allocated increasingly marginal plots of land, or refused land altogether; while on the other hand, the departure of the men leaves them with new responsibilities and tasks as more and more of the women find themselves acting alone as head of the family farmholding'.

Other serious effects of desertification noted in Monimart's study are as follows: the reduction of supplementary wild plant products which 'account for a high proportion of women's incomes and provides nutritional supplements for the entire family.' And finally, the threatening of women's craftwork activities as a result of the disappearing doum palm and andropogon leaves. The point must be made that the Sahelian rural women have often supported their families through their craftwork activities.

Monimart concludes that:

.... the cumulative ecological impact of desertification has severely affected women's daily lives in the Sahel. Access to the essential sources of life has become uncertain and even, in the case of wood supplies, prohibited and punishable. The dry season, once a time when the pace of work slowed down, is now devoted to intense activity merely for survival, giving women no chance to rest before the hard work of the cropping season begins again.

Studies in other parts of the world with similar environmental problems have also found that women not only experience the same conditions of increased workload and falling nutritional and income standards, but

suffer other wider medical problems as well. In an Indian survey by Agarwal (1990), it was found that in 1972 in Bihar, women walked 2 kilometres to reach the forests but by 1983, the distance had increased to between 8 and 10 kilometres. The study, linking the time spent in firewood gathering to the time required for food production, concluded that because of the increasing amount of time spent searching for firewood, there is less time for food production. Therefore, 'shortages of fuel can therefore affect malnutrition just as much as shortages of food'.

Berinda (1991) also reporting on a study of rural Maharashtra, India, found that depletion of resources have made the task of gathering fuel, fodder and water extremely time-consuming and difficult, 'often costing women their health and sometimes their lives'.

For example:

It is harder to get firewood suitable for cooking and women have had to use biomass products such as cow dung cakes, waste crops, and weeds for fuel. These sources of energy are not only inefficient but also unhealthy. The toxic fumes emitted during cooking were identified in Gujarat as the main cause of respiratory diseases, a leading health problem for women and girls in India.

All these findings indicate the wider structural implications of environmental crisis on rural women in the Sahel. Thus one can argue that the Sahelian rural woman requires an additional 'day' to battle with the environmental crisis. This is however not to suggest that the Sahelian crisis only affects women; it has wider consequences and men are also affected. But, most studies have found that under conditions of serious environmental crisis such as drought, men tend to migrate; leaving behind their wives as 'widows' of the crisis. Gender becomes central because of the asymmetrical pattern of the gender division of labour and access to resources.

The patriarchal model of male (bread-winner) and female (housewife) allows men to move during crisis but women are in most cases left at home with the children. This is particularly true during the periodic drought in the African Sahel. Gender is also central in the analysis of the crisis because it has been found that in the socially constructed display of the so-called 'maternal altruism' (Whitehead 1984a), women subordinate their own needs and choices in fulfilment of what is 'expected' of them as

mother, wife, sister etc. It has been established that women go without food or new clothing to ensure that their children or other working members of the family have enough food and clothing. In addition, research into the cooking and eating habits of the families shows that women eat last, sometimes the left-overs after all other members of the family, including the husband, have eaten or girl children being discriminated against in terms of allocation of food (Chen *et al.* 1981).

We end this section by noting that for both women and men,

... there is a class specificity and location specificity involved. Traditionally, the forests have provided, and continue to provide, food and shelter, especially for the poor. Many of the products are essential for survival during critical times. When it comes to food, fuel and shelter, much is gathered as opposed to being purchased (Agarwal 1990).

### **Conclusion**

The paper has argued for a transcendence of the conventional descriptive analysis of the gender division of labour as constituting a 'double day' and 'double exploitation' for women. It has attempted to broaden and deepen this conceptualisation by examining in some details, the general and specific aspects of both the pattern and exploitative outcomes of the gender division of labour in the African Sahel. Analysis of the gender division of labour should therefore focus not only on issues pertaining to patriarchy and class, but be extended to examine other location and crisis specific experiences of women. Furthermore, our understanding of the concept of exploitation of women within the context of the gender division of labour should cover not only where women live and what they do, but also the depth and breadth of what women suffer as a result of where they live and what they do. It is only such level of analysis which will constructively shift the debate from descriptive analysis of the gender division of labour, to mapping out the contours of a restructured gendered work pattern.

## References

- Agarwal, B., 1990, 'Gender and Environment in India', in *The Future for Women in Development: Voices from the South*, Canada: Association for Women in Development Colloquium.
- Ahmad, Z. M., and Loutfi, M. F., 1985, (eds.) *Women Workers in Rural Development*, Geneva, International Labour Office.
- Bennet, V., 1995, 'Gender, Class and Water: Women and the Politics of Water Service in Monterrey, Mexico', in *Latin American Perspectives* Issue 85, Vol. 2, No. 2, Spring, pp. 76-99.
- Berinda, R., 1991, 'Women and Water in Rural Maharashtra', in *Environment and Urbanization*, Vol. 3, No. 2, October, pp. 57-65.
- Charlick, R. B., 1991, *Niger: Personal Rule and Survival in the Sahel*, London, Westview Press.
- Dilic-First, R., 1980, 'Modes of Production, Agrarian Structures and Women's Work', in *Women and Rural Development: Critical Issues*, Geneva, ILO.
- Grantz, M., 1980, 'Man, State and the Environment: An Inquiry into Weather Solutions to Desertification in West African Sahel Are Known but not Applied', in *Canadian Journal of Development Studies*, Vol. 1 (1): 75-97.
- Henn, J. K., 1988, 'The Material Basis of Sexism: A Mode of Production Analysis', in Stichter, S. B., and Parpart, J. L., (eds.) *Patriarchy and Class : African Women in the Home and Workforce*, London, Westview Press.
- Ji Bee, OOi, 1985, *Natural Resources in Tropical Countries*, Singapore, Singapore University Press.
- Kandiyoti, D., 1985, *Women in Rural Production Systems: Problems and Policies*, Paris, UNESCO.
- Kandiyoti, D., 1988, 'Bargaining with Patriarchy', in *Gender and Society*. Vol. 2, No. 3, September, 274-290.
- Mackintosh, M., 1977, 'Reproduction and Patriarchy: A Critique of Meillasoux, Femmes, Greiniers, et Capitaux', in *Capital and Class*, 2: 119-127.
- Mafeje, A., 1991, *African Households and Prospects for Agricultural Revival in Sub-Saharan Africa*, Dakar, CODESRIA Working Paper No. 2.
- Mbilinyi, M., 1994, 'Gender and Structural Adjustment', Background Paper for Symposium on Gender and Structural Adjustment: Empowerment or Disempowerment, TGNP, Dar-es-Salaam 26 February.
- Mies, M., 1986a, *Patriarchy and Accumulation on a World Scale: Women in the International Division of Labour*, London, Zed Books Ltd.
- Mies, M., 1986b, *Indian Women in Subsistence and Agricultural Labour*, Geneva, ILO.

- Monimart, M., 1988, 'Women in the Fight Against Desertification', in Sontheimer, S., (ed.), *Women and the Environment: A Reader*, London, Earthscan publications.
- Oakley, P., and Marsden, D., 1984, *Approaches to Participation in Rural Development*, Geneva, ILO.
- Obbo, C., 1983, 'The Contributions of Women in Agricultural Production in Uganda', in *Seminar on Research on African Women: What Type of Methodology*, Dakar, AFARD/AAWORD.
- Oppong, C., 1987, *African Mothers, Workers and Wives: Inequality and Segregation*, Geneva, ILO.
- Palmer, I., 1994, *Gender and Population in the Adjustment of African Economies: Planning for Change*, Geneva, ILO.
- Rodda, A., 1991, (ed.) *Women and the Environment*, London, Zed Books Ltd., pp.59.
- Sai, F. T., 1995, *Putting People First: Implementing the International Conference on Population and Development Action Plan in Africa*, Lagos: The First International Lecture Series on Population Issues Organised by John D. and Catherine T. MacArthur Foundation.
- Salau, A. T., 1991, 'Environment and Gender: Ecological Crisis, Women, and the Quest for Sustainable Development in Africa', Paper prepared for the working group on Environment at the CODESRIA Workshop on Gender Analysis and African Social Sciences, Dakar, September 16-21.
- Salau, A. T., 1992, *Global Environmental change: A Research Agenda for Africa*, Dakar: CODESRIA Working Paper, No. 2.
- Stamp, P., 1989, *Technology, Gender and Power in Africa*. IDRC Technical Study No. 63, pp. 14-24.
- Stichter, S. and Parpart, J., (eds.) 1990, *Women, Employment and Family in the International Division of Labour*, Temple University Press.
- Walker, C., 1994, 'Women, 'Tradition' and Reconstruction', in *Review of African Political Economy*. No. 61, pp. 47-358.
- Whitehead, A., 1984a, 'I'm Hungry Mum: The Politics of Domestic Budgeting', in K., Young, et al. (eds.), *Marriage and the Market*, London, Routledge Kegan Paul.
- Wilson, T. D., 1995, 'A Review of Beneria, L., and Roldan, M. I., 1987, "The Crossroad of Class and Gender: Housework, Subcontracting, and Household Dynamics in Mexico City"', in *Latin American Perspectives*, Issue 85 Vol. 22, No. 2 Spring, pp. 76-99.
- Zezeza, T., 1993, *A Modern Economic History of Africa : Vol. 1 The Nineteenth Century*, Dakar, CODESRIA Book Series.

## **Les partis politiques et la démocratie au Mali**

Souleymane T. Koné \*

---

**Abstract:** After decades of single party politics, Mali has shifted to integral multi-partyism with the formulation of 58 political parties and groupings. Such a situation has led to the erosion of the political landscape and to poor political representation, which is reflected by the proliferation of parties and low voter turnouts in elections. According to the author, society does not exist outside of the state, and a construction of the civil society has to be defined as such for the consolidation of democracy. Adding to the plethora of political parties, regrettably, are the extreme instability of political groups and the dispersal of energies, as well as internal divisions. Reinforcing political parties is an imperative necessity. Indeed, there is a need for a highly representative party system in which the formations maintain close links with different social groups. For the author, it is crucial to break free from the political pattern of the independence movements, that is to say, to introduce a democratic dimension in order to strengthen the national and social aspects creating them.

---

### **Introduction**

Pendant trois décennies, le Mali a vécu sous des régimes de parti unique ou même sans partis. L'évolution de la situation le 26 mars 1991 avec la destitution du Général Moussa Traoré à la suite d'un mouvement insurrectionnel, a conduit à l'instauration du multipartisme et au Processus actuel de démocratisation du pays. Depuis cette date, les observateurs s'accordaient volontiers à présenter le Mali comme le pays africain ayant le mieux réussi sa transition vers la démocratie multipartiste. A la veille des élections générales de 1992 (référendum, municipales, législatives et présidentielles) le paysage politique comptait déjà quarante-huit partis politiques. Depuis, le nombre des partis est porté à cinquante-huit. Cependant, cette inflation politique n'est pas sans poser de problèmes au

---

\* Faculté des Sciences juridiques et politiques, UCAD.

processus de démocratisation. En effet l'émiettement du paysage politique qui en résulte a eu une influence négative sur la qualité de la représentation politique dans le pays dont la manifestation la plus visible a été l'hypertrophie des partis et l'abstention électorale. Elle a été aussi un indicateur précieux de la crise du leadership national, de l'effritement des centres traditionnels de légitimité ou autres points d'ancrage et surtout celui de la difficulté d'émergence d'une société civile autonome.

Toutes choses qui constituent autant d'interrogations et d'obstacles à une perspective démocratique.

Nous nous proposons dans cette réflexion d'apporter quelques éclairages sur les causes de cette situation avant d'annoncer des solutions possibles. Pour ce faire, on ne peut s'empêcher de remonter dans le temps pour découvrir les origines des forces qui constituent aujourd'hui l'ossature de la vie politique au Mali.

### **De la naissance à la crise des partis politiques**

De 1960 à 1991 deux partis politiques ont dominé, chacun à son époque, la vie politique du Mali : Union soudanaise-rassemblement démocratique africain (US-RDA) ; Union démocratique du peuple malien (UDPM).

Depuis 1946, US-RDA est une donnée permanente de la vie politique du Mali ; elle y est à la fois un symbole et une force politique solide. De 1960 (date à laquelle il conquiert l'indépendance du Pays) à 1968 (date de la prise du pouvoir par les militaires) il a été le seul parti autorisé à concourir au suffrage des Maliens. Cependant, à ses côtés, le Parti malien du travail (PMT), aile radicale du PAI au Mali, est resté dans une opposition clandestine opportunément tolérée et bienveillante de 1965 à 1968. Lorsque le coup d'Etat militaire intervint en 1968, ces deux partis se trouvèrent dans la clandestinité en opposition au régime du Général Moussa Traoré qui institua le Comité militaire de libération nationale (CMLN) devenu en 1979 UDPM, parti unique constitutionnel. A l'occasion de l'installation de l'UDPM, le régime militaire prit soin d'interdire d'activité politique pendant une période de dix ans, tous les responsables nationaux et locaux de l'USRDA.

Pour ainsi dire, depuis 1968, même déchu de son pouvoir, le mouvement politique du Mali n'a cessé d'être modelé en fonction de

l'attitude du RDA ou des positions politiques à adopter face à celui-ci. Cette réalité est essentielle à la compréhension et à l'analyse des partis politiques au Mali. Une autre donnée non moins essentielle est la naissance en 1981 dans la clandestinité contre la dictature, de deux autres groupes politiques d'importance inégale : le PMRD (Parti malien de la révolution et de la démocratie) et SVB (Sur la voie du bolchévisme). La troisième donnée est la tentative de reconstitution de l'UDPM depuis sa destitution du pouvoir et les divergences que cette renaissance suscite au sein de la classe politique. A ces trois données correspondent trois courants politiques qui dominent la vie politique actuelle du Mali : US-RDA et ses démembrements, UDPM et ses rallonges sur la scène politique légale ; SVB et ses alliances.

Aux origines, l'USRDA, le PMT, le PMRD et SVB vont animer dans la clandestinité les différentes stratégies de lutte contre le régime du Général Moussa Traoré. Avec la naissance du PMRD et de SVB, l'année 1981 peut être considérée à juste titre comme celle de l'éveil des Forces politiques au Mali. Elle intervient un an après la défaite du mouvement étudiant, dirigé de l'intérieur par l'UNEEM (Union nationale des élèves et étudiants du Mali). Ce mouvement, qui a failli emporter le régime, a été un test non seulement pour la faiblesse intrinsèque de l'UDPM mais également de crédibilité de l'opposition clandestine à présenter une alternative. L'échec du mouvement étudiant qui était porteur des revendications immédiates du peuple, fit naître dans l'opposition clandestine, le sentiment de culpabilité. Dès leur naissance, PMPD et SVB chacun à sa manière, vont tenter d'exorciser ce sentiment de culpabilité et de frustrations politiques nés des événements de 1979-1980.

Le PMRD se définissait comme un parti marxiste-léniniste dont l'objectif final est la construction d'une société socialiste au Mali. Dans l'héritage politique de l'US-RDA il ne réclame que les côtés positifs (*Manifeste in Faso no. 1*, novembre 1981).

Quant à SVB, il se réclame du communisme, se démarque sur le plan politique de tous les « national-réformistes, modibistes et travaillistes » (*Organe Politique de SVB no. 7*, juillet 1983) allusion faite au PMRD, PMT et à l'USRDA.

SVB était plus un organe théorique communiste qu'un groupe communiste en tant que tel, il publiait également un organe d'agitation politique connu sous le nom de SANFIN. Le PMRD avait quant à lui pour organe de presse *Faso*.

Aux organes d'information de ces deux groupes il convient d'ajouter le *Bulletin du Peuple* de Mamadou Lamine Gakou qui a particulièrement joué un rôle important dans la jonction entre les forces politiques à l'intérieur et celles de l'extérieur du Mali. De même *Dje (Union)*, organe d'information du FDPM (Front démocratique des patriotes maliens) créé en 1978, basé en France et qui semblait être l'antenne extérieure de l'USPDA, a contribué à décloisonner le débat politique de l'époque. En fait, ce qu'il y a de commun au PMRD et à SVB c'est qu'à travers leurs organes respectifs, ils vont profondément influencer le débat politique et systématiser la critique contre le pouvoir et rompre avec les hésitations politiques et les méthodes de lutte en termes d'entrisme nées de l'institutionnalisation du régime militaire en 1979 (Koné 1993).

Ces deux groupes sont loin cependant d'avoir la même influence sur le débat dans l'opposition. Ainsi SVB restera néanmoins un groupuscule confiné dans le milieu étudiant et dont les méthodes de luttes frisent la provocation policière contre des membres de l'opposition elle-même. Il sera pour ce fait rapidement isolé par l'ensemble de la classe politique dans l'opposition.

C'est alors que ses éléments les plus éclairés évolueront vers la création de l'Union de lutte Tiemoko Garang Kouyaté (du nom du premier communiste malien) qui, en association avec Maître Mountaga Tall et Maître Demba Diallo donneront naissance le 18 octobre 1990 au Comité national d'initiative démocratique (CNID) avant d'évoluer, lors du Congrès national d'initiative démocratique CNID-FYT) vers un parti politique. La fraction SVB SANFIN-ULGK s'est aujourd'hui retirée du CNID-FYT pour créer le PARENA (Parti pour la renaissance nationale) le 17 septembre 1995. Quant au PMPD, il fonde en 1986 à Dakar, en association avec l'USRDA, le PMT et le FDPM, le FNDP (Front national démocratique et populaire) puis l'ADEMA-Association le 24 octobre 1990. Il restera membre de l'ADEMA lors de l'association celle-ci devient parti jusqu'au 10 décembre 1994 date à laquelle il créera le MIRIA

(Mouvement pour l'indépendance, la renaissance et l'intégration africaine).

Au total, l'évolution politique des partis significatifs donne à quelques exceptions près le tableau suivant :

Parti politique actuel	Trajectoire politique	Scissions intervenues
ADEMA-PASJ	RDA-PMT PMRD FDPM FNDP	MIRIA
USRDA	FNDP	BDIA
MIRIA	PMRD-FNDP ADEMA	ADEMA
CNID FYT	SVB-ULGK	PARENA
PARENA	SVB ULGK CNID	CNID
BDIA	USPDA	BDIA

A la faveur de l'ouverture démocratique, depuis la chute de Moussa Traoré, ces différents partis dominent aujourd'hui la vie politique du pays. En effet, sur les vingt-deux partis qui ont participé aux élections générales de 1992, seuls deux partis ont été représentés à l'Assemblée nationale à l'exception du PARENA. Toutes tendances confondues, ces partis ont été à la pointe du combat contre la dictature militaire et ont été la composante essentielle de ce qu'on a baptisé le Mouvement démocratique et tous se réclament aujourd'hui de la gauche démocratique. A coté de ces partis de gauche, les forces qui participent à l'animation de la vie politique sont dominées par le BDIA (Bloc démocratique pour l'intégration africaine), l'UDD (Union pour la démocratie et le développement) et le MPR (Mouvement patriotique pour le renouveau). Ces deux dernières formations sont une ex-croissance de l'UDPM. Cela est particulièrement vrai pour le MPR qui revendique publiquement l'héritage du parti unique défunt.

Au-delà du nombre exagérément important des partis, ce qui caractérise le système des partis au Mali, c'est la mobilité extrême des

groupes politiques et la dispersion des énergies. Cette situation n'est pas sans rapport avec la crise de la représentation actuelle.

Les raisons de cette mobilité des forces de gauche sont à rechercher dans les conditions de la lutte clandestine contre la dictature. Après le coup d'Etat de 1968, le régime militaire s'est lancé dans une entreprise de pacification sociale et politique au moyen de la répression, l'exclusion, l'intimidation et des brimades. Aussi toutes les institutions sociales et politiques devaient intervenir dans la réalisation de cet objectif. L'institutionnalisation du régime militaire en 1979 avec la création de l'UDPM n'était en fait que l'expression de la violence institutionnalisée comme en témoignait l'exclusion des militants de l'USRDA de toute activité politique par la constitution de 1974, et l'emprisonnement de tous ceux qui ont voulu s'opposer au référendum constitutionnel de 1974 et les purges successives dans l'armée. De 1968 à 1986 on assista également au démantèlement progressif de la hiérarchie militaire elle-même, à la restructuration du personnel politique et militaire de l'Armée. Ce qui conduisit à l'émergence de jeunes officiers (liés à la personne du Général Moussa Traoré), et à l'élimination des chefs historiques du coup d'Etat et la mainmise du Général-Président sur l'institution militaire où il élimine les factions et coteries d'officiers. L'opposition civile principalement représentée par les étudiants et les groupes clandestins en a pris pour son matricule pour ainsi dire. Les nominations dans l'administration, les promotions dans la fonction publique, l'obtention des bourses d'études ont été réservées aux seuls militants du parti unique. La particularité de l'opposition malienne organisée à cette période c'est qu'elle était située fondamentalement à gauche et dans le courant marxiste. Les conservateurs et les libéraux ayant préféré faire des affaires sous l'aile protectrice du pouvoir militaire. C'est ainsi qu'on retrouve au côté des militaires dès le 19 novembre 1968 l'aile droite de l'USRDA contre laquelle le coup d'Etat est perpétré. Cela contribuera à donner une base sociale et politique au régime militaire pour neutraliser l'opposition politique et syndicale. On assistera au développement progressif de cette alliance désormais élargie aux libéraux pour conduire à la création de l'UDPM sur le fondement idéologique de « l'état de démocratie nationale » qui évacuerait toute possibilité de discussion sur le multipartisme. L'UDPM est restée un parti isolé de la grande majorité des Maliens désaffecté par les cadres. Tout au plus il est apparu comme un parti des commerçants jusqu'au congrès des

28 et 31 mars 1985 où on assiste à l'émergence de nouvelles personnalités connues alors pour leur compétence intellectuelle et sans passé politique telles que Djibril Diallo. Déjà au congrès des 23 et 24 février 1982 sa tentative de s'ouvrir à une certaine gauche n'avait eu que peu d'écho dans l'opinion malienne. Cette période initia également des formes particulières de stratégie politique entre l'Armée et les éléments civils notamment les cadres et les étudiants. En effet c'est la période où on assiste entre l'Armée et les civils à des formes inédites de négociation. C'est ainsi que plusieurs cadres issus des universités et des grandes écoles, ou même des étudiants font leur entrée en masse dans l'Armée et les forces de sécurité qui étaient devenues un havre de paix et un lieu où l'enrichissement rapide était à portée de main ou supposé tel. En retour, cette ruée vers l'Armée permettait à celle-ci d'avoir un répondant social et idéologique en direction de la société si bien qu'au bout du compte, la distinction entre élément civil et militaire dans la vie politique malienne relevait plus d'un souci pédagogique que d'une réalité politique fonctionnelle (même si l'axe central du pouvoir est resté confondu dans la personne d'un chef militaire et qu'en période de crise les considérations militaires l'emportent sur des positions idéologiques comme ce fut le cas pendant les événements de 1991). On comprend alors que cette période ait si profondément marqué le paysage politique d'aujourd'hui de plusieurs manières. Elle l'a façonné du fait de la présence des hommes qui se sont battus ensemble contre la dictature et se sont souvent combattus les uns et les autres dans la clandestinité, et qui se trouvent aujourd'hui à la tête des partis significatifs dans le pays. Les stratégies de ces groupes n'ont pas fondamentalement changé dans le contexte politique pluraliste et légal. En effet, les stratégies et les tactiques de leadership qui avaient cours dans la clandestinité ont émergé une fois la dictature déchu et le pouvoir à portée de main. La recherche d'un accord de coalition entre les grands courants politiques est restée jusque-là inachevée tant au moment de la conquête du pouvoir qu'à celui de son exercice. A cela il faut ajouter le fait que la scène politique malienne est dominée par trois générations de militants qui entrent en compétition pour le leadership national: la génération 1946-1960, des Pères de l'indépendance et leurs cadets, celle de 1960-1977 FEANF-JUS-RDA et la génération UNEEM AEEM, 1977-1991. Les leaders politiques n'ont pas toujours su dépasser leurs contradictions. Aussi le jeu politique s'est embourbé dans la personnalisation des institutions démocratiques

elles-mêmes largement inspirées de la personnalisation des rapports sociaux. Ce qui conduit très souvent au cycle fondation-effritement des coalitions précaires.

Toutefois en dépit de ces contradictions, ces forces ont pu dans des conditions de clandestinité particulièrement difficiles, dessiner les contours d'un nouvel espace politique depuis 1986 date de la naissance du FNDP (Front national démocratique et populaire) et dont l'aboutissement a été le 26 mars 1991 et les élections générales de 1992.

Si ce raccourci historique est loin d'épuiser la richesse de tous les facteurs qui ont conduit à la transformation de l'ordre militaire au Mali, il a l'avantage de montrer l'implantation quasi urbaine des forces politiques et surtout le monopole exercé par les intellectuels de gauche. Ce qui explique en partie la crise de la représentation.

### **La crise de la représentation politique**

L'évolution de la société malienne vers l'ouverture était inscrite dans la marche générale du continent vers la démocratie, dans la logique de l'évolution des relations internationales caractérisée par la fin de la guerre froide. Le régime en place n'ayant pas compris cela ou ayant voulu contrôler et orienter ce mouvement de façon autoritaire, a été emporté par une insurrection populaire le 26 mars 1991. A sa chute, les réformes politiques qui intervinrent vont provoquer une profonde modification du jeu politique, par l'éclosion de nouveaux partis et le jaillissement des mouvements sociaux. Mais les premières appréciations des résultats de la nouvelle formule politique (destinée à promouvoir une plus grande participation des citoyens à la vie publique) donnés par les premières élections générales révèlent une marque de réserve des citoyens par rapport aux appareils politiques. Il semble que le système des partis n'est pas indifférent à cette situation.

### ***La décomposition des partis politiques***

En effet pour une population d'environ 10 millions de personnes, le paysage politique a enregistré officiellement cinquante-huit partis politiques. Ce rapport est sans signification au regard des divisions sociales, et idéologiques ou même des programmes politiques. Cette

inflation partisane a conduit à la confusion des sigles et couleurs et souvent à des combinaisons florentines sans prise sur la réalité sociale. Et malgré la sélection naturelle du suffrage universel, la confusion est restée. Dès les municipales, un divorce s'est installé entre l'électorat profond et les partis politiques à cause du caractère flou, peu différencié de leurs programmes. La présence de vingt-deux partis aux compétitions générales a conduit à des difficultés de choix des électeurs. Et si aujourd'hui l'écrasante majorité des partis sont en hibernation, il reste que leur présence au début du processus politique a eu à obstruer et à obscurcir le paysage politique. Et pour rajouter à la confusion, les onze partis représentés à l'Assemblée nationale et qui animent avec plus ou moins de difficulté la vie politique se sont presque tous payés le luxe d'une scission interne. Ainsi les trois partis ténors du mouvement démocratique (US-PDA ; ADEMA/PASJ ; CNID-F-Y-T) ont connu l'éclatement. Déjà à la veille des élections présidentielles de 1992, l'US PDA du Président Modibo Keita a éclaté en deux directions se réclamant chacun du même parti. Après une décision de la Cour Suprême le 31 mars 1994, la tendance dissidente déboutée est devenue le BDIA avant de connaître à son tour une scission en septembre 1995 et le retour des démissionnaires dans la « grande famille du RDA ». A la suite du remaniement ministériel de février 1994 le PDP (Parti pour la démocratie et le progrès) représenté à l'Assemblée nationale avec seulement deux députés excluait de ses rangs son unique ministre qui avait refusé de quitter le gouvernement à la demande de son parti. Quelques mois plus tard ce même parti demandait à la justice de déclarer la déchéance de l'un de ses deux députés qui venait de démissionner. En octobre 1995 la direction de ce parti s'est divisée en deux tendances avant d'aboutir à la création de la Convention sociale et démocratie (CDS).

Le parti du Président Alpha Oumar Konaré lui-même (ADEMA) s'est déchiré dans des querelles de chefs depuis sa victoire électorale. Le 10 décembre 1994, l'une des quatre tendances qui s'affrontaient à l'intérieur du parti, a créé le MIRIA dirigé par l'ancien ministre de l'Administration territoriale Mamadou Lamine Traoré. Le 26 mars 1995 jour commémoratif de la chute de la dictature, le CNID de Maître Mountaga Tall a consumé sa scission à l'occasion de son premier congrès ordinaire. Les dissidents après une décision de justice défavorable ont créé le 17 septembre 1995 le PARENA dirigé par l'ancien ministre des mines : Yoro Diakité. Le PSP

(Parti progressiste soudanais) et le RDP (Rassemblement pour la démocratie et le progrès) ont connu les mêmes difficultés. On peut se demander pourquoi une telle instabilité. Une première explication est donnée par les conditions d'évolution des grandes forces politiques qui animent ces partis depuis l'époque de la clandestinité. Les ambiguïtés et les contradictions nées des attitudes à prendre face au régime militaire et surtout vis à vis de la façade constitutionnelle depuis 1979, ont marqué la vie politique malienne à tel point qu'elles sont à l'origine des formes nouvelles d'opposition interne dans les grands partis du pays notamment l'USPDA et l'ADEMA/PASJ. Une autre explication tient à la nature même des partis politiques. En effet, certains partis à peine nés sont trop vieux et trop représentatifs du passé par leur personnel, leurs leaders pour incarner véritablement l'espoir de changement et d'une liberté réelle à venir qui supprimerait la gabegie, la corruption ou même la tyrannie ; beaucoup d'éléments de la nouvelle classe politique ont à faire oublier que leur statut actuel a été construit dans l'UDPM, le gouvernement, l'UNTM ou l'Armée dominés par le Général Moussa Traoré (Bertrand 1992). C'est ainsi qu'un quart de l'Assemblée nationale sous Moussa Traoré se présentait pour les législatives sur les listes de sept nouveaux partis au moins. Et 50 pour cent des députés élus de l'ADEMA-PASJ (au pouvoir) sont issus des rangs de l'UDPM. Il résulte de cette situation une crise de légitimité en rapport avec les objectifs de la révolution. La crise de représentation est telle que des cinquante-huit partis, rares sont ceux qui disposent d'une implantation nationale. La plupart des partis ne bénéficie que d'un électorat localisé avec une base sociale très limitée et extrêmement diversifiée. Or un parti qui accueille et suscite tous les intérêts mène la politique et l'Etat à la ruine. On a déjà fait remarquer que la définition idéologique, voire programmatique n'est pas le fort des partis maliens, ils semblent plutôt être conçus pour drainer des voix, en dépit du fait qu'ils se sont presque tous dotés d'un discours progressiste alors même que bien des formations sont pour les grands intérêts. Cependant cette orientation théorique unanime vers la gauche et le centre gauche mais avec une pratique politique et sociale différente, conforte l'instabilité parce que fragilise les structures des partis. Le courant de gauche est resté attractif parce que la gauche a été le plus durement soumise à l'épreuve de la dictature, et elle en a tiré une légitimité historique. C'est cette quête de légitimité qui témoigne de l'engouement vers le centre-gauche, zone par

définition instable. Par ailleurs la gauche malienne, et c'est là sa faiblesse, porte en elle la société d'aujourd'hui face aux clivages politiques. Les couches sociales qu'elle représente sont nouvelles sur la scène politique et elles ne se sont pas encore consolidées ; aussi les partis sont à leur image. Ainsi, cette instabilité des partis et de leur base sociale n'est pas sans influence sur la consolidation des institutions démocratiques. En effet, la désintégration des structures des partis politiques entraîne la détérioration des structures démocratiques et à terme menace l'effondrement de la démocratie. Cela est d'autant plus vrai que la constitution malienne, explicitée par la charte des partis et le code électoral confère aux partis politiques un véritable monopole de la représentation politique. En pratique aussi les appareils politiques concentrent entre leurs mains la réalité du pouvoir dans le pays. Aussi la tourmente actuelle dans laquelle évoluent les partis représentés dans les institutions de la République annonce-t-elle la déstabilisation de ces institutions qu'ils contrôlent.

Sur un autre plan, la désaffection notée à l'égard des appareils politiques conduit à l'isolement du politique et à l'émergence des modes populaires d'action politique qui se caractérisent par des désaffections des cadres d'organisation de contrôle politique et à l'autonomisation déviante de la contestation du pouvoir. Ainsi les mouvements sociaux qui accompagnent les difficultés économiques prennent souvent un caractère corporatiste et violent, comme ce fut le cas en février et avril 1994, et ne trouvent pas d'instance politique pour les contrôler et les canaliser.

Les gouvernements eux-mêmes ne peuvent s'appuyer sur des forces collectives pour mener leurs politiques (comme en témoignent les gouvernements de Younoussi Touré et de Abdoulaye Sékou Sow). Aussi lorsqu'une crise survient, ils ne l'assument que d'une façon technique (ce que fait le gouvernement de Ibrahim Boubacar Keïta). Car ils ne peuvent compter sur personne pour y répondre de façon plus démocratique en accord avec les forces sociales comme en témoigne le conflit gouvernement / MPP-UDPM. Le parti gouvernemental avait dans un premier temps essayé de mobiliser les composantes du Mouvement démocratique contre la tenue d'un meeting, voire l'existence du MPR. Devant l'échec de cette tentative, le gouvernement a décidé d'empêcher la tenue d'un autre meeting du même parti le 18 novembre 1995 en y envoyant les forces de l'ordre. De même, lors des difficultés nées de la

gestion de la rébellion touareg, la coordination des sous-officiers et hommes de rang est allée en grève le 8 août 1994, les appareils politiques sont restés dans l'expectative sinon dans une position de soutien tacite préjudiciable aux institutions démocratiques.

Il devient évident que l'angle partisan est insuffisant pour saisir la question démocratique dans son étendue au Mali. Il devient de plus en plus évident que les véritables instances de la représentation ne sont pas dans les partis politiques qui s'avèrent incapables de représenter réellement la population, de canaliser les forces sociales, de les organiser, d'en gérer les conflits et de répondre à leurs demandes. Aussi les véritables instances de représentation semblent être dans les chambres de commerce ou d'industrie pour les possédants, les associations et autres syndicats pour les travailleurs.

### ***La société civile « capturée »***

Le potentiel démocratique est en train de se définir du côté de ces « petits collectifs politiques » dont les masses urbaines et rurales prennent l'initiative et gardent plus ou moins le contrôle. Aussi faut-il trouver la solution dans la recherche de l'adéquation entre cette réalité et le système de représentation politique. Dans une telle perspective, la construction de la démocratie ne peut être séparée de la mise en valeur des acteurs sociaux représentatifs. Et ils ne peuvent l'être sans un cadre institutionnel légitimant leur intervention. Au Mali la société civile reste à construire pour renforcer la démocratie. En effet, la mise en place d'une vie associative pluraliste et indépendante capable d'équilibrer la toute puissance de l'Etat est une perspective. Car les relations Etat/Société ont jusque-là fonctionné dans un rapport de dépendance matérielle de la société vis-à-vis de l'Etat. En dépit de l'indépendance politique et sociale relative que la société témoigne à l'égard de l'Etat, la dépendance matérielle, voire économique demeure. Or cette mainmise excessive de l'Etat sur l'économie réduit l'efficacité du système démocratique parce que limite les capacités de résistance de la société face à la tentation autoritaire du pouvoir d'Etat. Par ailleurs, sous bien des aspects, au Mali la société n'est pas quelque chose qui existe déjà en dehors de l'Etat. Celui-ci reste omniprésent au sein de la société civile parce que cette dernière n'est pas assez différenciée et diversifiée. Et l'Etat y renforce certains

intérêts et s'apaise d'autres (Mamdani 1992). Toutefois, il serait naïf de croire que la mise en valeur de la société conduirait à la consolidation de la démocratie, sans avoir au préalable renforcé les capacités d'action unitaire de l'Etat, par la modernisation de ses structures et une réorientation, voire un changement de ses fonctions. Ce qui lui permettra du point de vue de la société d'initier une véritable volonté de changement, d'approfondir l'action et l'autonomie des mouvements sociaux, et même de changer le système politique (Calderon 1990) par une implication de la société dans la représentation nationale. Et ainsi espérer trouver une réponse à la démobilisation électorale constatée en 1992 où en moyenne 70 pour cent des Maliens en âge de voter ne l'ont pas fait. On peut se demander s'il y a vraiment un matelas incompressible de 70 pour cent de la population adulte indifférente à la mobilisation politique. On remarque que, dès lors ce sont les partis qui présentent des candidats, ce sont les électeurs qui ne se définissent pas par rapport à un parti, qui sont les moins concernés par les élections. Le politologue colombien Fernando Cepeda dégage trois types d'électeurs d'un parti: celui des fidèles du parti ou vote d'affiliation; celui qui est libre d'attache partisane réalise son vote ou vote d'opinion; celui des électeurs qui cherchent un bénéfice direct, fruit du clientélisme ou vote d'échange. Le vote d'affiliation et le vote d'échange semblent avoir été les plus déterminants dans les premières élections au Mali. Ce qui s'est traduit par un abstentionnisme déroutant pour un peuple qui a payé au prix fort la démocratie. Une autre explication de la crise est que le processus politique et électoral épousent les formes sociales particulières au Mali. La « division-reconstitution » des grands ensembles est un trait caractéristique de la culture politique. Dans les grands ensembles maliens de l'époque historique, ce trait de culture a favorisé l'émergence des contrepouvoirs et l'institution d'un pouvoir décentralisé. Déjà en 1236 elle a été une des bases essentielles de l'Assemblée constituante de l'Empire du Mali. Au Mali presque chaque nom patronymique est associé à un haut fait dans l'histoire nationale ou est associé à l'exercice politique et cela indépendamment de l'ethnie considérée. D'ailleurs plusieurs ethnies partagent un même nom patronymique et ont noué des alliances à travers des siècles. Lorsque le jeu politique s'incruste dans ce sillon social, la campagne électorale consiste à avoir certaines personnes portes paroles de tels ou tels groupes. Ceux qui s'opposent à ces personnes sont considérés comme des ennemis. Dans ces conditions lorsque des familles

alliées depuis des siècles courent le risque d'entrer en compétition électorale, faute de compromis, elles opteront pour l'abstention. Et c'est un fait qu'au Mali, les partis ont perdu une grande partie de leur pouvoir de mobilisation. Aussi une redéfinition des instances de représentation classique s'impose-t-elle. Elle doit se traduire par l'augmentation de l'efficacité et l'impact des mouvements sociaux sur les instances de représentation par l'introduction dans le système institutionnel de représentation, de la dimension sociale. Ce qui suppose que les mouvements sociaux doivent s'orienter non vers le terrain exclusif de la « conquête de l'Etat » mais aussi vers celui du pouvoir social à conquérir. La prise en charge d'un tel projet démocratique alternatif nécessite la repolitisation démocratique des masses, fondée sur le renforcement de leur capacité d'auto-organisation, d'auto-développement et d'auto-défense (Amin 1989). La réalisation d'un tel objectif nécessite l'émergence d'un leadership national fondé sur une légitimité incontestable et qui soit capable, non seulement de sauvegarder l'unité de la mosaïque de personnalités et d'intérêts en jeu sur la scène politique, mais aussi d'amorcer la socialisation de la démocratie. Cette socialisation de la démocratie sera fonction du degré d'implication des différentes classes, catégories sociales, notamment la jeunesse urbaine et rurale dans le processus de démocratisation. Cette perspective n'est pas à la portée d'un leadership médiocre doté d'une culture politique alimentaire face à une population politiquement apathique, mal informée ou totalement démobilisée comme on le constate un peu partout en Afrique. Dans la présente phase, la culture politique doit être fondée sur le débat public et le consensus national et surtout une culture de consultation populaire. Le leadership des hommes et des femmes ayant acquis effectivement une popularité réelle dans un moment historique est une garantie de la matérialisation de cet objectif qui passe aussi par la redéfinition de nouvelles règles de la vie politique.

### **De la redéfinition de nouvelles règles de la vie politique**

Il apparaît que les faiblesses de la régulation politique sont dans une grande mesure imputables à l'attitude des partis dans le système politique. Il y a d'abord l'attitude du parti au pouvoir : l'ADEMA-PASJ qui aussitôt au pouvoir fait main basse sur les médias d'Etat, ce qui a constitué un handicap sérieux au développement de la diffusion des activités politiques

des partis de l'opposition. Le système s'installait ainsi progressivement dans une sorte de décalage entre les institutions, le discours politique et la pratique politique des dirigeants. La spécificité de ce modèle se trouve dans une contexture sociologique où l'alliance avec les forces occultes informelles est perçue comme un facteur plus sûr de stabilité sociale et politique que le rôle présumé de l'opposition politique. Ce faisant, le système devient non réceptif à la conception des « sanctions politiques » et cultive le sentiment de futilité de l'opposition. Dans un tel contexte de prégnance de la notion implicite de « démocratie forte » qui prend du relief dans la gestion des conflits sociaux sous le couvert du discours sur l'autorité de l'Etat. L'opposition n'en sort que de plus en plus marginalisée sinon banalisée. Face à une telle réalité, l'opposition elle-même a été dominée par deux attitudes à l'endroit du parti majoritaire: une attitude coopérative dite de concertation et une attitude alternative. On peut schématiquement retenir dans un premier temps que ces attitudes recoupent les frontières de démarcation opposition de droite, opposition de gauche, chacune ayant respectivement opté pour une attitude alternative et une attitude de concertation. Toutefois au fur et à mesure de l'évolution du système de la gestion politique, la frontière entre les deux attitudes et les deux camps politiques qui les défendent n'ont jamais été aussi systématiques. Si l'essentiel des partis issus du « Mouvement démocratique » avaient opté pour la concertation dans le cadre du Pacte Républicain ou en participant au gouvernement, nombre de ces partis sont revenus à une position d'opposition alternative. Cependant, le mouvement de pendule a souvent empêché la construction d'un cadre unitaire de l'opposition avec un programme alternatif. Aussi la façon dont les différentes composantes de l'opposition assument leurs positions dans le cadre de l'évolution politique n'est pas sans influence sur la stabilité politique du pays. Autant la politique d'opposition de contribution s'est montrée illusoire, autant l'opposition ouverte de confrontation a été incapable de faire son unité autour d'un projet alternatif. Cet état de fait en lui-même constitue une menace pour le système politique. Une opposition émiettée à l'extrême favorise l'activisme et l'infiltration de tous les mouvements sociaux de contestation. Alors qu'une opposition fortement structurée et largement implantée dans le corps social médiatise et assume la représentation politique des conflits sociaux.

### ***Renforcer les partis politiques***

On considère généralement que le multipartisme est une condition de base pour la construction de la démocratie. Mais on s'accorde aussi pour reconnaître qu'en absence d'une culture politique de participation et de responsabilité, le multipartisme ne garantit pas la démocratie. Car le droit de vote, le suffrage universel ne garantissent pas nécessairement l'accès aux décisions politiques (Buijtenhuijs sd). Aussi le nombre idéal de partis propices à la stabilité de la démocratie est-il devenu une des questions cruciales de la théorie de la démocratie.

Aussi malaisé qu'il soit de tirer une règle unique et générale concernant le nombre idéal de partis, on s'accorde volontiers sur la nécessité d'un système de partis largement représentatif dans lequel, les formations ont des liens étroits avec des groupes sociaux différents, en facilitant la participation des groupes potentiellement en rupture par rapport à la vie politique nationale (Diamond sd). Dans cette perspective, le nombre de partis doit dépendre dans une large mesure des structures sociales et du dispositif institutionnel qui s'y attache. Car le système de partis est un instrument institutionnel capital non seulement au regard de la représentation, mais aussi pour la gestion des conflits. D'où la nécessité d'adapter ce système aux conditions socioculturelles du pays.

En somme il apparaît que ce qui est essentiel pour la démocratie, ce n'est pas seulement le nombre des partis, mais leur solidité institutionnelle globale. Car il est établi que les succès obtenus par la démocratie repose sur l'existence des partis politiques forts. Il en découle que la désintégration des structures des partis entraîne la détérioration générale des structures démocratiques et menace à terme l'effondrement de la démocratie. D'où la consolidation de la démocratie repose en partie sur la consolidation d'un système de partis suffisamment stable et opératoire (Diamond *et al.* sd). Dans cette optique, la conférence nationale en refusant d'accorder des subventions même sous certaines conditions aux partis politiques a cultivé le paradoxe: d'une part elle offre aux partis le monopole de la représentation politique et d'autre part elle leur dénie les moyens d'une consolidation institutionnelle. Ce refus avait l'avantage de montrer le degré du discrédit qui a frappé les partis dès l'aube de leur reconnaissance. Nous avons constamment rappelé l'instabilité structurelle des partis maliens à laquelle d'ailleurs, il convient d'ajouter la mobilité

extrême de leurs élus d'un parti à l'autre. Ainsi tous les grands partis ont non seulement connu de scissions internes, mais également, ont dû se séparer d'un ou de plusieurs de leurs élus au profit d'une autre formation. Ainsi l'ADEMA au pouvoir a vu cinq de ses députés rallier le MI-RIA ; l'US-PDA cinq des siens aller au BDIA, le PDP un des siens recruté par l'ADEMA. On remarque que cette transhumance politique affecte surtout les partis nationaux contrairement aux partis régionaux où la famille reste soudée. Le PDP a demandé à la justice de déclarer la déchéance de son député démissionnaire Mamadou Yossi. En absence d'une décision de justice, il importe d'approfondir la réflexion sur cette question au regard du droit constitutionnel malien.

La constitution (article 28) , la charte des partis (articles 1,2,29 à 32) et le code électoral (article 56) combinés reconnaissent le phénomène partisan. La charte des partis donne des indications précises sur la nature de leurs activités et de leurs organisations. Il en résulte un statut légal dont la portée pratique est l'exclusivité de l'expression du suffrage reconnue par la constitution et le code électoral. Ainsi, contrairement à d'autres systèmes politiques où le parti politique reste une association privée non reconnue d'utilité publique, et où à l'absence d'un statut défini, la nature du parti reste ambiguë et sa reconnaissance constitutionnelle sans portée pratique. Au Mali, le constituant et le législateur ont entendu intégrer les partis dans la vie politique régie par le droit constitutionnel. Les partis ne sont pas seulement des organisations politiques et sociologiques, mais des organisations relevant du droit constitutionnel. Cette volonté des pouvoirs constituant et législatif ne peut rester sans portée dans les rapports entre le parti et son député. Dans le système malien, les partis grâce à leur rôle d'encadrement sont les intermédiaires permanents entre les électeurs et les élus, depuis la désignation des candidats jusqu'au contrôle des parlementaires. Cette fonction médiatrice pose le problème des rapports entre un parti et son député. En effet le système politique malien instaure une partitocratie où la constitution et les lois ont octroyé aux partis certains privilèges qui touchent notamment à l'éligibilité des candidats, la validité de la déclaration de candidature d'une liste conditionnée par l'investiture officiellement donnée par un parti politique légalement constitué. Autrement dit, l'investiture d'un parti est une condition de validité intrinsèque de la déclaration de candidature. Dans ces conditions, en droit parlementaire, lorsqu'un député est exclu d'un parti ou qu'il le

quitte de son plein gré, on ne peut ignorer que ce sont les relations entre un député et le parti politique qui sont en cause. Et la sanction de ces situations est liée au statut constitutionnel des partis politiques. Dans le cas du Mali, le respect de la volonté du constituant et du législateur à celui de la volonté populaire conduit selon les canons de la démocratie à prononcer la déchéance du député en cause. Les tribunaux maliens pourraient suivre en la matière le droit constitutionnel tchécoslovaque de 1923 où il fut jugé que le non-respect de la discipline du parti est une « raison basse et déshonorante pouvant justifier la déchéance du mandat » (Peska 1930). La même solution a été adoptée au Cambodge le 20 juin 1995.

La sanction de l'infidélité politique est une source de consolidation des institutions démocratiques naissantes. En effet le risque est grand de voir le parti au pouvoir procéder au débauchage à grande échelle. L'attrait que les prébendes du pouvoir pourraient présenter pour le député au lendemain d'une élection législative n'est pas une hypothèse d'école. De même, il faut prévenir les risques d'effritement de la majorité gouvernementale qui conduirait le pays dans une instabilité institutionnelle qui, doublée d'une instabilité politique chronique, mène le pays dans l'impasse. Aussi à défaut d'une décision juridictionnelle sur la question, le législateur doit-il intervenir sur le sujet pour expliciter qu'un élu peut perdre son mandat s'il a « cessé d'être membre d'un parti sur la liste duquel il a été élu ».

Autant il faut clarifier les rapports entre le député et son parti, autant dans la prospective d'une stabilité institutionnelle et démocratique, il faut renforcer la transparence électorale.

### ***Renforcer la transparence électorale***

A l'issue des élections générales de 1992, les Maliens ont refusé de s'affronter au-delà d'un seuil pourtant suffisamment dépassé à l'annonce des résultats dans certains pays du continent. Les raisons de cette situation sont à chercher dans le souvenir tout frais des circonstances dramatiques de la chute du régime de Moussa Traoré, d'une part qui n'a pas fait moins de cent morts, et au fait que le code électoral avait bénéficié d'une application dans la stricte neutralité du CTSP (Comité de transition pour le salut du peuple) pendant la transition. Aujourd'hui un pouvoir issu des urnes est en place et sera candidat à sa propre succession. Ce qui veut dire que le code électoral ne bénéficiera certainement plus des mêmes

circonstances favorables de neutralité quant à son application. Ce qui laisse présager un contentieux électoral lourd de conséquences si des mesures n'étaient envisagées pour garantir les conditions de transparence et donc d'acceptabilité des prochaines élections. Et pourtant à ce propos le pouvoir et son opposition ont joué pendant longtemps à distance de véritables numéros de funambules : l'un table sur une stratégie de gage et de scission organisée, l'autre préfère attendre venir. Si aujourd'hui un consensus de l'ensemble de la classe politique s'est dégagé, il reste que la composition, les compétences et les moyens éventuels mis à la disposition de la future commission indépendante continue d'alimenter le débat politique. Il est vrai qu'il n'existe aucun système électoral totalement démocratique. Mais il reste établi que les conditions de la mise en oeuvre d'un système lui témoigne une réserve de légitimité qui lui permet de résister aux conjonctures politiques. Pour ce faire, trois périodes doivent retenir l'attention dans la préparation et l'organisation des élections: préélectorale, électorale et post-électorale,<sup>1</sup> auxquelles il convient d'ajouter l'instance nationale chargée de l'organisation matérielle des élections. Pendant ces trois périodes, la préparation des élections, le déroulement du vote et le contrôle du scrutin restent des critères essentiels pour l'appréciation de la sincérité des élections. La préparation et l'organisation des élections pour être transparentes demandent l'institution d'une commission nationale indépendante qui devra être différente de celle prévue par l'article 53 du code électoral. L'indépendance d'une telle commission est fonction de sa composition et le mode de désignation de ses membres. L'importance d'un organisme national indépendant est qu'il doit vérifier la transparence et la sincérité du scrutin, de la phase préparatoire au déroulement du vote jusqu'à la proclamation des résultats. Ces domaines de compétence concernent l'éducation civique des électeurs, la confection des listes électorales, la distribution des cartes électorales, l'inscription des candidats et la distribution du matériel électoral. A cela il convient d'ajouter la perméabilité du contrôle des partis sur le scrutin, l'égalité des candidats pendant la campagne électorale.

En fait l'essentiel des manoeuvres électorales frauduleuses les plus préjudiciables interviennent bien avant le jour du scrutin. C'est pourquoi si

---

<sup>1</sup> *Bulletin du CODESRIA* No. 2, 1993, La commission de l'Institut électoral indépendant. Voir aussi la critique de Yusuf Bangura, p. 13-17.

l'on veut des élections libres et transparentes, il est indispensable de séparer le rôle du gouvernement de celui de la commission indépendante. Le même principe doit s'appliquer à l'observation étrangère qui ne se limite qu'à la seule période électorale proprement dite et de ce fait est devenue un véritable « piège à cons ». Car la phase préélectorale demande plus d'analyse et de réflexion que celle-ci ne lui donne. Le véritable test pour la démocratie malienne sera plus ce second scrutin que ne l'a été le premier. D'où la nécessité de favoriser les conditions de mobilisation politique et sociale que n'ont pu fournir les élections de 1992.

### ***Renforcer le contenu social de la démocratie***

Quelle démocratie pour quel développement ? Telle est la question au centre du débat sur la démocratisation en Afrique.

La question de la démocratie n'a pas fait suffisamment l'objet d'analyses approfondies pour déboucher sur des stratégies alternatives. Dans ce domaine aussi l'Afrique souffre des modes intellectuelles, du discours de l'idéologie dominante, très souvent étranger à ses besoins et aspirations. L'idéologie dominante articulée autour de l'acceptation de la crise et surtout son explication s'efforce d'imposer en direction de toutes les couches sociales, des sacrifices qui provoquent la remise en cause de la protection sociale et les droits acquis des travailleurs ; la précarité de l'emploi (El Malki sd) et les multiples formes d'exclusion. La pauvreté théorique qui en résulte est une illustration des impasses du développement démocratique sur le continent. Et pourtant, la question de l'implication de l'ensemble des citoyens dans le processus de développement doit conduire à donner un contenu alternatif à la démocratie dans les sociétés africaines en proposant d'être plus attentif aux forces qui font bouger ces sociétés afin de mieux faire progresser la théorie démocratique.

Curieusement face à cette perspective, le mouvement de démocratisation est idéologiquement accompagné par une légitimation de l'inégalité sociale et de l'anti-étatisme tous azimuts. La formulation idéologique la plus systématique et peut-être la plus décisive du maintien et de l'aggravation de ces inégalités, est fournie par la Banque mondiale qui intervient désormais dans les luttes qui se mènent en Afrique aussi

bien sur le plan des divisions idéologiques, que sur celui des intérêts matériels et des aspirations structurées autour de l'Etat.

En vérité les prétentions des institutions de Bretton Woods à promouvoir la démocratie sont sujettes à caution. Car il ne fait aucun doute que les politiques d'ajustements structurels sont la cause de l'érosion accélérée des capacités politiques de l'Etat en Afrique. La destruction du système légitimatoire de l'Etat s'accompagne de la délégitimation du nationalisme (qui est potentiellement la forme idéologique et sociale la plus dangereuse contre les PAS) et de celle des intérêts acquis où les officiels corrompus le plus souvent et la masse des salariés sont mis dans le même panier au nom de la lutte contre les situations de rentes (Banque mondiale 1989). L'inhibition de la réflexion alternative face à cette offensive a fait de notre époque un moment d'intense confusion pragmatique même dans les rangs de ceux qui combattent à la fois pour la démocratie et le progrès social. Cela met en relief un ensemble de questions relatives aux rapports démocratie/progrès social dans les conditions actuelles du Mali, un couple qui intervient pourtant très souvent dans le sigle des partis politiques. Si l'objectif stratégique de la révolution démocratique au Mali est d'aboutir à une démocratie de développement où les libertés politiques et les droits sociaux et économiques s'articulent harmonieusement (Koné 1995), il doit se traduire par la mise en place d'un pouvoir fondé sur une hégémonie sociale nationale et populaire qui combine des aspirations de nature capitaliste d'une part et socialiste (Amin 1989) d'autre part. Sur le plan politique, la réalisation de cet objectif implique un progrès réel et constant de la démocratisation tant dans la gestion du pouvoir politique que dans celle du pouvoir économique (le pouvoir de contrôler l'investissement et la production). Ce qui demande l'extension des droits humains et la responsabilisation démocratique de l'économie par l'encouragement de nouvelles formes de pouvoir social indépendant. Cela pourrait favoriser l'éclosion d'une nouvelle culture démocratique par la diffusion la plus large possible de l'information, du savoir-faire et des attitudes qui favorisent un fonctionnement efficace des institutions politiques. En somme, elle permet de renforcer les capacités démocratiques.

La démocratisation actuelle vit un dilemme : continuer à accepter la soumission aux exigences des PAS d'où l'impossibilité d'envisager des

réformes sociales importantes et progressistes et elle rentrera très vite en crise parce que se contenterait d'une liberté politique qui ne conduirait ni à moyen ni à long terme à la promotion des intérêts des groupes sociaux défavorisés. L'autre alternative est de bien saisir les moyens de la démocratie et promouvoir les réformes sociales essentielles ce qui entraînera à terme un conflit possible avec les intérêts de certains groupes dominants et que seul peut un glissement plus profond vers le projet national populaire. A ce niveau, pour éviter tout affrontement brutal, une formule intermédiaire est possible. C'est celle de la démocratisation à la latino-américaine combinée à la stratégie économique asiatique. Elle entraînerait un système politique et économique qui garantit la démocratisation la moins formelle possible (Bourenane 1990). Ce mouvement est encore possible, parce que le pouvoir né de la démocratisation n'a pas atteint le degré d'homogénéité susceptible de l'écarter. Mais il demeure vrai que la situation actuelle prive l'Etat de toute possibilité d'asseoir sa légitimité sur une base sociale convenable pour le développement social. Le désengagement de l'Etat s'est traduit par l'imputation de sa souveraineté économique et financière d'où la diminution des dépenses de légitimation traditionnelle du secteur social (éducation, santé, route, eau et électricité). Ce qui pèse non seulement sur l'avenir de l'Etat lui-même mais rend illusoire toute perspective démocratique réelle ainsi dépourvue de base matérielle. Aussi la démocratisation utilisée comme fondement principal du système légitimatoire des institutions de Bretton Woods, se heurte à la paralysie de l'Etat due à la « croissance excluante » actuelle.

Ainsi la paysannerie dans sa grande majorité, la classe ouvrière et les marginaux urbains ont peu à attendre et ils le montrent. Même la fraction nationaliste de la classe bourgeoise elle-même est privée de toute perspective d'un développement significatif. Les effets des exclusions traditionnelles des démocraties en Occident sont amplifiés en Afrique. L'exclusion politique dont la manifestation la plus visible est l'abstention électorale, la perte de la parole et de la représentation, demeure la réalité dominante dans la vie politique. La seule base sociale de la démocratisation pourrait paraître être constituée de la petite bourgeoisie dans la mesure où seulement de larges couches de celle-ci participent au pouvoir et émergent aux budgets. Pour cette dernière la « fin des idéologies » fait recette au sens propre du terme. Elle leur assure de confortables positions

morales pour initier dans les allées du pouvoir toutes sortes de pratiques déloyales au regard des intérêts des couches populaires. En fait une certaine couche de l'intelligentsia élève à la théorie leurs propres reniements.

Devant un tel tableau régressif, une nouvelle rationalité du processus démocratique s'impose. La tâche des forces de progrès, voire progressistes c'est-à-dire ouvertes sur l'histoire future des hommes, est aujourd'hui de corriger le schéma politique des mouvements d'indépendance. C'est-à-dire d'introduire et d'approfondir la dimension démocratique absente dans ceux-ci, non pour la substituer aux dimensions nationales et sociales mais pour les renforcer. Dans ces tendances dominantes, les mouvements radicaux d'indépendance dont l'US-RDA au Mali, se qualifiaient davantage par un contenu social et progressiste que par les préoccupations ou convictions démocratiques de leurs militants en dépit de la conscience très avancée de certains d'entre-eux. Aujourd'hui, en plus du respect des droits et de la légalité, l'expression libre de la diversité des opinions, l'institutionnalisation des procédures électorales et de la séparation des pouvoirs, l'organisation des contre-pouvoirs, il convient d'introduire des transformations sociales par le support de la participation populaire réelle. Telle est la perspective de construction d'une société démocratique et nationale.

Pour prendre racine dans cette optique, la démocratie doit s'inscrire dans une perspective de transformation sociale positive de justice sociale et de solidarité. L'intégration des femmes au développement démocratique est une des dimensions. Elle contribue nécessairement à l'élargissement de la base sociale du développement. C'est à cela qu'aspirent, même confusément, les classes populaires. La démocratie doit contribuer à faire avancer l'action sociale. Sans cette nouvelle perception, les mouvements sociaux actuels vont s'épuiser dans la crise. D'où la nécessité d'une repolitisation démocratique des masses (c'était un des objectifs de l'indépendance à conquérir). Cette repolitisation doit être fondée sur le renforcement de leur capacité d'auto-organisation, d'auto-développement et d'autodéfense. Elle impose aussi le débat sur le rôle de l'intelligentsia, qui malgré sa longue pénitence dans l'opposition, doit opérer une rupture dans la pensée pour être encore le catalyseur social capable d'élaborer un

projet alternatif concret et d'organiser les luttes pour sa mise en valeur (Amin 1989).

### Bibliographie

- Amin, Samir, 1989, « La question démocratique dans le tiers monde contemporain », *Afrique et Développement*, volume XIV No. 2, p. 5-23.
- Bertrand, M., 1992, Un an de transition politique de la révolte à la 3<sup>ème</sup> république Politique Africaine No. 47, octobre, p. 15.
- Bourenane, Naceur, 1990, « Pouvoir d'Etat et Société civile en Algérie », *Afrique et développement*, Vol. XV, No. 3/4, p. 105-122.
- Buijtenhuijs Rob Rijniere Elly, (s.d.), *Démocratisation en Afrique au Sud du Sahara 1989-1992*, Leiden, Centre d'études Africaine, p. 33-34.
- Calderon, Fernando, 1990, « Renforcer la société pour consolider la démocratie », *Afrique et Développement*, Vol. XV Nos. 3/4, p. 123-132.
- Diamond, Larry (s.d.) – Juan J. Linz Seymour Martin Lipset in « Les pays en Développement et l'expérience de la démocratie », *Nouveaux Horizons*, Introduction, p. 1-57 ; p. 38-41
- El Malki, Habib, s.d., « L'Afrique et le système international », *Afrique et Développement*, Vol. XV No. 3-4, p. 7-19.
- Koné, Souleymane T., 1993, « Mode de gouvernement militaire au Mali 1960-1991 » CODESRIA séminaire de Accra. Sur *Les Militaires et le Militarisme en Afrique*.
- Koné, Souleymane T., 1995, « Droits de l'homme, Démocratie et développement économique et social en Afrique : une conceptualisation », in *Forum du tiers monde*, janvier.
- Mamdani, M., 1992, *Democratic Theory and Democratic Struggles*, CODESRIA. Paper septième Assemblée générale « Processus démocratique en Afrique »: Problème et perspectives du 10-14 février.
- Peska, Z., 1930, « Après dix année, le développement de la constitution Tchécoslovaque 1920-1930 », *Revue de droit public*, p. 244-246.
- Rapport Banque mondiale, 1989, « L'Afrique Subsaharienne : de la crise à une croissance durable ».

## **Traditional Versus Modern Judicial Practices: A Comparative Analysis of Dispute Resolution Among the Yoruba of South-West Nigeria**

Olukayode O. Taiwo \*

---

**Résumé :** L'objectif de cet article est de voir dans quelle mesure les pratiques judiciaires des temps modernes peuvent résoudre les conflits dans la société. Nous essayerons de voir si les conflits occupent une place importante dans les attributions des tribunaux. Nous savons que moins de 10 pour cent des citoyens emmènent leurs différends devant la justice, surtout dans nos sociétés. Et un nombre encore plus réduit de personnes croient en la justice. Cela nous fait penser à une Résolution alternative des conflits (RAC). Nous avons mené une étude comparative critique entre la RAC chez les Yoruba au sud-ouest du Nigeria et le mode occidental contemporain de résolution des conflits. Nous avons remarqué que l'accent est plutôt mis sur la réconciliation chez les Yoruba, tandis que cela est à peine réalisable dans les pratiques judiciaires occidentales, étant donné qu'elles ne sont pas animées par un esprit de communauté, mais sont plutôt individualistes, et favorisent la punition. Nous avons conclu que les méthodes de la RAC, telles que pratiquées par les Africains doivent servir d'exemple au reste du monde, du moment qu'elles sont moins coûteuses, rapides, soucieuses de faire régner la paix, conscientes des réalités culturelles. Elles présentent aussi un caractère libre, démocratique, public qui préconise la justice sociale.

---

### **Introduction**

Some of the preliminary issues we intend to consider in this paper are the extent to which modern day judicial practices, as manifested in courts are well fitted for dispute resolution. The second is whether disputes are central to the work of courts. The nature of our response to these issues will justify the need or otherwise for an alternative dispute resolution method.

---

\* Department of Sociology, University of Lagos, Lagos, Nigeria.

Richard Lempert defines disputes as 'controversies involving two (or more) parties, each making a special kind of claim: a normative claim of entitlement' (Lempert 1981:708).

Another definition holds that a dispute is 'a social relationship created when someone (an individual, a group, or an organisation) has a grievance, makes a claim and has that claim rejected' (Kritzer 1981:510). The problem with seeing dispute processing as central to the work of courts is two fold. First, there are good grounds for saying that the adjudicative process of courts is extremely unsuitable for dispute resolution. Secondly, there seems to be considerable evidence that a great deal – probably the major part in terms of total number of cases – of work in courts is concerned with matters other than disputes in these senses. Each of these matters will be looked at in turn.

Shapiro's analysis of the 'social logic' of the trial suggests important reasons for denying that courts are well fitted for resolving disputes. (Shapiro 1981). For in so far as the work of courts is held to centre on adjudication and the role of the judge is seen as being to decide the 'rights and wrongs' as between two parties in dispute and to provide a dichotomous solution to their conflict in which one party is held to be right and the other wrong, courts and judges stand at the opposite end of the continuum of dispute settlement from mediation or negotiation through a go-between. They stand at that end of the continuum where consent of both parties to a solution put forward by the third party (judge) is least likely. Consequently, the processing of the dispute by the court is unlikely to result in a genuine resolution is likely to appear as an imposed two-against-one solution which may make continuing relations between the disputants difficult or impossible.

A court hearing may escalate a dispute by making it public and focusing attention on it in a way that can often be avoided by using the private and sometime less complex and protracted proceedings of arbitration. Further, judicial proceedings 'do not lend themselves well to the consideration of multifaceted disputes. The adversary proceeding oversimplifies many conflicts, and consequently, many disputes are brought to court as one stage in their ultimate resolution' (Jacob 1978:11). What have been called 'polycentric problems' (Polanyi 1951:170) are difficult to solve through adjudication since they involve complex

networks of relations, like a web in which if any one strand is pulled a complex pattern of adjustment runs through the whole (Jowell 1973:213; 1975:151-5). In addition, as Vilhelm Aubert has stressed, legal decisions by courts have a 'marked orientation toward the past' (Aubert 1969:287). They interpret and assess, in terms of legal doctrine, past actions and events, accrued entitlements, established obligations and claims. Yet dispute resolution may also require innovative planning and policy-making to govern future conduct and events.

The court's judgement on the law is perhaps best seen, then not primarily as the resolution of a conflict but as an assertion of normative order, a definition in terms of legal doctrine of the way a particular social situation or relationship is to be understood. The successful party in the case may be happy to see the situation in this way, at least in most respects. The loser (if he does not choose or does not have the opportunity to appeal to a higher court) must readjust his expectations and perceptions of the situation in accordance with the court's view of it.

The Yoruba society is patrilineal, and several nuclear families from each extended family. The compound is a collection of apartments which house different nuclear families. The head of the extended family, who lives within the confines of a compound, is referred to as the *Bale*, who is selected on the basis of seniority and of certain achievements. He is governed by a set of informal rules and obligations. Issues that cannot be resolved at the level of the family are brought to the attention of the *Baalè* who, in turn, effects settlement of the issue of conflict. There are laid-down principles which govern the behaviours of members of the extended family and of outsiders (Buendia 1989:144).

The point to be noted, as Fadipe (1970) observes, is that the Yoruba have a well-developed system of conflict-resolution mechanisms as well as principles that govern the administration of justice, he points out that, except for cases of murder, incest, and the violation of the secrets of secret societies, other matters were within the *bale's* competent jurisdiction.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Fadipe (1970) identified three levels of administration of justice: the *bale's* court, the tribunal of the ward chief, and the central tribunal.

Another element of Yoruba society that deserves mention is the use of religion and rituals for the purposes of social control and sanctions. There are various Yoruba gods, each of which is referred to as *orisha*. These *orishas* are of different varieties, and they serve different religions and occupational functions. So highly esteemed are the various *orishas* that once an individual has agreed to swear by one, he or she would be expected to say nothing but the truth. If a crime is committed within the community, a particular *orisha* may be asked to search for and punish the culprit who, invariably, will show up later to admit the alleged offence.

It would appear that some aspects of this belief system have been eroded by the influence of modernisation. Nonetheless, it can be said that the *orisha* cult still exerts considerable influence on both the 'traditional' and 'modern' Yoruba, in this sense synonym bonds are engendered.

Be that as it may, the rest of this paper shall be discussed under the following major heads.

In the first section, we shall attempt conceptualising 'Traditional' and 'Modern' societies with emphasis on the nature of Dispute settlement procedures in these societies. Second, we also want to identify the various methods of Alternative Dispute Resolution (ADR). We also intend in the third part, to discuss comparative differences in Dispute Settlement among the Yoruba of South-West Nigeria and the contemporary Western approach. The concluding section will attempt making suggestions towards streamlining the present court system with the principles of ADR.

### **The Concepts of 'Traditional' and 'Modern'**

The traditional society applies best to small, isolated non-literate, and homogenous groups. In such a society people feel they belong together because they are of the same kind. Broadly speaking, they are kin, and cannot freely renounce their membership, for it involves great emotional meaning for the group as well as for the individual. According to Broom and Selznick, people 'are born into it or grow into it in the way the bonds of friendship grow' (Broom and Selznick 1968). In this type of society, people remain essentially united in spite of all separating factors. This implies that it is an association in which natural will predominates.

In contrast, the modern society is large, non-isolated, literate and heterogeneous. It is a society in which the major social bonds are voluntary and based upon the rational pursuit of self-interest. People enter relations with one another not because they 'must' or because it is 'natural', but as a practical way of achieving an objective. The typical relation is the contract, and the typical group is the voluntary special-purpose association.

According to an anthropologist Laura Nader (1964), we can categorise all dispute settlement systems into two: a 'give-a-little, get-a-little' and 'winner-takes-all'. The former is common in relatively unstratified simple traditional societies, while the latter is usually associated with complex/modern and stratified societies as we have in our cities today.

Disputes arise because one party does not act as the other wants or expects him to do. Norms express role expectations. Disputes necessarily take the form of a claimed breach of the norm. Once it has been established that a person's or group's rights have been infringed upon and responsibility for the deed has been determined – through whatever procedures for inquiry and adjudication – the final step in the judicial process is to redress the breach. As with all of the other elements of law, modes of redress, of 'righting a wrong', vary from society as well as within a single society. These two systems co-exist in Nigeria.

At the grass-root level located more in the rural areas, the dispute-settling process entails a bargaining relationship. The bargain aims not to determine that one side or the other breached the norm at issue, but to find a solution that will leave neither party so strongly aggrieved as to prevent future amicable relationship. Thus, in our rural areas, the 'give-a-little, get-a-little' system becomes the appropriate principle of decision-making in cases where the dispute on its resolution, anticipated a continued relationship. (Uweru 1990:135). Steward Macaulay demonstrated that businessmen do not bring law suits against customers whose trade they want to keep after settling the particular dispute (Macaulay 1963). Married couples who want to preserve their marriage do not take their disputes to courts; they take them to marriage counsellors or family heads who usually help them to reach a compromise. Because they must continue their relationship after a dispute, trade unions and employers favour

arbitration. This behaviour pattern towards disputes seems to be a universal yearning of human society: how to repair broken relationship.

In the 'winner-takes-all' system on the other hand, a third party, usually the judge controls dispute-settlement even when no one wants to continue the relationship. When a person gets involved in a motor vehicle accident, usually he had no prior relationship with the other party and anticipates the dispute on a 'winner-takes-all' basis. Likewise in criminal matters, either the accused is guilty or not guilty. In this kind of system, bargaining may take place, and often compromise controls the actual disposition. Bargaining over a 'negligence claim' only aims at saving the parties the time and expense of an actual trial. They bargain not in an effort to make possible a future relationship, but in light of their estimates of the probabilities of a favourable outcome of the potential 'winner-takes-all' litigation. Guilty plea bargaining in criminal cases likewise, arises from the convenience of avoiding a 'winner-takes-all' result of the potential trial.

### **Some Methods of Alternative Dispute Resolution (ADR)**

#### ***Negotiation***

The first one is negotiation. Negotiation is the process whereby the parties attempt to resolve the dispute between themselves without the intervention of a third party. Quite often the parties' lawyers negotiate for them. We all negotiate everyday either in our legal practices or in our personal relationships. In the legal system, lawyers negotiate for their party's interest and many cases are settled through negotiation, either between the parties or between their lawyers.

#### ***Mediation***

The next type of ADR is mediation. Mediation is an alternative to litigation, whereby the parties to a dispute work to resolve their differences with the assistance of a trained third party facilitator, the mediator. The mediator cannot force a settlement or dictate the result. Rather, the mediator controls the process, but the parties control the result. The parties are active participants in the process and any settlement is the result of a mutual agreement.

The thing about mediation that is of essence is that it is assisted negotiation. The mediator is trained to help people solve their own disputes. It makes ultimate sense that grown-ups should be able to sit down and solve their disputes rather than turn them over to a disinterested third party and have that judge or that jury decide how the dispute is to be resolved. Since the final agreement is one of the parties' own making, they are happier with it. They can live with it because it is theirs. They own it (Davis 1994).

### ***Mini-Trial***

A mini-trial is another type of ADR. The American Bar Association Standing Committee on Dispute Resolution defines a mini-trial as a flexible, private, consensual proceeding where counsel for parties to a dispute present their case in the presence of representatives of the parties who have authority to settle, and usually, but not always a neutral third party. Usually, the desired result of this type of trial is a voluntary out-of-court settlement of the dispute'. A voluntary out of court settlement is the ultimate result of every form of Alternative Dispute Resolution. What distinguishes the mini-trial from other types of ADR is that it is an actual trial, although it does not happen in the court and there is no real judge present. Instead, it is a kind of mock trial in which the parties, in an abbreviated fashion, present their best case.

### ***Summary Jury Trial***

The next type of ADR is the summary jury which is similar to a mini-trial, but occurs on a more everyday basis in contemporary Western societies. The summary jury trial actually takes place in the court-room and uses an advisory jury drawn from a regular jury panel list of registered voters. An abbreviated jury trial is conducted in front of these real jurors. The court conducts a brief *voir dire*. Each attorney presents his case within well-defined time limits, the court briefly charges the jury and finally the jury deliberates and returns an advisory and therefore nonbinding verdict. This is a true dress rehearsal of a real trial but it happens within very well defined time limits. Summary jury trials make people get to the meat of the matter right away. The goal is to give the litigants an idea of what

would happen if they went to a real jury trial because they are real jurors there who issue a verdict at the end.

### ***Arbitration***

The final type of ADR we are discussing here and one that is in very widespread use, is arbitration. Arbitration is a process whereby a trained neutral third party hears the evidence and makes a decision which is binding on the parties. The arbitrator acts as a judge and becomes the trial of fact. In more complicated cases, there may be a panel of three arbitrators. The control is not within the party's hands, which is what the other forms of ADR, have in common. But the reason arbitration is included in Alternative Dispute Resolution is that it makes the process much simpler, less expensive and efficient. A case can be arbitrated much more quickly than it can be litigated. Many contracts, especially in the construction industry, have arbitration clauses which provide that the case automatically goes to arbitration before it could ever go to litigation.

### **Differences in Dispute Settlements Between the Yoruba of South-West Nigeria and the Western Approach**

By and large, the traditions of virtually all the Nigerian communities have remained essentially communal, in contradistinction to the Western tradition of individualism. The resultant political consequence of the latter is a form of democracy which extols individual rights and results ultimately in government and opposition. The former, on the other hand, results in communal democracy, within which each person exercises his individual rights in the context of communal corporate rights, giving rise to government by consensus, which itself ultimately consists of government by all, operating through negotiations and compromises, in order to accommodate the view of all, but never by voting (Adeyemi 1991:212).

In matters pertaining to dispute resolution, the Western individualistic culture has resulted in strict enforcement of individual rights and duties, whilst the Nigerian (and indeed the African) culture recognises individual rights and obligations, within the context of communal rights and obligations. The ultimate of Western legal culture, in this regard, culminates in the Rule of Law which subsumes, within its concept,

propriety of behaviour by government and the people, respect for constituted and human dignity, and an enlightened sense of social obligation by both the government and the people. In the Nigerian and other African legal traditions, the same ideas are subsumed under the concept of Maintenance of the Social Equilibrium.<sup>2</sup>

Fadipe wrote that long before the establishment of British rule in Yorubaland (South-West of Nigeria), the people had reached the stage where redress for injuries suffered directly or indirectly was taken out of the hands of the individual and his or her kindred. In other words, the stage of public as opposed to private justice had already been reached (1970:223).

What is central to the process of adjudication is peace-making between the parties at conflict. In peace-making justice, the aim is to intervene and arbitrate in quarrels and misunderstanding which impair kinship or social solidarity or are likely to deteriorate into an actual breach of the peace. In this form of justice more than in others, while the apportionment of praise and blame is the desideratum, it sometimes requires to be tempered by the necessity to conciliate according to the prejudices and customs current in Yoruba society. Thus, conceptions of seniority or of the superiority of husband to wife, or even of man to woman, are often taken into account in adjudicating in disputes of this class. As to the nature of such disputes, they generally involve breaches of codes of manners, behaviour and usages such as cannot be taken direct cognisance of by the authorities unless the parties concerned are themselves members of the administration, or unless curses are invoked and the matter cannot be settled informally.

Opinions of authors vary as to whether a clear distinction exist between civil and criminal matters, as obtained in countries of the West. Olusanya (1989:9) believes that there is no distinction between civil and criminal law as there is in complex societies. Fadipe (1970:227) was of the view that 'the classes of cases which came up for court decision were not only divided into these categories (civil and criminal) but their descriptions

---

<sup>2</sup> See the summarisation of these concepts in T.O. Elias, 'Traditional Forms of Public Participation in Social Defence', in *International Review of Criminal Policy*, Number 27 (1969), United Nations, pp. 18-24.

were also substantially similar to those of the Western countries'. Ajisafe (n.d.:28-31) was of the view that the Yoruba have their criminal law. He said that the crimes of witchcraft, sorcery and poisoning are punishable by death. A number of other crimes were listed. There are all sorts of punishment for crimes which apart from death includes flogging, whipping, beating, tying, chaining, lacerating and fines. Fadipe recognises the following as falling under criminal actions: witchcraft, incest, divulging secrets of certain religious and political organisations, pronouncing a curse, manslaughter, malicious wounding, arson, theft, burglary, poisoning (1970:228).

The cases which fall under civil matters as Fadipe pointed out are the following: actions for recovery of debt, for seduction, breach of contract, compensation for unintentional injuries to person and property; misappropriation and divorce (1970:227). In civil matters, an aggrieved person is expected to lay a complaint before the relevant judge or authority which could be *the Baalé* (household head) or *Baalè* (head of a dependent territory),<sup>3</sup> or *Oloye* (a ward chief) or the king himself. After the complaint is laid, the defendant is summoned and asked to state his or her own side to the complaint. If the litigation is of a nature that cannot be resolved without inviting witnesses, they may be summoned at an appointed time. Other judges may also be invited to attend. The appointed time may be after a day's job – indeed any time which is convenient. Usually, someone who has personal interest or is in any way directly connected with the matter in hand is rarely allowed to preside over such matters. It is also part of the Yoruba legal system that the other party must be heard and indeed a judge who goes ahead to give his verdict without having heard the litigants is regarded as wicked. Before commencing a trial, the parties may be asked to swear in the name of the ancestors (Olurode & Olusanya 1994:145-146).

---

<sup>3</sup> *Baalé* (Household head) and *Baalè* (head of dependent territory). The same spelling, but pronunciation is different. Note the signs on both of them.

### **The Judicial Hierarchy and Their Spheres of Competence**

The administration of justice started from within the compound among the Yoruba. The more comprehensive court above that of individual compound was that of the chief of the ward, while the central court had jurisdiction over the whole town. The spheres of competence of these various courts are hereby discussed.

#### ***The Baale's Court***

The *baale's* court of the compound was concerned with disputes between members of the compound. It also dealt with cases of theft committed by members of the compound. As already pointed out, cases between members of two different compounds in the same ward could be settled by agreement jointly fostered by the two *baales* concerned. The case was heard in the compound of the senior *baale*. But if the two *baales* were not on good terms with each other or if the decision of a *baale* in a case of undivided jurisdiction was disputed by one of the parties concerned, the case was carried to the higher court, namely the court of the ward chief.

The settlement of quarrels and disputes between women of the compound was often left in the hands of the *baale's* eldest wife (Fadipe, 1970:228). No fees were chargeable at these *baales'* courts. The courts were not an imposition from without but a necessary outcome of the duty and interest of the *baale* to keep his people together in a harmonious relationship.

#### ***The Tribunal of the Ward Chief***

The class of cases dealt with here was not much wider than that dealt with the *baale's* tribunal. The difference lies in the greater and more comprehensive field of jurisdiction of the tribunal of the ward chief. Any decision of the *baale's* tribunal which was disputed by the parties was also referred to the ward chief's tribunal. Although the ward chief was not entitled to try criminal cases on his own responsibility, any such offence occurring within his jurisdiction had to be brought to his notice and be referred to the central tribunal after a preliminary hearing.

### ***The Central Tribunal***

The personnel of this court were usually the same as that of the council of state. The court was in fact the council of state sitting in its judicial capacity. The council, on its meeting day was successively an executive council, a legislative council, and a judicial council. This tribunal was both a court of first instance as well as the last court of appeal<sup>4</sup>. Civil cases in which the parties concerned belonged to different wards and in which the chiefs of these wards were not on sufficiently friendly terms to arrange a settlement at a joint hearing, were brought to this court. So also were cases in which judgement handed down by these courts. The actual decision of the traditional peace-maker is to be found well embedded in an articulate restatement of the salient facts, copious references, customary norms and admonitions made light by an indulgent acknowledgement of the human imperfections that might have led the guilty to error. The guilty is urged to be apologetic, the innocent, to be understanding.

The apparent aim of this doublespeak is the reconciliation of the parties. It is in recognition of the fact that a bare resolution of the dispute and apportionment of guilt may, in turn, breed bad blood between the parties. Hence, even the imposition of an obligation to pay damages to the innocent is not done in accordance with some predetermined scale. The capacity of the guilty to pay is taken into consideration and, in spite of that, it is not unusual for the innocent to waive the payment in a spontaneous show of goodwill.

Where the parties are satisfied by the decision, a formal apology by the guilty forms part of the proceedings. The innocent also declares before the audience that he does not bear a grudge. It is not unusual then for both parties to swear a reciprocal oath to bury the hatchet. If however, either or both parties are dissatisfied with the decisions, they take the matter to a higher person or group in the social hierarchy.

---

<sup>4</sup> In Ife there were two central tribunals, namely: The *Feku* court and the *Gerui* court. It was the *Geru* court that correspond to the council of state and was the highest tribunal as well as the last court of appeal (Fadipe 1970:229).

### **The Western Approach to Dispute Resolution**

Generally, this approach is characterised by the following:

- (a) Confidentiality
- (b) Exclusive to disputants
- (c) No power to sanction agreement
- (d) Consensual (inter-disputants)
- (e) Addresses emotions
- (f) Non-spiritual elements (oaths)
- (g) Gender free
- (h) Flexible
- (I) Professional mediators
- (j) Win-win outcome
- (k) Remunerates mediators
- (l) Training required (formal)
- (m) Signed agreements etc.

Time and space limitations will not allow to go into details about all these characteristics here. However, in the course of the discussions that follow, we shall touch on most of them.

Western culture has not resulted in a homogenous approach to its legal procedural approach. In fact, it accommodates a dichotomy, namely: the Accusational procedural of the common law jurisdictions, and the Inquisitorial Procedure of the Civil Law jurisdictions. On the other hand, the Nigerian/African legal traditions have favoured the Inquisitorial Approach to its/their legal procedure (Adeyemi 1991:212).

Among the Yoruba, the parties to the proceedings are the victim/complainant and the accused person and the court is specifically enjoined to consider the interests of the victim, the accused person, and the society. Hence, the significance of the concept of the 'maintenance of

social equilibrium' (Elias 1956, 1963), earlier on discussed but which has sometimes not been properly understood in anthropological literature (Driberg 1928, 1934). Yet, our Western-oriented formal criminal justice system of today emphasises the state and the offender as the parties to the criminal proceedings, whilst the victim is assigned the mere role of a Prosecution Witness (Adeyemi 1990). To the average Yoruba and indeed the Nigerian victim, the situation will seem to place the offender on a higher pedestal in the criminal proceeding than himself (i.e. the victim). Adeyemi noted that this fact can be justified on the basis that the accused person requires such a position to enable him defend his rights which have become jeopardised by his criminal trial (1991:213).

Another critical issue is the position of individuals in the judicial system. To a large extent, the principle that no person is above the law operated in the traditional societies as in the contemporary societies, although in some cases, in both societies, the reality may be different; some people may seem to be above the law by virtue of their positions (Soyombo 1994:134).

Soyombo further stated that in the traditional societies, as in the modern legal system, in principle, an accused was deemed innocent until proved guilty. Thus, in the traditional societies, an accused person is usually subjected to the 'due' process of law, although the type of evidence required for the proof of guilt may differ. For instance, while importance is placed on the oracle, juju and divination in the traditional society, the modern legal system does not have a place for these and is likely to discountenance any submission that is based on them. This is understandable from the modern point of view, as they are not scientifically verifiable. This raises questions about the relevance of modern legal systems to the customs of the people. Many people still have strong beliefs in the supernatural and as W.I. Thomas noted, if people believe situations to be real, they are real in their consequences (1994:135).

Moreover, the amount of evidence that may be considered sufficient in the traditional system may be considered insufficient in the modern legal system. The traditional system would accept anything that may throw light on the issue at hand, including hearsay evidence (Emiko 1986:318).

Presently in the Nigerian society, the two judicial systems can be said to run *pari pasu*. But it is significant to note that the traditional approaches are still very much patronised, and they are in no way limited to the rural areas. Some reasons can be adduced for this.

First, administration of justice under the traditional method is quicker and cheaper than in the modern legal system where cases can take a very long time to settle. The cost of hiring a legal practitioner could also be very expensive for some people. Thus, the traditional methods are easier for many people to use. Another advantage of traditional system is the emphasis on restitution and reconciliation. Efforts are made to reach an agreement that is acceptable to both the complainant and the accused. As Olusanya noted, the modern court may fine or imprison a thief without the complainant getting back the stolen items. This may explain the reluctance of some members in contemporary society to go to court (1989:31).

Another factor is the reservations which some members of the society have about the Western-type judicial system. This factor has led to the belief that 'legal justice' may be different from 'social justice'. Under the modern legal system, a thief may be discharged and acquitted on technical grounds, even if he was caught in the act. While this may seem reasonable from the legal point of view, it may be difficult for the victim to accept the reason for this. For these reasons, some people will not bother to go to the modern court, believing that they may not get 'justice'. In these days of 'plea bargaining', justice can be negotiated, it is the poor that is always at the receiving end.

Reports abound on the consequences of the estrangement of the masses from the modern legal system in Nigeria. One consequence is the practice (which is becoming disturbingly frequent) of using hired assassins to eliminate, for example, fraudulent business associates who might otherwise secure legal acquittal (Olusanya 1989:31).

### **Conclusion**

Attempts have been made in this paper to consider the usefulness of courts in dispute resolution. We discover that the imposition of the court system to resolve disputes in African societies has created apathy and removed the pleasantness usually associated with dispute settlement in these societies.

Among the Yoruba, for instance, certain factors are responsible for these pleasantries in dispute settlement, although they are now being considered as a thing of the past.

First, customary law is a part of popular culture well-known by virtually all members of the society. The law derives its validity not from the will of a sovereign or supreme legislature, but from its acceptance by the people. Observance is therefore spontaneous.

Second, contacts between different groups is fairly minimal. Each local community is a component unit of which virtually all the members knew themselves.

Third, the traditional societies which we now refer to, were characterised by certain values: obedience to customs and the spirit of the departed ancestors; respect for age and experience; a sense of comradeship among members of the same community and fear of supernatural powers. As we depart from these values, we lose the feel of the old ways, for better or for worse (Ipaye 1994).

What we can gather from the above analysis is that given the social realities of modern societies, it may be difficult, if not impossible to practice the traditional African ADR. One reason for this is that it may be difficult to practice it in multi-cultural settings. Also when we talk about full participation of members of the public without any form of discrimination, we find that women are often excluded from the process. Be that as it may, in order to reduce the alienative effect of modern day judicial practices on the Yoruba of South-West Nigeria, we advocate that more of these procedures should address the cultural reality of the people.

## References

- Adeyemi, A. A., 1990, 'Towards Victims' Remedies in Criminal Justice Administration in Nigeria, Adetiba, S. (ed.), *Compensation and Remedies for Victims of Crime, Federal Ministry of Justice Law Review Series*, Vol. 5.
- Adeyemi, A. A., 1991, 'The place of Customary Law in Criminal Justice Administration in Nigeria', in Osinbajo, Y and Kalu, A. (eds.) *Towards a Restatement of Nigerian Customary Laws*, Federal Ministry of Justice Publication.
- Ajisafe, E. A. (n.d): *The Law and Customs of the Yoruba People*, Abeokuta: M.A. Ola Fola Bookshops.
- Aubert, V., 1969, 'Law as a Way of Resolving Conflicts: The Case of a Small Industrialised Society', in L. Nader (ed.) *Law in Culture and Society*, pp. 282-303: Chicago, Aldine.
- Broom, L. and Selznick, P., 1968, *Sociology*. New York, Harper and Row.
- Buendia, H. G., 1989, *Urban Crime : Global Trends and Policies*. The United Nations University.
- Davis, L. P., 1994, 'Alternative Dispute Resolution', in Obilade, A & Braxton, G. (eds.) *Dile Process of Law*, Southern University Law Center, Louisiana and Faculty of Law, University of Lagos Publications.
- Driberg, 1928, 'Primitive Law in East Africa', *Africa*, Vol. 1, 63.
- Driberg, 1934, 'African Conception of law', *Journal of Comparative Legislation and International Law*.
- Elias, T. O., n.d., 'Traditional Form of Public Participation in Social Defence', *Ibid.*, p. 19, Second Column.
- Elias, T. O., 1956, *Nature of African Customary Law*, pp. 111, 120, 215, 268 and 269.
- Elias, T. O., 1963, *Government and Politics in Africa*, pp. 212-218.
- Emiko, A. A., 1986, 'The Judicial System', In Falola, T. and Adediran, A. (eds.) *A New History of Nigeria for Colleges*, Book One, Lagos, John West Publications.
- Fadipe, N. A., 1970, *The Sociology of the Yoruba*. Ibadan, Ibadan University Press.
- Ipaye, A. R., 1994, 'Dispute Settlement in Traditional African Societies', in Obilade, A. & Braxton, G. (eds.) *Op.cit.*
- Jacob, H., 1969, *Debtors in Court: The Consumption of Government Services*, Chicago, Rand McNally.
- Jowell, J. L., 1973, 'The Legal Control of Administrative Discretion', *Public Law*, 178-220.
- Jowell, J. L., 1975, *Law and Bureaucracy: Administrative Discretion and the Limits of Legal Action*, Port Washington, N.Y. Dunellen.
- Kritzer, H. M., 1981, 'Studying Disputes: Learning from the C.L.R.P. Experience', *Law and Soc. Review*, No. 15, 503-524.
- Lempert, R. O., 1978, 'More Tales of Two Courts: Exploring Changes in the Dispute Settlement Function of Trial Courts', *13 Law & Soc. Review*, 91-138.
- Macaulay, S., 1963, 'Non-Contractual Relations in Business Preliminary Study', *American Sociological Review*, 88, p. 61.
- Nader, L., 1964, *Style of Court Procedure : To Make the Balance*.

- Olusanya, P. O., 1989, *Some Traditional Methods of Theft Defection Among the Yoruba - A Sociological Analysis*. Lagos, Kristal Publications Ltd.
- Olurode, Lai & Olusanya, P. O., 1994, *Nigerian Heritage - The Yoruba Example*, Lagos, Rebonik Publications.
- Polanyi, M., 1951, *The Logical of Liberty : Reflections and Rejoinders*, London, Routledge and Kegan Paul.
- Shapiro, H. M., 1981, 'Studying Disputes: Learning from the CLRP Experience', *Law and Soc. Review*, No. 15, 503-524.
- Soyombo, O., 1994, 'Traditional Approaches to Curbing Deviant Behaviour in Nigeria', in Obilade, A. & Braxton, G. (eds.) *op.cit*,
- Uweri, B., 1990, 'Case for Victims of Crime Support Scheme', in Adetiba, S. (ed.) *Compensation and Remedies for Victims of Crime in Nigeria*. Federal Ministry of Justice Law Review Series.

## «Ni meeting, ni défilé» Le syndicalisme de participation en Côte d'Ivoire a-t-il vécu ?

Ismaïla Touré \*

---

**Abstract :** Following the socio-economic crises, protests and strikes which affected Côte d'Ivoire in 1990, participative trade-unionism was blamed for fomenting social unrest. The state embarked on series of measures, culminating in the banning of the May day march. In this article, the author castigates the 'single party' regime, the PDCI-RDA, as the absolute master in a so-called multi-party democracy, comparing it to communism in its practice, in an economic context paradoxically dominated by capitalism. Although the founding elements of trade unionism have given way to other realities, the author arrives at the conclusion that participative trade-unionism still exists in Côte d'Ivoire, but to improve its efficiency, such a trade unionism must also be an integrative one.

---

### Introduction

«La fête du travail draine beaucoup de personnes, si bien que, compte tenu de la situation socio-économique tendue de ces derniers mois, nous avons décidé que le 1er mai 1990 se déroule sans meeting et sans défilé» (Niamkey 1990). Décision de sagesse ? ou aveu d'impuissance d'un Secrétaire général qui n'est plus à même de canaliser sa base ? Le résultat est, semble-t-il, le même : l'UGTCI ne contrôle plus le monde du travail ; et les propos du Secrétaire général apparaissent comme sonnant le glas d'une certaine «vision» du syndicalisme qui va vers une déliquescence inéluctable, et dont l'ensevelissement se fait sans «fleurs ni couronnes». La déchirure entre le sommet et la base de l'UGTCI est loin d'être superficielle, et si les premiers mots du Secrétaire général de la centrale syndicale en ce 1er mai 1990 ne relèvent pas d'une véritable oraison funèbre, ils n'en sont pas moins un signe prémonitoire : «depuis 1949, la

---

\* Chargé de Recherche IES, Université d'Abidjan-Cocody.

fête du 1er mai donne lieu en Côte d'Ivoire à un défilé, à la présentation d'un cahier de revendications ... Les premiers mai des cinq dernières années ont été des plus grandioses avec les défilés les plus colorés, les plus animés, les plus longs et à grande participation populaire. Tenant compte, cette année, de la morosité de l'environnement économique, social et politique due aux conséquences de l'agitation scolaire et des mesures de réduction de salaires préconisées par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, contrairement à la tradition, le 1er mai 1990 sera sans meeting ni défilé, pour ainsi éviter tout débordement imprévisible et acte de violence» (Niamkey 1990). En ouvrant la traditionnelle rencontre des responsables de l'UGTCI avec le chef de l'Etat et les dignitaires du PDCI-RDA par ces propos, Adiko Niamkey fait preuve d'un bel euphémisme pour décrypter une situation socio-économique et politique des plus sérieuses, voire explosives ! Les traditionnels meetings, hymnes à la gloire du PDCI, lieux d'expression de la «gratitude infinie» des travailleurs au chef de l'Etat pour ses «nombreux bienfaits» à l'endroit des «masses laborieuses», les défilés longs, colorés, animés et «à grande participation populaire», et qui ne sont que des marches de soutien à la politique toujours «bienveillante» du Président de la République pour les travailleurs, et des «marques d'indéfectible attachement» à sa personne, font partie des actes essentiels du syndicalisme de participation prôné et pratiqué par l'UGTCI. D'où vient que ces actes n'aient pas pu être posés en cette année 1990 ? Qu'est-ce qui a bien pu enrayer la mécanique des cérémonies du 1er mai 1990 que d'aucuns présentent comme le centenaire de la fête du travail tout en reconnaissant que les faits ayant généré le phénomène remontent au 1er mai 1886 ? Pourquoi le rituel ne pouvait-il pas être respecté dans son intégralité ? Pourquoi, alors que pendant 5 ans, au plus fort de la crise socioéconomique, les meetings et les défilés qui ont connu «une grande participation populaire», ont-ils été purement et simplement supprimés «pour éviter tout débordement imprévisible et les actes de violence» ? Qu'est-ce qui a conduit l'UGTCI à redouter que la participation populaire, signe de bonne santé, dégénère en «débordement imprévisible» ? Quels types de débordement pouvait-on craindre ? La base de l'UGTCI d'ordinaire si disciplinée, selon les discours officiels, à l'image de l'obséquiosité réelle de leurs leaders avec les dignitaires du parti, aurait-elle pu subitement se muer en une horde sauvage au point de susciter des craintes obsessionnelles chez les leaders ? Sur quoi reposait

alors l'apparente docilité du monde du travail ? Pourquoi cette soumission des travailleurs décriée à mots feutrés par les uns et louée avec grand tapage par les autres ne pouvait-elle plus être de mise ?

Voilà des questions qui interpellent le sociologue. Y répondre nous conduit à faire de la sociologie spontanée dont l'objet n'est pas scientifiquement construit contre le langage courant, contre les prénotions, contre les a-priori. Une question d'ordre épistémologique s'impose alors : peut-on objectivement faire la sociologie de l'actualité immédiate ? L'une des façons de surmonter les difficultés inhérentes à une telle entreprise, c'est d'abord de faire la sociologie des antécédents ayant conduit à l'histoire immédiate.

### *Historique des faits*

S'agissant de l'éthique du syndicalisme ivoirien, nous disions en 1986, en conclusion à une étude sur les rapports entre l'UGTCI et le «développement harmonieux» ceci : «des institutions sont parfois créées pour canaliser les conflits et décourager leurs causes. En Côte d'Ivoire, c'est le cas de l'UGTCI. mais si le syndicalisme joue ici son rôle de contention, on ne permet pas qu'il serve d'exutoire. Aussi la centrale syndicale, parce qu'elle n'est pas ce lieu où les conflits s'expriment librement et totalement, ne peut-elle éviter à terme les accumulations de tensions. Et à vouloir constamment détourner les travailleurs de leurs objectifs fondamentaux pour ne s'attarder qu'au règlement de problèmes mineurs, elle ne fait que retarder l'échéance car l'accumulation sera telle, qu'un jour la digue se rompra et que la soupape de sécurité ordinaire sera insuffisante. Qui peut prévoir les conséquences d'une telle rupture?» (Touré 1986). Il est désormais manifeste que la digue a cédé. Qu'est-ce qui a conduit la rupture d'un ouvrage que l'on croyait d'une résistance à toute épreuve, faisant d'ailleurs en cela fi du sens pourtant irréversible de l'histoire des hommes au travail ? L'effritement de l'édifice s'est fait par une érosion lente, parfois lancinante, mais continue et inéluctable. On a laissé les fissures devenir des lézardes, c'est-à-dire des crevasses profondes, sans y prendre garde, tant on était assuré de la soumission des travailleurs ; de leur attachement au travail au sens strict de la production et de «l'exécution des plans économiques» élaborés par les pouvoirs publics, et de leur fidélité sans faille, pour employer une expression

pendant longtemps galvaudée en Côte d'Ivoire, aux idéaux du parti, le PDCI-RDA. Pourquoi n'a-t-on pas pris les mesures qu'il fallait au moment opportun alors que parfois même, par des diagnostics objectifs, on reconnaissait la gravité du mal ? «Votre congrès se tient au plus fort de la crise qui frappe durement notre pays depuis plusieurs années. Ses manifestations les plus brutales et les plus intolérables pour la masse des travailleurs, que sont le chômage consécutif à la cessation d'activités de plusieurs entreprises, les inévitables mesures de compression et de licenciement du personnel sont durement ressenties à tous les niveaux. Une autre manifestation difficilement acceptable est l'attente de plus en plus longue imposée à de nombreux jeunes ayant achevé leur formation pour se procurer un emploi à la mesure de leurs espérances. Face à ces difficultés que l'on ne saurait nier, les démagogues de tous bords, toujours prompts à exploiter toutes les situations, se lancent déjà dans des prédictions des plus funestes pour saper le moral de nos militants. Je sais par avance que ces prophètes de malheur en seront une fois encore pour leurs frais».<sup>1</sup> Il semble qu'on n'ait pas eu besoin de «prophètes de malheur», de cassandres, pour saper le moral des travailleurs, même militants du PDCI ; les faits s'en sont chargés qui ont laminé leur vie pour en faire une existence étriquée où l'angoisse du lendemain n'avait d'égal que le «stress» du vécu quotidien. Le Secrétaire général de l'UGTCI, par ailleurs membre du Bureau politique du PDCI, le dit en des termes à peine voilés en affirmant que les travailleurs «ont accepté tous les sacrifices, ils ont été victimes de compression. Ils ont été licenciés et le nombre des chômeurs a augmenté. Les quelques travailleurs qui sont actuellement en service partagent le peu qu'ils gagnent avec ceux qui sont au chômage» (Niamkey 1990). Il reconnaît que depuis 1980 de nombreux avantages sociaux ont été supprimés aux travailleurs, et que leur pouvoir d'achat a baissé de 43 pour cent. Et comme pour provoquer un réarmement moral des travailleurs, le Secrétaire général de l'UGTCI fait des propositions pour le moins «curieuses» : il suggère, en précisant qu'il le fait au nom du Comité exécutif de la Centrale, ni plus ni moins, «que les impôts dus à l'Etat soient payés, que les capitaux placés à l'étranger reviennent en Côte d'Ivoire pour alimenter les banques qui manquent de liquidités» (Niamkey

---

<sup>1</sup> Message du Parti et du Gouvernement au 3<sup>e</sup> congrès de l'UGTCI, 4, 5 et 6 avril 1984, par Camille Alliali, alors ministre d'Etat, membre du Comité exécutif du PDCI-RDA.

1990), reconnaissant ainsi publiquement non seulement le laxisme de l'Etat dans le recouvrement et la gestion des biens publics, mais aussi et surtout la fuite d'énormes capitaux vers l'étranger, du fait même des nationaux, surtout vers les banques suisses, une Suisse «au dessus de tout soupçon» dans la détresse économique des pays pauvres, une «Suisse qui lave plus blanc» les sommes colossales issues de la plus-value occultée du travail des producteurs directs, urbains et ruraux, des pays pauvres, qu'ils soient d'Afrique ou d'Amérique latine ! Candeur d'un homme de bonne foi ? témérité venant d'un homme d'ordinaire pondéré voire timoré ? ou tout simplement obligation pour un secrétaire général, sous la pression sociale, d'exprimer pour une fois haut et fort les aspirations, la volonté des travailleurs ? Ces travailleurs qui, comme toute la Côte d'Ivoire médusée et toujours soumise, ont entendu le 26 avril 1983 lors d'une déclaration à la «Côte d'Ivoire profonde» leur Président affirmer : «j'ai des milliards à l'étranger, mais pas de la Côte d'Ivoire ! Quel est l'homme sérieux dans le monde qui ne place pas une partie de ses biens en Suisse ? C'est la banque du monde entier ! et je serai fou moi de sacrifier l'avenir de mes enfants avec des fous comme ceux-ci» ? (Houphouët-Boigny 1983). De telles déclarations auraient dans l'immédiat, sous d'autres cieux, conduit à une levée de boucliers, à quelques remous ; mais en Côte d'Ivoire, rien de tout cela : ni grogne, ni agitation sociale, ni fronde sérieuse ! Au contraire, elles ont seulement alimenté pendant un moment la chronique de «Radio Treichville» qui en a fait des gorges chaudes, avec cette autre expression désormais très célèbre assénée à la même occasion à toute une nation : «vous que ma politique a sortis du trou». Mais si cela n'a donné lieu à aucune manifestation de mécontentement, on peut supposer que c'est à partir de là que les fissures dans la digue ont commencé à devenir de véritables lézardes évoluant vers une rupture désormais inéluctable ! En effet, tout cela a fait son chemin de façon plus ou moins consciente dans la vision du monde des travailleurs et a modifié leurs appréciations des difficultés socio-économiques auxquelles le monde du travail était confronté. Et le raisonnement à tenir était fort simple : à moins de croire qu'il n'y a qu'un seul homme (d'affaires) sérieux en Côte d'Ivoire parmi les nationaux, ce qui serait absurde, ils doivent être quelques uns à avoir placé «une partie de leurs biens en Suisse» ! Ainsi les Ivoiriens ont-ils commencé à percevoir leurs leaders sous un jour nouveau et la fronde jusque-là entretenue essentiellement par les intellectuels que l'on a

toujours présentés comme les privilégiés du régime, s'est graduellement insinuée dans le petit peuple habile à transmettre ses véritables sentiments sous une forme de gouaille débonnaire, dans la jeunesse qui a vu ses perspectives d'épanouissement socioprofessionnel rétrécir comme peau de chagrin, dans le monde du travail qui ploie sous les coups d'assommoir que sont les compressions et les licenciements trop facilement acceptés par les autorités administratives comme inévitables, renchérissement constant du coût de la vie et par voie de conséquence, la diminution drastique du pouvoir d'achat ; c'est tout cela qui a amené les travailleurs de l'UGTCI à contraindre leur secrétaire général à tenir des propos qui prendront date dans l'histoire syndicale de la Côte d'Ivoire indépendante.

Le fait que le premier responsable de l'UGTCI, de surcroît dignitaire du PDCI, ait pu faire allusion aux avoirs ivoiriens à l'étranger, a fait l'effet d'une bombe ; et comme par éblouissement, les autres «barons» du parti ont pris conscience de la gravité de la situation, de l'acuité du malaise dans le monde du travail où on avait imposé une paix sociale construite sur une véritable poudrière. Aussi, au lieu de sévères remontrances auxquelles il aurait dû s'attendre, le secrétaire général a-t-il obtenu que soit reportée la session du conseil national où devaient être dévoilés les détails des mesures de redressement économique dont notamment une diminution de salaires des plus drastiques dans le secteur public. Ce délai de grâce devait, dans un premier temps, servir à informer les responsables syndicaux des mesures concoctées depuis quelque temps déjà, mais tenues dans le plus grand secret, et permettre ensuite aux leaders de la Centrale de sensibiliser les travailleurs, les préparer à accepter de nouveaux sacrifices pour sauver une Côte d'Ivoire malade de sa gestion, de son agriculture, de son commerce, de toute son économie pratiquement exsangue, d'une Côte d'Ivoire malade du développement de son sous-développement, et qui, tel un bateau ivre, était en totale perdition : «Nous savons que vous pouvez demander et obtenir des Ivoiriens tout sacrifice en cas de difficulté du pays. Nous savons aussi que l'information et la persuasion doivent nécessairement précéder toute décision qui bouleverse les habitudes acquises de façon profonde. Nous savons également qu'il y a problème quand on demande à un travailleur d'accepter une retenue sur son salaire» (Niamkey 1990); louange à l'omnipotence du chef pour rester dans le ton de l'habituelle «langue de bois» ? Subtile leçon de démocratie et allusion discrète à la non-observation par le Parti des règles du jeu entre le PDCI et

la Centrale, à la rupture du contrat tacite qui fonde le syndicalisme de participation ? Mise en garde contre les conséquences de leurs décisions ? Tout est dans cette pressante demande du secrétaire général de l'UGTCI.

Mais il faut croire que les Ivoiriens dans leur ensemble n'avaient plus besoin de sensibilisation, les épreuves répétées s'en sont largement chargées et les ont suffisamment mûris, grandis. Ils avaient déjà fait «trop de sacrifices»; plus question d'en supporter davantage. Point de non retour ? Affrontement déclaré entre l'Etat et le Parti et leur chef d'un côté et la base de l'UGTCI de l'autre ? Toujours est-il que la rupture est intervenue, brutale et sans précédent dans les annales de l'UGTCI. C'est alors que vinrent les philippiques contre ceux qui osaient accréditer la thèse d'énormes capitaux ivoiriens placés à l'étranger ; étaient particulièrement visés le Syndicat national de la recherche et de l'enseignement supérieur (SYNARES), habituelle tête de turc des pouvoirs publics, l'un des rares syndicats indépendants de l'UGTCI toujours craint, mais dont on tourne les propositions en dérision chaque fois qu'elles paraissent sérieuses (et elles le sont presque toujours) et les journalistes, surtout de la presse étrangère, que l'on n'a pas hésité à traiter de «journaloux», dont «le seul dessein est de déstabiliser la Côte d'Ivoire». Mais philippiques ou pas, manoeuvres d'intimidation ou pas, rien n'y fit ! A partir du moment où la rupture a été consommée, les Ivoiriens se sont sentis libres d'exprimer, à haute voix et par les moyens qui leur semblaient adéquats, leurs aspirations les plus profondes. Georges Washington l'a dit: «la liberté est une plante qui croît vite, une fois qu'elle a pris racine» ainsi, telles les cascades d'un torrent impétueux, telles les vagues d'une mer pendant la tourmente, les revendications issues d'analyses claires et précises pour les uns, sommaires et stéréotypées pour les autres, confuses et inachevées pour certains (mais allant toujours dans le même sens) de la situation socio-économique du pays et des conditions de vie et de travail des producteurs directs, ont déferlé, n'épargnant aucune couche socioprofessionnelle, aucun corps de métier, allant même jusqu'à s'insinuer dans les différents corps d'armées du pays et les forces de répression de l'Etat.

Les premières manifestations ont commencé avec la grève d'avertissement de 48 heures déclenchée par le SYNACASSCI (Syndicat national des cadres et assimilés de la santé de Côte d'Ivoire). Et malgré les

habituelles manoeuvres, tantôt de séduction, tantôt de manipulation, tantôt d'intimidation (rencontre avec les médecins, où l'on met l'accent sur la noblesse de leur métier, tentative de division dans les rangs des militants, et enfin quand tout cela s'avère vain, proclamation haut et fort avec les supports médiatiques coutumiers, du caractère illégal et politique de la grève..., réquisition et révocation en cas de non-reprise immédiate du travail), l'arrêt de travail a été observé par la très grande majorité des médecins dans pratiquement tous les centres hospitaliers du pays et surtout ceux d'Abidjan et la position du syndicat s'est même durcie : en effet, de la grève d'avertissement, l'on est passé à un arrêt de travail illimité jusqu'à ce qu'on relâche les responsables syndicaux arrêtés par les pouvoirs publics au mépris des règles élémentaires de liberté et de démocratie comme par le passé, oubliant en cela que le temps des arrogances était révolu, que l'omnipotence du parti avait vécu, et que, ayant vu le roi «nu», le peuple avait osé le dire ! Devant l'ampleur des conséquences sur le fonctionnement des centres hospitaliers, les pouvoirs publics ont dû céder en libérant les leaders du SYNACASSCI. Un fusible important venait de sauter qui mettait à nu les faiblesses de l'Etat, du parti: la séduction, la manipulation et surtout l'intimidation ne marchaient plus ! Ce pouvoir jusque-là efficace, s'est érodé à l'usage ! On en a usé jusqu'à l'abus !

Après le SYNACASSCI ce fut le Syndicat national des banques, établissements financiers et assurances de Côte d'Ivoire (SYNABEFACI) qui prit le relais. En effet, après une première tentative avortée due à l'ignorance des pratiques de négociations avec les pouvoirs publics, donc à l'inexpérience, les travailleurs des banques et établissements financiers après avoir démis leur secrétaire générale de ses fonctions, pour «trahison» lors de la première tentative, ont décidé d'un arrêt de travail de 48 heures, à titre d'avertissement, à compter du 10 avril 1990 à 6 heures. Et pour éviter les déconvenues de la première fois, le mot d'ordre d'arrêt de travail précisait ceci : le «mot d'ordre de grève ne pourra être suspendu ou levé avant la tenue d'une assemblée générale extraordinaire sous la direction de l'ensemble du comité provisoire». Aucune réaction officielle n'est venue des pouvoirs publics qui ont laissé faire, soit parce qu'ils ont été surpris par la chose, soit parce qu'ils étaient dépassés par l'ampleur des problèmes, montrant ainsi leur incapacité à gérer une crise sérieuse, la première véritable crise à laquelle ils aient été confrontés en 30 ans de

règne sans partage ; la répression, leur épée de Damocles habituelle, n'effrayait plus, d'une part parce qu'ils en avaient perdu le secret du maniement, d'autre part parce que ceux qui en étaient constamment menacés en trouvaient la lame désormais très émoussée.

Devant l'imminence d'un chaos généralisé, les pouvoirs publics ont encore cédé du terrain en annonçant le 18 avril 1990 que toutes les mesures de redressement économique et celles dites d'accompagnement destinées à baisser le coût de la vie et qui ont paru «aussi illusoire, inopérantes, que ridicules» à certains syndicats, étaient suspendues. mais elles n'étaient que simplement ajournées et non annulées comme l'espéraient les travailleurs. Une commission interministérielle devait revoir «la copie du gouvernement» et faire de nouvelles propositions dans les meilleurs délais. Était-ce vraiment dans le but de faire des propositions adéquates ou tout simplement pour gagner du temps afin de se remettre de ses frayeurs et se donner les moyens de contrôler la situation pour imposer les mêmes mesures à peine édulcorées? En attendant la nouvelle copie, revue et corrigée, une nouvelle est tombée comme une bombe le 30 avril ! En effet, ce qui avait été jusque-là considéré comme une vue de l'esprit chez certains «intellectuels en mal de mimétisme», ce qui avait été jusqu'alors décrié comme source de division dans la société ivoirienne, les 30 ans de règne du PDCI n'ayant pas réussi à mûrir les Ivoiriens dans cette perspective, pouvait désormais s'inscrire dans le paysage politique ivoirien: le multipartisme. Acquis considérable, célébré comme tel par tout le monde, mais qui n'a pas détourné les travailleurs de leurs préoccupations quotidiennes. Ainsi, les travailleurs de la SOTRA (Société de transport abidjanais), société d'économie mixte à vocation de service public qui transporte par jour à Abidjan et son hinterland des millions de personnes, ont-ils observé, toujours à titre d'avertissement, un arrêt de travail les 14 et 15 mai 1990. En d'autres temps, vu l'importance du trafic assuré par la SOTRA, vu surtout les conséquences sur le fonctionnement des services publics et privés, cette grève aurait été ou très sévèrement réprimée ou tout simplement brisée avec le concours des Forces armées qui auraient assuré sinon la totalité du trafic du moins un service minimum. Ironie du sort ? Coïncidence ? Toujours est-il que ce jour du 14 mai, l'armée était bien dans la rue ; mais pas pour réprimer ou briser une quelconque grève ! Les conscrits, armes aux poings, étaient dans la rue pour manifester leur mécontentement, pour revendiquer de meilleures

conditions de vie, et surtout pour demander leur réengagement dans l'armée après le temps normal de service national, ceci pour éviter d'aller grossir les rangs des chômeurs à leur libération. Et si leurs manifestations n'ont pas pris dans l'immédiat l'allure d'un *pronunciamento*, on y a cru quand, après une accalmie de 24 heures, elles ont redoublé d'intensité le mercredi 16 mai 1990 pour des raisons qui demeurent encore obscures, malgré les déclarations officielles.

Après «la grande muette» qui était jusqu'alors caractérisée par sa discipline et son loyalisme sans faille, ce sont les forces de répression de l'Etat qui ont rompu le pacte avec leur employeur. En effet, les forces de police ont décidé d'observer un arrêt de travail le lundi 21 mai 1990 pour revendiquer de meilleures conditions de vie et de travail. Et le quotidien *Fraternité Matin*, pince-sans-rire, titrait le lendemain : «arrêt de travail des policiers : la sécurité des citoyens mise en attente» ! Comme si l'insécurité qui régnait dans le pays depuis plusieurs années déjà, comme si l'appel lancé par les pouvoirs publics à la population pour qu'elle concoure elle-même à assurer sa propre sécurité et la participation effective tant matérielle que financière de celle-ci (voir les nombreuses pages «paix et sécurité» du même quotidien consacrées chaque jour pendant un an à la liste des dons de toutes natures) n'étaient pas suffisants pour indiquer que la sécurité des Ivoiriens à tous les niveaux ou presque était en attente depuis bien longtemps. La grève de la police en étant seulement la manifestation la plus patente ; le développement d'une situation sociale en pleine liquéfaction. Et comme dans un cycle implacable, les agents de la douane nationale se sont eux aussi mis en grève le 25 mai 1990 selon des méthodes que certains ont jugées peu orthodoxes. Que voulaient les douaniers ? «C'est nous qui faisons entrer l'argent dans le pays, et pourtant nous avons un salaire de misère» ;<sup>2</sup> comme une litanie, tous les groupes socioprofessionnels revendiquaient l'amélioration de leurs conditions de vie et de travail et dans de nombreux cas comme à la douane, demandaient «la création d'une intendance pour la gestion autonome et saine», espérant qu'ainsi «les futurs directeurs n'auront plus tendance à gérer la douane comme leur propriété privée» (*I D Magazine* 1990). Pour ce faire, les douaniers ont tout simplement demandé la démission de leur directeur

---

<sup>2</sup> *I D Magazine* du 3 juin 1990, p. 10.

général à la tête de la Douane nationale depuis sa création, et qui selon toute vraisemblance, et en conformité avec un principe bien connu, avait largement atteint son niveau d'incompétence !

La liste est longue, de tous ceux qui sont descendus dans la rue pour exprimer leur mécontentement. Qu'il s'agisse du secteur privé ou du secteur public ou para-public, depuis le mois de mars, et pendant plus d'un trimestre, chaque semaine a vu son cortège de manifestations de rue surtout pour ceux qui ne pouvaient pas faire grève soit parce qu'ils n'avaient plus de travail (les compressés de l'ex-Régie Abidjan-Niger) soit parce qu'ils ne pouvaient plus travailler (les enseignants du privé laïc en raison de la fermeture des écoles), et d'arrêt de travail (chauffeurs de taxi, Grands Moulins d'Abidjan, travailleurs des mairies, etc.) ; à croire que les «maquis» et les autobus, haut lieu d'expression démocratique en Côte d'Ivoire selon certains hérauts du régime, et par voie de conséquence forum par excellence des débats contradictoires sur les problèmes nationaux d'importance capitale, ne suffisaient plus ! Qu'est-ce qui a donc servi de déclic à ce déferlement ?

***Les raisons manifestes de ces convulsions et le premier niveau d'explication sociologique***

Une déclaration bien imprudemment faite par le chef de l'Etat lors de la rencontre avec les représentants de l'UPACI (Union patronale de Côte d'Ivoire), de l'UGTCI et de tous les opérateurs économiques, est à l'origine de toute cette agitation. En effet, en réponse aux préoccupations et réserves émises par les responsables de l'UPACI sur les mesures de redressement économique, et comme pour apaiser les travailleurs du secteur privé à qui l'Etat demandait une diminution de salaire de 10 pour cent en guise de contribution à l'effort de stabilisation et de relance de l'économie nationale, le chef de l'Etat après leur avoir affirmé qu'ils «seront surpris» par ce qu'il allait demander aux travailleurs du secteur public, a dit ceci : «ce que nous demanderons à nos fonctionnaires, c'est 40 pour cent sur les salaires les plus élevés et pour l'ensemble des petits fonctionnaires, 15 pour cent».<sup>3</sup> Certes devant les réactions négatives et les risques imminents d'explosion, on s'est empressé dès le lendemain de

---

<sup>3</sup> Télévision ivoirienne - Edition spéciale du journal de 20H, le 26 février 1990.

porter quelques correctifs à ce qui a été si brutalement annoncé : les salaires de moins de 100.000 FCFA ne seraient pas touchés ; les 40 pour cent ne concerneraient plus que les Présidents des Institutions et les Ministres, (et s'appliqueraient seulement sur leurs indemnités) ; une série de mesures d'accompagnement ayant pour objectif d'alléger la diminution subséquente du pouvoir d'achat ; les réductions des salaires des fonctionnaires, (présidents des institutions, ministres, conseillers économiques et sociaux et députés non compris) allaient désormais de 8 à 20 pour cent. Toutes ces mesures destinées à apaiser les esprits, ont eu un effet contraire : conçues précipitamment, et par conséquent pas suffisamment pensées, elles ont mécontenté pratiquement tout le monde, aussi bien les consommateurs et salariés que les industriels et les commerçants ; elles ont exacerbé les rancœurs des consommateurs et salariés dans la mesure où les réductions de prix, ou bien elles étaient dérisoires, ou bien elles portaient sur des produits que les Ivoiriens dans une très large proportion découvraient pour la toute première fois ; elles ont très fortement indisposé les commerçants et les industriels parce qu'il n'y a pas eu de concertation préalable ; et enfin elles ne faisaient rien gagner à l'Etat en crise profonde de trésorerie. L'inévitable s'est donc produit, et une fois les vannes ouvertes, il devint quasiment impossible d'endiguer les flots de revendications, trop longtemps contenues, trop longtemps étouffées. Et à l'observation, on eût cru que telles les écuries d'Augias, la Côte d'Ivoire avait grand besoin d'une lessive urgente et salvatrice et attendait, pour ce faire, son Heracles.

Et comme cela arrive souvent, dans les premiers actes d'une liberté à peine conquise ou reconquise, il y a eu quelques faux pas, des ratés que l'on a tôt fait de mettre sur le compte de l'ignorance ou de l'abus, sans aller plus loin. Ainsi, le quotidien *Fraternité Matin* qui essayait peu ou prou de se mettre au goût du jour, sous la pression sociale (son lectorat se recrutant alors dans toutes les couches socioprofessionnelles qui revendiquaient leurs droits les plus élémentaires), tout en reconnaissant que les catégories socioprofessionnelles «ont saisi leurs droits pour dire non, pour contester un ordre qu'elles considèrent injuste», tout en admettant «qu'il ne saurait être question... de mettre en cause le droit des travailleurs à lutter pour de meilleures conditions d'exercice de leur métier, pour une meilleure couverture sanitaire, pour une plus grande garantie sur l'avenir grâce à des revenus conséquents», a asséné, comme

pour énoncer une vérité première : «il importe cependant de rapporter que les mouvements de contestation ont parfois péché soit par ignorance, soit par abus ; outrepasser ses droits est tout aussi bannissable que l'injustice contre laquelle on manifeste».<sup>4</sup> Incontestablement, il y a eu quelques dérapages, les plus graves n'étant d'ailleurs pas le fait des travailleurs ; nombre de travailleurs dans leurs stratégies de revendication ont passé outre ce que l'on appelle couramment en Côte d'Ivoire «la procédure normale» de négociation avant de procéder à des arrêts de travail ; et dans la pratique même de la grève, plusieurs couches socioprofessionnelles ont semblé ignorer non seulement leurs devoirs, mais aussi et surtout leurs droits les plus élémentaires. Pourquoi y a-t-il eu abus ? Pourquoi nombre de travailleurs ont-ils semblé ignorer un certain nombre de règles élémentaires dans leur praxis ? La question ainsi posée ramène de façon inévitable le problème au rôle joué par l'UGTCI. «C'est bien dommage, il faut le déplorer, en Côte d'Ivoire, on tient beaucoup plus compte des rumeurs que de la réalité. Nous avons constaté que les travailleurs, dès lors qu'ils entendent parler de grèves restent tout bonnement à la maison : «il paraît qu'il y aura grève», dit-on. Mais qui a déclenché cette grève ? Mystère, Mystère ? Et pourtant on préfère rester chez soi parce qu'on dit qu'il y aura grève. On accorde trop d'importance aux rumeurs. Une grève se décide après des négociations. Il faut un délai, l'objet de la grève est discuté un certain temps et c'est quand il y a désaccord qu'on donne un préavis de grève» (Niamkey 1990:25). Cette réponse, aux allures de profession de foi, du premier responsable de l'UGTCI à la question de savoir ce qu'il pensait des mots d'ordre de grève et des arrêts de travail observés par les travailleurs, est tout à fait symptomatique des maux qui ont rongé le syndicalisme unanimiste de l'UGTCI : une totale incurie dans l'enseignement et donc dans l'apprentissage des normes les plus simples de l'action syndicale. Cela a entraîné une inculture qui frise parfois la dérision et fait croire à une inconsistance et à une inertie du monde du travail que l'observateur non averti a tôt fait de juger atavique. Certes le syndicalisme est un fait importé ; mais du fait de ses liens étroits avec le mode d'industrialisation capitaliste, le mode de développement capitaliste, il avait fini par s'implanter solidement en Côte d'Ivoire générant une culture propre, d'une vivacité proportionnelle au niveau d'exploitation liée

---

<sup>4</sup> Akrou Jean-Baptiste : In *Fraternité-Matin* du 31 mai 1990 p. 2.

au mode de développement. Aussi l'inculture syndicale apparente n'est-elle pas imputable à une quelconque hérédité ! Elle est tout simplement le résultat d'un long processus de déculturation savamment entretenu ; la conséquence d'une impéritie entretenue non seulement dans la transmission et les modes d'apprentissage des principes élémentaires du syndicalisme, mais aussi et surtout dans la manière de guider, d'orienter l'action syndicale, la pratique syndicale.

***Le deuxième niveau d'explication sociologique :  
l'Etat sclérosé, la société bloquée***

Pour comprendre ce niveau d'explication il faut procéder à une lecture sociologique globale du contexte socioculturel et économique. Cette lecture sociologique exige une explication politique, le concept politique étant perçu ici comme ce qui se rapporte au gouvernement, à la gestion de la société nationale ou de l'Etat. Cette approche dépasse et intègre l'explication sociale, elle dépasse et intègre l'explication économique des événements vécus par la Côte d'Ivoire depuis quelques temps. Certes l'explication économique, à partir des déséquilibres structurels issus de l'articulation déterminante de l'économie et à partir de la gestion artisanale et trop individualisée, à la limite de l'irrationnel, des biens publics, est fondée et le très grand «déficit social» accumulé peut expliquer les convulsions sociales vécues. Mais la perception économique et l'approche sociale ne sont véritablement pertinentes qu'à travers leur interaction, leur interdépendance qui se cerne au niveau de l'explication politique. Plusieurs paliers d'explications sont possibles ici :

- Le premier est lié à la nature et au fonctionnement de l'Etat.

Comment se présente l'Etat ivoirien ? Il est de nature ambivalente ; reposant sur un amalgame d'autocratie et de droit rudimentaire ; une concentration excessive du pouvoir entre les mains de son chef (le chef dont il est question ici est Houphouët-Boigny inspirateur et initiateur de l'Etat ivoirien) et un zeste de démocratie ; tout cela dans un équilibre toujours très délicat, toujours très précaire. Il s'agit d'un Etat dont Faure et Medard (1982) ont pu dire qu'il «est malgré les apparences peu institutionnalisé : les rapports y sont très personnalisés. Aussi doit-on tenir compte du caractère propre des acteurs qui y jouent un rôle plus important

que dans nos Etats. L'Etat ivoirien se distingue assez mal en réalité de la personne de son chef ! C'est lui qui est à l'origine du lancement de la conception et de la régulation de l'expérience ivoirienne. Mais l'Etat ivoirien, c'est aussi la classe dirigeante, or ils sont peu différenciés l'un de l'autre». En fait, si l'Etat ivoirien semble peu institutionnalisé, c'est tout simplement qu'il a cessé d'être lui-même au fil du temps ; il a souffert de sa cohabitation avec le parti-unique, le PDCI-RDA, autre émanation de son chef. Bâti à partir d'un exemple qui passe pour être un modèle du genre, la 5<sup>e</sup> République française, l'Etat de Côte d'Ivoire est doté de structures adéquates ; seulement pour lui ôter toute possibilité de porter ombrage à la personnalité de son inspirateur, il a fallu limiter son champ d'action, réduire son autonomie. Aussi, au fil des années, l'Etat a-t-il perdu nombre de prérogatives – dont certaines élémentaires, telles que la suprématie sur tout parti politique – au profit du PDCI qui, pour être omnipotent, est devenu omnivore. Et pour sauver les apparences, pour sauvegarder un soupçon de dignité à un Etat qu'on a souvent obligé à passer sous les fourches caudines du PDCI, l'on a eu recours, non pas *de jure* mais *de facto*, à une autre trouvaille : le parti-Etat, pour masquer cette espèce d'annexion de l'Etat par le parti, au service d'une coterie. Voilà donc un Etat soumis et perversi qui, du fait de cette perversion due à une cohabitation pernicieuse, s'est sclérosé et s'est, par voie de conséquence, révélé incapable d'assumer véritablement son rôle historique de gestion de la société nationale : n'ayant jamais pu fonctionner comme il se doit, il s'est progressivement étiolé et a perdu toute capacité de formulation, d'interprétation objective et de traitement institutionnel des grands problèmes de la société. Incapable d'identifier les problèmes majeurs, de les objectiver et donc de les traiter dans une perspective de construction historique d'une société responsable et indépendante, d'une nation multiethnique et potentiellement riche de ses diversités, de sa pluralité, il a, à l'instar des principales institutions qui devaient l'animer ou lui servir de balises, servi de caisse de résonance à une classe dirigeante presque exclusivement soucieuse de ses intérêts économiques considérables et peu encline à renoncer à des privilèges qu'un Etat organisé et indépendant lui aurait très certainement contestés.

Dépourvu de toutes ses attributions, de toutes les prérogatives consubstantielles, il a abdiqué au profit du parti unique, de son chef et de ses dignitaires qui se sont largement servis de ses attributs, agissant sous le

couvert du Parti-Etat, *de facto*, pour régenter un pays à peine sorti d'une colonisation aux méthodes d'administration draconiennes, une population timorée ou soumise, une société civile aux ordres.

Comment la gestion socio-économique et politique du pays par le PDCI a-t-elle pu conduire aux convulsions sociales de 1990 ?

- Le second palier d'explication réside dans la négation d'un principe de base du mode de production capitaliste: le développement conflictuel.

En effet le Parti démocratique de Côte d'Ivoire pendant 30 ans a été le seul habilité à gérer le pays. Pendant 30 ans donc, bien que la loi fondamentale eût permis le pluralisme, la Côte d'Ivoire a connu un régime monopartisan des plus stricts ; un monopartisme de fait dont les plus fervents zélateurs ne manquaient pas de dire, pour répondre aux détracteurs qui voyaient là une violation flagrante de la constitution, que le PDCI-RDA était moins un parti unique qu'un parti seul. Une argumentation spécieuse quand on sait qu'il était absolument impossible de créer un autre parti sans s'exposer aux foudres de la classe dirigeante et des dignitaires du PDCI, sans s'exposer à une répression des plus sévères parce qu'on était alors considéré, au mieux, comme un «illuminé» ayant perdu tous ses repères sociaux, au pire, comme un déstabilisateur composant avec l'ennemi extérieur.

Le parti unique des temps modernes est une invention des régimes communistes. Le PDCI-RDA, dans son organisation, sa praxis, son éducation ou formation politique et ses techniques de mobilisation a largement emprunté aux partis communistes des pays de l'Est et surtout de l'ex-Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) et à l'Agit-prop (Agitation et propagande politique : technique de mobilisation très poussée et très usitée dans les pays de l'Est). La ressemblance est telle qu'ils ont eu, à l'épreuve du temps et des faits, quasiment la même perception, la même approche et le même système de gestion des contradictions internes: l'incapacité de traitement institutionnel des problèmes majeurs de la société et la perception de toute opposition interne comme étant manipulée de l'extérieur.

Il y avait cependant une divergence fondamentale et elle se situait au niveau de la politique économique, de l'adéquation entre le mode de production et le mode de gestion politique : alors que le parti unique en

Union soviétique et dans les pays satellites s'inscrivait dans un mode de production socialiste, en Côte d'Ivoire le mode de gestion des hommes s'inscrivait dans un contexte économique fondé sur le capitalisme, ce qui, en soi, est une contradiction fondamentale ; en effet le mode de production capitaliste est fondé sur une idéologie de développement conflictuel, pluriel et libéral tandis que le mode de gestion des hommes dans le système monopartisan se fonde sur des principes de pensée unique, une philosophie de développement non conflictuel qui expurge la lutte des classes, principe élémentaire du mode de production capitaliste.

Pour surmonter cette contradiction fondamentale, pour masquer les dysfonctions criantes de cette approche anachronique, atténuer les effets pervers de cette alliance contre nature (entre les principes de développement pluriel et conflictuel d'un côté et la gestion unanimiste des hommes de l'autre ; entre le développement libéral et pluridimensionnel et la pensée unique), le Parti démocratique de Côte d'Ivoire et l'Etat embrigadé ont eu recours à des méthodes de mobilisation et de traitement des problèmes très diverses allant de la séduction à la manipulation, de la souplesse la plus permissive à la répression la plus brutale. Ce faisant, ils ont régenté l'espace de liberté des populations à leur guise, le réduisant ainsi à la portion congrue. Le PDCI et son Etat satellite ont, par une pratique de participation politique imposée, réussi le tour de force d'aliéner et de marginaliser pratiquement toute la population. En effet, la classe dirigeante secrétée par le Parti et l'Etat s'étant arrogé toutes les prérogatives, a mis en place des mécanismes de gestion pour préserver ces privilèges excluant ainsi tous les autres des centres de décisions ou les réduisant à ce qu'on peut appeler une «participation-exécution» ; c'est en cela que l'on peut dire que le PDCI et l'Etat inféodé ont aliéné tout un peuple, si l'on considère avec Touraine (1967) que «l'homme aliéné est celui qui n'a d'autres rapports aux orientations sociales et culturelles de sa société que celui qui lui est reconnu par la classe dirigeante comme étant compatible avec le maintien de sa domination». Aliénation et marginalisation s'imbriquent dans une relation de réciprocité dans la mesure où l'aliénation entraîne la marginalisation, qui à son tour, accentue l'aliénation, une marginalisation qui se présente selon Samir Amin comme «la condition même qui permet l'intégration de la minorité dans le système (capitaliste) mondial, la garantie d'un revenu croissant pour cette minorité qui conditionne l'adoption par celle-ci de modèles de

consommation européens». Le modèle théorique d'accumulation et de développement dans le monde contemporain, la problématique de transition (*Tiers monde* no. 52, octobre 1972, pp. 703,726). Concrètement, elle se traduit par «un ensemble de mécanismes d'appauvrissement des masses dont les formes sont d'ailleurs hétérogènes : prolétarianisation des petits producteurs agricoles et artisanaux, semi-prolétarianisation rurale et appauvrissement sans prolétarianisation des paysans organisés en communautés villageoises, urbanisation et accroissement du chômage urbain ouvert et du sous-emploi, etc.».

Le maintien de la domination de la classe dirigeante et son intégration au système capitaliste mondial se font donc de façon inversement proportionnelle au degré de marginalisation et d'aliénation des populations: plus la position de la classe dirigeante se conforte, plus les populations sont éloignées des centres de décision dont les maîtres leur imposent une ligne de conduite par des artifices plus ou moins élégants et la plupart du temps policiers.

C'est ainsi que pendant 30 ans le PDCI et son Etat satellite ont bâti leur stabilité politique sur la contrainte, obtenant alors un consensus de façade qui a reposé en fait sur une espèce de «poudrière» dans la mesure où, ayant toujours déplacé les problèmes majeurs de la société au lieu de les résoudre, ils ont accumulé les causes de conflits en exacerbant les rancœurs, en multipliant les raisons de mécontentement des populations, faisant ainsi le lit des convulsions sociales qui n'ont pas manqué d'éclater, quand, ne pouvant plus supporter les sacrifices qu'on leur demandait et n'ayant surtout plus rien à perdre, ayant déjà tout donné au nom d'une solidarité nationale qu'elles étaient seules à entretenir, (la classe dirigeante étant préoccupée à compter ses dividendes), les populations, à travers leurs organisations socioprofessionnelles, ont pris d'assaut la rue pour en faire leur lieu privilégié de revendication, devançant ou débordant souvent leurs leaders surtout quand ceux-ci se montraient timorés ou velléitaires.

Devant les atermoiements de l'UGTCI, incapable de poser et de traiter objectivement les problèmes des travailleurs parce qu'ayant emprunté au PDCI ses méthodes de gestion des problèmes sociaux, ou se refusant à le faire parce qu'aux ordres de ce Parti, les travailleurs ont posé des actes contraires à la philosophie et à la pratique syndicales habituelles en Côte d'Ivoire. Des actes qui ont conduit parfois à la scission au sein de sections

syndicales ou de syndicats d'entreprises affiliés à l'UGTCI. Les syndicats nés de ce qu'on a appelé la «dissidence» ont adopté une approche syndicale différente de celle de l'UGTCI; d'autres associations professionnelles et organisations syndicales sont nées dans des secteurs économiques qui n'en avaient pas jusque-là, tandis que des syndicats jusqu'alors affiliés à l'UGTCI s'en sont désaffiliés soit pour rester indépendants soit pour rejoindre ou créer de nouvelles centrales syndicales. Ainsi sont nées les centrales telles que Dignité, regroupant quelques organisations, et la FESACI (Fédération des syndicats autonomes de Côte d'Ivoire) regroupant des organisations syndicales qui ont toujours revendiqué, proclamé et prôné leur autonomie vis-à-vis de l'UGTCI et le syndicalisme de participation, telles le SYNARES (Syndicat national de la recherche et de l'enseignement supérieur) et le SYNESCI (Syndicat de l'enseignement secondaire en Côte d'Ivoire) et quelques syndicats nés des mouvements sociaux de 1990.

Le nouveau paysage syndical ivoirien est donc désormais pluriel ; il comprend 3 centrales principales : l'UGTCI, Dignité et la FESACI. On pourrait penser que dans un tel contexte le syndicalisme de participation prôné et pratiqué par l'UGTCI serait sinon sérieusement ébranlé, du moins quelque peu «mis à mal». Qu'en est-il dans les faits ? Le syndicalisme de participation a-t-il vécu ? Ou alors a-t-il revêtu de nouveaux habits ?

***La subsistance du syndicalisme de participation ou la perpétuation d'une contradiction fondamentale***

Au niveau des principes, les éléments fondateurs du syndicalisme de participation qui prônait une collaboration étroite de l'UGTCI avec les pouvoirs publics dans l'exécution des plans économiques, «la mise au pas» des travailleurs et la participation du monde du travail, contre une représentation des leaders syndicaux dans les instances et organismes où étaient prises les décisions engageant la vie de la société nationale (les différentes structures du PDCI alors parti unique, l'Assemblée nationale, le Conseil économique et social, les conseils d'administration des sociétés d'Etat et des sociétés d'économie mixte) sont très sérieusement mis à mal. En effet la plupart des sociétés d'Etat ont disparu depuis 1980 et celles qui existaient encore sont en train d'être privatisées de même que les parts de l'Etat dans les sociétés d'économie mixte sont en train d'être vendues ;

depuis 1980 donc, un des principes majeurs du syndicalisme de participation est tombé en désuétude ; et même si les sociétés d'Etat et d'économie mixte existaient encore, il eût été logiquement difficile de n'y appeler que les seuls responsables de l'UGTCI.

L'année 1980 a aussi vu naître le concept de «démocratie à l'ivoirienne» dont la caractéristique première était que les députés même au sein du parti unique, n'étaient plus cooptés et élus sur liste unique en même temps qu'était élu le candidat unique à la Présidence de la République. Les députés à l'Assemblée nationale devaient désormais être élus par circonscription dans un nouveau contexte de pluralité de candidatures. Un autre fondement du syndicalisme de participation devenait donc caduc. Mais contre toute attente, le syndicalisme de participation était plus que jamais proclamé et même pratiqué dans la mesure où, en son nom, on a pu contenir les remous sociaux nés des conséquences de la disparition de la plupart des sociétés d'Etat (chômage de la majeure partie des travailleurs ou diminution drastique des salaires de ceux qui «gardaient» leur travail) Tout cela procédait du fait que, malgré la disparition de ces deux «murs de soutènement» du syndicalisme de participation, les leaders de l'UGTCI étaient encore représentés dans les organes dirigeants du PDCI, toujours parti unique.

Le nouveau contexte de multipartisme depuis 1990 devrait en principe achever de saper les fondements du syndicalisme de participation en lui enlevant son dernier pilier : la présence des leaders syndicaux dans les organes dirigeants du PDCI en tant que représentants du monde du travail en général ; les pouvoirs publics ayant toujours clamé «haut et fort» que les syndicats doivent être «apolitiques». La limite entre le politique et l'apolitique dans la gestion de la société nationale étant très tenue et même pratiquement inexistante, nombre de revendications de certains syndicats parmi ceux qui ont toujours proclamé leur indépendance vis-à-vis de l'UGTCI, notamment le SYNARES et le SYNESCI, ont été considérées, parce qu'elles gênaient les pouvoirs publics en tant que liées à la dysfonction véritable de faits sociaux majeurs, comme des revendications politiques «téléguidées» (terme consacré et galvaudé) par l'ennemi extérieur qui se sert des «fils égarés» de la nation pour déstabiliser le pays et le parti qui le dirige à savoir le PDCI.

Seule l'UGTCI, «alliée naturelle» du PDCI et des pouvoirs publics était habilitée à poser les problèmes du monde du travail ; elle le faisait généralement le 1er mai de chaque année ; et les problèmes posés devaient être «politiquement corrects» ; ce qui devait obliger la Centrale à une autodiscipline des plus sévères, une autocensure draconienne qui l'ont contrainte à une pusillanimité certaine dans l'approche et le traitement des problèmes des travailleurs, dans la conduite de l'action syndicale.

Le nouveau contexte politique et syndical qui rend tous les fondements ou presque du syndicalisme de participation caducs, devrait permettre à l'UGTCI de s'affranchir de la tutelle du PDCI et l'amener à une conception et à une pratique syndicales plus hardies. Au lieu de cela, le syndicalisme de participation est toujours d'actualité. Comment expliquer cela ?

La subsistance du syndicalisme de participation s'explique essentiellement par l'idéologie politique de ses principaux animateurs. En effet les leaders de l'UGTCI sont encore aujourd'hui des dignitaires du PDCI. A ce titre, ils occupent toujours des places de choix dans les organes dirigeants de ce parti, même si ce n'est plus pour représenter officiellement le monde du travail. Maintenir une association professionnelle dans le giron du PDCI et des pouvoirs publics devient une nécessité non seulement économique mais aussi et surtout politique.

Nécessité économique, cela permet au PDCI et aux pouvoirs publics d'avoir un soutien dans le monde du travail dans l'exécution de leurs plans économiques. Ce soutien est d'autant plus nécessaire que l'unanimité n'est plus de mise parmi les travailleurs ; et parce que l'unanimité est révolu, l'UGTCI use de tous les artifices pour se poser en défenseur ardent des positions économiques de l'Etat. Ainsi, quand par exemple dans une entreprise un syndicat se désaffilie de l'UGTCI, celle-ci, avec la caution ou la complicité de l'Etat, s'emploie à en créer un autre ou à encourager la scission au sein du syndicat «dissident», fragilisant ainsi davantage la position des travailleurs, dans un pays où ces derniers sont déjà traités comme la cinquième roue du carrosse, au lieu d'être considérés comme la figure de proue de la renaissance ivoirienne, le fer de lance de l'économie et donc, du développement économique et social, comme cela avait été pressenti ou envisagé à l'aube des indépendances africaines.

Ainsi le pluralisme syndical au lieu de se présenter comme une force, un atout qui permettrait l'expression de plusieurs approches dans la défense des intérêts économiques, professionnels et moraux des travailleurs, est-il devenu une espèce de foire d'empoigne où les intérêts des producteurs directs sont, par extraordinaire, devenus divergents ; en cela, on peut affirmer que les responsables de l'UGTCI ont oublié les raisons qui ont conduit à sa création, du moins les raisons telles qu'évoquées par le tout premier secrétaire général de la Centrale, Joseph Coffie qui stigmatisait en ces termes, les méfaits du pluralisme syndical avant le 4 août 1962 : «le syndicalisme ivoirien travaillait dans la confusion et la haine, les revendications présentées par une centrale étaient automatiquement rejetées par telle autre parce que l'initiative ne venait pas d'elle. Plutôt que de s'unir pour mieux faire entendre leur voix, les centrales syndicales travaillaient dans la confusion totale» (Coffie 1966). Ainsi l'UGTCI pratique aujourd'hui ce qu'elle vouait aux gémonies hier. En fait si la raison manifeste de la condamnation du pluralisme syndical était l'inefficacité due à la dispersion des forces, la raison de fond était semble-t-il une bataille pour mieux contrôler le monde du travail, le canaliser afin de le mettre au service du PDCI qui en avait grand besoin dans sa politique de construction nationale, une construction qui avait les allures sinon d'un embrigadement strict, du moins d'une mise au pas certaine de la société nationale. On a combattu hier le pluralisme pour éviter la dispersion des travailleurs, on le cultive aujourd'hui pour mieux les diviser.

Les diviser parce que tout simplement il y a un renversement des valeurs qui tire son origine de la nécessité politique évoquée plus haut. En effet, le pluralisme syndical ici est la manifestation concrète du fait que désormais les intérêts partisans ont pris le pas sur les intérêts de classe du moins en ce qui concerne les producteurs directs. Le monde du travail est divisé désormais en deux clans essentiels : les travailleurs qui soutiennent ouvertement le parti au pouvoir et ceux qui sont censés ne pas le faire soit parce qu'ils ont décidé d'observer une stricte neutralité syndicale, soit parce que, pour bon nombre, ils ne veulent pas se syndiquer, cela ne présageant en rien leurs opinions politiques ; mais la pression du PDCI aujourd'hui est telle que, même la neutralité syndicale est suspecte d'opposition politique. Ainsi, avoir le plus grand nombre de syndicats ou d'associations professionnelles affiliés constitue-t-il une réserve de voix,

un électorat potentiel pour la conquête ou la conservation du pouvoir politique. L'amalgame entre le clientélisme politique et l'action syndicale est donc un mode de gestion du monde du travail.

En fait, ce mode de gestion est une autre manifestation du «développement harmonieux» qui veut que dans un même élan de solidarité, producteurs directs et employeurs s'unissent pour combattre le premier ennemi commun de la Côte d'Ivoire à savoir le sous-développement. Cette union devient une nécessité d'autant plus ardente, d'autant plus impérieuse qu'il y a désormais un autre danger qui menace la Côte d'Ivoire : une opposition politique qui veut ravir le pouvoir au PDCI et «exposer la Côte d'Ivoire au risque d'une aventure politico-économique sans lendemain» ; et la bataille est largement facilitée par le fait que le PDCI, ayant réussi, contre toute attente et contre vents et marées en 1990 à se maintenir au pouvoir, peut user de tous les artifices, de tous les moyens qui vont de la souplesse au chantage à l'emploi, en passant par des pressions multiformes, pour garder le monde du travail sous contrôle.

### Conclusion

A l'analyse, le syndicalisme de participation subsiste, malgré la disparition de tous ses éléments fondateurs, parce que cela répond à un besoin essentiel, procède d'une logique et d'une philosophie qui guident l'action politique et économique depuis les années soixante en Côte d'Ivoire : maintenir au pouvoir une classe d'hommes qui se servent, pour ce faire, d'un parti au passé glorieux le RDA (Rassemblement démocratique africain) dont la section ivoirienne, le PDCI a bénéficié du mythe de libérateur du continent africain, même si, en la matière, il a eu un parcours parfois en dents de scie.

C'est cette logique qui explique la philosophie même de développement, le développement sans luttes de classes dans un mode de production capitaliste. C'est aussi cette logique qui explique que l'on soit passé de plusieurs centrales syndicales à une seule : l'Union générale des travailleurs de Côte d'Ivoire née le 4 août 1962; c'est la même logique qui fonde le passage en 1970 du syndicalisme de construction au syndicalisme de participation que l'on peut présenter comme une façon de surmonter la contradiction fondamentale susmentionnée ; et c'est enfin cette logique qui explique que, depuis sa naissance, l'UGTCI ait toujours été dirigée par des

dignitaires du PDCI qui, en plus d'être des politiques, sont des hommes d'affaires peu accommodants, des employeurs très soucieux de leurs intérêts de classe et dont la préservation est la seule préoccupation. Une préservation qui se fait au prix d'une aliénation constante des travailleurs même et surtout ceux réunis au sein des syndicats qu'ils dirigent. Or il n'y a rien de plus violent socialement que l'aliénation; la violence sociale est parfois plus inhibitrice que la violence physique. Voilà donc une classe dirigeante qui condamne et combat, en utilisant toutes sortes d'artifices, la violence normale liée à la lutte de classes consubstantielle au mode de développement capitaliste qu'elle a choisi et qui n'hésite pas à ériger la pratique de l'aliénation, de l'exploitation outrancière, violence sociale majeure, génératrice de marginalisation, en mode de gestion des hommes et de la société nationale. L'exploitation du producteur direct est une violence liée au mode de production capitaliste de même que celle issue de la lutte de classes, moyen de défense du travailleur. Admettre la première comme légitime et normale et brimer l'autre, la seconde, en tant qu'elle peut troubler l'ordre établi est une autre contradiction qui a toujours régi la vie socio-économique et politique en Côte d'Ivoire. Même au moment où le contexte politique est censé avoir changé, au moment où le système monopartisan a fait place au pluralisme politique, la «dictature» de la classe dirigeante, à travers un PDCI dominateur persiste ; un PDCI sauvé de justesse des convulsions sociales des premiers mois de l'année 1990 et dont l'UGTCI tire désormais l'essentiel de sa substance. Depuis lors, il y a eu une légère modification dans les rapports de force qui sous-tendent les relations entre le PDCI et l'UGTCI. Si jusque-là ces rapports semblaient équilibrés, on pouvait cependant percevoir un très léger avantage à l'UGTCI, seule centrale habilitée à régir le monde du travail pour le mettre au service du PDCI qui en avait un besoin presque vital pour assurer une stabilité politique et socio-économique non seulement propice aux investissements étrangers, mais aussi et surtout au maintien de la domination de la classe dirigeante. Désormais ces rapports de force sont légèrement en faveur du PDCI car le syndicalisme de participation ne subsiste plus que parce que le PDCI en a encore besoin, non plus pour la stabilité socio-économique et politique, l'UGTCI n'étant plus la seule centrale sur le terrain, mais pour s'assurer un électorat potentiel. Le syndicalisme de participation aurait donc tendance à devenir une nécessité vitale pour l'UGTCI elle-même dans la mesure où les intérêts partisans

sont désormais plus forts que les intérêts économiques et socio-professionnels chez les membres de la centrale syndicale qui se voit dépouillée petit à petit de sa vocation première. Si cette tendance devait s'accroître, il n'est pas vain de penser qu'à la longue viendra le moment où, pour éviter d'être une coquille vide, la logique commandera à l'UGTCI de pratiquer, en plus du syndicalisme de participation, un syndicalisme d'intégration ; une intégration ouverte, proclamée, donc une intégration qui ne soit plus *de facto*, mais *de jure* et qui ferait alors nécessairement de l'UGTCI la branche ou la section ouvrière du PDCI. On peut donc affirmer que si le syndicalisme de participation subsiste malgré la disparition de la quasi-totalité de ses éléments fondateurs, l'avenir de l'UGTCI réside dans le syndicalisme intégré !

Cette intégration lui permettrait de magnifier et de sublimer le syndicalisme hybride et ambivalent, pratiqué jusque-là sous le couvert de la participation, en engagement socio-politique et économique ouvert et responsable, et d'assumer ainsi pleinement la contradiction fondamentale qui consiste à cautionner un mode de production qui ne peut pas ne pas exploiter et aliéner les travailleurs et à chercher dans le même temps à améliorer leurs conditions de vie et de travail.

Et pendant que l'UGTCI s'assumerait désormais devant l'histoire en mêlant en toute connaissance de cause clientélisme politique et action syndicale et érigerait ainsi la recherche de visées contradictoires en principe de gestion syndicale, d'autres organisations ou associations professionnelles, d'autres centrales syndicales pourraient faire des avancées significatives dans le champ social, dans le monde du travail, non pas en toute quiétude, mais avec moins de tracasseries administratives et politiques ; avec moins de risque d'être matées ou humiliées sans retenue aucune.

En effet, l'Etat PDCI, acceptant une branche ouvrière et par conséquent un syndicalisme politique ouvertement proclamé, se priverait de son arme favorite : celle qui consistait à déclarer politique et illégale toute revendication qui le dérangeait, toute grève allant contre l'ordre établi et donc contre ses intérêts ; ce qui lui permettait de les réprimer avec la dernière énergie.

Les récents mouvements sociaux et les succès relatifs des dernières revendications et des derniers arrêts de travail (Côte d'Ivoire-Télécom par exemple) vont dans ce sens.

### **Bibliographie**

- Coffie, J. 1966, *Histoire du syndicalisme ivoirien et organisation syndicale ivoirienne*, Imprimerie nationale, Abidjan.
- Faure, Y. A., Medard, J. F., 1982, *Etat et bourgeoisie en Côte d'Ivoire*, Paris, Karthala, p.17.
- Houphouët-Boigny, F., 1983, «Déclaration à la Côte d'Ivoire profonde» le 26 avril, Télévision ivoirienne, édition spéciale du journal de 20h.
- Niamkey, Adiko, 1990, « Déclaration du 1er mai », in *Fraternité Matin* du 2 mai.
- Niamkey, Adiko, 1990, In *Fraternité Matin* du 27 février, p. 5.
- Niamkey, Adiko, 1990, In *Fraternité Matin* du 30 avril et 1er mai, p. 5.
- Touraine, A., 1967, *La société postindustrielle*, Paris, Denoël.
- Touré, Ismaila, 1986, « L'UGTCI et le développement harmonieux : un syndicalisme anti conflits ? » in *Côte d'Ivoire, la société au quotidien, Politique Africaine*, No. 24 décembre, pp. 79-90.

## Book Reviews

*Sustainable Development in Third World Countries:  
Applied and Theoretical Perspectives.* Edited by Valentine Udoh James,  
Westport, Connecticut, Praeger, 1996, xvi + 245p.

Paul Tiyambe Zeleza \*

Africa seems to have a peculiar capacity to attract preachy and prescriptive analyses based on anecdotal evidence, overgeneralization, and a morbid pathologisation of the continent and its peoples. The book under review fits the bill. Its title is even misleading: first, the book is largely about sub-Saharan Africa, indeed, many of the chapters focus on Ghana and Nigeria; second, the developmentalist decrees that litter the text do not add to 'theory', let alone a coherent and comprehensive study of Africa's environmental and economic conditions and challenges. One would be forgiven for mistaking many of the chapters for half-baked newspaper articles.

The book begins quite promisingly. James, the editor, tells us that he was inspired by

conversations with development experts at the Nigerian Institute of Social and Economic Research... I then decided that the time was appropriate for a collective book that would bring together a multidisciplinary group of scholars, educators, development practitioners, international experts, and professionals who could discuss the issues of sustainable development from a holistic perspective (xiii).

Alas, except for a lone Nigerian expatriate, he did not see it fit to include those who had inspired him, let alone other African scholars, nor was he troubled that he wrote six of the thirteen chapters. So much for the 'multidisciplinary group'. As for the 'holistic perspective', it becomes less evident the more one ploughs through the sermonising simplifications of African histories, societies, cultures, economies, and environments.

---

\* University of Illinois, Urbana-Champaign

In two rather repetitive chapters (2 and 6), Warren sings the praises of indigenous knowledge systems, the new metaphor for 'traditional' know-how, which needs to be appropriated for the crisis-ridden and contested developmentalist and environmentalist projects. Following his cue, Lamb (Chapter 9) seeks to draw planning lessons from haphazard African economic historiography, principally that 'there is a basic continuity in Africa on agriculture. If this is accepted as a conclusion and acceptable as a basis for further research, then continuing and resolving planning issues may portend something other than further choices over intensification' (p.141). McCorkle (Chapter 3) enumerates the symbolic and sacred, social and secular roles of animals in human life in order to tell us that 'it is foolish – and also highly unscientific – to embark upon the design of strategies for sustainable animal agriculture without investigating' all these meanings (p. 39). Burayidi (Chapter 4) evaluates an irrigation scheme in Ghana and advises that for irrigation to maximise its contribution to sustainable development in Africa 'irrigation companies should develop performance measures for farm activities so that outcomes can be measured against set standards' (p. 57). In their assessment of health projects, also in Ghana, Prince *et al.* (Chapter 8), plead for more effective collaboration between the donors and recipient countries and for the former to be more patient, to 'appreciate more proactively that development program-project problems of a country like Ghana, even if one focuses only on the health, population, and nutrition sectors, are complex and have a long history' (p. 123). And after a litany of Africa's developmentalist failures and telling us that 'Africans are their own worst enemies' (p. 162) solely responsible for the anarchy, carnage, civil wars, and famine ravaging the continent, an embittered Edoho (Chapter 11) concludes:

More than ever before, sub-Saharan Africa needs transformation. A fundamental change in policy direction is a desideratum.... New development policies and strategies should not be replicas of the past. Africa's development future has to be willed (p. 166).

Development is reduced to the voluntaristic magic of *willpower* unmediated by the agency of social movements and class projects and unconstrained either by historical processes or external forces.

James reaches the same conclusion. Warning that 'the natural systems of many African countries are on the brink of collapse' (p. 63) because of its poverty and destructive 'slush and bum' agricultural practices. In Chapter 5 he admonishes that these 'countries need a broader definition for their development goals – one that requires a perspective that incorporates social, equity, and environmental issues and is measurable on tangible and intangible levels' (p. 78). In Chapter 7 he rightly cautions against the dangers of hazardous waste exports to African countries, a subject he repeats in Chapter 10, where his discussion of the importance of self-sufficiency to African countries is reduced to cataloguing the role of continental organisations, such as the OAU, ECA and ADB, and ends with the earth-shattering discovery that local participation is crucial to realise the goal of self-sufficiency. In a later chapter (12), he sees salvation in tourism, in the continent's 'spectacular wilderness', and counsels: 'In order to sustain the tourism industry in Africa, it stands to reason that the political, economic, and social nexus must be sustained and stabilised' (p.189). What does that mean? And in the last chapter (13), he inexplicably shifts focus to the impact of British rule on Nigerian towns and cities and asks: Did it produce a sustainable planning style? The answer: no. The solution: incorporate indigenous methods of planning and resource allocation. How? By persuading the misguided elites. Development as a morality play, divorced from political economy, an enterprise blissfully free from the social structures and struggles of history and the unequal global commons.

Thandika Mkandawire recently reminded us that 'Social science is at its worst and most banal when it turns prescriptive'.<sup>1</sup> This book is a sad example of that.

---

<sup>1</sup> Thandika Mkandawire, 'Social Sciences in Africa: Breaking Local Barriers and Negotiating International Presence', The Abiola Lecture, 39th Annual Meeting of the African Studies Association, San Francisco, 23-26 November 1996, p. 14.

*Dimensions of Development with Emphasis on Africa.*  
By Tekeste Negash and Lars Rudebeck, eds. Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet  
and Forum for Development Studies, 1995, 279p.

Paul Tiyambe Zeleza \*

Interdisciplinarity is in vogue in many academic circles, including those in the beleaguered field of development studies. But too often this amounts to nothing more than glorified soliloquies as scholars from different disciplines enclosed in the same room or book covers mutter to themselves. A product of the 'First Uppsala Interdisciplinary Conference on Third World Studies' organised in 1994 by the University of Uppsala's Forum for Development Studies, this book is an example of that. Each chapter stands in splendid isolation, wallowing in its own authorial and disciplinary noises, indifferent to the analytical voices emanating from the others. Scholarly conversations that aspire to the status of integrated interdisciplinary discourse deserve more. And so does development theory, which as is generally recognised, is in deep trouble. In short, the book offers little that is remarkable or refreshing either in the practice of interdisciplinarity or the theory of development.

This is of course not from lack of trying. The book is divided into four parts. Part I on 'Some Philosophical and Theoretical Parameters' has three chapters. Havnevik seeks to interrogate the development knowledge system as a scientific formation, but only offers a tepid description of World Bank policies, the development of modern Western science, and a call for collaboration with African researchers. Palmberg's chapter on 'Cultural Images in and of Africa' is simply an itemised research agenda, not the sustained analysis inserting culture in development studies it originally promises. Rudebeck's Chapter 'From National Liberation to Liberal Democratisation' presents a facetious discussion of highly dichotomised patterns of political struggles in Africa, pitting popular sovereignty and constitutionalism, as he puts it, against each other.

---

\* University of Illinois, Urbana-Champaign.

Part II on the 'Dynamics and Constraints of Development' is no better. It is a collection of disparate issues and countries. Darnoff's chapter on political campaigning in Botswana and Zimbabwe merely enumerates the various direct and indirect channels of communication used in the two countries, seeing them, as a typical Western journalist would, as pale imitations of electioneering campaigns among the Western democracies. Larsson-Lidén discusses the challenges of land reform in Zimbabwe in a manner that is not particularly informative to those familiar with the subject. More fascinating, not for the insights it draws on the ideological and institutional intersections of politics, religion, economy, and gender, let alone development practice and theory, but as an anthropological travelogue, is Hansson's report of the 'Mbuya Juliana Movement' in Zimbabwe. This is followed by Ström's prosaic account of the role of the United Nations in Namibia's decolonisation, from which he concludes that 'New methods of settling and resolving conflicts were learnt and institutionalised.... These may also be used to resolve new conflicts, and new manifestations of armed conflicts or confrontations' (p.128). The section closes with Wort's chapter on 'The Promotion of Support Strategies for In-service Primary School Teachers in Tanzania through Distance Education', which reads like a manual a ministry bureaucrat might have written.

The papers in Part III on 'Environment, Development and Economic Resources' are mostly prescriptive treatises. Hylander rightly accuses the industrialised countries of incurring heavy 'environmental debts' for the world and says they 'must immediately stop destructive activities and enforce development of environmentally adapted technology, including economy with and recycling of resources' (p.147). This is followed by Sinclair's call for promoting the development of environmental archaeology in Africa through multidisciplinary research networks. Engdahl deviates from the prescriptive mould and presents one of the few textured analyses in the book, an examination of the contexts and contradictions in the appropriation and establishment of a forest reserve by the colonial state in Uganda in 1906. Jumping to the present, in the next chapter Seppälä challenges the prevailing view that Tanzanian villages are passive victims of external dependency and celebrates their efforts to diversify their productive activities. Then in a desperate attempt to

theorise he tries to raise 'diversification as a mode of development' (p.215).

The book closes with four chapters in Part VI on 'Ethnicity and Conflict', two of which are on countries outside Africa. Ahmad presents a 'cross-cultural and trans-generational study of post-traumatic stress reactions' among Kurdish children. Swain looks at the environmental migration of Bangladeshis into India and the political conflicts it has spawned. Bovin takes us back to Africa, to show how the pastoralists of the 'WoDaaBe tribe' understand drought (as an act of Allah), and survive it through sedentarisation and migration. Needless to say, the literature on pastoralist ecological stress management points to a far more complex range of responses and strategies than these desultory extreme measures. Negash closes the book with a reinterpretation of Eritrean nationalist movements between 1953 and 1981. He argues that Eritrean nationalism was not only an articulated reconstruction of an imagined community, originally inscribed by Italian colonialism, but that there were at least two sharply distinct imaginations of Eritrea based on the divergent social and ideological bases imbricated with Islam and Christianity, which eventually became embodied in the competing Eritrean Liberation Front (ELF) and the Eritrean Peoples Liberation Front (EPLF). It is a fascinating, persuasive thesis. One only wishes the other chapters had offered similarly intricate and engaged analysis, rather than the superficial gaze of intellectual or policy tourism that dominates development studies.

*Being and Becoming Oromo: Historical and Anthropological Enquiries*  
By P. T. W. Baxter, Jan Hultin, and Alessandro Triulzi, eds.  
Uppsala Nordiska Afrikainstitutet, 1996, 310p.

Paul Tiyambe Zeleza \*

Ethnicity has regained intellectual currency in African studies, thanks in part to its resurgence in global politics and shifts in scholarly attitudes. As ethnic chauvenisms escalated from Canada to the United States, and ethnic conflicts erupted from Bosnia to the former Soviet Union, ethnicity no longer appeared as a peculiarly African or third world curse, but as a modern, indeed, a postmodern condition, a complex and contradictory product of the globalisation of capital, commodities, and cultures, a struggle by communities within the increasingly porous spaces of the nation-state for the narcissisms of minor difference. The primordialist view of ethnicity increasingly gave way to the instrumentalist view, that ethnicity is not a static historical atavism, but a dynamic social construct which mutates to conform to the processes of social change. But the argument that ethnicity is imagined or invented often verges on the Marxist dismissal of 'false consciousness', thereby ignoring the messy fact that being an 'invention' does not mean it lacks reality, that it reflects concretely constituted and historically grounded relational states of being. Ethnicity, as a form of group consciousness, represents a contextual invocation of accumulated, selective, and binding cultural memories and imaginations.

The complexities of ethnicity, as a conceptual and a sociopolitical construct, constitute the subject of this collection on the formation of Oromo ethnic identity. Invoking foggy and idealised memories of a shared precolonial past, buttressed by more concrete and recent recollections of colonial conquest, persecution, and exploitation at the hands of the Ethiopian and European colonialists, and those of continued subjugation and subordination in post-revolutionary Ethiopia and postcolonial Kenya,

---

\* University of Illinois, Urbana-Champaign.

Oromo ethnicity developed gradually, investing itself with the exclusivist pain and pride of repression and redemption, its cultural politics increasingly focused on nationhood. The papers in this book seek to trace this fascinating process. The best ones attempt to explain, not sanctify, the formation of ethnicity. The poor ones aspire to be Oromo ethnic charters.

In the essentialising narratives of nationalism, differences of language, religion, economy, and territoriality often wilt into insignificance. Writes Mergerssa: 'For the Oromo, the belief system, ethnicity and identity are given with birth... An Oromo is born with *Orumumma*. 'Thus, the simplest definition of an Oromo would be that he/she is born of an Oromo father' (p.94). This is a moral community that is not only homogeneous, but resolutely male. Following this immaculate conception of Oromo identity, some of the authors proceed to present idealised and static images of the Oromo polity (Bassi), cosmology (Dahl), and marriage rituals (Baxter). The historical and sociological realities are, of course, far more complicated. In fact, many of the pieces discuss, not the Oromo as a collectivity, but Oromo subgroups, especially the Boran of Kenya. In their chapters Oba and Helland show the complex processes of identity formation among the Boran along the resource frontiers of northern Kenya where the Boran, Maasai, and Somali have competed for control and advantage. Amesen takes the argument further, locating the historical construction of emergent Oromo identities in the complex intersections of shifting Oromo territoriality, colonial state formation, and capital penetration.

Perhaps the most compelling are the three chapters by Lewis, Bulcha, and Hassen, all of which show that Oromo ethnicity is rooted, not in some ancient past, but in twentieth century 'modernity'. It first emerged among the educated and urbanised Oromo in Ethiopia, in spaces and institutions marked by acute competition for resources and recognition, which fostered and reproduced their marginalisation and inferiorisation by the dominant Northerners (Amhara, Tigreans, Eritreans), and heightened their perception of difference and rhetoric of ethno-nationalism. Oromo nationalism was relatively slow to develop, it is argued, because of the very slowness of the project of modernity in Ethiopia. Tired of the indignities of assimilation, the Oromo intellectual elite began asserting their cultural and linguistic rights, and then proceeded to build their own

organisations, which eventually materialised into political movements for equal citizenship or sovereignty, especially following the Ethiopian revolution of 1974, during which the 'nationalities question' was recognised, although not resolved. That it was a nationalism inscribed by modernity, is shown by the fact that its most potent symbol was the new alphabet adopted in 1974: the nation could now script itself into being, narrate its eternal homogeneity and exclusivity.

These chapters make the book worth reading. Also, it is gratifying that seven of the twenty chapters are by Oromo researchers. All too often in Africanist collections, scholarly voices from the societies being analysed are usually conspicuous by their absence. The authors may not always agree, and their contributions are quite uneven, but the differences are not along the predictable lines of nationality. That in itself shows that ethnicity is not everything.

*Economic and Demographic Change in Africa*  
Edited by Archie Mafeje and Samir Radwan,  
Oxford, Clarendon Press, 1995, 173p.

Paul Tiyambe Zeleza \*

Edited conference collections often err on the side of permissive generosity by binding under the same covers papers feebly connected to each other. And given Africa's propensity to encourage superficial generalisations from brief and partial encounters, the latitude for license is great indeed, as is amply evident in this book in which disparate and uneven discussions are cobbled together, unconnected by any systematic and sustained theoretical or thematic threads, except the most flimsy references to something about demography somewhere in the title. Much has been written about the demographic dimensions of Africa's economic performance, problems, and prospects. This collection is among the latest to traverse this well-trodden analytical path. Little that is stated is new. In fact, many of the authors mostly summarise their previous publications, a tribute perhaps to how conferences encourage the environmentally friendly art of intellectual recycling. To be sure, as in most such collections some contributions are better than others.

As is common in Africanist scholarship, Africa in this collection is truncated to the sub-Saharan concoction on the dubious grounds that, in Caldwell's words:

Anyone attempting to relate cultural and demographic change would be well advised to treat North Africa with the Middle East, for historically the Sahara Desert has proved to be a greater divide than the Red Sea and, in some respects, the Mediterranean (p. 11).

Then he proceeds to discuss sub-Saharan Africa as a homogeneous entity, presuming, of course, that melanin mysteriously bonded and bounded the histories and cultures of the Zulus at the southern tip of the continent with

---

\* University of Illinois, Urbana-Champaign.

those of the Hausa on the edges of the Sahara. High fertility in this region is explained by the persistence of polygyny and 'the enormous male demand for sex' (p. 17), the premium put on children in traditional religion or the 'ancestor cult' (p. 26), all underpinned by a communal land system and the absence of 'draught animals and ploughs, [so that] the only way for a man to get a large share of land and a great deal of agricultural produce is to have many wives and children' (p. 18). Thanks to the liberating influences of European settlerdom and Christianity, Southern Africa deviates from some of these demographic irrationalities and pathologies. And Africa may be saved from the scourges of ballooning population by AIDS, which may kill between 100 and 200 million people. Caldwell's chapter loudly wears the inanities of self-referential analyses (a third of the references are to his previous publications) based on a little anthropology, no history, and a lot of racist speculation. This is truly 'science that colonises' to use Riedman's critique of fertility studies on Africa.<sup>1</sup>

Thébauld in Chapter 2 tells us the obvious fact that pastoralists in the Sahel try to maintain a balance between herd and family size, while Collier and Horsnell in the next chapter use tortuous economic models to arrive at the rather bland conclusion that the rural economy in Kenya has been able to absorb rising labour-force and population growth, and in their chapter Becker and Morrison inform us that patterns of urbanisation vary both within and among countries and that, based on regression analysis of Zambian data, urban growth has less to do with the bright lights of industrialisation than the urban biases of public expenditure. Alexandratos takes this fetish for modelling to its extreme to reach a conclusion, quite reassuring in these times of unrelieved Afropessimism, that sub-Saharan Africa has ample land resources which, 'depending on the level of technology used, enough food could be produced to sustain between 1 and 12 billion people at 2,300 calories per caput per day' (p.143); never mind the treacherous marshland in the political economy of potential and actual land use.

---

<sup>1</sup> Agnes Riedman, 1993, *Science That Colonises: A Critique of Fertility Studies in Africa*. Philadelphia, Temple University Press.

More satisfying in my view, for different reasons, are the chapters by Yousif and Weeks. Yousif presents a detailed empirical study of the socio-demographic aspects of rural labour markets and labour migration in the giant Gezira Scheme of the Sudan. It demonstrates the diversity and complexity of these markets, and the different strategies deployed by landed and landless households and how these intersect with their respective generational, gender, and locational dynamics. Weeks broaches the larger picture showing that the real wages and employment security of urban workers in most sub-Saharan African countries have fallen in recent years due to the demand constraints of falling export prices and the distortions of structural adjustment programs. This has led to a declining income gap between urban wage earners and the rural population and the decomposition of the distinction between formal and informal sectors. Yet migration from rural to urban areas continues and falling real wages are accompanied by rising unemployment, thus casting doubt on conventional theories of rural-urban migration and the neoclassical hypothesis that falling real wages will clear labour markets. Unfortunately, his explanatory model only provides partial answers and his argument that the generality of the African economic crisis is such that 'only the most myopic would seek explanations particular to each country' (p. 70) is the equivalent of the careless, if not contemptuous, colonial adage that 'all natives look the same'. It cannot be belaboured that the 'African crisis' has not been immune from the messy particularities of national history, spatial and social differentiations, state policies, and the structural and conjunctural patterns of each country's incorporation into the world economy.

## Notes to Contributors

Manuscripts submitted to *Africa Development* should be typed double-spaced and in two (2) copies. A diskette (3 1/2"), preferably MS Dos compatible, along with the hard copies is required. Avoid excessive formatting of the text. Camera-ready copies of maps, charts graphs are required as well as the data used in plotting the charts and graphs. Please use the Harvard Reference System (author - date) for bibliographic referencing, e.g.:

It is interesting to note that... the word for "tribe" does not exist in indigenous languages of South Africa (Mafeje 1971:254).

**N.B.:** It is essential that the bibliography lists every work cited by you in the text.

An abstract of 150 to 200 words stating the main research problem, major findings and conclusions should be sent with the articles for translation into English or French. Articles that do not follow this format will have their processing delayed.

Authors should indicate their full name, address, their academic status and their current institutional affiliation. This should appear on a separate covering page since manuscripts will be sent out anonymously to outside readers. Manuscripts will not be returned to the authors.

Articles submitted to *Africa Development* should be original contribution and should not be under consideration by another publication at the same time. If an article is under consideration by another publication the author should inform the editor at the time of submission.

Authors are entitled, free of charge, to two copies of the issue in which their article appears and 20 off-prints of their article.

---

## Avis aux auteurs

Les manuscrits soumis à *Afrique et Développement* devront être dactylographiés en double interligne fournis en deux (2) exemplaires. Une disquette de 3 1/2 pouces de préférence compatible MS Dos, accompagnée du manuscrit est exigée. Eviter un formatage excessif du texte. Les cartes, diagrammes et graphiques devront être envoyés sous forme de prêt-à-photographier. Les données utilisées pour tracer les diagrammes et graphiques devront également nous parvenir. Nous vous prions d'utiliser le système de référence de Harvard (auteur - date) pour ce qui est des références bibliographiques; par exemple:

Il est intéressant de noter que... le mot pour «tribu» n'existe pas dans les langues indigènes d'Afrique du Sud (Mafeje 1971:254).

**N.B.:** La bibliographie doit répertorier tous les travaux cités dans le corps du texte par l'auteur.

Un résumé de 150 à 200 mots indiquant le problème fondamental de recherche ainsi que les principaux résultats et conclusions doit accompagner les articles pour des fins de traduction en anglais ou en français. Les articles ne se conformant pas à ce format verront leur traitement rallongé.

Les auteurs doivent indiquer leur nom au complet, leur adresse, leur situation académique ainsi que leur rattachement institutionnel actuel. Ces informations doivent figurer sur une feuille à part puisque les articles seront envoyés aux arbitres à l'extérieur dans l'anonymat. Les manuscrits ne seront pas retournés aux auteurs.

Les articles soumis à *Afrique et Développement* ne doivent pas l'être à d'autres périodiques au même moment et doivent être une contribution originale. Si un article était déjà soumis à un autre périodique, l'auteur devra en informer le Rédacteur en Chef.

Les auteurs reçoivent gratuitement deux exemplaires du numéro dans lequel leur article est publié ainsi que 20 tirés-à-part de leur article.

## Contents / Sommaire

### **Introduction : Quand l'une n'est pas l'autre : A propos des rôles sociaux des sexes**

Fatou Sow

### **Mutilations génitales féminines et droits humains en Afrique**

Fatou Sow

### **Fécondité, planification familiale et prise de décision au sein du couple : Le cas du Cameroun**

Ngoy Kishimba

### **Linguistic Images, Socialisation and Gender in Education**

Titi Ufomata

### **A Gendered View of the History of Professionalization in South Africa**

Patricia G. Clark

### **Women's Participation at Executive Level in Trade Unions in Nigeria (1985 - 1990)**

Regina Obi

### **Migrations régionales et relations de genre dans la Vallée du Fleuve Sénégal**

Cheikh Oumar Ba

### **Bilan des politiques et perspectives sur la problématique des femmes au Sénégal : L'intérêt de l'analyse de genre**

Fatou Diop

### **Structural Adjustment Policies and Women in the Rural Areas in Africa : A Review of Some Major Issues**

Layla Elawad Simsa'a

### **L'impact de la vie familiale sur l'activité entrepreneuriale des femmes au Sénégal**

Fatou Ndiaye

### *Book Reviews*

*L'égalité devant soi, sexe, rapports sociaux et développement international, sous la direction de Marie-France Labrecque, CRDI, Ottawa, 1994*

Rokhaya Cissé

*SAFERE, South African Feminist Review,*

*Editor : Patricia McFadden, Southern African Region Institute for Policy Studies, Zimbabwe, Numéro 1, janvier 1995*

Fatou Sow

*Les Africaines dans la politique : Femmes baoulé de Côte d'Ivoire,*

*N'dri Thérèse Assié-Lumumba, Paris, Editions l'Harmattan, 1996*

Fatou Sow

### **Sélection bibliographique**

ISSN 0850 3907

