

AFRIQUE ET DEVELOPPEMENT

AFRICA DEVELOPMENT

Vol. XIV, No.2, 1989 - ISSN 0850 3907

Contents - Sommaire

Samir Amin

La question démocratique dans le tiers monde contemporain

Eghosa E. Osaghae

The Character of the State, Legitimacy Crisis and
Social Mobilization in Africa: An Explanation of
Form and Character

A. Cournanel

L'Afrique et la Dérèglementation du Transport Aérien

Paul B. Vitta

Development Research in Eastern and Southern Africa:
Some Issues for the 1990s

Review Article

Contested Landscape of Fragmented Communities

Fassil Demissie

Publications Received



PERIODICAL

Editor - Rédacteur en Chef

Zenebeworke Tadesse

Editorial Assistant

Abdoul Aziz Ly

Editorial Board - Comité de Rédaction

Kwesi Prah

Abdoulaye Bara Diop

Issa Shivji

Habib El Malki

Mahmoud Mamdani

Bernard Founou- Tchuigoua

Thandika Mkandawire

CODESRIA acknowledges the support of a member of African Governments, the Friedrich-Ebert-Stiftung, SAREC and IDRC in the publication of this journal.

Le CODESRIA exprime sa gratitude aux Gouvernements africains, à la F.E.S., à la SAREC et au CRDI pour leur contribution à la publication de ce journal

AFRICA DEVELOPMENT AFRIQUE & DEVELOPPEMENT

A QUARTERLY JOURNAL OF THE COUNCIL
FOR THE DEVELOPMENT OF ECONOMIC
AND SOCIAL RESEARCH IN AFRICA

REVUE TRIMESTRIELLE DU CONSEIL POUR
LE DEVELOPPEMENT DE LA RECHERCHE
ECONOMIQUE ET SOCIALE EN AFRIQUE

Vol. XIV, No.2, 1989

Editor

Zenebeworke Tadesse

(CODESRIA)

Africa Development is the quarterly bi-lingual Journal of the Council for the Development of Economic and Social Research in Africa (CODESRIA).

It is a social science journal whose major focus is on issues which are central to the development of society. Its principal objective is to provide a forum for the exchange of ideas among African scholars from a variety of intellectual persuasions and various disciplines. The Journal also encourages other contributors working on Africa or those undertaking comparative analysis of third world issues. One issue of the Journal a year is focused on a particular theme and guest-edited by a specialist in the field.

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

The Journal is abstracted in the following: International African Bibliography; Documentatieblad; Abstracts on Rural Development in the Tropics; Documentationseliens Africa; A Current Bibliography on African Affairs.

Africa Development is published four times annually by CODESRIA. All editorial correspondence and manuscripts should be sent to:

The Editor,
Africa Development,
CODESRIA, B.P. 3304, Dakar, Senegal.
Phone Number 23-02-11 - Telex 613339 CODES SG - ISSN 0850 3907

Subscriptions

(a) African Institutes: Regular Yearly institutional rate:	\$32 US
(b) Other Institutes:	\$35 US
(c) Individuals:	\$30 US
- Current Individual Copy:	\$ 7 US
- Back Issues:	\$10 US

Claims for undelivered copies must be made no later than three months following month of publication. CODESRIA will supply missing copies when losses have been sustained in transit and where the reserve stock will permit.

Afrique et Développement est le périodique bilingue trimestriel du Conseil pour le Développement de la Recherche Economique et Sociale en Afrique (CODESRIA).

C'est un périodique de sciences sociales qui se consacre pour l'essentiel aux problèmes liés au développement de la Société. Il a pour objectif fondamental de constituer un forum destiné à permettre un échange d'idées entre intellectuels africains de convictions et disciplines diverses. Il encourage aussi d'autres chercheurs travaillant sur l'Afrique ou ceux se livrant à des études comparées de problèmes du tiers-monde. Chaque année, un numéro du périodique est consacré à un thème particulier et pris en charge par un rédacteur extérieur qui est un spécialiste dans ce domaine.

Afrique et Développement souhaite recevoir des articles qui traversent les barrières entre les 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 index suivants: International African Bibliography; Documentatieblad; Abstracts on Rural Development in the Tropics; Documentationseliens Africa; A Current Bibliography on African Affairs.

Afrique et Développement est publié par le CODESRIA et paraît 4 fois l'année. Tous les manuscrits et autres correspondances à caractère éditorial doivent être adressés au:

Rédacteur en Chef
Afrique et Développement - B.P. 3304 / Dakar, Sénégal
Tél.: 23.02.11 - Téléc 613339 Codes SG. - ISSN 0850 3907

Abonnements

(a) Instituts africains	\$32 US
(b) Autres institutions:	\$35 US
(c) Individuels	\$30 US
- Exemplaire en cours	\$ 7 US
- Numéros passés	\$10 US

Les réclamations: Si par hasard, vous ne recevez pas un numéro du Journal, il faut le signaler à temps au CODESRIA dans un délai de trois mois de la publication. Nous vous ferons parvenir un autre numéro dans la mesure où il en aurait encore de disponible.

Table of Contents - Sommaire

Samir Amin	
La Question démocratique dans le tiers monde contemporain	5
Eghosa E. Osaghae	
The Character of the State, Legitimacy Crisis and Social Mobilization in Africa: An Explanation of Form and Character	27
A. Cournanel	
L'Afrique et la Déréglementation du Transport Aérien	49
Paul B. Vitta	
Development Research in Eastern and Southern Africa: Some Issues for the 1990s	87
<i>Review Article</i>	
Contested Landscape of Fragmented Communities Fassil Demissie	101
<i>Publications Received</i>	113

La Question démocratique dans le tiers monde contemporain

Samir Amin*

Summary. The recent past is marked by global movements to democratize political regimes. In socialist countries, the movement forced regimes to take it into account, adopt to its exigencies or perish. Although it has not reached the same popular dimension, in third world capitalist countries, the demand for democracy signals a qualitative leap in the penetration of democratic consciousness. Simultaneously, one finds the rise of neo-liberalism, a generalized offensive aimed at the rehabilitation of the absolute superiority of private property, the legitimization of social inequalities and anti-statism. Neo-liberalism has no frontiers. Orchestrated by an unprecedented media campaign it unilaterally asserts that "the market" - a euphemism for capitalism - is the central axis to any "development". Democratization is considered as the necessary and natural product of the submission to the rationality of the worldwide market. A simple double equation is deduced from this logic: capitalism = democracy, democracy = capitalism. The focus is on technical and scientific progress whereas the social realities which hide behind "the market forces" are systematically occulted. The present offensive of Western countries "in favour of democracy" is in fact an offensive against socialism. Similarly "national liberation" is proclaimed obsolete; "nationalism" is accused of necessarily engendering a deadly delay in the international competition. There is no need to denigrate the heritage of Western bourgeois democracy. But the dominant contemporary perspective marked by Anglo-Saxon evolutionism and pragmatism empoverishes the debate by reducing democracy as a set of precise and limited rights and practices independent from the desired social perspectives. What type of democracy do we need?

Depuis quelques années, il s'est dessiné à travers toutes les régions du monde un mouvement en faveur de la démocratisation des régimes politiques dont l'ampleur indique probablement son caractère irréversible à terme. Tout au moins dans les pays socialistes, ce mouvement a commencé à s'imposer aux pouvoirs comme tel; et il leur faudra en tenir compte, s'adapter à ses exigences ou périr. Dans les pays capitalistes du tiers monde, la revendication démocratique n'a généralement pas acquis la même dimension populaire et reste souvent encore limitée aux classes moyennes et à quelques segments de la société urbaine organisée - syndicats par exemple. Mais même à cette échelle restreinte, le mouvement signale un saut qualitatif dans la pénétration de la conscience démocratique au sein du monde politique dans un grand nombre de pays du tiers monde. Par ailleurs, en Occident, un large consensus s'est dessiné englobant les gouvernements, les opinions publiques et les média pour paraître soutenir cette revendication, surtout évi-

* Forum du Tiers Monde, Dakar/Sénégal.

Cet article constitue ma contribution au débat sur la question démocratique ouvert dans les pages de la revue du CODESRIA, *Africa Development*, No.1, 1988 (contribution de Peter Anyang'Nyongo, Ref. également à l'ouvrage de notre collection FTM, *Afrique: La Longue Marche Vers la Démocratie*, ed. Peter Anyang'Nyongo,) et *Africa Development* No.3 - 1988 (contribution de Thandika Mkandawire et réponse de Peter Anyang'Nyongo.).

demment dans les pays de l'Est et parfois, mais pas toujours (selon la raison d'Etat des intérêts en jeu), dans le tiers monde.

Ce mouvement démocratique est apparu concomitamment avec une autre évolution globale qui s'est dessinée au cours des années 70 et surtout 80: une sorte d'offensive généralisée en faveur de la libération des "forces du marché", accompagnée de la réhabilitation des thèmes idéologiques de la supériorité absolue de la propriété privée, de légitimation de l'inégalité sociale, de l'anti-étatisme tous azimuts etc... Le néo-libéralisme - puisque tel est le nom que cette offensive s'est donnée - se conçoit d'ailleurs comme sans rivages et prône sa validité à l'échelle mondiale, préconisant "l'ouverture" (aux capitaux et aux "information" - lire aux média dominants) comme synonyme de progrès nécessaire. Les pouvoirs en place paraissent d'ailleurs partout se rallier à ce mouvement: en Occident où la social démocratie s'est alignée dans la pratique sur les exigences prétendues de cette "rationalité" du marché ouvert, dans le tiers monde où les régimes nationalistes radicaux paraissent déjà tous appartenir à une époque de la préhistoire, et même dans les pays socialistes où des pans entiers de la classe dirigeante sont passés, ou passent, de la concession tactique à la révision - voire à l'abandon - de leur "marxisme".

La concomitance de ces deux mouvements fait de notre époque un moment d'intense confusion. Le son de cloche dominant, qui étouffe systématiquement toutes les voix qui lui paraissent discordantes, orchestré par une campagne médiatique sans précédent, procède d'une affirmation simple, unilatérale, sans nuance, considérée comme allant de soi d'évidence. Dans cet esprit, le "marché" - euphémisme pour capitalisme - est considéré comme l'axe central nécessaire de tout "développement" qui ne peut que s'inscrire dans la "mondialisation incontournable". L'ouverture totale aux forces qui commandent l'évolution mondialisée et l'adoption simultanée d'un système interne fondé sur le "marché" vont de soi. La démocratisation est considérée comme le produit nécessaire et naturel de la soumission à la rationalité du marché mondialisé. Une double équation simple est déduite de cette logique: capitalisme = démocratie, démocratie = capitalisme. Par la même occasion, le socialisme est déclaré défunt (et avec lui, bien naturellement Marx); sa faillite est achevée, il a prouvé être synonyme d'inefficacité et d'autocratie. De la même manière la "libération nationale" est proclamée dépassée; le "nationalisme" est accusé d'entraîner nécessairement un retard mortel dans la compétition internationale.

Le plus grave est que ces propositions unilatérales, simples au point d'être simplistes, sans fondement ni scientifique, ni historique, paraissent jeter la confusion dans les rangs mêmes de ceux qui combattent, tant dans les pays socialistes que dans ceux du tiers monde, à la fois pour la démocratisation et le progrès social.

Trois problèmes méritent donc d'être discutés dans la perspective d'une

réponse aux questions posées par le mouvement démocratique opérant dans les circonstances de l'offensive capitaliste: (i) la nature de l'étape nouvelle de la transnationalisation capitaliste, la question étant de savoir ici si de ce fait l'ouverture extérieure serait devenue "incountournable"; (ii) la crise du socialisme réellement existant, la question étant de savoir ici si cette crise remet en question le marxisme et le socialisme; (iii) enfin l'ensemble des questions relatives au rapport démocratie/progrès social dans les conditions du tiers monde contemporain.

La logique interne de l'argument voudrait que l'on abordât ces questions dans l'ordre de leur énumération, les réponses aux premières commandant en partie au moins celles que l'on donne aux suivantes.

Cet article étant consacré à la question démocratique dans le tiers monde contemporain, je ne ferai que des allusions rapides aux questions préalables, traitées ailleurs, pour lesquelles je me limiterai à celles de mes conclusions qui me paraissent devoir être explicitées pour situer mon argument concernant le problème qui nous préoccupe ici directement.

Si ce que l'on appelle les pays du tiers monde n'ont presque jamais connu un fonctionnement véritablement démocratique de leur vie politique, à l'instar des pays capitalistes développés (l'Occident), au moins depuis 1945 cela n'est ni un hasard, ni l'héritage de leur "culture traditionnelle". La démocratie est ici incompatible avec les exigences de l'expansion du capitalisme.

Ce que j'appelle "le capitalisme réellement existant", c'est-à-dire le capitalisme comme système mondial et non comme mode de production considéré au degré le plus élevé de l'abstraction, a toujours été jusqu'à ce jour générateur d'une polarisation à l'échelle mondiale (le contraste "centres/périphéries"). Sous estimée par Marx et le Marxisme, cette dimension a placé au devant de la scène historique non pas des révolutions "socialistes" conduites par les classes ouvrières des pays capitalistes développés mais des révolutions "anticapitalistes" provoquées par l'expansion polarisante du capitalisme mondialisée et ses conséquences socialement inacceptables pour les peuples des périphéries et semi-périphéries du système.

Les objectifs stratégiques de ces révolutions impliquent une déconnexion par rapport à la logique de l'expansion capitaliste mondiale. Le déploiement de ces objectifs suppose un pouvoir fondé sur une hégémonie sociale "nationale populaire" (et non une "dictature du prolétariat" comme on l'a conçue dans la tradition marxiste) qui reconnaisse la nécessité de combiner - fût-ce conflictuellement - des aspirations de nature capitalistes et d'autres socialistes. La progression de la réalisation de ces objectifs implique à son tour le progrès graduel et constant de la démocratisation de la société dans la pratique tant de la gestion du pouvoir que dans celle de l'économie.

Les régimes issues des révolutions dites socialistes (U.R.S.S., Chine etc.) ont amorcé la création des conditions nécessaires pour gommer l'héritage de la périphérisation produite par le capitalisme, à la fois en prenant leurs di-

stances à l'égard des critères de la rationalité capitaliste et en procédant à des révolutions sociales internes de portée gigantesque. Les luttes de libération nationale, qui procèdent du même refus de la périphérisation capitaliste, n'ont pas permis des avancées aussi importantes, ni au plan de la déconnexion ni à celui de la transformation sociale interne. De ce fait les sociétés issues de ces luttes dans le tiers monde sont restées jusqu'à ce jour soumises à la loi de la polarisation capitaliste. La révolution nationale populaire et la déconnexion demeureront donc les objectifs stratégiques du combat pour le progrès des peuples de la périphérie du système capitaliste mondial.

La progression dans cette direction à la fois dans les pays de l'Est dits socialistes et dans ceux du Sud (le tiers monde capitaliste) conditionne largement non seulement l'avenir du socialisme à l'échelle mondiale, mais même le progrès social tout court pour la majorité de l'humanité.

La thèse centrale que j'ai esquissée ici perdrait sa validité au cas où: (i) les formes nouvelles de la transnationalisation auraient rendu caduques les stratégies nationales populaires et la déconnexion qui leur est liée étroitement et auraient imposé une seule voie de développement désormais possible: la voie capitaliste s'inscrivant dans l'ouverture mondialisée; et/ou (ii) les thèses fondamentales du socialisme (et singulièrement du marxisme) concernant les limites historiques du capitalisme et des formes de la démocratie développées sur sa base seraient sans fondement scientifique, leur caractère utopique ayant été établi par la faillite de leur mise en oeuvre dans les expériences socialistes.

On ne saurait sous estimer le fait que la mondialisation soit entrée dans une phase nouvelle de son approfondissement, marquée par des caractères qualitativement nouveaux, dont je signalerai au moins les six suivants: (i) la transgression des systèmes productifs nationaux (fondés sur la logique de compromis sociaux produits par l'histoire nationale) au bénéfice d'un système productif mondialisé qui remet en question ces compromis sociaux nationaux; (ii) la mondialisation financière du capital; (iii) la nouvelle révolution technologique; (iv) la mondialisation culturelle produite par l'intensification des communications; (v) l'acquisition par les armements d'une puissance destructive qui impose la révision de la diplomatie traditionnelle; et (vi) l'interdépendance écologique, désormais planétaire.

Est-ce à dire que ces faits nouveaux imposent la soumission unilatérale à l'unification du monde par le "marché"? Est-ce à dire que les effets polarisants de l'expansion capitaliste pourraient être neutralisés dans le cadre de stratégies nationales acceptant de se situer dans le cadre de cette soumission?

J'ai cru nécessaire de fonder les réponses à ces questions sur une analyse des effets de ces évolutions sur la structure de la force de travail à l'échelle mondiale. De ce point de vue la combinaison des trois premiers éléments

signalés conduit à l'accélération de la constitution de la réserve passive de l'armée du travail exploité par le capital mondialisé, notamment dans ses périphéries en voie d'industrialisation. Loin d'atténuer le caractère polarisant immanent au capitalisme réellement existant, la phase nouvelle de la mondialisation ne peut qu'accuser encore davantage les contrastes dans lesquels il s'exprime. Par ailleurs les évolutions militaires, diplomatiques et culturelles signalées contribuent à transférer les mécanismes par lesquels la polarisation opère du champ des relations économiques *stricto sensu* à celui plus large de la politique.

J'ai donc tiré de ces conclusions le corollaire que les stratégies de soumission à la "contrainte mondialisée" préconisées sont appelées à donner des résultats catastrophiques inacceptables. L'alternative de réponses "nationales populaires" non seulement demeure donc sans concurrent, mais s'impose encore davantage même que par le passé. Les formes que celle-ci devra revêtir restent encore à définir, encore que l'on puisse déjà voir s'en dessiner les grandes lignes. Dans cette perspective, la re-construction d'un système mondial polycentrique me paraît être une option réaliste (au sens du possible dans le court terme relatif), la seule susceptible de rétablir la marge d'autonomie nécessaire pour permettre le progrès social de tous les partenaires.

La crise des sociétés de l'Est est invoquée pour en tirer la conclusion que le socialisme est une utopie, que le capitalisme correspond à une rationalité éternelle, et que la critique marxiste de celui-ci est une aberration. Savamment entretenue, cette confusion permet de vendre la stratégie de l'Occident, fondée sur l'équation marché = démocratie.

Or il n'en est rien. La démocratie bourgeoise est le produit de la révolution qui a détrôné la dominance de la "métaphysique tributaire"¹. Elle établit sur cette base le "droit égal" et les libertés personnelles, mais pas l'"égalité" (sauf de droit). Beaucoup plus tard, dans la seconde moitié du XIXe siècle seulement, le mouvement ouvrier impose la démocratie politique non censitaire et arrache des droits sociaux, mais dans le cadre d'un compromis fondé sur l'acceptation de la gestion capitaliste de l'économie, compromis lui même rendu possible par la polarisation mondiale au bénéfice des centres industriels. De ce fait la démocratie occidentale est limitée au domaine du politique, tandis que la gestion économique reste fondée sur les principes non démocratiques de la propriété privée et de la compétition. En d'autres termes le mode de production capitaliste par lui même n'exige pas la démocratie; même si l'oppression qui le définit est rendue insensible par l'aliénation économiciste dans laquelle baigne toute la société. En contrepoint, le projet marxiste de société sans classes, libérée de l'aliénation économiciste, im-

1 l'Eurocentrisme, *Economica* 1988.

plique structurellement la démocratie. Une fois brisé le ressort de la compétition des capitalistes, les rapports sociaux fondés sur la coopération des travailleurs et non plus leur soumission sont impensables sans l'expression achevée de la démocratie.

La crise des sociétés de l'Est n'invalide pas ces thèses fondamentales, pour la bonne raison qu'il ne s'agit pas de crise de sociétés réellement socialistes, mais de celle de sociétés qui ne pouvaient être plus et mieux qu'engagées dans la construction nationale populaire à partir d'un refus révolutionnaire de se soumettre au diktat de la périphérisation capitaliste.

Aujourd'hui, ces sociétés sont confrontées à une triple option que je résume brièvement sous les trois points suivants:

(i) évolution dans le sens d'une démocratie bourgeoise ou progrès au-delà de celle-ci par l'affermissement du pouvoir social des travailleurs dans la gestion de l'économie?

(ii) rétablissement d'une "économie de marché" pure et simple ou progrès de formules efficaces permettant d'encadrer un recours limité aux mécanismes du marché par une planification démocratique?

(iii) ouverture extérieure totale et incontrôlée ou maîtrise des relations avec le monde capitaliste ambiant, fut-ce sur la base d'une intensification des échanges?

La confusion tant dans le débat théorique que dans les affrontements politiques qui secouent les pays de l'Est provient en partie de ce que la nature véritable "nationale populaire" - de l'étape historique ouverte par les révolutions qui ont inauguré l'histoire des régimes en question, demeure occultée par l'héritage idéologique qui les qualifie de "socialistes". Mais elle provient surtout de ce que les forces conflictuelles du capitalisme et du socialisme s'affrontent ici dans la réalité des luttes en question. Les forces qui aspirent à "rétablir le capitalisme" prônent de ce fait l'adoption unilatérale du "marché" (tremplin à partir duquel la propriété privée serait rétablie) et de "l'ouverture extérieure", avec ou sans démocratie (entendue alors au sens occidental du terme) selon les exigences tactiques de la mise en oeuvre de ce projet. Si les forces socialistes balbutient dans leur résistance à ce projet, et s'il leur est difficile d'articuler un contre projet cohérent (selon les lignes dessinées ci-dessus), c'est bien parce que l'absence de débat démocratique et l'illusion idéologique signalée plus haut constituent les handicaps majeurs à leur action. J'ajoute que l'offensive idéologique de l'Occident, orchestrée par des média puissants, est toute entière au service des forces procapitalistes, fussent-elles antidémocratiques.

La théorie sociale conventionnelle qui nous est proposée pour expliquer l'absence de démocratie dans le tiers monde est désespérément creuse et répétitive. Dans leurs habillements successifs imposés par les modes qui commandent la production intellectuelle de notre époque, ces théories formulent et reformulent le paradigme de "la modernisation": les sociétés du

tiers monde sont "mi-traditionnelles/mi-modernes" (en voie de développement et de modernisation") et, de ce fait, conservent de la tradition le concept autocratique du pouvoir, étant appelées par la force des choses à se démocratiser progressivement au fur et à mesure qu'elles "rattraperont" leur retard économique. Dans ce domaine comme dans les autres, la voie capitaliste est la seule conçue et doit de surcroît produire la démocratisation.

Cette thèse, un moment occultée par les succès du "tiers-mondisme" des années 60 chez les occidentaux a fait sa dernière réapparition dans une formulation wébérienne². Weber, comme on le sait, distinguait le type du pouvoir prétendu traditionnel, qualifié de "patrimonial", personnalisé et réfractaire au concept de droit de celui des temps modernes, "bureaucratique" et dépersonnalisé, fondé sur le concept de droit.

A vrai dire la thèse de Weber est très allemande au sens qu'elle projette abusivement quelques caractéristiques remarquables de l'histoire de ce pays sur celle de l'humanité toute entière. Car le pouvoir dans les sociétés précapitalistes n'était en règle générale ni personnalisé, ni ignorant du droit. Ce modèle même de la société tributaire avancée que représentait la Chine impériale avait développé à l'extrême une bureaucratie mandarinale impersonnelle. En Egypte pharaonique le pharaon Thoutmosis III de la XVIIIe dynastie écrit à son vizir Rekheret: "ce qu'il (le vizir) doit faire c'est s'en tenir à la loi"...³. Sans doute dans le féodalisme européen des premiers siècles (des invasions barbares aux XIII-XIVe siècles) s'approche-t-on du modèle wébérien dans un de ses aspects: la personnalisation du pouvoir féodal. Mais en fait l'émiettement du pouvoir, condition de sa personnalisation traduit simplement le fait que le féodalisme est une variété périphérique du système tributaire et non la règle générale de la "tradition" précapitaliste⁴. Aussi verra-t-on le système du pouvoir perdre ce caractère personnalisé dans l'Europe mercantiliste des monarchies absolues. Et les bureaucraties royales se rapprochent alors de celles des autres sociétés tributaires avancées, comme l'on d'ailleurs observé les contemporains sans hésitation⁵. Sauf précisément en Allemagne qui reste attardée au stade seigneurial.

Par ailleurs le contenu principal de l'idéologie tributaire n'est pas le "patrimonialisme", mais la "dominance métaphysique"⁶. Il en est ainsi dans tous les cas d'ailleurs, tant dans les formes tributaires avancées, comme en témoigne la fonction du confucianisme en Chine ou celle de l'Islam dans le Khalifat, que dans les formes féodales périphériques. Sauf que la dominance

2 Richard Sandbrook, Toronto 1987.

3 A. El Man et H. Ranke, la *Civilisation Egyptienne*, p. 201-202.

4 A. Amin, *Classe et Nation*, Minuit 1979

5 Etiemble, *l'Europe Chinoise*, Gallimard 1988.

6 S. Amin *L'Eurocentrisme*, Economica 1988.

métaphysique opère ici à travers le pouvoir autonome de l'Eglise, substitut à la carence de l'Etat. Encore une fois avec l'évolution qui conduit de l'Europe féodale aux monarchies absolues la fusion Eglise-Etat rapprochera du modèle tributaire général, comme en témoignent l'institution des Eglises réformées nationales ou même, en pays catholiques, les tendances comme celles que le gallicanisme a représentées en France.

De surcroît les systèmes "patrimoniaux" n'ignorent nullement le droit. Dans les systèmes tributaires avancés, il existe un droit d'Etat qui régit toute la vie sociale, comme en témoigne par exemple la *Charia* en pays d'Islam. Dans les systèmes périphériques féodaux, le pouvoir seigneurial, même personnalisé, est contraint de respecter les droits paysans coutumiers.

Le concept moderne de pouvoir, que Weber et ses émules définissent en contraste avec le prétendu concept "patrimonial", est-il, lui, "bureaucratique" dans sa dimension principale? Certes non, ce caractère bureaucratique n'étant que la forme de son mode d'opération. Dans son contenu essentiel il est bourgeois, produit par le fonctionnement de la démocratie bourgeoise. Encore une fois sauf précisément en Allemagne où la faiblesse de la bourgeoisie conduit à la suivie d'un pouvoir de type "despotique éclairé" jusqu'aux temps les plus récents. Ici encore Marx me paraît supérieur à Weber dans ses analyses de cette spécificité allemande. Ici encore Weber étend abusivement cette spécificité - qui caractérise l'Allemagne wilhelminienne certes, mais non l'Angleterre parlementaire ou la France de la IIIe République - à l'ensemble de l'Occident.

Les émules de Weber (R. Sandbrook) ont tenté d'appliquer cette thèse historique déjà fort discutable pour rendre compte des spécificités du pouvoir dans l'Afrique noire contemporaine où effectivement la personnalisation et le mépris du droit paraissent caractériser un grand nombre des systèmes post-coloniaux. Ils attribuent donc simplement ces caractères à la "tradition" africaine.

Mais la thèse du "pouvoir patrimonial" est-elle valable pour l'Afrique pré-coloniale? Sans doute celle-ci présente-t-elle certaines ressemblances avec l'Europe féodale. Car l'Afrique noire pré-coloniale est pré-tributaire, encore largement au stade que j'ai appelé communautaire⁷; l'Europe féodale conserve des formes communautaires d'origine barbare qui précisément donnent à son système tributaire son caractère primitif et périphérique. Cette analogie s'exprime donc dans l'importance des droits coutumiers dans les deux cas et dans l'absence d'un droit bureaucratique d'Etat. A la différence quand même que le modèle de l'Eglise y confirme la dominance métaphysique qui définit ce stade. Par contre en Afrique, l'idéologie de la parenté -

7 S. Amin, *Classe et Nation*, Minuit 1979.

propre au stade communautaire - domine encore les systèmes de légitimation du pouvoir. Or cette idéologie donne effectivement l'apparence d'un pouvoir personnalisé. Mais il l'est beaucoup moins qu'il ne le paraît, étant contraint d'opérer dans le cadre d'un droit coutumier qui constitue une barrière solide aux errements éventuels des "chefs".

Comme on le verra plus loin, les pouvoirs contemporains en Afrique n'ont pas grand' chose à voir avec ce prétendu héritage dégradé depuis fort longtemps notamment à travers la traite négrière. Comme on le verra aussi, la question du charisme éventuel des leaders, pas plus ici qu'ailleurs, n'a de racines "traditionnelles". Il s'agit d'un phénomène moderne sur lequel on reviendra.

La thèse néowébérienne n'est pas la seule forme d'expression du paradigme plus large de la modernisation. Chacun se souvient du *desarollismo* latino-américain des années 50 et 60 qui avait cru que l'industrialisation et la modernisation de style bourgeois et dans le cadre d'une intégration plus poussée au système mondial entraîneraient par elles-même une évolution démocratique, la "dictature" étant considérée comme un vestige d'un passé prétendu pré-capitaliste. Les faits ont démontré l'erreur de ce raisonnement naïf. L'industrialisation et la modernisation dans le cadre de ce projet bourgeois ont seulement produit la "modernisation de la dictature", la substitution d'une violence fascisante "efficace" et "moderne" aux vieux systèmes oligarchiques et patriarcaux. Il ne pouvait en être autrement ce développement périphérique impliquant l'aggravation des inégalités sociales et non sa réduction.

L'absence de démocratie à la périphérie du système capitaliste mondial est une constante qui n'est pas de la nature d'un vestige des époques antérieures mais le produit nécessaire de l'expansion du capitalisme réellement existant. La polarisation internationale inhérente à cette expansion entraîne en effet à son tour une polarisation sociale interne dont les manifestations sont multiples: inégalité croissante dans la répartition du revenu, chômage massif et marginalisation etc. En considérant le système mondial comme l'unité dominante de l'analyse, on prend la mesure véritable de ce fait social dont la portée est décisive pour la compréhension des enjeux des luttes, à savoir que l'essentiel de l'armée de réserve du capital est localisée géographiquement dans les périphéries du système. Cette armée de réserve est constituée certes d'une masse de chômeurs et semi-chômeurs urbains devenue impressionnante (un multiple du nombre des chômeurs en Occident, même en temps de crise), mais aussi de larges segments de la masse des travailleurs non salariés, appelés, au fur et à mesure du progrès dans ces secteurs d'activité, à être expulsés à leur tour de leurs terres ou des activités urbaines dites "informelles" qui les occupent. L'intégration de fractions de cette armée de réserve dans l'armée active - toujours très partielle - se fait soit sur place par la "semi-industrialisation" qui caractérise les véritables périphéries d'aujourd'hui.

d'hui et de demain, soit par la migration internationale vers les centres. Mais cette migration est toujours limitée, entre autres par les stratégies d'emploi des centres, et n'intéresse au mieux qu'une fraction infime de l'armée de réserve mondiale. Le "libéralisme", qui n'a jamais envisagé de compléter son programme de libéralisation des échanges et des flux de capitaux par l'ouverture illimitée aux migrations de travailleurs, reste de ce fait une supercherie tronquée.

De ce fait l'instabilité constitue la règle dans la vie politique des périphéries. Sur un fond de dictature violente (militaire ou non selon les cas), largement soumise aux exigences de l'expansion mondiale du capital, se dessinent de temps à autre des explosions qui remettent en question ces dictatures. Néanmoins ces explosions conduisent rarement à une démocratie politique, fut-elle relative. Le modèle le plus courant est en effet celui de la réponse "populiste". On entend par là celui des régimes qui s'attaquent réellement à certains aspects tout au moins du problème social et préconisent une stratégie de développement susceptible d'atténuer les conséquences tragiques de la périphérisation. L'industrialisation (largement étatiste), la nationalisation des secteurs dominés par le capital étranger, les réformes agraires, des efforts - parfois remarquables - dans le domaine de l'éducation et de la santé, quelques droits sociaux protégeant plus ou moins l'emploi sont à mettre au crédit de ces régimes.

Mais ils ont aussi leurs limites historiques: d'une part, entrés en conflit avec l'impérialisme dominant (tout simplement parce que toute politique de progrès social à la périphérie est incompatible avec les exigences de l'expansion mondialisée du capital), ils restent incapables d'aller jusqu'au terme de la logique de ce conflit - la déconnexion; d'autre part ces régimes ne sont pas démocratiques. Populaires, soutenus par les "masses" comme on dit, ils l'ont souvent été. Mais cette "masse" est maintenue dans un état passif amorphe, "mobilisée" pour "soutenir" mais non autorisée à s'organiser comme une force autonome par rapport au pouvoir. Produits d'une situation sociale bien connue décrite par la faible cristallisation des classes sociales, ces régimes amorcent la transformation nationale populaire sans être capables de la poursuivre suffisamment. Le leader charismatique constitue une figure fréquente des régimes populistes. Les faiblesses intrinsèques du système populiste, combinées à l'agression extérieure, entraînent sa chute, le plus souvent au profit du retour à la dictature.

Il existe cependant des intermédiaires entre les dictatures de droite et/ou les moments populaires populistes dans lesquels se glisse parfois une "petite démocratie". Entendons par là des régimes qui reconnaissent le principe de l'élection, le multipartisme et un certain degré de liberté d'expression, mais qui se gardent d'affronter les problèmes sociaux fondamentaux et/ou de mettre en question les rapports de dépendance et de soumission au système mondial. La gamme de ces situations est assez large pour compter des "dé-

mocraties" d'apparence seulement, le pouvoir se réservant les moyens - par la falsification électorale le plus souvent - de rester en place, et des régimes qui acceptent davantage le résultat éventuel des urnes.

Ces "démocraties" ne sont donc guère que l'expression de la crise du système despotique normal du capitalisme. L'Amérique Latine, la Corée, les Philippines et peut-être demain d'autres, fournissent des exemples des contradictions non résolues par ces régimes. Car le projet de développement des dictatures auxquelles ces régimes succèdent n'a pas donné les résultats qu'il se proposait d'obtenir: la crise a démontré la vulnérabilité de la construction et l'impossible "indépendance", qui légitimait, pour certains, la dictature. Mais les systèmes démocratiques, qui se sont imposés dans ces conditions, ne sont-ils pas confrontés à un dilemme redoutable? Car de deux choses l'une. Ou bien le système politique démocratique acceptera la soumission aux exigences de l'"ajustement" mondial. Il ne pourra alors envisager aucune réforme sociale importante et la démocratie ne tardera pas à entrer elle-même en crise. Ou bien les forces populaires, saisissant les moyens de la démocratie, imposeront ces réformes. Le système entrera alors en conflit avec le capitalisme mondial dominant et devra glisser du projet national bourgeois à un projet national populaire. Le dilemme du Brésil et des Philippines est tout entier situé dans ce conflit. En Argentine on a déjà vu comment, lassé par l'impuissance de la démocratie du Président Alfonsín, les électeurs sont retournés d'eux mêmes aux cyrènes populistes, cette fois mâtinées de relants fascistes et carrément soumises au diktat extérieur!

Dans les régions de la périphérie les plus misérablement traitées par l'expansion capitaliste, la situation est encore plus désespérante. Car l'état lamentable du "quart-monde" n'est pas le produit d'un refus de s'insérer dans la division internationale du travail et d'un "échec" d'une tentative de déconnexion qui y aurait été tenté. En fait ce "quart-monde" dont on parle comme d'une nouveauté, est en réalité un produit permanent de l'expansion capitaliste. Un bel et triste exemple de ce quart-monde ancien est fourni par les régions de l'exploitation esclavagiste dans l'Amérique de la période mercantiliste: Nord-Est brésilien, Antilles (Haïti entre autre). Ces régions furent en ce temps considérées comme "prospères", et elles constituaient le cœur de la périphérie correspondant au système de l'époque.

Par la suite, les structures nouvelles du développement capitaliste ont marginalisé l'importance relative de ces régions qui comptent aujourd'hui parmi les plus tragiquement misérables du tiers monde. L'histoire de l'expansion capitaliste n'est pas seulement celle du "développement" qu'elle a occasionné. C'est aussi celle des destructions sauvages sur lesquelles elle s'est construite. Il y a dans le capitalisme un aspect destructif qu'on gomme le plus souvent de l'image élogieuse de ce système.

Aujourd'hui le système qui a confiné l'Afrique dans la spécialisation agrominière par l'exploitation extensive de ses sols jusqu'à épuisement, comme

la révolution technologique qui économise certaines matières premières, ne sont-ils pas déjà en voie d'exclure ce continent de la division mondiale du travail? Subissant passivement une déconnexion qui les rejette, par définition même les sociétés du quart-monde ne peuvent pas trouver de réponse à leurs problèmes par les seules vertus de l'ouverture. La recolonisation, adoucie par la charité, ne vise-t-elle pas ici à masquer l'échec certain de la solution néolibérale?

Ici le type de pouvoir "normal" est celui qu'ont représenté les Tontons Macoutes en Haïti, Somoza au Nicaragua et un nombre impressionnant de dictatures du même accabit dans l'Afrique contemporaine. La thèse du pouvoir "patrimonial" que nous avons critiquée plus haut avait été d'ailleurs formulée en pensant à ces régimes africains. Et effectivement au plan des apparences ils répondent à la description faite de ce type de régime: personnalisé à l'extrême (du chef de l'Etat au petit administrateur - despote de village), affichant le mépris total de toute notion de légalité et de droit (y compris les droits bourgeois sacro saints de propriété), sans compter les droits élémentaires de la personne humaine et la corruption généralisée. La tentation était très forte d'accuser encore une fois la tradition africaine de cet "héritage" prétendu. Une note de racisme est peut être sous jacente à cette insinuation. En fait ce n'est pas cet héritage qui est responsable de la "quart-mondialisation", c'est au contraire celle-ci qui implique ce type de pouvoir. Car le pouvoir en question n'est pas plus "authentique" que la supercherie du même nom invoquée comme légitimation idéologique de ses pratiques.

S'agit-il d'une kleptocratie, comme l'a qualifié Ntalaja Nzongola, plus proche du racket et de la mafia que de toute chefferie traditionnelle qui était, elle, respectueuse des droits coutumiers? En tout cas il s'agit d'un Etat moderne parfaitement fonctionnel à sa manière. Comment le pouvoir pourrait-il fonctionner autrement dans les conditions de la quart-mondialisation? Celle-ci prive l'Etat de toute possibilité d'asseoir sa légitimité sur un développement avouable quelconque, et de trouver une base sociale convenable pour mener à bien la stratégie qui lui correspondrait. Non seulement la paysannerie, la classe ouvrière et les marginaux urbains n'ont rien à attendre et le savent, mais la bourgeoisie elle-même est privée de toute perspective d'un développement significatif. Il ne reste alors plus que l'exploitation directe du pouvoir comme source d'enrichissement personnel, ou son exploitation indirecte par le canal d'activités économiques pseudo-privées dont la profitabilité dépend exclusivement des relations avec l'administration. La terreur, la corruption et l'extrême personnalisation sont alors nécessaires au fonctionnement même du système. Le charisme - si fréquemment invoqué - n'a pas sa place ici: il ne s'agit pas du charisme de leaders ayant acquis effectivement une popularité réelle dans un moment historique comme dans les régimes populistes, mais d'un pseudo-charisme fabriqué par les média et dont le public n'est pas dupe. Par certaines apparences, la base sociale de ces systèmes

pourrait paraître être constituée par la petite bourgeoisie, dans la mesure où de larges couches de celle-ci participent au pouvoir et émargent aux budgets. Lorsqu'il ne s'agit pas d'une illusion d'optique, cette correspondance révèle une sorte de fascisation de cette couche sociale dont les espoirs ont été déçus et qui - impuissante - en l'absence d'une intelligentsia révolutionnaire capable de formuler une alternative, se réfugie dans l'adoration du pouvoir.

La tâche principale des forces de progrès à la périphérie du système est aujourd'hui d'imposer la dimension démocratique absente, non pour la substituer aux dimensions nationale et sociale de la libération nationale populaire, mais pour les renforcer.

Car en effet le paradigme ancien de la libération nationale ignorait largement la dimension démocratique nécessaire à la poursuite des avancées nationales populaires. La conscience démocratique est de ce fait un phénomène probablement nouveau, car jusqu'alors la revendication démocratique était restée limitée à des segments particuliers de la bourgeoisie urbaine et ne s'y était exprimée avec force qu'en des moments particuliers de la radicalisation des luttes anti-impérialistes (le cas du Wafd égyptien en constitue l'un des meilleurs exemples); par ailleurs cette conscience démocratique s'inscrivait dans les strictes limites du libéralisme bourgeois. Dans ses tendances dominantes, les mouvements populaires et radicaux de libération nationale se qualifiaient davantage par un contenu social progressiste que par la conviction démocratique de leurs militants, en dépit de l'usage - parfois rituel - du terme de "démocratie" et en dépit même de la conscience plus avancée de certains segments de l'avant garde. Je ne crois pas caricaturer la réalité en disant que le paysan-soldat de l'Armée de libération pensait, en entrant à Pékin en 1949, à la réforme agraire, mais ignorait encore le sens de la démocratie. Aujourd'hui son fils, ouvrier ou étudiant, nourrit, sur ce plan, des aspirations nouvelles. Il en était de même du paysan égyptien, même électeur du Wafd, et de bien d'autres sans doute.

Mais de quelle démocratie a-t-on besoin? Sans doute n'y a-t-il pas lieu de mépriser l'héritage de la démocratie bourgeoise occidentale; le 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 de contre-pouvoirs, etc. Mais il n'y a pas lieu de s'arrêter là. La démocratie occidentale n'a pas de dimension sociale. La démocratie populaire des moments de la transformation sociale révolutionnaire (l'URSS des années 20, la Chine maoïste, etc.) nous apprend également beaucoup sur ce que doit être la "participation populaire" si l'on veut donner à cette expression souvent galvaudée un contenu réel. S'arrêter aux formes démocratiques occidentales sans prendre en considération les transformations sociales exigées par la révolte anti-capitaliste de la périphérie, c'est s'enfermer dans une caricature de la démocratie bourgeoise, condamnée de ce fait à rester étrangère au peuple et par conséquent vulnérable à l'extrême. Pour prendre

racine, notre démocratie doit d'emblée s'inscrire dans une perspective qui dépasse le capitalisme. Dans ce domaine comme dans les autres, la loi du développement inégal doit opérer ici.

C'est évidemment cette perspective que l'impérialisme ne saurait admettre. C'est pourquoi la campagne orchestrée par l'Occident sur la "démocratie" met l'accent sur certains aspects du problème et néglige les autres. Par exemple, elle place un signe d'égalité entre multipartisme politique et démocratie. En contrepoint avec le discours des media occidentaux sur la démocratie, notre réflexion concerne la démocratie au service de la libération nationale et du progrès social (et non en opposition à eux, ou dans leur ignorance)

Je prétendrai sur ce plan que le thème de la "démocratie jacobine", pour emprunter un terme à la révolution française, reste d'une étonnante modernité. Dans chacune des trois grandes révolutions du monde moderne (la française, la russe et la chinoise), dans les moments de leur radicalisation, le mouvement des idées et des forces sociales est parvenu à se projeter loin en avant des exigences de la transformation sociale "historiquement objectivement nécessaire". C'est ainsi que la démocratie jacobine dépassait les exigences de la simple mise en place d'un "pouvoir bourgeois". Bien que fonctionnant dans un cadre défini par la propriété privée, son souci d'établir un pouvoir réellement au service du "peuple" entraînait en conflit avec l'exigence bourgeoise pure et simple. A ce stade de développement de la société, la bourgeoisie n'aspirait guère plus qu'à une démocratie censitaire comme celle que l'Angleterre, les Etats-Unis et la France ont pratiqué d'ailleurs au XIXe siècle. Par ailleurs la bourgeoisie était disposée au compromis avec la monarchie et l'aristocratie comme l'histoire de l'Angleterre l'illustre. Les aspirations du "peuple" - c'est-à-dire la foule des paysans et des artisans - allaient beaucoup plus loin. Ce peuple n'avait que faire de la "liberté du commerce et de l'entreprise". Au point que, pendant la Convention, il découvrit ce mot d'ordre étonnamment moderne "le libéralisme (entendu économique) est l'ennemi de la démocratie"! Cette projection en avant amorçait d'ailleurs une conscience socialiste encore à naître (le Babouvisme en témoignent). De la même manière l'URSS des années 20 et la Chine maoïste se sont projetées dans une vision communiste bien au-delà des exigences de la réforme "nationale populaire" à l'ordre du jour. Certes ces moments de radicalisation restent, de ce fait, fragiles et les conceptualisations plus limitées, mais en consonance avec les exigences "objectives" finissent par l'emporter. Mais on aurait bien tort de sous-estimer leur importance, par l'indication qu'ils donnent du sens du mouvement nécessaire à venir.

La "démocratie jacobine", rajeunie par l'apport des moments de la radicalisation des révolutions socialistes de notre temps, est en fait la démocratie à laquelle aspirent - même confusément - les classes populaires du tiers monde contemporain. Elle se délimite de la démocratie bourgeoise libérale, qui

ignore la dimension des réformes sociales nécessaires, comme elle se délimite des "mobilisations populistes" auxquelles nous avons fait référence plus haut, dont le mépris de la démocratie a épuisé le potentiel rénovateur.

Mon propos ne flatte certainement pas la "mode"! Celle-ci est aujourd'hui à la dévaluation des moments de la radicalisation révolutionnaire, au nom du "réalisme". Comme elle est aux thèmes provenant d'une autre tradition; celle de la démocratie "locale" familière en pays anglo-saxon. La "décentralisation", l'autonomie d'une société civile éclatée et segmentée, sont souvent, dans cet esprit, proposées comme des avancées réalistes possibles, plus riches même potentiellement que l'illusion prétendue de la démocratie populaire "étatiste". Souvent teintés de religiosité, les mouvements qui avancent dans cette direction me paraissent suggérer une stratégie trop fortement biaisée par "l'anti-étatisme" pour être réellement à la hauteur du défi historique réel.

Il y a à apprendre des uns et des autres; et un dialogue véritable s'impose ici. Cela étant, il est difficile de dire aujourd'hui si les mouvements sociaux de toutes natures qui s'expriment à la périphérie (comme au centre d'ailleurs) sont ou ne sont pas capables de faire avancer dans la réponse à ce défi objectif.

Certains de ces mouvements nous paraissent être des impasses. Il en est ainsi des renouveaux fondamentalistes religieux ou des repliements communautaires "ethniques". Symptômes de la crise et non solutions à celle-ci, produits exclusifs de la désillusion, ils devraient se dégonfler au fur et à mesure qu'ils auront démontré leur impuissance face au défi réel. C'est là certainement l'expression d'un optimisme selon lequel la raison doit vaincre.

D'autres par contre peuvent trouver leur place dans la reconstruction d'un projet de société qui, "au-delà du capitalisme", résoudrait les contradictions que le capitalisme réellement existant ne peut dépasser, en tirant les leçons des premiers pas réalisés dans cette direction. Il en est ainsi chaque fois, nous semble-t-il, que les "nouveaux mouvements" (ou les anciens!) se placent non sur le terrain exclusif de la "conquête de l'Etat", mais sur celui d'une autre conception du pouvoir social à conquérir. Car le choix n'est pas "lutter pour le pouvoir ou lutter pour autre chose" (quoi?), mais quelle conception on se fait du pouvoir pour lequel on lutte. Les formes d'organisation construites sur la conception "traditionnelle" dominante du pouvoir (pouvoir = Etat) sont fatalement appelées à perdre une bonne partie de leur légitimité au fur et à mesure que les peuples prennent la mesure de la nature de cet Etat conservateur. Par contre, les formes d'organisation qui mettent l'accent sur le contenu social multiforme du pouvoir qu'il faut développer devraient connaître des succès grandissants. Dans cette catégorie, le thème de la "politique non partisane" (non party politics), pourrait s'avérer fécond; Il en est également de "l'anti-autoritarisme" en Amérique Latine, dans lequel Pablo Casanova croit reconnaître la qualification principale des mouvements

"nouveaux": refus de l'autoritarisme de l'Etat, dans le parti, dans le leadership, rejet des expressions doctrinaires dans l'idéologie. Il s'agit là d'une réaction contre tout le lourd héritage de la formation historique du continent, et sans aucun doute d'une réaction porteuse de progrès. Mais aussi, et pour la même raison fondamentale, le féminisme en Occident, par l'objectif qu'il se propose de s'attaquer à certaines au moins des racines de l'autocratie, procède de la même logique d'une autre conception du pouvoir social. D'une certaine manière l'Occident est à l'avant garde d'avancées nouvelles dans la libération de la société. Que ces avancées impliquent des percées "au-delà du capitalisme", ou qu'elles demeurent "absorbables" ("récupérables") par ce système social, constitue un champ de questionnement nouveau. Il semble que, dans le moyen terme tout au moins, les avantages tirés d'une position capitaliste centrale sont tels que les mouvements en question n'ébranleront pas les fondements de la gestion capitaliste de la société.

L'avenir des "mouvements nouveaux" reste donc incertain. C'est la raison pour laquelle il n'est pas exclu qu'ils s'épuisent dans la crise actuelle.

Peut-on néanmoins définir quelques critères objectifs qui permettraient de faire avancer le mouvement dans ce sens national et populaire indispensable? Je crois qu'on le peut, et je ferai à cet effet les observations liminaires suivantes:

Premièrement: la tâche première est celle de la re-politisation démocratique des masses. Car celles-ci l'avaient été dans l'optique de l'indépendance à reconquérir. L'objectif atteint, le discours sur lequel la libération nationale s'était fondée est aujourd'hui épuisé (out of steam). La re-politisation nouvelle peut-elle se faire "hors parti" et même "contre les partis", dévalués par leur pratique post-indépendance? La question reste ouverte, encore que personnellement j'éprouve quelque méfiance à l'égard de ce qui me paraît être un certain "paternalisme" qui anime l'action d'un grand nombre de ces "organisations non gouvernementales" qui sont à la mode.

Deuxièmement: la re-politisation démocratique du peuple doit être fondée sur le renforcement de ses capacités d'auto-organisation, d'auto-développement et d'auto-défense. Sans doute l'objectif d'auto-développement, à travers des formes diverses de coopération, de co-gestion et de gestion populaire implique-t-il un conflit avec l'Etat, ouvert si celui-ci est néo-colonial, latent même si celui-ci s'engage dans la voie nationale populaire puisque la société nationale populaire reste le lieu de contradictions de classes objectives. Pourrait-on, par exemple, à travers ces actions, transformer les activités improprement qualifiées "d'informelles" en une "économie populaire"? Dans les conditions actuelles, ces activités sont parfaitement intégrées dans le système capitaliste global et y remplissent des fonctions précises, celles d'assurer la reproduction de la force de travail au coût minimum ou celle de fournir par la sous-traitance des intrants à bas prix. Elles constituent donc un appoint nécessaire pour assurer la rentabilité de l'exploitation capitaliste.

Transformer ces activités en "économie populaire" relèverait de la tromperie si ce conflit d'intérêts n'est pas affronté ouvertement.

Troisièmement: le type d'action envisagé ici pose à nouveau la question des rapports entre le "mouvement" et les partis de la gauche historique et du populisme, constitués soit dans le combat pour l'indépendance soit dans celui mené contre le système néo-colonial; Il ne me paraît ni juste, ni efficace de confondre dans la même condamnation ces partis - quelque'aient pu être leurs "erreurs" et limites historiques - et ceux qui ont assuré la responsabilité de la gestion néo-coloniale. De la même manière est posée à nouveau la question des rapports entre le "mouvement" et les forces nouvelles qui se sont constituées à un moment ou à un autre dans une perspective nationale et progressiste; J'ai présent à l'esprit évidemment les organisations de militaires anti-impérialistes et progressistes qui sont à l'origine de changements congruents avec les aspirations populaires, même si ces changements ont été inaugurés par des coups d'Etat (Egypte, Libye, Ghana de Rawlings, Burkina Faso de Sankara, etc.).

Quatrièmement: l'analyse de la stratégie de re-politisation démocratique du peuple implique la ré-ouverture au moins de trois grands débats de portée théorique:

(i) le débat sur le rôle de l'intelligentsia révolutionnaire comme catalyseur social capable d'élaborer un projet alternatif concret et d'organiser les luttes pour sa mise en oeuvre;

(ii) le débat sur le contenu culturel de ce projet alternatif - sa dimension potentiellement universaliste nécessaire à mon avis, ses rapports à l'héritage culturel national etc.;

(iii) le débat sur la perspective à longue échéance: socialisme ou capitalisme? Bien que la mode soit aujourd'hui de dénier toute validité à ce genre de débat, je les crois indispensables. Je me limite ici à en signaler la nature, m'étant attaché dans d'autres écrits à en discuter quelques aspects.

Cinquièmement: il existe dans notre histoire contemporaine réelle quelques amorces d'expériences allant dans le sens indiqué. Je pense ici à l'expérience du Burkina Faso de Thomas Sankara, mais aussi à d'autres encore davantage décriées par les media dominants de l'Occident (le kaddafisme par exemple!). Sans doute ces amorces sont-elles loin d'avoir réglé les questions fondamentales du rapport pouvoirs/partis de la gauche radicale, celles de son rapport au populisme, aux militaires etc. Il faut néanmoins ouvrir le débat sur leurs propositions.

Sixièmement: je ne substituerai pas rapidement des recettes dont j'aurais le secret au dialogue démocratique nécessaire entre toutes les composantes du mouvement; Je suggérerai seulement que si la polarisation impose un "autre développement", les termes de l'alternative sont: ou bien on accepte que la "richesse" (wealth) constitue l'épine dorsale des aspirations à promouvoir, ou bien on lui substitue le "bien-être" (welfare). Comment? D'abord en reve-

nant au vieux père Marx dont la critique du marché "(l'aliénation marchande), loin d'être "dépassée", est rajeunie par les re-découvertes du mouvement contemporain. Un "marché" qu'il ne s'agit pas de "gouverner", mais d'éliminer, fut-ce évidemment très progressivement par la lente maturation de la conscience et de la pratique et non par la négation bureaucratique.

La question démocratique ne peut finalement être discutée sans référence aux concepts philosophiques sous jacents aux diverses interprétations que l'on en donne.

Le courant de pensée dominant à notre époque, largement marqué par l'évolutionnisme et le pragmatisme anglo-saxons, appauvrit le débat en concevant la démocratie comme un ensemble de droits et de pratiques précis et limités, indépendants de la perspective sociale désirée. Cette démocratie remplit alors une fonction stabilisatrice dans la société, laissant son "évolution" au soin des "forces objectives" qui opèrent à l'insu de la volonté des êtres humains. Par ailleurs dans l'analyse de ces forces objectives l'accent est mis sur les progrès de la science et de la technique tandis que les réalités sociales qui se cachent derrière les "forces du marché" sont systématiquement occultées. Enfin la transformation démocratique de la société est conçue comme étant elle-même largement le produit d'une évolution, rapetissant le rôle et les fonctions des processus révolutionnaires dans l'histoire. Les révolutions, se plaît-on à dire dans les courants dominés par la mode actuelle, n'ont jamais rien produit de bon: beaucoup de violence inutile pour aboutir finalement à ce à quoi on serait parvenu de toute façon en laissant les forces (occultes) de l'évolution opérer seules.

Je me situe aux antipodes de cette pensée sociale. L'analyse de l'aliénation économiste produite par Marx est, de mon opinion, centrale pour toute compréhension scientifique et réaliste du mécanisme de la reproduction capitaliste. Cette analyse est la seule qui permette de situer la démocratie dans son cadre véritable, entre autre d'en saisir la fonction stabilisante. Avec Marx, l'école de Frankfort, Karl Polanyi, il me paraît impossible de comprendre notre monde en dehors de cette référence analytique. Or cette méthode conduit nécessairement à réhabiliter la fonction décisive des révolutions, moments de transformation qualitative et de cristallisation de potentialités impossibles à concevoir sans elles.

Dans cette optique, le monde contemporain et la vision d'avenir de son dépassement sont les produits des trois grandes (et seules) révolutions modernes: la française, la russe et la chinoise. Avec Wallerstein j'attribue une importance qualitative à la rupture que la révolution française inaugure. Car cette rupture substitue un système de légitimation séculaire de l'action politique et sociale à l'ancienne légitimation religieuse propre à ce que j'ai appelé les idéologies tributaires et, dans ce sens, inaugure bien les évolutions ultérieures, tant celles de la démocratie bourgeoise que du socialisme. Le slogan de la Commune de Paris de 1871 ("Ni Dieu, ni César, Ni Tribun") n'est pas

un hasard; il découle - en le poussant plus loin - de celui de 1789 ("Liberté, Egalité, Fraternité").

L'accent mis sur cet aspect idéologique de la révolution française remet en question le concept même de la révolution bourgeoise. La définition de la lutte des classes dite fondamentale oppose exploités et exploités dans un mode de production donné: paysans et féodaux ici, prolétaires et capitalistes là. La révolution bourgeoise serait alors forcément une révolution paysanne, la révolution socialiste ouvrière. Mais le capitalisme n'a pas aboli l'exploitation féodale pour lui substituer une société égalitaire (qui était l'objectif des luttes paysannes); il s'est construit sur la base d'une nouvelle forme d'exploitation, dont les paysans en lutte n'imaginaient pas même la possibilité. La nouvelle société capitaliste et la classe bourgeoise se sont constituées partiellement à la marge ou en dehors même de la société féodale (composée de féodaux et de paysans), dans les villes libres, partiellement au sein même de la paysannerie, par des différenciations nouvelles (paysans riches et paysans sans terres réduits au statut d'ouvriers agricoles) produites par l'extension des rapports marchands, renforcées parfois par les luttes paysannes. On sait que cette nouvelle société capitaliste mûrit lentement au sein des "anciens régimes", c'est-à-dire de systèmes socio-politiques demeurés pour l'essentiel "féodaux". La révolution bourgeoise est alors constituée par le moment politique qui marque l'abolition de cet "ancien régime" et l'installation d'un nouveau type d'organisation assurant la prédominance politique de la nouvelle classe économiquement dominante. La révolution bourgeoise est alors non le point de départ, mais le couronnement du développement capitaliste.

Or la coïncidence entre la révolution sociale paysanne et la révolution politique bourgeoise n'a existé que dans un seul cas historique, celui de la révolution française (de ce fait la seule révolution véritable de l'étape bourgeoise de l'histoire). Ici bien entendu la bourgeoisie a été contrainte de cette alliance, ses avancées radicales et ses reculs ont façonné les étapes de la révolution elle-même comme les évolutions ultérieures. Ailleurs il n'y a pas eu de coïncidence analogue. Pas même en Angleterre où la révolution radicale paysanne-bourgeoise du milieu du XVIIe siècle, peut-être parce que plus précoce (comme en témoigne son expression à travers la réinterprétation religieuse; alors que la révolution française laïcise la politique; la première vient avant les lumières, la seconde en hérite...) avorte pour laisser la place à la peu glorieuse "Glorieuse Révolution" (qui n'en est pas une!) de la fin du siècle. Pas même en Amérique du Nord où la libération du joug colonial est un acte politique, sans portée sociale révolutionnaire, puisqu'il confirme seulement le pouvoir de la société marchande constituée comme telle en Nouvelle Angleterre depuis l'origine (il est significatif que la révolution américaine ne pose pas même la question de l'esclavage). A fortiori en Allemagne, en Italie et au Japon. La règle générale est donc que le capitalisme

s'est développé sans révolution paysanne, même lorsque des luttes paysannes ont contribué à ce développement ou en ont façonné le cours spécifique. Mais non sans "révolution agricole", au sens que se constitue une bourgeoisie agraire souvent formée de grands propriétaires (ex "féodaux") expulsant le surplus de population rurale pour moderniser une production désormais largement commercialisée. Dans tous ces cas la bourgeoisie investit l'Etat, s'en empare, et transforme la société par en haut.

Ce sont donc les conditions très particulières de la révolution française qui expliquent ses avancées au-delà de l'ajustement simple des rapports de production aux exigences du développement capitaliste; sa légitimité sécularisée, ses conceptions universitaires, l'abolition de l'esclavage qu'elle proclame, avancées qui entrouvrent la fenêtre sur un futur encore lointain. Sans la révolution française, on n'imagine ni le socialisme utopique ni Marx.

Les révolutions russe et chinoise ont eu aussi la même portée grandiose que d'aucuns qualifient de "messianique". A tort à mon sens, car l'avenir qu'elles conçoivent demeure une possibilité réaliste, une nécessité si l'humanité veut éviter la barbarie. Mais il est clair que ces avancées, qui portent plus loin encore celles conçues à Paris en 1793 et 1871 (car l'expansion capitaliste d'une part et Marx de l'autre ont occupé l'espace de temps qui les séparent), ne sont pas le produit simple des exigences objectives de la transformation sociale immédiate à l'ordre du jour en Russie en 1917 et en Chine en 1949.

Je dis donc que les trois révolutions en question constituent les grands moments dans lesquels se dessinent notre vision du monde moderne et de son avenir possible et souhaitable. Pour retrouver dans le passé des moments aussi décisifs, je crois qu'il faut remonter 1500 à 2500 ans plus tôt, aux temps de grandes révolutions idéologiques par lesquelles s'est exprimée la cristallisation de la société tributaire, dans notre région du monde sous les formes successives de l'hellénisme, du christianisme et de l'Islam, ailleurs sous les formes du Confucianisme et du Bouddhisme qui ont représenté au plan de l'idéologie - instance dominante dans les sociétés pré-capitalistes - une transformation qualitative aussi gigantesque que celle apportée à notre époque par les trois révolutions modernes. Il n'est pas sans intérêt de noter ici également que ces révolutions anciennes ont été portées au-delà de l'ajustement simple aux exigences de l'évolution sociale: en proclamant par exemple un universalisme dont les sociétés tributaires, forcément régionales, n'impliquaient pas la nécessité⁸. Entre temps, il n'y a guère eu que des changements de portée locale et mineure, provoqués simplement par l'ajustement constant des différentes sphères de l'activité sociale aux contraintes

8. S. Amin, *l'Eurocentrisme* op.cit.

de "l'évolution".

La vision de la question démocratique que l'on peut développer dans le cadre d'analyse que nous proposons ici est forcément très différente de celle qui résulte de la philosophie évolutionniste anglo-saxonne. La démocratie est alors un déstabilisateur, le moyen par lequel les concepts "en avance sur leur temps" continuent à progresser et à faire progresser l'action sociale.

L'offensive actuelle de l'Occident, en apparence "en faveur de la démocratie", a l'avantage d'occulter cette potentialité déstabilisatrice de la démocratie. J'en déduis qu'il s'agit en réalité non d'une offensive en faveur de la démocratie, mais d'une offensive contre le socialisme. La cause de la démocratie - sous sa forme appauvrie de moyen de stabilisation d'une société aliénée - est alors mobilisée comme une arme tactique. Et comme toutes les armes tactiques, elle est utilisée avec un grain de cynisme. Comment s'expliquerait-on autrement que les media occidentaux, si chatouilleux dans la défense des libertés d'expression dans les pays du "socialisme réel", rangent dans le camp des défenseurs de la liberté les islamistes Afghans qui ne cachent pas que leur programme s'assigne l'objectif de fermer les écoles (en commençant par celles de filles bien entendu) que les infâmes laïcs à la solde de Moscou ont osé ouvrir? Comment s'expliquerait-on autrement que ces media ignorent les interventions de parachutistes occidentaux venus au secours de dictateurs africains aux abois? Comment s'expliquerait-on autrement que ceux qui défendent avec tant d'acharnement la liberté syndicale en Pologne ignorent que les politiques d'ajustement imposées au tiers monde préconisent le démantèlement des syndicats?

Bibliographie

- A. El Man et H. Ranke *La Civilisation Egyptienne*, p. 201-202.
Etiemble *L'Europe Chinoise*, Gallimard 1988.
Karl Polanyi *La liberia in una societa complessa*, Boringheri, 1987.
Ntalaja Nsongola *Revolution and counter revolution in Africa*, ZED 1988.
Pablo Gonzales Casanova *El Estado y la Política en America Latina*, UNU-TWF 1988, mimeog.
Richard Sandbrook *The Politics of Africa's Stagnation*, Toronto, 1987.
Samir Amin *Al Intelligentsia* (l'intelligentsia), Le Caire 1989.
Samir Amin *Classe et Nation*, Minuit, 1979.
Samir Amin *L'Eurocentrisme*, *Economica* 1988.
Samir Amin "L'Europe et les rapports Nord-Sud", *l'Événement Européen*, No 7 août 1989.
Samir Amin *La Déconnexion*, La Découverte, 1985
Samir Amin *Ma bad al rasmalia* (l'après capitalisme), Beyrouth 1988 (voir également sur les questions relatives au début sur le socialisme, nos articles en arabe publiés dans *Al Mous-taqbal al arabi*, No 114, 1988 et No 126, 1989).
Samir Amin *Nahw nazaria lil thakafa* (vers une théorie de la culture), Beyrouth 1989.
Samir Amin "The End of National liberation?" In S. Amin. G. Arrighi, A. Frank, I. Wallerstein, *Transforming the Revolution*, à paraître.

The Character of the State, Legitimacy Crisis and Social Mobilization in Africa: An Explanation of Form and Character

Eghosa E. Osaghae*

Résumé. La clef de l'analyse de la mobilisation sociale réside dans le caractère des rapports entre l'Etat et la société. L'Etat postcolonial africain est confrontée à une multitude de problèmes dont ceux relatifs à la crise du développement et à la légitimité sont les plus critiques. Ces problèmes paralysent l'Etat et affaiblissent sa capacité à mener la société aux objectifs désirés. Par réaction, beaucoup de régimes africains s'embarquent dans diverses formes de mobilisation sociale qu'ils perçoivent comme moyen de surmonter aussi bien la crise de développement que celle de légitimation quelles que soient les conditions dans lesquelles elles sont libellées. L'accent porte surtout sur la résolution de la crise de légitimité et c'est ce qui explique la prévalence de la mobilisation sociale autoritaire dans la plus grande partie de l'Afrique. C'est, dans une large mesure, pour cette raison que la mobilisation sociale tend à être intermittente dans la majeure partie du continent puisque la chute d'un régime marque la fin d'une phase de mobilisation et le début d'une autre par le régime suivant.

Introduction

After development, the concept of mobilization is probably the next most popular one employed by African leaders to express their historical task of over-coming the underdevelopment of the post-colonial state. But rather surprisingly, the subject of mobilization has not received as much academic concern among African scholars as its popularity would suggest, presumably because concern with development has taken more than its fair share. It may even be that most African scholars doubt the utility of the concept in a continent where the goals of the state are often nebulous and where, even if the goals are well defined, the basic requirements of a thorough-going mobilization process—a literate citizenry that is well fed, clothed and protected from preventable diseases—are yet to be met. Yet, the zeal with which one African state after the other has embarked upon social mobilization, sometime making it a creed of national liberation, makes it deserving of greater academic concern than is presently the case. It may very well be the case that African salvation lies in social mobilization.

This paper is a modest contribution to the growing literature on social mobilization in Africa. In it, I examine, and attempt to account for, the form and character of social mobilization in Africa. The key to this examination, I believe, lies in the character of state-society relations. I begin by explicating the concept of social mobilization, with a view to formulating an operational

* Lecturer in Political Science at Ibadan University, Nigeria.

definition which best suits the African situation. Next, I consider the character of the state and society in Africa and the implications of this character for social mobilization. Against this background, I examine the forms and character of social mobilization in Africa and briefly consider how these relate to the strategies. Finally, in concluding, I argue that any attempt to understand social mobilization in Africa should situate it within the framework of the character of the state, in particular, of its legitimacy crisis, and its need to fully domesticate society under its control.

The concept of social mobilization

mobilization in general, implies a rejection of the notion of man's inability to engineer change. This notion of man's helplessness has been succinctly stated thus: "It should not be forgotten that the practice of men outstrips their reflections, that institutions change under the pressure of needs that scarcely arise to consciousness, that in the building of social structure men do not proceed like architects who have clear designs of what they intend to build, but rather like 'social animals' whose nature fulfils itself through forms they scarcely understand" (MacIver, 1964: 425-426). mobilization is precisely the antithesis of the "social animal" argument. It presupposes that those who lead society are like architects who have clear designs of what they intend to build and how to build them. For example, a leader who mobilizes people at war time knows exactly what he wants and how to get it.

Most authors who have been concerned with mobilization in general have usually treated it as social mobilization, presumably to emphasize the fact that mobilization often touches on all spheres of man's existence. Thus, although a few authors recognize that mobilization could be long-or short-term, gradual or revolutionary and that, depending on the defined goals, could be economic, political, religious, military or ethnic mobilization, social mobilization has generally been preferred as a more blanket and all-inclusive concept to describe major forms of mobilization which touch on more than a narrowly defined sphere of society.

What then is social mobilization? In general, it refers to a process of creating a new consciousness, a new way of doing things and learning new values and attitudes necessary for the attainment of certain defined goals. Several definitions have been offered, but two which are representative enough will be considered. First, there is Karl Deutsch who sees social mobilization as "the process in which major clusters of old social, economic and psychological commitments are eroded or broken, and people become available for new patterns of socialization and behaviour" (Deutsch, 1961: 494). second, J.P. Nettl defines it as a process which "relate(s) people tightly together in a distinct and often novel form, by evolving particular structures and by giving people common goals and reference groups. In doing so, mobilization processes either substitute new priorities for previous ones or create

conscious priorities on a general scale for the first time where none existed previously¹. (Nettl, 1967: 115).

From these two similar definitions, it is clear that mobilization is not only behavioural, though the process may seem so. It also involves more fundamental but less tangible elements of attitudes, beliefs, values and norms which predispose behaviour. To this extent, mobilization is essentially an accelerated and more purposive *learning* process which is more vigorous, controlled and specifically goal-oriented than the usual socialization processes².

The similarity in Deutsch's and Nettl's definitions and indeed, most other definitions offered by Western scholars requires some brief comments for reasons which I will make clear. The definitions are offered from two perspectives which make it necessary to reformulate them if they are to be applicable to African and, indeed, third world countries. First, they are derived from the heavily criticized modernization perspective which sees development in terms of approximating Westernization, and assumes an evolution from tradition to modernity³. (Cf. Black, 1976). Indeed, Deutsch says that social mobilization "is a name given to an overall process of change which happens to substantial parts of the population in countries which are moving from traditional to modern ways of life" and, furthermore, that these changes are "concomitant" with certain historical situations and stages of economic development (1961: 493-514). In fact, the indices of mobilization he identifies - higher percentages of people living in towns, exposed to the mass media, literate, changing residence, exposed to modern life, and so on - are an apt description of Western societies. In the case of Nettl, his main thrust is to compare and contrast social mobilization in 'developed' and 'developing' states and, not unlike Deutsch, he labours to demonstrate that certain types

- 1 Nettl offers this as a general definition for the three processes of a social mobilization - military, religious and political - and insists that, in the long-run, they all have the same effects. Nevertheless, he proposes three ways by which political mobilization can be distinguished from social mobilization by: (1) the sub-system emphasized; (2) the introduction of politics at an upper stage of the progression of value-addition in forms of collective behaviour; and (3) the definition of the political context broadly or narrowly and taking any part of any given social action or situation which we think is political. See Nettl (1967: 115ff).
- 2 In a sense, the social mobilization process can be said to be a highly specialized form of socialization, depending on what the specific goals of mobilization are.
- 3 The same point has been made by Lars Rudebeck (1974) who points out that Deutsch's conception presupposes that the process of mobilization, although not possibly identical with the process of modernization, always involves movement in one and the same direction, movement away from "traditionalism" to "modernity" in functionalist language. As such, Rudebeck argues, Deutsch confuses degree or level of mobilization with the level of modernization.

of social mobilization are consistent with certain historical epochs and desirable at certain levels of development and not others⁴.

Second, Deutsch and Nettl complement their modernization framework by drawing from Parsonian sociology in which the functioning and structure of a social system are differentiated: the functioning of a system is the adjustment of that system to environmental exigencies (in this case, the demands of modernization) while structure, by contrast, consists of those stable elements that may be treated as constraints to radical changes over time (Persons, 1937, 1951, 1961). Following this distinction, it can be argued that, since structure limits system capability and system adaptability, in response to changing demands, the system will change as little of its structure as possible. This is necessary if the system is to remain stable! For this reason, Deutsch and his collaborators define social mobilization in gradualist or evolutionary terms, and take revolutionary mobilization (even as "mild" as mass political participation) as foreboding political decay and instability (Cf. Huntington, 1965, 1968, 1976). Most African leaders who have been persuaded by this conception of social mobilization, believing it should retain the *status quo*, have only succeeded, more or less, in getting people to do basically the same things differently. This is cosmetic, rather than purposeful mobilization.

Surely, social mobilization defined within the modernization framework appears ill-suited to the African situation. It points to a 'branch' approach which deals pragmatically with problems as they become manifest, rather than the far-reaching 'root' approach which seeks to deal with problems from their hidden roots⁵. Considering the gigantic task of overcoming underdevelopment, any social mobilization process which does not aim at fundamental changes, can hardly be useful to African states. As a minimum requirement, structures more than functioning should change as a necessary and sufficient condition for meaningful social mobilization since these structures (operators of the state and the state machinery as well as the normative order within which they operate) are expected to lead and direct mobilization. But what we find in African states which have embarked on social mobilization

4 This much is clear from the distinction he makes between "stalactite" and "stalagmite" mobilization which I discuss later.

5 'Branch' and 'root' as used here, are different from their usage by Huntington (1976) in relation to mobilization strategies. The 'root' or 'comprehensive' approach for him involves a mobilization situation in which the reformer clearly sets all his goals and targets at the beginning and seeks to achieve as many of them as possible. The 'branch' or 'Fabian' approach, on the other hand, involves a situation where the reformer conceals his goals and separates them, hoping to achieve one at a time.

is that structures have sought to mobilize within existing normative orders⁶. The result is very well known: leaders say and not do because their primary interest is to strengthen their hold on the reins of power and, all too soon, even the few mobilized people easily return to their old ways.

Having exposed the inadequacies of the prevalent western notions of social mobilization, I shall offer a definition which I consider more appropriate to African circumstances. Social mobilization refers to a process of socio-political engineering which aims at achieving defined goals through fundamental changes in societal structures, institutions and processes, as well as the existing normative order. It is difficult to point to any African country whose attempt at mobilization fits this "revolutionary" conception. At best, most of them are satisfied with mobilizing people to become more aware and efficacious. This, however, is more of "politicalization" than mobilization (Sahlin, 1977: 65ff)⁷. As it is difficult to point to African states whose attempts at mobilization strictly fit into my definition, the definition should be seen:

- 1 - as an 'ideal construct' to the extent that it is not a description of 'reality'; and
- 2 - as a criterion by which mobilization efforts in Africa may be assessed.

The definition I have offered here assumes that the goals of social mobilization are clear and well-defined. This assumption may be said to be unnecessary since it is difficult to conceive of any mobilization process without defined goals. This is not quite so because, in most African cases, even where the goals are identifiable, they may be so poorly articulated or so diffuse that mobilization becomes the magic solution to all problems and a trap for identifying the enemies of the state or, as is quite often the case, they are not upheld with any high degree of honesty or commitment on the part of the leaders. If this point is well taken, then the assumption becomes important because, unless the goals are clearly defined and upheld, mobilization is not worth its name.

To insist that the goals of social mobilization should be clearly defined and

6 Actually, to ask the leaders to destroy existing normative orders which give meaning to their privileged positions, is probably to ask them to commit "class suicide" which, naturally, they fear to do.

7 According to Sahlin, politicization has three related aspects: politicization (of problems and issues); political mobilization (of groups, collectivities or social categories, moving from groups -in-themselves to groups-for-themselves); and political involvement of the individual. In sum, politicalization implies "a general increase in the level of political consciousness, political interest and (where permitted and unrestrained), political activities and participation on the part of increasing numbers of the population" (Sahlin, 1977: 65).

honestly upheld by the leaders is probably to suggest that social mobilization meaningfully takes place only within an ideological framework. There is little doubt that mobilization is most likely to be effective if it is propelled by an ideological force, an ideology being an explicit or implicit ideational framework which sets out societal goals and requires values and orientations consistent with these goals⁸. The ideological framework seems particularly necessary in African states as a way of guaranteeing that the goals will be clear and that both leaders and their followers will be committed. But many African leaders mainly because of their persuasion by the western-inspired conventional conception of social mobilization referred to earlier on, are apprehensive of ideological mobilization because the word ideology conjures in their minds, an image of "radicalism", especially of the socialist communist genre. For leaders who are, for the most part, obedient disciples of the Western school of anti-communism, and eager to retain power, this is not surprising. But, in relation to social mobilization, opposition to ideology is very costly, as it makes far-reaching and long-term mobilization difficult. African leaders seem to be contented that however diffuse the goals of mobilization may be, they are a necessary part of the progression towards development. To the extent that development itself is indeed an "ideology" of a sort, mobilization still takes place within an "ideological" framework. I shall argue later on that this insistence on development as the primary goal of mobilization is only a rationalization of the more unwavering but less obvious goals of legitimization.

To conclude this section, the point should be emphasized that the identification of desired goals is an integral part of the definition of social mobilization. It is within the framework of such goals that members of the society can then be mobilized by leaders who are convinced that the goals are indeed desirable. It is necessary but not compulsory that the goals be situated within an ideational framework and it matters less whether this framework is explicit (as in 'socialism') or implicit (as in 'development').

The Character of the State and Society in Africa

There is virtually no subject that one considers in Africa without emphasizing the role of the state. The state not only leads, it also, in a sense, embodies the society in Africa⁹. This point cannot be undermined in any examination of social mobilization, and serves to differentiate social mobilization in Africa from that in Western Europe. In the latter, mobilization is often

8 This definition is broad and all-inclusive enough to take charge of the often disarticulated ideological strands in Africa.

9 The meaning sought to be conveyed here is that in most spheres, the state 'domesticates' the society, and that the civil public dominates and seeks to control the primordial public.

undertaken by political parties, interest groups and other non-governmental agencies sometimes for ends which are not necessarily in consonance with those of the state. Such luxuries, African leaders believe, cannot be afforded at the present level of development where sectarian mobilization easily dissipates the national will and energy. It is for this reason that mobilization is undertaken by the state whose leaders are opposed to any form of counter-mobilization. The state therefore, is central to any analysis of social mobilization in Africa because, after all, the operators of the state initiate and direct mobilization; they, like Plato's 'guardians' determine how society is to be organized, what the goals should be and what changes are desirable. As a way of providing a background for understanding why African leaders mobilize, I shall examine the character of the state and society. This is discussed under the following headings:

The Dependent Character of the State

This is probably the most conspicuous character of the state in Africa, and it underlines most of the problems which bedevil state-society relations. In terms of theoretical framework, this dependent character is best discussed within the dependency/underdevelopment perspective which sees African underdevelopment as a consequence of its integration into, dependence on, and unequal relationship with the centres of power in the world capitalist system (Rodney, 1972, Arrighi and Saul, 1973, Amin, 1981, etc). The emphasis in this perspective has been on a historical materialist framework, the concern has been to demonstrate how the development and outward expansion of Western capitalism led to colonialism and the unequal relationships between the Western capitalists and the underdeveloped states. The critical point is that the developed countries have successfully led African states into accepting them as the images of their own development mainly in economic terms, but also in political, social and cultural terms. Having accepted the Western model as the quintessence of development, African efforts at developing have largely been externally-oriented and manipulated, and they have had little independent will (notwithstanding what has come to be known as their flag independence) which in the face of their weak material base, makes them heavily dependent and marginal part of the world system.

In relation to social mobilization, the crucial point is that the institutions and structures of the state were imported, and that the normative order within which these exist is a (mal) adaptation of their metropolitan pedigrees to local conditions. Although, as Ekeh (1975, 1983, 1985) has argued, these imported structures have tended to remain fixated and lack the moral context of their existence in the metropolitan countries, the major effect of the failure to create indigenous structures is that mobilization is carried out within the framework of dependency, of externally-oriented and inspired values and goals. The creed is: develop (become like the West) fast but, to do so, you require a disciplined citizenry. The quickness with which African leaders

refer to disciplined and orderly Western societies as models to emulate, is symptomatic of the dependency problem.

Arguably, one cannot suppose or suggest that complete autarchy is the only necessary and sufficient condition for meaningful social mobilization. Nevertheless, I should emphasize the point that dependent structures do not suit the requirements of African liberation. This point is easily lost when and if fundamental changes do not take place in the structures and normative order, as a prelude to mobilization. Such changes become the more necessary if we accept that the state is a set of organizing principles and an autonomous actor which sets the framework for action in society (Mozaffar, 1985).

The Dominance of the State Over Society

The prevalent western liberalist view of state-society relations is that although the state is a machine of control and is primarily responsible for leading society to desired ends, the public realm within which it operates is quite distinct from the private realm, and its intervention in society should be minimal (Cf. Maclver, 1964, Macpherson, 1966). This viewpoint is particularly true of pluralist and group theorists (Cf. Dahl, 1961, 1967). The major reason for this prevalent notion is historical. The nation-state and the civil society emerged in Western Europe as parts of the same historical epoch and products of the national bourgeoisie. In Africa, by contrast, the state was created by the imperial colonial regime whose task, it has been pointed out, was not merely to replicate the super-structure of the state which it had established in the metropolitan country itself, but also to create state apparatus through which it could dominate *all* the indigenous social classes (Alavi, 1979: 40-41).

On this basis, Alavi proceeds to formulate the 'overdeveloped state' thesis which, though developed in the light of the experiences of Pakistan and Bangladesh, is highly applicable to Africa. Briefly stated, the thesis is that in relation to the social structure of the colonies, the (state) superstructure was 'overdeveloped' as it was based on the metropolitan structure itself and equipped with a powerful bureaucratic-military apparatus and mechanism of government which the colonial state required so as to establish law and order. It is this overdeveloped state apparatus, which the post-colonial leaders inherited and perpetuated, primarily to consolidate their powers, that is responsible for the domination of the state, and its reliance on force and violence as instruments for compelling political obligation:

The post-colonial society inherits that overdeveloped apparatus of state and its institutionalized practices through which the operations of the indigenous social classes are regulated and controlled. At the moment of independence, weak indigenous bourgeoisies find themselves enmeshed in bureaucratic control by which those at the top of the hierarchy of the bureaucratic-military apparatus of the state are able to

maintain and even extend their dominant power in society... (Alavi, 1979: 41).

The domination of the state in Africa is not in doubt. It is particularly manifested in the control of productive forces, from which flow the social relations, and the coercive nature of rule, especially the repression of the enemies within. So powerful is the state that its control is the most sought - after prize of political competition especially because, for the fledging bourgeoisie, it is the only avenue to create a material base (Cf. Ake, 1978).

But when the overdeveloped state thesis is contrasted with the "soft state" thesis propounded by Gunnar Myrdal (1968) in the light of the Asian experience, we come to grips with the paradox of the post-colonial state: in spite of its overdeveloped structures and strength, it is incapacitated by the amoral milieu within which it operates, which renders it too weak to translate its power into a moral right to claim obedience from the citizens. This paradox has long been recognized, from another angle, by authors of the "praetorian state" which they say is 'over-politicized' (in terms of mobilized political participation) but "under-institutionalised" because of "the absence or weakness of effective political institutions in the society" (Huntington, 1968). The soft state thesis is however of a different perspective because its explanation of the weakness of political institutions is mainly a moral one. A soft state, no matter whether it is democratic or authoritarian, is unable to institute fundamental reforms and enforce social discipline and its policies are enforced with difficulty where they are enacted at all. Even when framing policies, the authorities are reluctant to place obligations on the people, especially in matters of corruption (Myrdal, 1968: 101 ff). In effect, a soft state:

is one in which formal rules (laws, officially stated administrative rules and practices, etc.) are applied copiously and in a lax manner rather than vigorously and consistently... it is one in which private advantage can be gained and private bargains struck concerning the enforcement or non-enforcement of the rules, as when a business man bribes a tax official... Besides money, another inducement is kinship sentiment and another is the favour of superiors (Goldthorpe, 1975: 265).

How can we account for this paradox of a supposedly 'powerful' and dominant state being soft at the same time? One view is that the "overdevelopment" of the state does not imply that it is strong and this is true¹⁰. But, as the paradox has to do more with the moral foundation of the state, a more adequate explanation is that the state structures in Africa are divorced from

10 Rather, overdevelopment must be seen in terms of the superimposition of metropolitan bureaucratic and military structures on relatively underdeveloped social structures.

the moral context which attends them in the metropolis from which they were imported. This argument has been competently made by Ekeh in his theory of the two publics in Africa. According to Ekeh (1975, 1985), while the state and society evolved as aspects of the same national entity and morality in the West, they lacked such common basis of origin in Africa. To be sure, the distinction between the private realm and the public realm which exists in the West is replicated in Africa, but, while the private realm in Africa enjoys a moral basis, the morality of the public realm is seriously distorted and weakened by its peculiar existence as two publics rather than one.

First, there is the *primordial public* which is governed by societal morality, and "including in its sphere, activities and behaviours that are of personal, sentimental, and primary value to individuals, but which nevertheless enclose their existence in a network of town, clan and ethnic groups, and which however impinge on the public interest" (Ekeh, 1985: 20). Second, there is the *civic public* which includes the vast paraphernalia of the state-bureaucracy, military, police and local government. Its major character is that it does not operate on the principle of societal morality and is, therefore, divorced from the morality complexes in the world of religion, family, and class. It is governed by the principle of *amorality*, on the basis that morality does not count in the conduct of state affairs (Ekeh, 1985: 20-21). The result is that, as the same actors operate in the two publics, the state apparatus is employed to restrain the primordial public, thereby making corruption, nepotism and ethnicity to mention a few, hallmarks of the civic public. This weakens the ability of the operators of the state to translate their "power" into a moral right to claim obedience to rules and regulations (Osaghae, 1988).

So it is that even as the state dominates society, a fact which leads one to expect that it is very strong especially as it dominates and controls the economy, it is hamstrung by the distorted growth of the public realm which renders it incapable (morally) of converting power into a right. It is therefore rendered too soft to enforce its will. This has grave consequences for the legitimacy of the operators of the state apparatus, to which I now turn.

The Legitimacy Crisis

This is the major consequence of the distortions in the public realm which weaken the state apparatus. As Ekeh 1985:25 puts it "It is essentially *endemic* to the system of African statehood and arises mainly from the poverty of the moral linkages binding state operations with societal injunctions". If legitimacy is defined as the belief in the moral right of government to be obeyed, do amoral operators of the state who perceive it as one huge money-bag to be pillaged by all comers who are opportuned to do so, have a moral

right to demand obedience from the citizens?¹¹ Although the crisis manifests largely in moral terms, it is a historically long-drawn one which owes its origins to the nature of the colonial state and the ineptitude of the rulers in the post-colonial state.

The colonial state, being essentially a law and order state as was consistent with the colonial enterprise, was built on the monopoly of the instruments, but not the legitimate use, of *force* and *violence*. The nationalist vanguard cashed on this illegitimacy to vandalise the colonial state, painting it as an alien and enemy institution to be conquered for the good of the people. In some cases, they even encouraged the natives not to pay taxes. By the time independence came, this conception of the state - as one to be exploited to further partisan interest had become so firmly established that the leaders themselves found it difficult to convince citizens that the state was deserving of obedience. Two other factors contributed to worsen this situation. First, the legal-rational basis of legitimacy which the colonial state bequeathed-constitutionalism, rule of law, political parties, elections, etc. - were not sufficiently grounded to stand the test of time. Not surprisingly, succession to power became disorderly and volatile. Second, perceiving traditional rulers as competitors for power, the post-colonial *civil bourgeoisie* with their control of the instrument of power, dislodged the traditional basis of legitimacy indigenous to Africa¹², although a few of them found it expedient to have chieftaincy titles. The combination of these factors produced a *legitimacy vacuum* in the post-colonial state and, unable to devise any effective alternative, the rulers fell back on the violent and forceful character of the state which they inherited from the colonial state.

A few rulers in the post-colonial state nevertheless tried very hard to build solid legitimacy bases, using the instruments of charisma and the one-party state. Nkrumah, Kenyatta, Obote, Toure, to mention a few indeed adopted these strategies. But the force of the primordial public proved so overwhelming in many instances that not even the arguments of national integration, nation-building or national unity proved enough to stem the erosion of the credibility of these leaders. They proved incapable of developing their states as they promised and it did not take too long for the people to recognize that personality cults were the ends of leadership. They created everywhere a leviathan, but one which was too large for them to control and put to the betterment of the citizens. Gradually, disenchantment and frustration set in... and the end of the government, any government, was only a matter of time.

11 As the followers also see their leaders in the same light, the support-base for government tends to be quite fragile indeed.

12 In most parts of Africa today, traditional rulers have either been effectively conscripted as client-members of the ruling classes or they have been relegated out of the power matrix and given amorphous roles in state administration.

In many cases, the military took over, but the problem of moral credibility enough to compel obedience remained. This explains the problem of disorderly succession to power which is at the heart of the legitimacy crisis, as well as the retention of the forceful and violent character of the colonial state. Legitimacy, let it be said, is not a moral issue in Africa; it is a matter of translating power (better through the machine guns) into right. But would this last? This is the nature of the legitimacy crisis in Africa.

Abject poverty

When we turn from the state and its structures to look at the peoples over whom state power is exercised, we find the worst face of the African predicament: the mass of the people are ignorant, poor, hungry, malnourished and unhealthy, and barely manage to eke out a living. Indeed, man's basic needs - food, clothing and shelter - are so acutely short in supply that one hesitates to use the concept of well-being as a directive principle of state policy in Africa. Side by side with this mass squalor, we find droplets of affluence of a few who are either major operators of the state apparatus (the so-called national bourgeoisie), or clients of patrons in government or, if they are in the private sector, local representatives, agents and salesmen of multi-national corporations. Here again, lies another debilitating paradox of the African society.

Without doubt, the base level at which the majority of the peoples live their daily lives, and the necessity of overcoming it, lay a heavy stress on the capacity of governments to perform. Unfortunately, governments have proved mostly incapable of liberating the people from their sufferings. The major reason for this lies in the wrong perception of governments that industrial-based development which is externally-induced will solve all the problems. This perception is wrong because as it is tied to foreign capitalist impulses, it misses the point that development is man-centred. As one author has put it:

... development is not just a statistical concept of inputs and outputs, nor a mechanical process which has only to be put in motion. It is a matter of organic growth-in essence, the process of allowing and encouraging people to meet their own aspirations (Sen, 1976: 68).

If development has meant anything in Africa, it is that the state has precisely refused to allow the people to meet their aspirations. The people have been led into believing that the task of even developing themselves is a monopoly of the government. The inability of government to make good this belief has not only led to greater frustration but also, to an erosion of the credibility of government and this, in turn, further compounds the legitimacy crisis. I shall have more to say on this when I consider the form and character of social mobilization in Africa.

What are the Implications of these Characteristics for Social mobilization?

Undoubtedly, the foregoing characteristics of the state and society in Africa have serious implications for, and effects on, social mobilization. Many of these would have been obvious, but they still need to be clearly spelt out. They include:

- 1 - the state, being dominant over society, is the major agent of socio-political engineering in Africa. Agents like political parties, interest groups and other non-statist institutions which are quite popular in the West, have little relevance except when they mobilize in the name of the state;
- 2 - because of the dependent character of the state, meaningful social mobilization can only be undertaken if the state apparatus itself undergoes fundamental changes. The minimum requirement here is that the state minimises its dependence on the world capitalist system and emphasizes autochthonous changes. If this does not happen, mobilization merely amounts to doing more of the same thing probably in different ways. The changes I refer to here, I should emphasize, are not a mere "change of guards", but those of a more fundamental nature, especially in the normative order within which the state exists;
- 3 - mobilization may not necessarily require that peoples basic needs - of food and freedom from ignorance and disease - are completely met, but it is doubtful if a frustrated citizenry that has little or no hope of a better life can be reasonably mobilized. It follows then that social mobilization should aim first at liberating the people from hunger, disease and ignorance, if not poverty;
- 4 - social mobilization presents one way of resolving the legitimacy crisis. This would require, not force or a reign of terror, but making the people themselves a part of the solution, of the national will, to end the myriad of problems which face the post-colonial state. Painting a picture of affluence which, as the international market of primary products dictates, can only be ephemeral amounts to deceiving the people. They can only be mobilized to contribute their inputs to the solutions if they are aware of the problems;
- 5 - the problem of disorderly succession to power reduces the scope for long-term mobilization. What we find is marked discontinuity as successor regimes often try to discredit the efforts of the previous regime. Since mobilization, in the face of pervasive illiteracy and poverty, must be long-drawn and sustained to have any effects, it must involve a realization that the only way to prevent coups or, before them, dissatisfaction and calls for action (military intervention) is for the operators of the state to be people-centred, committed and exemplary in their actions and policies.

The Form and Character of Social mobilization in African States

The key to explaining the form and character of social mobilization in Africa, as I have pointed out, lies in the character of the state and its relations with society. Although the goals of mobilization tend to be generally poorly articulated, two prevalent goals (and, therefore, types) of mobilization can be identified in Africa, namely, development mobilization and legitimization mobilization. From my analysis of the character of the state and society in the previous section, it is not surprising that these are the two major forms of social mobilization. The dependent character of the state and the low level of material well-being of the vast majority of the people, necessitate mobilization for development, while the legitimacy crisis necessitates legitimization mobilization. Before I proceed to examine the two forms of mobilization, I should emphasize that they are closely related, in fact, mutually reinforcing, because it is believed that the success of one will aid that of the other.

1.1 Development mobilization

If any ideology could be said to be prevalent in Africa, it is that of development defined here mainly in economic terms, as involving technological revolution and industrialisation. In fact, development means attempting to close the gap between the African states and their developed counterparts in Europe and America. With technological growth and industrialization, it is believed, the other concomitant indices of development-urbanisation, higher literacy and per capita income in short, a better life, civic culture, and the military industrial complex, to mention only a few - will follow. These goals of development mobilization are easily discernible from Karl Deutsch's conception of social mobilization which, as we saw earlier, entails societal growth from traditionality (underdevelopment) to modernity (development).

Yet popular, if not religiously upheld, as the creed of development in African states, the attainment of this much desired goal has proved elusive. The reason for this is not really far-fetched. It is that most African leaders have not *meaningfully* sought to involve or mobilize the people towards this end. The few attempts that can be pointed to in this direction (Cf. The Arusha Declaration in Tanzania, The Common Man's Charter in Uganda, and Sekou Toure's l'Afrique et la Révolution) have not been too successful in part because they were informed by a morbid ideology derived from African pre-colonial social formations¹³. At best, the closest these attempts have made to *meaningfully* mobilize the people is to emphasize the need for them to be self-reliant, without actually creating the conditions conducive for this.

13 In particular, there is the ideology of African socialism which aims at reorganising the 'modern' society according to the communaucratic principle of the pre-colonial African society.

This is not what is required. What is required, Nnoli (1981: 244) argues:

is a development policy which includes the satisfaction of the needs and demands of each and every citizen for a minimum of biologically and socially reasonable standards of nutrition, health, clothing, housing, employment, education, entertainment, and effective participation in national activities - to which he should be entitled as a matter of social rights. Without such a social policy, the vast majority of the population will remain psychologically unwilling and physically unable to maximize their potential capacity for development.

In general, development strategies in Africa have not been people centred. Instead, the state and its operators have assumed almost total responsibility, and the result is that even where "people-centred" development is pursued, it ends at indigenisation and distorted nationalization of the economy which clearly favour members of the privileged classes and increase their collaborations with international capitalists. Worse still, given the dependent character of the state, the prevalent development strategies (mainly variants of transfer of technology and import substitution industrialisation), have predictably been outward-looking, externally oriented and dependent for their successes, on the goodwill of the developed capitalist centres and institutions which give sundry aids, and on the fortunes of their primary produce in the world market. Largely because the people were not mobilized for a long time to feel and be a part of the African predicament, economic boom periods usually created unrealistic hopes of better life and arrival in the promised land. At such periods - as happened in the era of cocoa boom in Ghana and the era of the oil boom in Nigeria - the leaders greatly fuelled this illusionary sense of "arrival".

The cataclysm in the world economy in the eighties, attended as it is by depression in the developed countries themselves (even the USA has had to engage in some form of structural adjustment) and an unparalleled downturn in the prices of primary products, many of which are increasingly becoming only marginally relevant, what with the development of alternative raw materials by the developed countries, has greatly worsened the African predicament. The illusion of arrival has thus been unveiled and for once, African leaders have finally risen to the challenge and the worsening conditions of living which it forbodes, by collectively deciding to shift emphasis away from externally-oriented and dependent strategies of development to inward looking and meaningful self-reliant strategies. To be sure, the often repeated

argument of 'neo-colonialism' being responsible for the African predicament remains¹⁴, but now, "the people have their fate in their own hands and if they cannot be persuaded towards a better future, they might have to be compelled" (Minoque and Molloy, 1974:9).

The mainstay of this alternative development strategy is the emphasis on the input of the people who, it has finally dawned on the leaders, are the main object and agents of development. They have to be mobilized towards this goal. As general Ibrahim Babangida, the Nigerian President put it in his 1986 budget speech:

(We are) conscious of the reality that all the problems of underdevelopment cannot be solved at once. We must therefore recognize that the foundation of true development lies in the human labour of our farmers and workers. That labour will therefore be properly mobilized so that the nation's creative energies are maximally utilized. There is need for systematic mobilization of farmers, workers and youths for production community governance, and widespread national consciousness (Babangida, 1986).

So, it has taken externally induced economic recession for African leaders to re-examine their development strategies. Knowing the disastrous effects worsening material conditions and the necessary austerity measures would have for their credibility and support from the people, they have spared no effort to ensure that the people are aware of their economic woes, of their under development and of the role they can play to overcome this predicament. In one word, people are being told that government alone cannot take responsibility for development; it is a *common good* of all, and requires the *partnership* of the rulers and the ruled. This is the essence of development mobilization which involves the setting out of new objectives in phrases which accord more with social reality and which are generally more pragmatic than idealistic. Nigeria's 'Mass mobilization for economic recovery, self-reliance and social justice' (MAMSER), comparable to the 'Common Man's Charter' in Uganda in the sixties is a case in point.

It remains to be seen just for how long this people-centred phase of development will last. If previous experiences are anything to go by, it is likely to end once the recession ends¹⁵, and the leaders feel comfortable enough to

14 Since independence, African leaders have habitually concealed their own failures by alluding to the forces of "neo-colonialism" and "neo-imperialism as the major causes of Africa's problems.

15 To take a Nigerian example, 'Operation Feed the Nation' was launched in 1976 to mobilize farmers and workers to produce enough food to feed the nation, at a time when economic depression had set in. By 1979, the mobilization had all but fizzled out.

reckon only with state expenditures on the people, rather than the peoples' input. If this becomes the case, then the essence of mobilization for development would be negated. It may very well be the case that if periods of recession do not exist, development strategies will be pursued without the people. At least, this is one conclusion that can be reached from what I have said so far. This being so, it is easy to see that mobilization for development during periods of recession especially is meant to complement mobilization for support (legitimacy) for the rulers. Just how this is so will become clear as I examine legitimization mobilization.

2.1 Legitimization mobilization

In examining the character of the state in Africa, I emphasized that the state has weak legitimacy structures. This is the greatest problem faced by the post-colonial state, and most policies pursued by African leaders have, more or less, aimed at solving it. In this regard, the social mobilization strategy has been found to be particularly useful and the various forms this has taken-social, economic, political - have been geared towards strengthening the legitimacy structures.

Within the African context, legitimization mobilization may be defined as the process of infusing in people a supportive political culture which emphasizes "rationality" (as Weber, (1977) conceives of "discipline"), loyalty and national commitment. Alfred Stephan (1978) has provided a useful framework for analyzing the mobilization strategies employed by the "strategic elites" in third world states to overcome the legitimacy crisis. These take the form of installation of new patterns of support which produce one or more of three possibilities. First there is the installation of new state structures to achieve what Antonio Gramsci would term "hegemonic" acceptance in civil society. This pattern usually results from mobilization aimed at increasing loyalty to the nation, or what Nettl (1967: 27ff) calls "Stalactite" mobilization which, as distinct from "stalagmite" mobilization, is "intended to provide a basis of structural support in terms of commitment and orientation on the part of those mobilized. It also seeks to countermobilise, where applicable, against established or nascent cleavage mobilization based on regions, tribes, ethnic communities, religions, etc.". Stalagmite mobilization on the other hand, "represents cleavage-based mobilization against or towards an existing authority, and is more typical of the Western situation".

Second, there is the installation of new structures in which the civil society is conditioned to obedience only because of the overwhelming power of the state. Here, the people are coerced to support the regime and are not sufficiently mobilized to recognize the gains of national unity. Finally, there may be failure of installation of new patterns due to the effective resistance within civil society to the hegemony of the state. This often occurs when the new patterns do not align with the social realities or when the mobilizing regime is overthrown.

From the patterns of legitimization mobilization identified by Stephan, it is clear that the end of this mobilization is the installation of state hegemony. Given the violent character of the state in Africa, especially the legitimacy vacuum which usually attends it, it is not surprising that force is heavily relied upon to install state hegemony. But, at the same time the leaders realize that even the highest dosage of force cannot successfully install support if it is not complemented by a commitment on their part to improve the material well-being of their peoples. In fact, where the leaders succeed in doing the latter, support is most likely to be more enduring and national loyalty, less cosmetic. It is for this reason that governments are increasingly emphasizing people-centred development strategies. This is expected to achieve two results. First, by making the people aware of the intricacies of under-development and of the limited alternatives open to government, government hopes to elicit greater sympathy and support. Second, by emphasizing the role of the people in the development process, government hopes to deflect demands on it and transfer the responsibility for failure to develop from itself alone to the people (who have their fate in their own hands) mainly. This tendency is mostly true of periods of economic recession as I pointed out earlier on but is not restricted to them. The fact that mobilization programmes often increase during such periods is however an indication that development mobilization is, in reality, a complement to legitimisation mobilization. In a sense, as I have argued, all forms of social mobilization in Africa can be said to be directly aimed at strengthening the weak legitimacy structures of the state. This explains why they are always closely controlled and hinge on what *governments can do for the people* rather than *what the people themselves can do*. The general feeling is that, for the present, African states cannot afford the luxury of any mobilization other than that initiated and executed by the state. If this point is well taken, then the character and direction of social mobilization in Africa is easy to understand.

A Word on the Mode of Social mobilization

Given the centrality of the state in social mobilization in Africa and the fact that mobilization is mainly intended to strengthen the legitimacy structures of the state, the strategies of mobilization may be examined within the framework of "authoritarian" mobilization in which the regime is assumed to be authoritarian to the extent that it employs coercive means to strengthen its support base. Depending on the nature of the authoritarian regime, three mobilization strategies can be identified (Davis, 1983: 422-448). First, exclusionary authoritarian regimes typically seek to repress all forms of mobilization and eliminate all opportunities for mobilization by legal and extra-legal means. This tends to be generally true of dictatorship-prone military regimes which view all forms of mobilization with suspicion.

Second, inclusionary authoritarian regimes permit mass mobilization, but seek to contain it through the party or military machinery and control of

interest associations through corporatist means. This is arguably the commonest form of mobilization in Africa, especially in ideologised ones as in Nkrumah's Ghana, Eyadema's Togo, post-Sellaise's Ethiopia, Buhari's (and to a large extent Babangida's) Nigeria. The need to contain the mobilization process underlies the emphasis on mobilizing people primarily to support the regime. Finally, decentralized mobilisational authoritarian regimes seek to deflect mobilization away from the making of demands upon central government elites by providing opportunities for relatively autonomous mobilization at the grassroots level. Most regimes which embark on mobilization in Africa are reluctant to pursue mobilization this way for reasons which I have already identified. The closest they ever get to this variant of "stalactite" mobilization is mobilization at periods of economic depression, but even this is closely controlled so that it does not engender the creation of opposition centres.

Within the authoritarian framework of mobilization processes in Africa, very little room exists for voluntary mobilization. This could be said to be inevitable, considering the widespread illiteracy of the vast masses of people, a fact often used by the leaders to justify the emphasis on coerced mobilization, what government does on the people rather than what they do for themselves.

Conclusion

In this paper, I have attempted to explain the form and character of social mobilization in Africa. In doing so, I have not focussed on particular cases of mobilization but rather, on the nature of the predicaments which the state and society face in Africa, and which alone can explain the authoritarian framework within which mobilization is undertaken. I have argued that no matter the terms in which mobilization is couched, it is mainly aimed at strengthening the support base of regimes which embark on it. Largely because of this, social mobilization tends to be intermittent for the most part, as the downfall of one regime marks the end of a phase of mobilization and the beginning of another by the successor-regime. This is the major problem which, in part, explains the failure of well articulated and managed mobilization processes to make enduring impacts on the people. In Nigeria for example, since 1980, at least three forms of social mobilization have been initiated. First, there was the "ethical revolution" which terminated with the overthrow of the Second Republic by the military. Next, there was the War Against Indiscipline (WAI) under General Mohammed Buhari (1983-1985) and finally, today, there is the Mass Movement for Economic Recovery, self-reliance and Social Justice (MAMSER). The problem with this is that where similar goals of mobilization are identified, as they certainly have been, new values and orientations are easily lost and forgotten as one regime is replaced by another. Meaningful and enduring social mobilization it seems, requires regime stability, and this point should be emphasized in the

African case.

Without doubt, social mobilization presents a useful tool for overcoming the legitimacy crisis and the development crisis, but it can only be expected to do so if, in addition to being long-drawn and relatively enduring, it is not treated as an expedient only in times of economic depression and other emergencies. The implication of this is that social mobilization must be directed beyond the legitimizing goals, to be really society - and people-based in the sense that both the regime and the people develop common goals, hopes and aspirations. This is the challenge of social mobilization in Africa.

Reference

- Ake, C. (1978) *Revolutionary Pressures in Africa* (London: Zed Press).
- Alavi, H. (1979) "The state in Post-colonial societies; Pakistan and Bangladesh" in Gouldbourne, H. (ed.); *Politics and State in the Third World* (London: Macmillan).
- Amin, S. (1981) "Underdevelopment and Dependence in black Africa; Origins and Contemporary Forms" in Cohen, D.L. and Daniel, J. (eds.); *Political Economy of Africa: Selected Readings* (London, Longman)
- Arrighi, G. and Saul, J.S. (1973) *Essays on the Political Economy of Africa* (New York: Monthly Review Press).
- Babangida, General, I.B. (1986) Text of Budget Speech, *The Guardian*, 1 October.
- Black, C.E. (ed.) (1976) *Comparative Modernization: A Reader* (New York: Free Press).
- Dahl, R.A. (1961) *Who Governs? Democracy and Power in an American City* (New Haven: Yale University Press).
- Dahl, R.A. (1967) *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent* (Chicago: Rand McNally, 1967).
- Davis, C.L. (1983) "Political Regimes and the Socio-economic Resources Model of Political mobilization: Some Venezuelan and Mexican cases", *Journal of Politics*; Vol. 45, No. 2.
- Deutsch, K. (1961) "Social mobilization and Political Development"; *American Political Science Review*; Vol. LV, No 3.
- Ekeh, P.P. (1975) "Colonialism and the Two Publics in Africa", *Comparative Studies in Society and History*; Vol. 17.
- Ekeh, P.P. (1983) *Colonialism and Social Structure; An Inaugural Lecture*, (1980), (Ibadan: The University Press).
- Ekeh, P.P. (1985) "The African State and the African Crisis", Paper presented at the first symposium of the special committee on Africa of the United Nations University, Nairobi, Kenya.
- Goldthorpe, J.E. (1975) *The Sociology of the Third World: Disparity and Involvement* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Huntington, S.P. (1965) "Political Development and Political Decay", *World Politics*, Vol. 17, No. 3.
- Huntington, S.P. (1968) *Political Order in Changing Societies* (New Haven Yale University Press).
- Huntington, S.P. (1976) "The Change to change: Modernization, Development, and Politics" in Black, C.E. (ed); *Comparative Modernization*.
- MacIver, R.M. (1964) *The Modern State* (London Oxford University Press).
- Macpherson, C.B. (1966) *The Real World of Democracy* (London, Oxford University Press).

- Minogue, M. Molloy, J. (eds.) (1974) *Africans Aims and Attitudes: Selected Documents* (London: Cambridge University Press).
- Mozaffar, S. (1985) *The Political Leadership Dimension of State-Ethnic Relations in Africa: Toward an Analytical Framework* Paper presented at the Twenty-eight Annual Meeting of the African Studies Associations, New Orleans, U.S.A.
- Myrdal, G. (1968) *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations* (Hammondsworth Penguin).
- Nettl, J.F. (1967) *Political mobilization: A Sociological Analysis of Methods and Concepts* (London Faber and Faber).
- Nnoli, O. (1981) "Path to Nigerian Development: Conclusion" in Nnoli (ed.) *Path to Nigerian Development* (Dakar, CODESRIA).
- Osaghae, E.E. (1988) *Social mobilization as Political Myth in Africa*, paper prepared for the Fifteenth Annual Conference of the Nigerian Political Science Association, Ibadan.
- Parsons, T. (1937) *The Structure of Social Action* (New York: Free Press).
- Parsons, T. (1951) *The Social System* (New York: Free Press).
- Parsons, T., et al (eds.) (1961) *Theories of Society* (New York; Free Press).
- Rodney, W. (1972) *How Europe Underdeveloped Africa* (Dar-es-Salaam) Tanzania Publishing House).
- Rudeback, L. (1974) *Guinea-Bissau: A Study of Political mobilization* (Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies Press).
- Sahlin, M. (1977) *Neo-authoritarianism and the Problem of Legitimacy: A General Study and a Nigerian Example*: (Uppsala: Political Science Association Publication).
- Sen, B.R. (1976) "Freedom from Hunger: Challenge of the Century" in FAO, *Studies in Food and Population* (Rome: FAO).
- Stephan, A. (1978) *The State and Society: Peru in Comparative Perspective* (New Jersey: Princeton University Press).
- Weber, M. (1977) "The Meaning of Discipline" in *From Max Weber: Essays in Sociology* (ed.) by H. Geertz and C. Wright Mills (London: Routledge and Kegan Paul).

L'Afrique et la Dérèglementation du Transport Aérien

A. Cournanel*

Summary. Given its technological, economic and political repercussions, civil aviation is a crucial link in the chain of modern economies. Thus deregulation of commercial aviation has a significant impact on the relationship between the state and the economy and reopens a major debate in Africa. Deregulation coincided with a very specific phase in air transport industry, a phase in which the most significant technological progress has reached its peak. In Africa, however, the last decade has meant a slight decrease in the share of regular African air traffic and an alarming decrease in freight. The problems faced by African airlines are numerous and include, high average age of the fleet, inability to fulfill the newly imposed acoustic norms, higher unit operational costs, higher cost of fuel, maintenance and insurances as well as political interference in management. These problems of air transport in sub-saharan Africa are closely linked to the overall economic and social degradation resulting from the current crisis. Furthermore, the setting up of a united European market will have significant implications for African Airlines. Deregulation of the air transport in this phase of the globalization of the industry has been accompanied by privatization and regrouping. The predominant tendency is toward the formation of multi-mega carriers. In this context options for Africa are limited to "cooperate or die". Following an uncontrolled liberalization policy would mean becoming branches of major European American or Asian airline companies. The alternative is regrouping for survival and development. African airlines could opt to regroup in order to regulate and develop African air transport. For Africa, the urgent agenda is to improve its regulation towards foreign countries and airlines and to liberalize at the African level.

La Dérèglementation: les Etats-Unis reprennent l'Initiative

Logique de la Dérèglementation

Le développement des économies capitalistes avancées est, depuis cinquante ans, inconcevable si l'on fait abstraction de l'intervention de l'Etat.

Pour faire court, disons qu'il a contribué à socialiser les coûts du développement économique tout en sauvegardant, autant que faire se pouvait, la privatisation des profits.

La crise des années 70 sera aussi celle des relations entre l'Etat et l'Economie. Le ralentissement de la croissance et le gonflement corrélatif des dépenses publiques (multiplication des interventions) débouchent sur la crise financière et budgétaire de l'Etat.

Après le recours à l'endettement et à l'émission monétaire, vient le moment où la nécessité de faire face à l'inflation et à l'explosion de la dette sur le plan international, conduit à des politiques de déflation et d'austérité.

Cette situation générale coïncide avec une phase bien particulière de l'industrie du transport aérien, celle où les progrès les plus significatifs en matière de technologie et de productivité ont atteint un palier. C'est dans ce contexte que fait irruption la dérèglementation.

* Economiste - Paris, France

Cinquante années durant (1938-1978), l'Etat a contribué au financement de ce nouveau moyen de transport, surveillé sa mise en oeuvre tout en s'efforçant d'amortir les incidences des fluctuations économiques.

Les avions subsoniques les plus grands et les plus rapides commercialisés, le premier subsonique mis sur le marché à quelques exemplaires, jusqu'à la fin du siècle les améliorations se concentreront sur les économies de carburant, le bruit, le pilotage, les matériaux.

Le stade suivant sera celui de l'hypersonique ou du transport spatial. D'ici là, l'actuel palier technologique contraint le transport aérien à miser sur les techniques d'organisation, de gestion, sur la restructuration des réseaux et la remise en cause des politiques sociales.

Le dispositif institutionnel mis en place aux Etats-Unis depuis 1938 était justifié de la façon suivante:

- l'existence de rendements croissants (le coût unitaire baisse quand la taille de l'entreprise croît) incompatible avec les conditions de la concurrence parfaite, et la nécessité de protéger les entreprises de T.A. (Transport Aérien) d'une concurrence destructrice.
- la nécessité de desservir le plus grand nombre de villes possible et de conserver en fonctionnement des lignes déficitaires.
- assurer (ce qui ne réclame pas d'explication théorique particulière) le meilleur niveau de sécurité possible.

Sensés "protéger" le consommateur des excès de la concurrence, les pouvoirs publics entendaient protéger les marges des entreprises et favoriser l'extension de l'industrie, moyennant la mise en oeuvre de subventions croisées (péréquation tarifaire entre lignes à fort et à faible trafic).

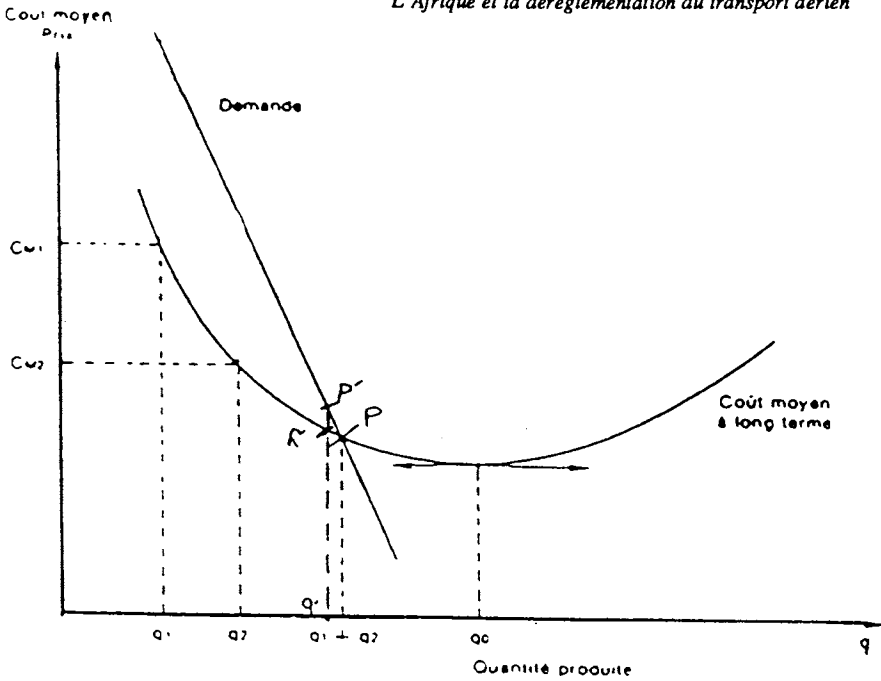
En définitive, le système se présentait comme un oligopole coordonné par les pouvoirs publics¹, couvrant l'ensemble du marché domestique, avec au moins deux transporteurs par ligne, assurant ou presque la fermeture du marché, laissant jouer la concurrence au seul niveau des programmes (fréquences-horaires-types d'avions) et de la politique commerciale. Les pouvoirs publics fixaient les tarifs et décidaient des fusions acceptables.

Illustrons le schéma d'ensemble dans l'hypothèse où 2 firmes sont en présence.

Du fait de l'entente (oligopole coordonné) et de la réglementation de l'Etat, la probabilité est faible pour que le prix, à long terme, se fixe en P.

L'équilibre se réalise en P quand la formation d'un surprofit (du type R' P') conduit automatiquement à l'entrée de nouvelles firmes dans l'industrie qui ramènent le prix, du fait du surcroît de production de P' en P.

1 En l'espèce par le CAB (Civil Aeronautics Board).



(1) en l'espèce par le CAB (Civil Aeronautics Board)

L'existence d'une réglementation (comme c'était le cas avant 1978) empêchant cette pénétration de concurrents dans la branche, conduira plutôt à une situation permettant globalement le maintien de surprofits, même si la surveillance tarifaire les maintenait dans certaines limites.

La forte croissance économique intervenue depuis la 2ème guerre mondiale, le faible coût du carburant et les mutations techniques ont autorisé une baisse continue des tarifs, tout en laissant aux Compagnies et à leurs salariés des gains substantiels.

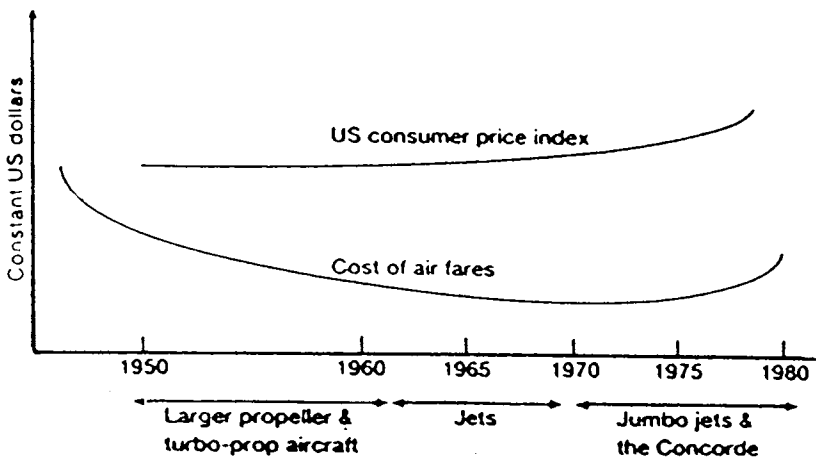


Figure 1.3 Evolution of air fares and aviation technology since the Second World War

Source : Louis GIALLORETO "Stratégie Airline Management" PITMAN 1988 - p.15

La crise mondiale et le quadruplement des prix du pétrole bouleversent les données du problème.

Après avoir souhaité "protéger" le consommateur d'une concurrence excessive, on prétend le faire à présent "bénéficier" des bienfaits de la concurrence et de la libre entreprise.

La doctrine officielle pose de nouveaux postulats:

- on considère que le Transport Aérien n'est pas une activité où les rendements sont croissants, rien ne s'oppose donc à son ouverture complète à la concurrence.
- celle-ci, en favorisant la multiplication des fréquences et en contraignant les transporteurs à lutter pour préserver leur coefficient de remplissage, contribuera à améliorer globalement (et individuellement) la qualité des services offerts par l'industrie.
- le retour intégral à la loi du marché permettra aux dirigeants des Compagnies de choisir rapidement les options nécessaires pour faire face aux variations de la demande, et déplacer leur offre des lignes déficitaires vers des marchés plus rentables.

L'objectif réel est bien entendu de prendre en compte la crise, la frontière technologique une fois atteinte, et de jouer sur les "management skills" (gestion plus sophistiquée, meilleure connaissance du marché, mais aussi politique sociale régressive).

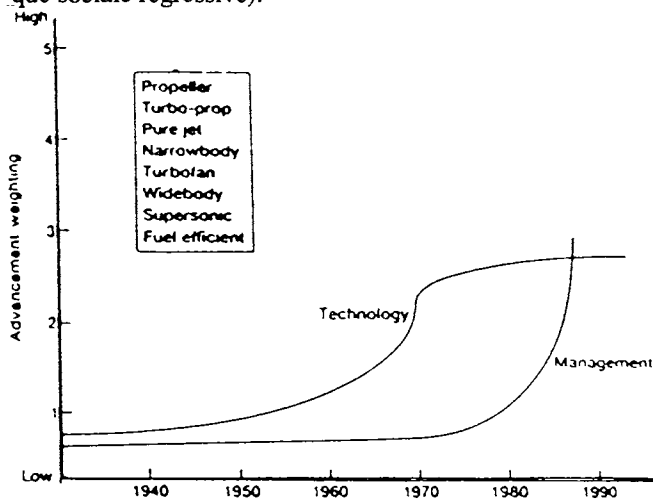


Figure 1.2 Technology vs management innovation in air transportation.

Source : L. GIALLORETO - op. cit. p.14

Le principe de base du Fordisme résidait dans une quasi-indexation des rémunérations sur les prix et une progression régulière du pouvoir-d'achat en échange d'une transformation permanente des conditions de production.

La crise met à mal le compromis passé entre l'Etat, le Patronat et les Salariés.

La mise en oeuvre de ce consensus impliquait l'existence d'accords explicites, d'institutions, etc.

Dans le contexte de la crise, le patronat est à la recherche de "degrés de liberté", de "marges d'action" cet effort le conduisant à rechercher la flexibilité du plus grand nombre d'éléments, à transformer les coûts fixes en coûts variables, à revenir sur les acquis.

L'approche "dérèglementaire" postule que le dispositif juridico-social mis en place depuis quarante ans et plus, l'interventionnisme étatique, sont autant de freins au progrès économique et même social.

Il suffirait donc d'élaguer ces dispositifs institutionnels pour que les ajustements sans entrave de l'emploi, de la durée et des conditions de travail, des salaires, entraînent rapidement de nouvelles embauches, une augmentation du niveau de vie et le retour au plein emploi².

Autant dire que ce scénario entend "remonter" de la régulation administrée à la régulation concurrentielle sans s'interroger sur le comment et le pourquoi du chômage massif des années trente, quand la flexibilité était quasi complète et la réglementation sociale inexistante.

Enfin, il n'est pas fortuit que les Etats-Unis soient à l'origine de la dérèglementation, dans la mesure où l'une des visées majeures du nouveau cours, est la restauration de leur hégémonie internationale.

Mettant en accusation l'IATA (considérée comme un cartel) et le système multilatéral de fixation des tarifs décidé en 1945, les Etats-Unis s'engageaient dans une série de négociations bilatérales destinées à déboucher sur des accords "néo-libéraux" favorisant leurs entreprises nationales.

L'IATA a finalement survécu sans dommage majeur à cette remise en cause, mais les initiatives américaines ont fait leur chemin. L'Europe s'est à son tour engagée dans la voie d'une libéralisation contrôlée, par étapes, en se donnant comme objectif la réalisation d'un marché unique en 1993.

Les Effets de la Dérèglementation: le Cas Américain

Ils sont d'autant plus controversés que les périodes d'observation retenues sont hétérogènes. Nous nous sommes volontairement limitées aux conséquences sur les Compagnies proprement dites.

Plus d'une décennie après le "Deregulation Act" (1978), on peut tirer quelques conclusions de ce nouveau cours dans le Transport Aérien américain.

Elles concernent la politique sociale, la politique tarifaire, la concentration de l'Industrie.

2 R. Boyer (sous la direction de...) "*La flexibilité du travail en Europe*". Editions La Découverte - 1986 - p.282.

La Politique Sociale

Systématiquement recherché, l'allègement des coûts des entreprises a été rendu possible par des concessions inimaginables quelques années plus tôt, en matière de salaires, d'effectifs et de conditions de travail.

Ces compromis salariaux ont pris des formes diverses, gels ou baisses des rémunérations, création de doubles grilles, réductions des vacances ou plus largement des avantages sociaux (retraites, sécurité sociale), glissements de fonctions sous couleur de polyvalence. Ils furent le plus souvent négociés contre des participations au capital, ou des distributions de bénéfices.

Ces politiques se sont généralisées puisqu'elles ont touché, de 1979 à 1983, neuf des onze "Majors": Panam, TWA, Branief (depuis disparue), Continental, American, United, Western, Northwest, Republic.

Elles n'auraient pu triompher aussi aisément sans le soutien des plus hautes instances politiques et judiciaires du pays.

Dans un discours prononcé le 1er mai 1986, devant l'AIAA, W. Derchin a qualifié le "Deregulation ACT" de législation la plus anti-salariale jamais votée par le Congrès.

Les décisions émanant, tant du Bureau National du Travail que de certaines Cours Fédérales, révélaient un parti pris extrêmement clair: ainsi l'interprétation donnée au chapitre 11 de la loi sur les Faillites permettait aux entreprises de bénéficier d'une suspension provisoire des poursuites des créanciers, pendant qu'elles se réorganisaient et élaboraient un plan de redressement financier.

Bien plus, ces sociétés pouvaient faire annuler des conventions collectives signées antérieurement, à charge de faire la preuve que leur maintien constituait un fardeau préjudiciable aux intérêts des créanciers et des salariés.

Cette clause a été interprétée de manière très favorable aux employeurs puisqu'un jugement de la Cour Suprême rendu en mars 1984, a décidé que les entrepreneurs pouvaient annuler toutes les conventions qu'ils jugeait désavantageuses.

Les directions pouvaient même résilier les contrats de travail, afin d'abaisser leurs frais d'exploitation, avant d'avoir obtenu l'autorisation d'un juge fédéral.

L'Administration Reagan a constamment cherché à dynamiter le mouvement syndical, le conflit avec les contrôleurs aériens constituant un épisode particulièrement dramatique dont certaines conséquences valent d'être rappelées.

Le PATCO (Professional Air Traffic Controllers Organization, syndiquant 15.000 des 17.000 contrôleurs aériens) présentait en juillet 1981 des revendications assorties d'un délai au-delà duquel une grève fut déclenchée.

En une dizaine de jours, 11.500 à 12.000 contrôleurs furent définitivement licenciés.

Fin 1981, un peu plus de 9.000 contrôleurs (civils et militaires) restaient en place, le trafic aérien ayant été réduit de 25%. Ce nombre n'était encore que de 9.555 en août 1987.

En octobre 1981, le PATCO était dissout.

Les Compagnies aériennes soutinrent fermement l'Administration pendant ce conflit.

... "certaines étaient aussi ravies de trouver là l'occasion du grand chamboulement et du grand chambardement devenu nécessaire depuis la deregulation. Certes, les compagnies aériennes perdaient dans leur ensemble quelques 35 millions de dollars par jour à cause de la grève. Mais elles perdaient de l'argent avant. Pour les Grands du système, pour les forts, ce n'était toujours pas l'heure de la banqueroute, mais l'heure des choix. L'heure de l'abandon des routes non rentables, l'heure de la réduction des vols pour accroître la rentabilité, l'heure des licenciements de personnel. L'heure pour les passagers de jouer à nouveau le rôle de sardines sans avoir d'autres choix"³.

En outre, les réductions de trafic permirent d'éliminer momentanément les tarifs réduits tout en "contraignant" les transporteurs à une concertation rentable. Mais, le conflit avec les contrôleurs a surtout fourni d'excellents prétextes aux Compagnies pour appliquer sans délai les mesures drastiques:

"... Depuis le 1er août, les Compagnies ont ainsi licencié 19.268 de leurs employés, 80% de ces renvois étant une conséquence directe de la grève des contrôleurs. Eastern Airlines, par exemple, a renvoyé 3.000 de ses 42.000 salariés, ses pilotes ayant accepté une réduction de 10% de leur salaire. Semblables sacrifices financiers ont été demandés aux cadres supérieurs de Continental Airlines et d'autres compagnies. Les compagnies sont également en train de vendre leurs grands appareils, d'obliger leurs pilotes à travailler davantage, de réduire le nombre de leurs vols, ne desservant plus parfois certaines villes pour mieux remplir leurs appareils. Bref, elles sont en train d'effectuer des transformations"⁴.

Entre 1979 et 1985, les difficultés du T.A., internationales mais aussi américaines, ont conduit (via la dérèglementation) à rapprocher ses rémunérations de celles pratiquées dans les autres industries. N'oublions pas, en effet, que l'écart entre la rémunération moyenne dans les grandes compagnies aériennes américaines et le salaire moyen du pays était plus marqué que les

3 "Aviation Magazine - 15.09.81 - p. 14.

4 Brèves Informations générales d'Air-France - 20.10.1981.

écarts correspondants en France, au Royaume Uni et en République Fédérale d'Allemagne.

Sur le plan américain, cette politique salariale a permis de favoriser les baisses de tarif au profit des consommateurs, tout en remodelant les rapports de force (formation d'un nouvel oligopole) puisqu'elle a coïncidé avec des pratiques revenant à s'arracher des clients payant des tarifs de plus en plus bas. Nous y reviendrons.

Déjà dans les années vingt, l'histoire des Etats-Unis avait été marquée par une tentative pour briser le mouvement syndical, au nom d'une introuvable "nouvelle coopération". La décennie suivante fut celle d'une résurgence spectaculaire du syndicalisme.

Il n'est pas exclu qu'on assiste très prochainement à un retournement de situation analogue.

Jusqu'en 1985, la pression exercée sur les personnels s'est traduite par une baisse du niveau moyen des salaires, toutes les Compagnies ayant réduit leurs effectifs à trafic égal, et ne les ayant pas augmenté en proportion de la croissance de leur trafic⁵.

A partir de 1985, on notait une reprise d'initiative des syndicats (qui regroupaient encore la moitié des salariés de l'industrie, contre 18% pour l'ensemble des salariés américains) et une évolution plus favorable à leur égard des pouvoirs publics.

Aujourd'hui les syndicats se sentent apparemment assez forts pour mettre en oeuvre une stratégie nouvelle: tenter de participer au capital, et à la gestion, intervenir pour ou contre les OPA (Eastern, Northwest, United, TWA) en fonction de leurs effets prévisibles sur le devenir de l'entreprise⁶.

La Politique Tarifaire et ses Conséquences

Là encore, les divergences reposent sur la considération de périodes hétérogènes, ou sur des conclusions trop hâtives quand aux déterminants de certaines évolutions.

De 1976 à 1982, les tarifs moyens ont baissé de 8,5% en termes réels, tandis que les coûts moyens s'élevaient de 15%⁷.

Dans l'ensemble, leur dispersion autour d'une valeur moyenne et leur dilution (écart tarif moyen - tarif de base) se sont considérablement accrues.

Bref, ces tarifs de base ont augmenté tandis que croissait la part de trafic imputable à des réductions de plus en plus fortes.

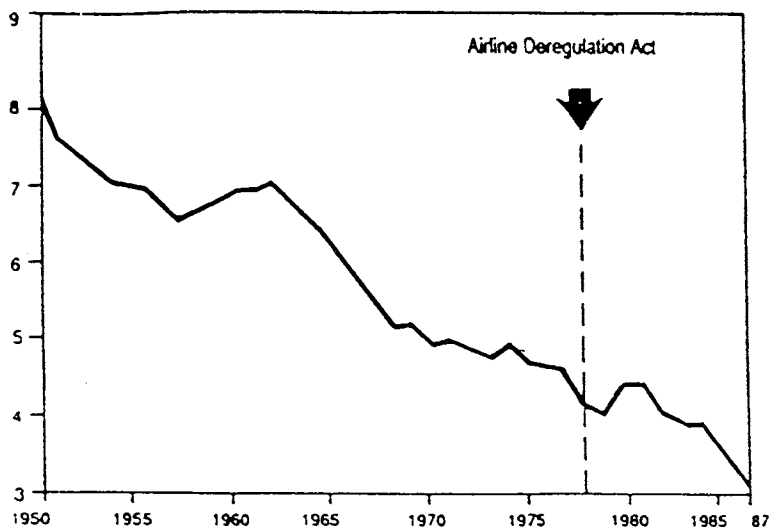
Globalement, de 1978 à 1984:

-
- 5 Voir ITA Magazine No 44 - Juillet/Août 1987 - Articles de Richard de Neuf Ville, Jacques Villiers, François Lafaye.
6 Airline Business - August 1989 - Article de F. H. Cassel "Labour Strategies - p.42 à 47.
7 ITA Magazine No 44 - Juillet/Août 1987 - Article de J. Villiers - p. 19.

"le tarif moyen par passager-mile transporté a baissé de 6% malgré une hausse des coûts supérieurs à l'inflation. Sur les axes à fort trafic, les tarifs promotionnels représentent 82% du trafic contre 39% auparavant, avec un taux de réduction passant en moyenne de 30 à 50%. A l'inverse, partout où le trafic est inférieur à 70.000 passagers annuels, les tarifs ont crû de 10 à 14% en moyenne, ce qui est cohérent avec la "déperéquatation"⁸.

Ces résultats appellent au moins 2 remarques⁹:

- les offres à très bas prix concernaient souvent très peu de sièges. Ce sont des "soldes" en quelque sorte, dont n'ont pas bénéficié également tous les usagers.
- la tendance à la baisse des tarifs est une constante depuis plus de trente ans, lorsqu'intervient la dérèglementation. Elle ne lui est pas exclusivement imputable.



Source: *The Airline Quarterly*

Figure 1 - Tarif moyen par passager-mille (Dollars constants, 1967).

Source: J. Pavoux - cité dans "les leçons de l'expérience américaine"

ITA Magazine - No.54 - Mars/Avril 1989, p.4.

En outre, "... dans la période 1980-1984, l'industrie américaine était dans une phase de surcapacité considérable; elle a dû "brader" - ses sièges pour survivre: ici aussi la dérèglementation n'a que peu d'influence"¹⁰.

Le retour à la concentration (voir plus loin) et la stabilisation des parts de

8 ITA Magazine No 44 - Article de F. Lafaye - p. 12.

9 Ibidem, p. 15.

10 Lafaye - Article cité p. 15.

marché ne s'accompagnent pas immédiatement d'une hausse des tarifs.

En 1987, la situation semble évoluer vers un oligopole avec prix directeurs. De juillet 1988 à juillet 1989, certains tarifs ont augmenté de 50%, les tarifs pleins se sont élevés de 15%¹¹ et les tarifs promotionnels sont assujettis à de nouvelles contraintes.

La Concentration

La possibilité de subventions croisées, la fermeture du marché, avaient conduit les compagnies américaines à quadriller le territoire national et à constituer des réseaux relativement atomisés. La dérèglementation supprime la possibilité de la péréquation entre lignes rentables et déficitaires, et ouvre une phase d'intense guerre tarifaire. D'où une restructuration qui prend la forme de réseaux en étoile: les lignes ou rayons (spokes) convergent vers une plate-forme ou moyeu (hub) qui tient lieu à la fois de terminus et de lieu de passage obligé. Nombre des lignes reliant le hub à des points secondaires sont exploitées par des Compagnies régionales qui constituent un système d'apport pour les grands transporteurs ("Majors").

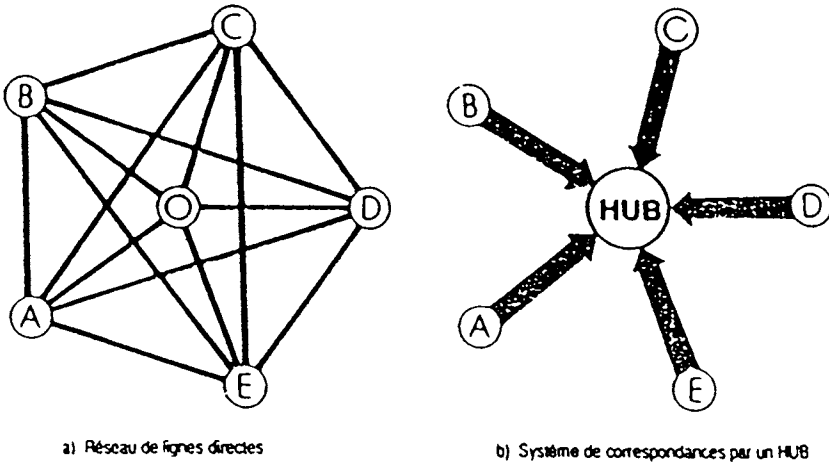


Figure 8 - Les réseaux en étoile

Source: J. Pavoux "les leçons de l'expérience américaine.

ITA Magazine - No.54 - p.8.

La bataille concurrentielle portera simultanément sur les tarifs et sur la capacité des Compagnies à protéger leurs parts de marché.

Cet objectif d'auto-protection¹² implique bien entendu une image de marque et une politique commerciale spécifiques, des systèmes de réservation

11 "Brèves Informations générales d'Air France" du 09.08.89.

12 ITA Magazine - No 44 - Article de J. Villiers - p. 20.

sur lesquels nous reviendrons, mais aussi le contrôle d'un ou plusieurs "hubs".

Sur ces aéroports, la Compagnie en question détient une part prédominante du trafic, possède les bons créneaux horaires, les banques d'enregistrements, salles d'embarquements et passerelles indispensables, des hangars etc.

Elle est ainsi en mesure de réaliser des économies d'échelle du fait de l'allongement des étages (moins de lignes directes du fait des réseaux en étoile) et de l'augmentation de la capacité des appareils (plus de passagers en correspondance sur les hubs).

Ces économies d'échelle vont conduire à une situation de rendements croissants. Autrement dit, les transporteurs opéraient dans une zone où le coût marginal est inférieur au coût moyen.

C'est dans ce contexte que se déclenche une guerre tarifaire. De nouvelles Compagnies entrent sur le marché dont les arguments majeurs sont de trois types:

- une politique sociale régressive: interdiction des syndicats, bas salaires, glissements systématiques de fonctions sous prétextes de polyvalence.
- prestations limitées au maximum pour une clientèle de vacanciers voyageant en période de pointe.
- tarifs extrêmement bas s'appuyant sur de très forts coefficients de remplissage.

Il est certain qu'avec des coûts unitaires 2 à 3 fois moins élevés que ceux des Majors, ces nouveaux venus (notamment People Express - Southwest - Muse Air) pouvaient défricher de nouveaux segments de clientèle presque exclusivement sensibles au niveau des tarifs.

Appuyés sur leur taille, leurs hubs et leurs ressources, les Majors vont suivre cette politique tarifaire, au point que l'industrie va glisser vers une politique tarifaire couvrant les seuls coûts marginaux.

En situation de rendements croissants, avec des coûts marginaux donc inférieurs au coût moyen,

"... on ne rentabilise pas une ligne en cherchant à couvrir les dépenses marginales. Cette attitude, qui serait justifiée de la part d'un monopole cherchant à mieux remplir ses avions grâce à une tarification discriminante dont seuls les tarifs plus bas seraient calculées à partir des coûts marginaux, devient carrément suicidaire de la part de transporteurs en situation de concurrence..."¹³.

Pour les nouvelles entreprises la voie était étroite.

Conquérants sur des marchés spécifiques (ex. les vacanciers), elles se lancèrent dans des tentatives de croissance désordonnées, mettant à contribution

13 J. Pavaux - L'économie du transport aérien - *Economica*, 1984 p. 379.

des appareils hétérogènes achetés à bas prix sur des marchés où l'offre était surabondante. Se contenter de leur réseau limité mais rentable (en dépit de tarifs imbattables) était dangereux, car ces compagnies étaient à la merci d'une offensive en règle, sous forme d'un dumping que les "Majors" pouvaient soutenir le temps nécessaire.

Mais croître sur de nouveaux marchés, posait des problèmes d'exploitation pour lesquels les nouveaux venus n'étaient pas gérés: systèmes de réservation, recours à des agences de voyage, services de maintenance (pour des flottes passablement hétérogènes). D'une manière générale, ce qui faisait la force de ces Compagnies sur des marchés spécifiques (pas de service, bas coûts, fort remplissage, peu de personnel) devenait autant de faiblesse dans le cadre d'une stratégie de croissance rapide, y compris leur image première de Compagnies novatrices et "populaires". Bref, les "novateurs" virent leurs coefficients de remplissage se détériorer rapidement ce qui, les bas tarifs aidant (suivis ou presque par les Majors, avec le **service en plus!**) devait générer des pertes rapidement insupportables pour des entreprises encore fragiles.

Pour rendre compte de l'ampleur de la concentration, quelques chiffres suffiront¹⁴:

- 112 transporteurs en 1978 (36 fédérales + 76 inter-états, charters et régionales)
- 26 transporteurs en 1987 bien que 128 Compagnies nouvelles soient entrées sur le marché depuis 1978.

Le nombre de Compagnies a donc été divisé par 4.

Les Majors ne sont plus que 8 et totalisent 94% du marché (avant 1978, 18 Compagnies contrôlaient la même part de trafic).

La concentration s'est brutalement accélérée depuis 1986.

L'accalmie s'instaurant sur le front des prix, à partir de 1987, la bataille commerciale s'est déplacée vers l'informatique commerciale.

Avant la dérèglementation, 40% des réservations étaient réalisées par des agences de voyage. Aujourd'hui cette proportion atteint¹⁵ 75%, et 71% se font par l'entremise de systèmes informatisés de réservation. (SIR ou CRS en anglais) qui permettent aux Compagnies qui les implantent:

- de vendre beaucoup plus, y compris en faussant la concurrence,
- de ne pas se limiter à la réservation, d'offrir en plus toute une gamme de services (tarification, locations voiture et hôtels, aides à la gestion pour les agences, etc.) qui en font d'importantes sources de revenus autonomes, et une barrière importante à l'entrée sur le marché.

14 J. Pavaux - Editorial de *IATA Magazine* No.49 - Mai-Juin 1988.

15 *Revue Air et Cosmos* - No 1244 - 1er juillet 1989.

Tableau 1 - Principaux groupes américains

	Nombre d'appareils	Nombre d'escales	Escales feeders	Nombre de "hubs"
Groupe T.A.C. - Texas Int'l - Continental - People Express - Frontier - Eastern - System One inc.	630	187	97	7
Groupe Allegis - United Airlines - Pan Am Pacific Div. - Hertz - Hilton - Apollo Sys. ("Covia")	350	176	60	5
Groupe AMR - Amer. Airlines - Air Cal - Sabre	332	134	63	5
Delta - Western	300	136	67	5
Northwest - Republic	280	130	81	3
US AIR - PSA - Piedmont	235	135	40	4
TWA - Ozark	220	96	15	2
PANAM	108	90	28	3

Source: *ITA Magazine* No 44 Juillet/Août 1987 - Article de F. Lafaye, p. 13.

A titre d'illustration, citons *American Airlines*, dont les profits, tirés de son SRI SABRE en 1987, aurait atteint la moitié des profits réalisés par le Transporteur¹⁶.

- d'autoriser la mise en oeuvre de techniques de gestion et de contrôle de la recette unitaire ("Yield Management") destinées à optimiser la recette unitaire, compte tenu de la palette de produits et de tarifs dont disposent les Compagnies, des fluctuations de la demande des usagers et de l'offre des concurrents.

"Dans une situation de concurrence, ces techniques de maximisation des recettes permettent au transporteur qui les maîtrise le mieux d'attirer sur ses vols la plus grande part du trafic à haute contribution et, pour atteindre cet objectif, la maîtrise d'un SIR est évidemment déterminante. Dans le cas d'une concurrence potentielle, avec menace d'en-

16 *ITA Magazine* No.56 - Juillet-Août 1989 - Editorial de J. Pavaux.

trée, le contrôle de l'outil informatique de réservation et de gestion des recettes permet au transporteur en place de répondre immédiatement aux offres de l'entrant et de conserver l'essentiel du trafic à basse contribution. Le transporteur, implanté sur un réseau en étoile et contrôlant la réservation, peut ainsi se protéger de l'entrée d'un concurrent même si celui-ci est plus efficace. C'est de cette façon que la Compagnie aérienne United, avec des coûts supérieurs de 33,1% et des recettes unitaires supérieures de 17,3% à ceux et celles de People Express, réussit néanmoins à se protéger efficacement de la concurrence de ce transporteur plus productif qu'elle"¹⁷.

Selon "Airlines Business", ces méthodes ont rendu possibles des gains de 200 à 500 M\$ pour des transporteurs réalisant des recettes globales allant de 1 à 5 Mds.\$¹⁸.

A travers leurs SRI, les méga-compagnies américaines créent déjà des liaisons intra-continentales, préfigurant l'établissement de dépendances plus globales entre transporteurs de quatre continents.

C'est le but poursuivi par les compagnies américaines et l'objectif du processus actuel de dérèglementation.

Economie et Transport Aérien en Afrique

Le transport aérien africain n'a qu'une trentaine d'années d'existence. Tributaire de la balkanisation du continent, l'aviation commerciale a donné le jour à près d'une compagnie aérienne par Etat-Nation, contribuant à créer des situations combinant quasiment monopole et monopsonne (l'un et l'autre du fait de l'Etat).

Quelle est aujourd'hui la situation de cette branche d'industrie compte tenu de la dégradation des économies africaines?

Les Economies Africaines

Elles ont subi de plein fouet les effets de la crise mondiale.

La hausse des taux d'intérêt, au début des années 80, va se révéler catastrophique pour le Sud:

... "la tendance de croissance antérieure va être presque partout cassée. D'autant plus nettement, qu'au poids accru des intérêts à payer sur la dette, s'ajoute le manque à gagner lié à l'austérité des autres. Le marasme de l'économie mondiale, provoqué par le second choc pétrolier et le revirement monétaire américain ont en effet des conséquences désastreuses pour les pays du Sud. Le monde leur achète moins et moins

17 J. Pavau *Les leçons de l'expérience américaine*, p. 19 - ITA Colloque de Marrakech.

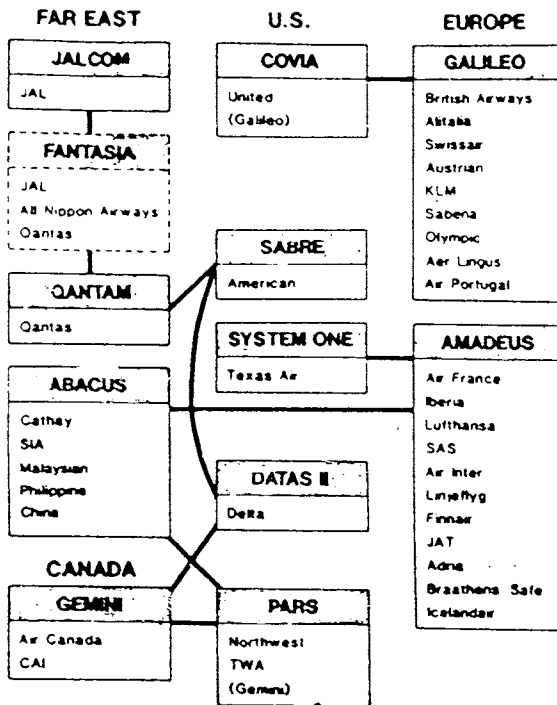
18 *Airline Business* - July 1987 - Article de S. Fuchs - p. 40 à 44.

cher, tout en leur demandant de payer beaucoup plus d'intérêts. Ils n'ont pour s'en sortir qu'une issue: serrer de plusieurs crans leur ceinture et réduire énormément leurs importations. Ce que les financiers appellent pudiquement s'ajuster. Certains pays s'engagent très vite dans cette voie, au prix d'une réduction drastique de leur activité, et donc aussi du revenu de leur population. D'autres jouent la montre, espérant éviter cette contraction de la demande intérieure. Leur endettement progresse de façon phénoménale"¹⁹.

La part de l'Afrique subsaharienne (ASS) dans le PIB mondial passe de 2,2% (maximum) en 1980 à 1,36% (minimum) en 1986, le PIB par tête étant 6 à 7 fois moins élevé que la moyenne mondiale. La baisse du produit s'est en effet accompagnée de la poursuite d'une croissance démographique rapide (3% par an), l'ASS atteignant près de 10% de la population mondiale.

L'insertion dans le commerce international (de 4% en 1967 à 2% en 1987) se réduit et reste de type traditionnel. L'Europe représente près de 45% des

DES ACCORDS COMPLEXES



(Source : Revue de l'IATA de janvier 1989, p. 9, article de M. Matthew Scocozza)

19 A. Brender - *Un choc de Nations*. Hatier, 1988, p. 80.

achats et des ventes à l'étranger, la France restant le premier partenaire de l'Afrique Noire²⁰.

Les années soixante dix s'étaient révélées décevantes, la décennie qui s'achève aura été dramatique: crise financière aiguë, stagnation des activités productives, famines, interventions répétées du FMI.

L'endettement extérieur des pays africains s'élève de façon préoccupante (158 Mlds.\$ en 1985, 230 Mld.\$ en 1987²¹), mais la contrainte fondamentale réside dans l'alourdissement du service de la dette lié à la privatisation croissante du financement extérieur: 24 Mlds.\$ par an en 1988 (principal + intérêt).

La dette extérieure de l'Afrique pourrait atteindre 600 Mlds.\$ en l'an 2000, et le service annuel de la dette 49 Mlds.

Le poids croissant de ce dernier a donné lieu à une multiplication des opérations de renégociation, et c'est tout naturellement que le FMI va occuper le devant de la scène, exerçant *de facto* une police des Etats tout en prônant le désengagement des pouvoirs publics en matière économique.

L'objectif étant l'ouverture totale des économies africaines aux importations (avec la liquidation de l'industrie que cela pourrait actuellement impliquer), on ne peut parallèlement tolérer le gonflement de la dette. La potion magique est connue:

"Pour le FMI, une monnaie surévaluée oblige le pays considéré à réduire importations et sorties de capitaux pour faire face au déficit chronique de sa balance des paiements. Dans cette optique, dévaluation et libération des échanges permettraient de déterminer le taux de change susceptible de rééquilibrer la balance.

L'inflation, dans l'analyse du fonds, se produit à partir du moment où l'offre de monnaie l'emporte sur le volume disponible des biens et services. Les recommandations concernant le crédit, le budget, les salaires et les prix permettraient de limiter l'offre de monnaie et la demande de biens. Couplées à la dévaluation - libération des échanges, elles permettent de rééquilibrer demande et quantité de biens disponibles tout en faisant disparaître le marché parallèle.

L'ouverture au capital privé international est également un objectif permanent du FMI. Elle figure en bonne place dans ses recommandations. La lutte contre l'inflation et la recherche de l'équilibre extérieur sont

20 Revue *Economie Prospective Internationale*, 3ème trimestre 1989, p. 89 et suivantes pour les chiffres ci-dessus.

21 V. Savane ("La libéralisation du transport aérien en Afrique" - ITA - *Etudes et documents* "La libéralisation du transport aérien dans la CEE" - Colloque de Marrakech - 13-14 octobre 1988, p. 185.

largement liés à cette orientation politique.

Il est en effet impossible d'évaluer les rendements escomptés des investissements dans une économie minée par l'inflation. En outre les transferts de capitaux sont rendus problématiques par le déficit chronique de la balance des paiements.

Fixer comme objectif l'équilibre des comptes sans pour cela prendre des mesures restrictives en matière de change et de commerce extérieur, crée donc a priori des conditions favorables à l'entrée de capitaux privés²².

Mais agir sur l'inflation revient à tenter d'infléchir la structure sociale.

Là où l'évolution politique l'a permis, la mise en place d'une zone monétaire et d'un système bancaire propres, la création d'un large secteur public, ont favorisé l'avènement d'une bourgeoisie d'Etat. Celle-ci a tenté d'assurer son expansion en se soumettant la paysannerie et la classe ouvrière (à travers, notamment, la domination totale du processus de production dans les entreprises étatisées), en bridant le développement des autres fractions (commerciale, agraire) de la bourgeoisie. Comme nous l'avons établi ailleurs²³, cette classe agissait comme telle dans la mesure où elle tendait à se nier comme bureaucratie.

Ses aspirations impliquaient la libération des tendances à l'appropriation individuelle de ses composantes, tendances pouvant aller jusqu'à remettre en cause le fonctionnement de l'appareil d'Etat et l'existence du secteur public.

La politique de création monétaire, en fonction des déficits budgétaires, de l'incapacité du secteur public à croître à partir de ses propres ressources, **traduisait aussi la résistance des autres groupes et/ou classes (exportations et importations clandestines, stockage spéculatif, trafic de devises, repli sur l'autoconsommation, absentéisme et faiblesse de la productivité, etc.) à la mise en cause de leurs droits d'appropriation sur le produit national**

On peut donc dire que l'aide extérieure et la création monétaire permettaient d'essayer de régler les discordances entre système politico-social et relations de propriété, exigences de la croissance et répartition des revenus, et de réguler les tensions sociales²⁴.

22 A. Courmanel - "Le FMI en Guinée: un programme très contestable" - *Le mois en Afrique* numéros 233-234 - Juin/Juillet 1985, p. 71. Voir aussi les synthèses détaillées de: - M.F. L'Heritau - "La nouvelle canonnière" - *Revue Tiers Monde* No 91 - Juillet/septembre 1982, p. 528 et suivantes. - P. Jacquemot et M. Raffinot - *Accumulation et développement* - L'Harmattan - 1985, P. 344 et suivantes.

23 A. Courmanel - "Economie politique de la Guinée (1958-1981)" dans H. Bernstein - B. Campbell - *Contradictions of accumulation in Africa* - SAGE - 1985, p. 227 et suivantes.

24 Jacquemot et Raffinot - Op. cit. p. 329 et suivantes.

A terme, ce type de pratique économique peut conduire ses promoteurs, par FMI interposé, à une dépendance extérieure qui contribue à les rapprocher du second cas de figure, celui des pays de la zone franc.

Privés de la gestion de la monnaie banque centrale, ces derniers ne retrouvent une certaine marge d'action qu'au travers des variations de l'aide extérieure, étant entendu que la paysannerie et les activités productives étatisées constituent des sources de surplus pour la bourgeoisie d'Etat qui s'est ici aussi constituée.

Les contraintes de la zone franc, qui freinent l'accumulation, tendent à susciter une grave crise sociale et reproduisent un mécanisme parfaitement néo-colonial, nous paraissent à terme les plus stérilisantes.

Nonobstant ses difficultés, un des capitalismes d'Etat disposant d'un système monétaire et financier propres nous semble préférable, dans la mesure où il reposerait sur un système politique permettant l'élargissement simultané de la bourgeoisie d'Etat et de la bourgeoisie privée, dans la mesure également où il transcenderait les actuelles frontières nationales (cette remarque excluant des ensembles comme le Zaïre ou le Nigéria).

Nous ne pouvons développer ici ce thème. Par contre, il est tout à fait décisif pour notre sujet que, dans les deux variantes considérées, l'avènement d'une classe dominante à partir de l'appareil d'Etat et ses incidences sur la gestion du secteur public, nourrissent la problématique en vogue sur le désengagement de l'Etat et la privatisation.

En effet ici et là les modes de réalisations collectifs de surplus (appelés par l'existence de budgets et de plans) sont constamment menacés par les modes de réalisation individuels²⁵.

Il reste que cette problématique est sur le plan théorique inconsistante, comme le montre avec brio M.F. L'Heriteau²⁶:

..." on a déjà signalé que cet effacement de l'Etat n'a pas cours lorsqu'il s'agit pour celui-ci de procéder à un contrôle voire à une diminution des taux de salaires réels. La contradiction logique est plus large: l'Etat est aussi appelé par la doctrine néo-classique à contrôler très étroitement la progression de la masse monétaire, sans que j'amaie on ne sache au nom de quoi il est admis que l'activité privée peut tout... sauf réguler la quantité de monnaie qui est pourtant considérée comme un bien analogue aux autres, objet de "préférences" plus ou moins fortes de la part des agents. La philosophie individualiste et la théorie économique laissent ici la place à des justifications "pratiques", le

25 A. Courmanel dans Bernstein et Campbell, op. cit. p. 230.

26 M. F. L'Heriteau - Article cité p. 346.

noble jeu des lois naturelles cède le pas aux considérations institutionnelles. La même observation peut être faite au sujet des autres interventions de l'Etat autorisées ou favorisées par les programmes du FMI: politiques de promotion des exportations, d'incitation fiscale à l'investissement et à l'épargne par exemple. Et cette contradiction entre présupposés théoriques et applications pratiques atteint un niveau qui donne le vertige si l'on considère que la mise en oeuvre de cette conception soi-disant "subsidaire" de l'Etat passe par le rôle du FMI qui, sans être à l'évidence un Etat, s'apparente encore moins à une organisation privée, et dont l'objectif actuellement n'est manifestement pas de s'effacer de la scène internationale pour laisser jouer les tendances "naturelles"...

...Cette contradiction ne peut être levée en pure logique mais nécessite de faire appel à d'autres modes d'analyse que celles de l'approche orthodoxe: elle implique en particulier de distinguer dans la mission du super-organisme public qu'est le FMI un objectif explicite qui est d'endiguer une intervention étatique excessive et un objectif réel qui est d'abord et surtout de définir le type d'intervention étatique".

Il ne peut y avoir en Afrique de privatisation susceptible de générer une bourgeoisie africaine d'entrepreneurs sans développement parallèle et dominant d'une bourgeoisie d'Etat.

Répétons-le, la seule perspective réaliste, à partir de la recombinaison d'ensembles géographiques et sociaux cohérents et gérables, nous paraît être de sauvegarder le rôle d'orientation et d'intervention de l'Etat tout en favorisant l'investissement privé, de nationaux notamment.

Cette discussion, bien loin de nous éloigner du sujet, nous y ramène, puisque le désengagement de l'Etat est un enjeu fondamental du débat sur la dérèglementation.

Le Transport Aérien en Afrique

- Le Trafic

Nous situerons l'activité de l'Afrique en présentant successivement des indicateurs pour quatre zones spécifiques, puis en rappelant la répartition du trafic régulier dans le monde, en 1977 et 1987.

Après avoir doublé de 1976 à 1985 (ce qui le situait à un rythme d'évolution légèrement au-dessus de la moyenne mondiale), le trafic des compagnies africaines a ensuite baissé²⁷.

27 *ITA Magazine* No 45 - Septembre/octobre 1987, p.1, Editorial de J. Pavaux.

Indicateur d'activité par pays en 1987

	TKT (millions)	Population (000)	TKT/ Habitant
Afrique du Sud	1,002	32.500	30,8
Egypte	565	49.610	11,4
Pays membres/Air Afrique	385	48.300	8,0
Algérie	350	21.800	16,1

Source: ITA/*Etudes et Documents*. Vol. 12 88/5 - "Tableau de bord du transport aérien dans le monde". 1988, p. 6.

Répartition du trafic régulier par région (pourcentage des tonnes km transportées)

	Total		International		Dom.	
	1987	1977	1987	1977	1987	1977
Canada & USA	39.7	40.8	20.5	20.8	60.3	58.2
Europe	31.3	35.7	36.7	42.6	25.5	29.6
Asie & Pacif.	18.8	13.0	28.2	19.8	8.7	7.1
Amér. Latine/Carraïbe	4.7	5.0	5.7	6.7	3.7	3.5
Moyen/Orient	3.2	3.0	5.3	5.7	0.9	0.7
Afrique	2.3	2.5	3.6	4.4	0.9	0.9

Source: ITA - *Etudes et Documents* "Tableau de Bord..." op. cit. p. 5.

Au total la part du trafic régulier africain dans le monde a légèrement baissé en dix ans, cette diminution étant imputable au trafic international. Si l'on considère le fret, la situation est encore plus alarmante (hausse de 14% en Asie et dans le Pacifique, de plus de 10% en Europe et Amérique du Nord de 1985 à 1986, baisse de 17% en Afrique)²⁸

Pour fixer les idées, rappelons quelques estimations relatives aux courants de trafic intra-africains²⁹:

2.165.000 passagers ont voyagé en 1982 entre les Etats du continent (Afrique CAFAC). Plus de 9.000.000 passagers ont voyagé sur les lignes intérieures des pays de la CAFAC.

Il est également intéressant, étant donné l'étroitesse des liens avec l'Europe, de chiffrer l'importance du trafic de passagers entre les deux continents:

Le total atteint près de 10 millions de passagers, soit près de cinq fois le nombre de passagers volant entre Etats de la CAFAC.

28 V. Savane - "La libéralisation du transport aérien en Afrique" - ITA - *Etudes et documents*, numéro consacré au colloque de Marrakech 13/14 octobre 1988, p. 190.

29 ITA Magazine No 48 - Mars-Avril 1988. Article de E. Lombolou - "Contexte nouveau pour le transport aérien...", p. 20

Trafic de passagers Europe-Afrique							
Europe vers:	% d'évolution des années passées					Nb. de passag. en 1986 (Mils.)	Moyenne évolu. % annuel.
	1982	1983	1984	1985	1986		
Afrique N./Ouest	1.4	-1.0	4.6	8.1	-13.6	4.52	-0.4
Afrique N/Est	0.1	8.5	3.6	-0.9	-23.5	1.50	-3.1
Afrique de l'Est	-1.8	-1.6	9.6	10.1	7.6	0.82	4.7
Afrique Cent./Ouest	2.5	-0.5	-2.7	6.2	-0.7	2.09	0.9
Afrique Australe	6.9	-2.1	6.2	-4.6	-13.7	0.94	-1.8
Total Europe/Afrique	1.8	0.7	3.3	4.6	-11.5	9.88	-0.4

Source: "Airlines Business" - Mars 1988. Art. de D. Martindale, p. 39.

- Les Compagnies

Le plus souvent publiques, subventionnées et disposant d'un petit réseau, ces compagnies disposent d'une part de marché insuffisante sur leur propre territoire national.

Sur l'ensemble du continent africain on compte une trentaine de compagnies employant environ 63.600 salariés et transportant annuellement plus de 14 millions de passagers.

Mais il faut "distinguer dans cet ensemble le groupe de cinq pays riverains de la Méditerranée, qui représentent à eux seuls 30% du transport aérien du continent et dont certaines compagnies, notamment Royal Air Maroc, connaissent un développement tout à fait remarquable"³⁰.

Au niveau de l'Afrique subsaharienne, près de 25 compagnies, employant 32.000 salariés, transportent seulement 6 millions de passagers. Qui plus est, d'une compagnie à l'autre, les performances sont disparates, et il faut souligner les poids spécifiques de Nigéria Airways (1,6 millions de passagers en 1987), d'Air Afrique (plus de 700.000 passagers), d'Ethiopian Airlines (quasiment 600.000 passagers annuels en 1987).

En 1985 le nombre de compagnies africaines atteignait 81, dont 53 étaient régulières, avec des coefficients de remplissage tournant autour de 65%. Donc un nombre excessif de transporteurs, donc, se disputent un volume de trafic relativement faible.

Les flottes

Le parc aérien des pays africains est âgé, et en outre nombre d'avions vont être frappés par les normes acoustiques.

L'âge moyen élevé des avions du continent apparaît clairement par rapport aux moyennes suivantes:

30 Pavaux - Article cité. *ITA Magazine* numéro 45, p. 1.

	Age moyen
Europe	10,1 ans
Amérique du nord	12,8 ans
Japan Airlines	09,7 ans
Singapore airlines	03,1 ans
Afrique	14,2 ans

Les besoins de renouvellement de la flotte vont être considérables:

Prévisions globales de la flotte des compagnies africaines					
Catégories d'avions	1983	1989	1994	2004	Accroissement 1983-2004 (en %)
1	12.5	19	24	43	244
2	63	60	51	51	- 19
3	9	18	33	64	611
4	123	172	221	370	201
5	127	187	251	468	268
Total	334.5	456	580	996	

Note: Catégorie 1: B 747 - DC 10 (350 places à 470) - 3: Airbus A 300, B 767 (170 à 300 places) - 4: A 320, B 737, MD 80 (100 à 150 places) - 5: Fokker 100 et F 28 (80 à 100 places)

Source: *ITA Magazine* No 48 Mars/avril 1988, article de E. Lombolou, p. 18.

En termes financiers, ces prévisions représentent plus de 17 Mlds.\$³¹, auxquels il faut ajouter plus de 5 Mlds.\$ pour les avions susceptibles d'être transformés pour être conformes aux nouvelles normes.

Par ailleurs 1.146 pilotes et plus de 2.500 techniciens devront être recrutés de 1986 à 1995.

Les coûts

En laissant de côté le cas tout à fait spécifique de l'intra-européen, on constate que les coûts directs unitaires d'exploitation sont plus élevés en Afrique que partout ailleurs.

L'ancienneté de la flotte (coûts d'exploitation plus forts), les coûts plus élevés du carburant, de la maintenance et des assurances, éventuellement les interférences politiques dans la gestion, le volume insuffisant de trafic, contribuent à expliquer cette situation.

Par contre les tarifs pratiqués sur les liaisons intra-africaines sont inférieurs à la moyenne. Il s'ensuit des résultats d'exploitation passants, pour 1975-1984, d'un bénéfice de 97 M \$ à un déficit de 100 M \$³².

Il ne faut pas l'oublier que fondamentalement, le transport aérien africain

31 V. Savane, op. cit. p. 189.

32 F. E. Lombolou, Article cité p. 19.

(surtout dans l'Afrique subsaharienne) est tributaire d'une dégradation économique et sociale générale. C'est dans ce contexte que se pose le problème de la dérèglementation et la création d'un marché unique européen en 1993.

Le Transport Aérien Africain menacé par la Dérèglementation.

Partie des Etats-Unis, la dérèglementation se diffuse. La CEE constitue, pour les Américains, une zone dans laquelle ils pensent pouvoir exercer une influence importante sur le cours des événements. C'est également une région vitale pour l'Afrique.

Nous retiendrons trois points qui nous paraissent fondamentaux pour apprécier le danger et les moyens de le circoncrire:

- Les modifications institutionnelles dans la CEE et leur signification pour l'Afrique;
- Les stratégies des compagnies et des pouvoirs publics en Europe et aux Etats-Unis;
- L'alternative pour l'Afrique.

Les Modifications Institutionnelles en Europe

Les évolutions se situent à deux niveaux: intra-nationaux et internationaux.

Il est évident que, pour de nombreux pays européens, la dérèglementation interne a peu ou pas de sens (Autriche, Pays-Bas, Suisse, Luxembourg, Irlande, Portugal, Finlande) et que dans certains pays à marché intérieur significatif, la structure nationale du transport aérien (Allemagne, France) contribue logiquement à freiner le mouvement.

Bien que la dérèglementation se manifeste sur ces deux plans, **les enjeux essentiels se situent actuellement entre nations européennes.**

La superficie relativement limitée de l'Europe prise ici en considération, son morcellement politique, économique et culturel, les divergences d'appréciation, bien entendu liées aux oppositions d'intérêts, ont incité à phaser le processus.

(a) Le compromis de 1987 a assoupli les règles de partage de capacité entre pays (partage de l'offre à 50/50 à 55/45 et bientôt 40/60), de fixation des tarifs, d'accès au marché (libéralisation des liaisons entre aéroports de catégorie I et aéroports régionaux) de la concurrence.

(b) La Commission Européenne entend présenter de nouvelles propositions visant à hâter l'évolution, dès le second semestre 1989³³:

- *Capacité* - Les limites de répartition à atteindre en 1992 seraient fixées à 75/25%; 75% représente la limite supérieure pour l'Etat dont le(s) transporteur(s) est (sont) majoritaire(s), 25% pour l'Etat minoritaire. On atteindrait ces seuils à partir des 55-45% actuels, via les niveaux de 60-40% prévus

33 *ITA Press* - numéros 100-101 ; 1-31.08.89, p. 21.

pour la deuxième étape du "paquet" de 1987.

- *Tarifs* - On instaurerait un régime unique d'établissement des tarifs qui est le plus libéral de tous, préconisé en particulier par les Etats-Unis: le régime de la "double désapprobation", selon lequel un seul Etat ne peut bloquer la mise en application d'un tarif.

- *Accès au marché* - La grande innovation est l'autorisation du cabotage, c'est-à-dire de la desserte du marché domestique de tout pays de la CEE, par toute compagnie (quelle que soit sa nationalité).

(c) A moyen terme, le marché unique européen devrait fonctionner dès 1993.

Pour bon nombre de transporteurs européens appartenant à la CEE, il implique la définition d'une politique extérieure (non seulement au niveau de la CEE mais aussi de l'Europe de la CEAC), avec pour objectif le renforcement des compagnies européennes face aux visées des méga-compagnies américaines. Mais on peut se demander si cet objectif est largement partagé, quand on analyse les positions de la Commission Européenne, surtout préoccupée de freiner (au nom de la concurrence) les tentatives de regroupement, après avoir pourtant avalisé la fusion British Airways (BA) et British Caledonian (BCAL).

Cela dit, la création d'un marché unique a des implications importantes pour l'Afrique à fortiori si l'Europe se révélait à même d'élaborer une politique extérieure commune.

La question est de savoir si la CEE deviendra une zone de cabotage, ce qui reviendrait à la considérer dans son ensemble comme un marché domestique dont l'accès, pour les compagnies de pays tiers, serait à négocier avec les autorités communautaires.

La définition d'une politique extérieure européenne et la constitution de groupements permettant de faire pièce aux géants américains, signifieraient évidemment l'ardente et urgente nécessité d'une union africaine pour d'inévitables négociations.

On constate, en effet, que sous la pression de la déréglementation, de nouvelles compagnies européennes de charters postulent pour obtenir des autorisations entre l'Europe et l'Afrique/Océan Indien:

"Il est dommage qu'en de nombreux cas, les pays européens aient cédé à des pressions internes, sans examiner toutes les ramifications que pouvaient comporter cette approche ultra-libérale, vis-à-vis notamment des liaisons aériennes des pays à faible volume de trafic. Les conséquences pourraient en être d'une portée considérable pour de nombreuses compagnies du monde en voie de développement, qui n'ont pas la plupart du temps les moyens de riposter à cette segmentation du marché en deux étapes (exploitation régulière et charters).

D'ores et déjà, la concurrence est acharnée avec les transporteurs ré-

guliers existant et c'est la lutte pour la survie du mieux adapté. Les grands transporteurs réguliers européens, avec leurs finances robustes, leurs systèmes informatisés de réservation sophistiqués qui leur permettent de lancer le filet en largeur et en profondeur, nous font une concurrence féroce pour augmenter leur part du marché. Nous devons mettre sur pied une stratégie qui nous permette de rester compétitifs et de conserver notre part du marché malgré nos ressources limitées³⁴."

Enfin, partout où existaient des transporteurs publics, la dérèglementation va poser le problème de la privatisation. Dans la mesure où l'enjeu est la mondialisation de l'industrie, privatisation et regroupement devraient aller de pair.

Stratégies des Pouvoirs Publics et des Compagnies Aériennes: Vers la Globalisation

La tendance à la concentration au niveau mondial, ce que traduit le concept de globalisation, implique des transformations dans les rapports Etats-compagnies aériennes publiques, ainsi que des processus de concentration successifs. Nous allons revenir sur ces deux points.

- Les Privatisations

En dehors des Etats-Unis, où ne se posait pas la question, le désengagement de l'Etat du capital et de la gestion des compagnies aériennes publiques va affecter l'ensemble des continents: Australasie, Proche-Orient, Afrique, Europe, Amérique.

La liste des pays touchés est impressionnante:

Japon (JAL), Malaisie (MAS), Singapour (SIA), Philippines (PAL/projet), Inde (Indian Airlines/projet), Nouvelle Zélande (Air New Zealand).

Turquie (Thy), Jordanie (Royal Jordanian), Irak (Iraqi Airways).

En Afrique sont touchés dix pays francophones regroupés autour d'Air Afrique - Zaïre (Air Zaïre), Nigéria (Nigeria Airways/projet).

Allemagne (Lufthansa), Grande Bretagne (British Airways), Pays-Bas (KLM), Belgique (Sabena), Italie (Alitalia), Autriche (AUA).

France (Air France/projet), Espagne (Iberia/projet), Portugal (TAP/début de réalisation), SAS (privatisation de la part danoise du capital/projet).

Chili (Lan, Chile et Ladeco), Mexique (Mexicana Airlines, Aerovias De Mexico), Argentine, (Aerolinas Argentinas, Austral), Brésil (VASP), Uruguay (Pluna), Vénézuéla (VIASA/projet), République Dominicaine (Domini-

34 H. Tirvengadam - "La libéralisation du transport aérien dans la CEE: ses effets sur les pays périphériques" dans *ITA - Etudes et documents* - Colloques de Marrakech - Octobre 1988, p. 205-206.

cana/projet), Canada (Air Canada).

La remise en cause vise fondamentalement le capital et/ou la gestion de l'entreprise considérée.

Au sens le plus courant, la privatisation verra l'Etat céder tout ou partie du capital d'une entreprise nationale, tout ou partie des participations qu'il détient dans le capital d'une entreprise³⁵.

Nous n'épilouernerons pas sur cet aspect de la question, puisqu'il suffit pour cela que l'Etat conserve le contrôle des instances dirigeantes (par le jeu de participations majoritaires, de dispositions dérogeant au droit des sociétés commerciales, etc.).

Plus inédite est la solution retenue pour certaines compagnies qui, sans que l'on touche à la propriété de leur capital, voient leur gestion confiée à une autre entreprise privée. C'était le cas d'Air Zaïre, dont la gestion était assurée par UTA³⁶.

La privatisation correspond aussi à un type de restructuration où une entreprise publique se voit remplacée par un groupe d'entreprises "dont les problèmes de gestion et de structure juridique sont d'un autre niveau"³⁷.

Ce fut le cas de la Sabena qui, en 1982 (dans une situation de quasi faillite) décida de filialiser ses activités pour en individualiser le suivi comptable et la gestion, pour mieux responsabiliser les actionnaires et créanciers, et "maximiser le rendement du capital et du travail"³⁸. A l'époque, cette transformation était liée aux projets de fusion avec SAS. Ces filiales étaient au nombre de douze (dont neuf complètement ou largement possédées par l'Etat), auxquelles quatre autres sont venues s'ajouter en 1987.

La privatisation répond à trois objectifs indissociables:

- désengagement financier de l'Etat,
- transformation du rapport salarial,
- internationalisation des transporteurs aériens.

En fait, le retrait de l'Etat est lourd de conséquences à ces trois niveaux;

- Il faut compenser sa disparition au niveau du financement des investissements (soit augmenter le capital de l'entreprise par émission d'actions ou emprunter sur les marchés internationaux) et assurer à long terme la rentabilité de l'entreprise.

- Transformer le rapport salarial signifie revenir sur les compromis juridico-économiques protégeant les salariés et engageant la responsabilité des pouvoirs publics, bref donner à l'entreprise plus de marge dans sa gestion.

35 L. Rapp et F. Vellas - "La privatisation des compagnies aériennes en Europe" *ITA - Etudes et Documents* - Vol. 10, p. 38.

36 Cf. L. Rapp et F. Vellas, *op. cit.* p. 39.

37 Rapp et Vellas, *op. cit.* p. 94.

38 *Ibidem* p. 96.

- L'internationalisation, enfin, signifie que le niveau national cesse progressivement d'être pertinent pour la définition des principales options.

La dérèglementation rapproche l'industrie du transport aérien des conditions de fonctionnement d'industries plus anciennes. Compte tenu de la frontière technologique atteinte par le transport subsonique, de ce qu'il est devenu un moyen de transport de masse, sa maturité technologique et l'amenuisement correspondant des gains de productivité commandent de mettre au premier plan les techniques de gestion au sens large (y compris les politiques sociales) et de rechercher les économies d'échelle en jouant l'ouverture internationale puisque telle est la tendance dominante dans les économies développées.

Les principales avancées techniques mises en oeuvre depuis les années soixante dix permettent essentiellement de réduire le bruit, la pollution, la consommation de carburant, les frais de personnel (nouveaux cockpits) et de transformer la gestion (explosion de l'informatique).

La Globalisation du Transport Aérien

Nous présenterons la stratégie externe des compagnies américaines, celle de l'Europe, les orientations des pouvoirs publics et l'évolution possible vers la globalisation, en insistant sur les rapports Etats-Unis/Europe.

La Stratégie Américaine

- *Quatre groupes: American, United, Texas Air, Delta détiennent plus de 70% du marché domestique américain*³⁹.

Au niveau de la seule réservation, Sabre et Appolo contrôlent 67% du marché alors que les compagnies correspondantes n'occupent que 29% du marché américain du transport aérien.

Une telle concentration, sur le plus grand marché du monde occidental, donne une assez bonne illustration du potentiel offensif des américains:

*"Aujourd'hui, tous les grands transporteurs américains, à l'exception de United, assurent des vols vers l'Europe à partir de plusieurs plaques tournantes créées à l'occasion de la dérèglementation, la plupart d'entre eux vers plusieurs villes européennes (pour le moment, United a choisi d'exploiter la situation au travers d'alliances commerciales conclues avec des transporteurs européens)"*⁴⁰.

Les compagnies américaines étendent leurs réseaux sur la base de leurs portefeuilles de droits, obtenus à l'époque des bermudes puis à la suite des accords bilatéraux "néo-libéraux" conclus avec la RFA, la Belgique, les Pays-Bas.

39 J. Pavaux - *ITA Magazine* numéro 44 - Juillet/Août 1987 - Editorial.
40 M.E. Levine - *ITA Magazine* No 53 - Janvier/février 1989, p. 4.

Actuellement, presque tous les grands transporteurs américains tablent sur l'expansion internationale, alors que voici dix ans seules Continental, Panam, TWA, Northwest étaient présentes à l'extérieur.

En dehors des négociations bilatérales passées, en cours ou à venir, les pouvoirs publics appuient leurs transporteurs en refusant d'accorder aux compagnies étrangères des droits de cabotage, et en restant très stricts en matière d'accords commerciaux.

Les Stratégies Européennes

La dérèglementation en Europe a donné lieu à trois types⁴¹ de novations sur le marché du transport aérien:

- (a) Tout d'abord croissance du transport régional, puis sa restructuration progressive sous l'égide des "Eurotrunks" ou grandes compagnies.
- (b) le développement du charter et le passage de certains au transport régulier: Air Europe en est le premier exemple important.
- (c) L'apparition d'une politique d'association tous azimuts conduite par des transporteurs européens secondaires, géographiquement excentrés (type SAS), des compagnies appartenant à des pays comme la Grande-Bretagne, qui combine:
 - une forte implantation depuis longtemps, sur les trafics réguliers intra-européens supérieurs à 300 000 passagers par an,
 - une flotte court et moyen courrier sans équivalent en Europe,
 - une position géographique stratégique,
 - une compagnie (résultat de la fusion (BA/BEAL) d'une taille exceptionnelle.

SAS cherchant désespérément à ne pas se voir confinée dans le rôle d'une compagnie d'apport, poursuit une stratégie de globalisation entendue comme établissement de partenariats intercontinentaux, avec si possible prises de participation. Ses liens actuels tissent un système très extensif: SAS, Texas Air, Aerolinas Argentinas, Thai International, ANA (All Nippon Airways), Airlines of Britain.

British Airways (BA) - KLM - Sabena viennent de conclure un accord d'alliance en juin.

BA et United ont un accord de partenariat qui date de 1987 et permet un échange entre les 17 millions de passagers internationaux de BA et les 52 millions de passagers domestiques de United.

La compagnie britannique a payé 113 millions de dollars l'année dernière pour obtenir 11,3% de Covia, filiale de United spécialisée dans la réservation électronique, filiale qui détient aujourd'hui avec British Airways plus de la moitié des parts du système européen Galileo.

41 L. Gialloreti - Article dans *ITA Magazine* No 49 - Mai/juin 1988, p. 17-18.

En outre, BA vient d'intervenir dans l'OPA lancée contre United par M. Davis.

KLM vient d'acquérir 20% du capital de Northwest (à travers l'OPA de Cecchi).

Alitalia a également passé, avec United, un accord analogue à celui conclu entre BA et la compagnie américaine.

Toujours sur le plan européen, mais comme SAS en dehors de la CEE, citons Swissair qui a acheté 5% du capital de Delta, et cherche un partenaire en Extrême Orient.

Sur le plan strictement européen, les regroupements concernaient jusqu'ici la maintenance (Atlas) ou les systèmes de réservation informatisés (Amadeus, et de façon très ambiguë Galileo).

L'accord récent KLM/BA/Sabena fait partie des alliances dont la finalité est plus transcontinentale qu'européenne.

Par contre l'accord que viennent de conclure DLH et AF semble constituer une avancée décisive dans un sens compatible avec l'élaboration d'une politique extérieure proprement européenne. Ce qui ne serait plus le cas dans l'hypothèse d'un accord de ces compagnies avec tel ou tel concurrent américain ou asiatique. La ligne de partage pourrait donc se faire entre compagnies souhaitant se situer dans un cadre européen et celles qui passeraient directement du stade national à des alliances intercontinentales.

En résumé, l'actuelle orientation des autorités américaines à l'égard de l'Europe semble être de garder le **droit de cabotage aux Etats-Unis en réserve, dans l'hypothèse où l'avènement du marché unique en Europe rendrait obsolètes les droits jadis obtenus par les américains dans le cadre du bilatéralisme, et les contraindrait à renégocier "... sur une base pouvant être le cabotage, les droits de trafic américains de cinquième liberté depuis Shannon jusqu'à Athènes (bientôt peut-être jusqu'à Ankara), et au-delà, droits dont la plupart ont été négociés avant 1956**^{A2}.

Qui plus est, les autorités américaines ne sont pas disposées à attendre 1992, et envisagent d'ores et déjà "... d'influencer l'orientation de la politique européenne"^{A3}.

Si l'orientation américaine est claire, en Europe les ambiguïtés ne manquent malheureusement pas.

La Commission Européenne n'a, jusqu'ici, fait aucune déclaration de politique générale. Or il s'agissait d'une démarche fondamentale dans la mesure où ce qui distingue l'actuelle construction européenne d'une zone de libre échange, c'est son aptitude à s'exprimer en tant qu'entité vis-à-vis de l'exté-

42 *ITA Magazine* No 53 - Janvier/Février 1989, p. 4 - Art. M.E. Levine.

43 *Ibid.* p. 4.

rieur.

Toujours sous prétexte de ne pas fausser la concurrence, la commission semble prête à entraver diverses tentatives de regroupement, après avoir avalisé sans problème la fusion British Airways/British Caledonian.

Aux stratégies différentes, voire antagonistes, des compagnies aériennes européennes répondent des orientations divergentes des gouvernements.

Les américains pourraient d'autant mieux mettre à profit cet état de fait, que leur taille est très supérieure, leur marché domestique protégé, unifié et puissant, et leurs pouvoirs publics peu enclins aux compromis.

La tactique des compagnies américaines paraît être de ne pas attendre l'avènement du marché unique, de miner les tentatives d'élaboration d'une politique extérieure commune, de la court-circuiter par la constitution de "multi-méga" compagnies à implantation pluri-continentales, mais dont les pivots seraient les transporteurs américains.

L'alternative pour l'Afrique

Disparition - intégration

Certains experts⁴⁴ estiment irréversible le mouvement vers une concentration mondiale. Il pourrait se produire à partir d'alliances entre compagnies américaines, européennes, asiatiques, selon des combinaisons à géométrie variable. Ci-dessous, par exemple, la naissance-fiction d'une "multi-méga" compagnie à partir de Singapore Airlines, American Airlines (actuellement premier transporteur américain) et KLM;

Gialloreto admet même la possibilité d'un regroupement européen préalable.

L'intégration mondiale n'en serait pas moins inéluctable: Etats-Unis-Europe, Australasie puis Amérique Latine, Inde, Afrique, Moyen Orient.

Telle est la branche de l'alternative recherchée par la dérèglementation, avec son cortège de privatisations, de faillites et de regroupements.

Comme le déclarait M. Savane:

"... On en vient à croire que la libéralisation en Afrique pourrait suivre deux tendances.

La première tendance serait la disparition des petites et moyennes compagnies aériennes africaines incapables de soutenir la concurrence. Dans ce cas précis, elles auront le choix, soit de disparaître purement et simplement, soit de fusionner afin d'avoir une surface financière plus grande. Comme ces compagnies régulières sont des compagnies nationales, les Etats dont elles sont les instruments accepteront-ils de voir leurs compagnies disparaître ou les voir s'intégrer pour former des

44 Voir notamment L. Gialloreto - *Strategic Airline Management* - Pitman 1988.

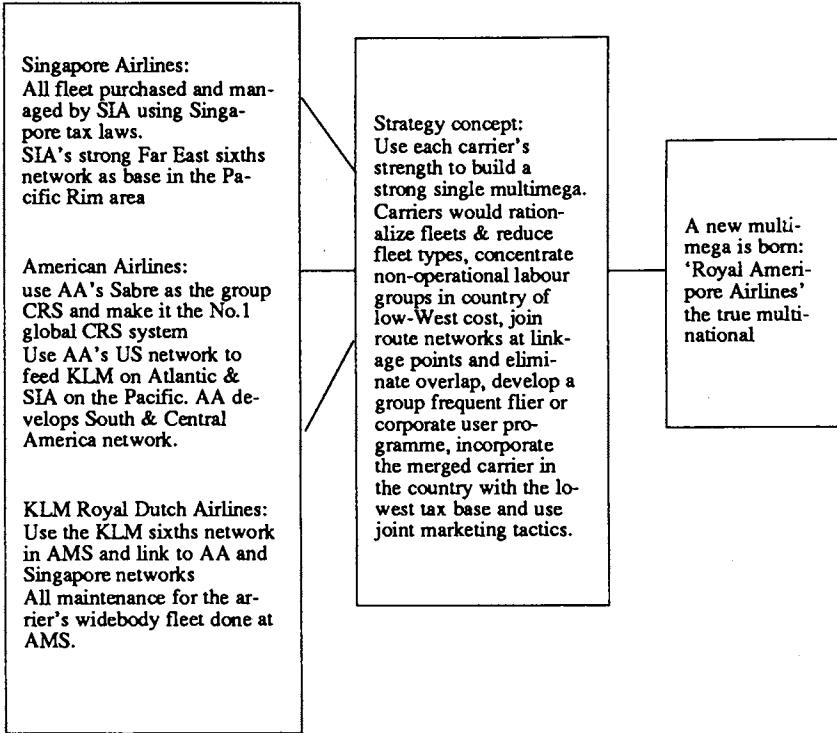


Figure 4.8 Example of a potential (fictional) multi-mega carrier

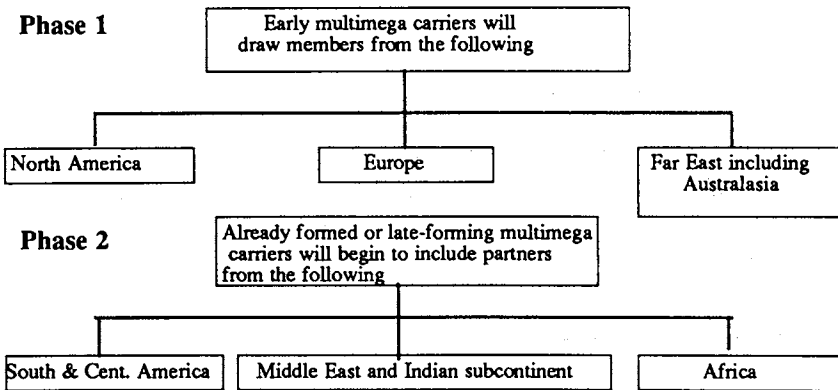


Figure 4.13 Multi-mega carrier development
Source: Gialloreto, op.cit., p. 178.

multinationales susceptibles de leur procurer des économies d'échelle?

La deuxième tendance est de devenir des succursales de grandes compagnies européennes, américaines ou asiatiques en aliénant leur identité nationale. Ainsi les compagnies aériennes africaines disparaîtront de la scène africaine pour laisser la place à des compagnies étrangères à l'Afrique, avec toutes les conséquences que cela pourrait entraîner sur la politique de surenchère qui pèserait alors en permanence sur les Etats africains. La problématique du transport aérien se situe à ce niveau⁴⁵."

Disparaître, ou devenir des succursales ce serait, pour les compagnies africaines, l'aboutissement d'un processus de libéralisation incontrôlé.

- Coopérer pour Survivre et se Développer

L'autre tranche de l'alternative suppose évidemment de se regrouper pour réglementer et développer le transport aérien africain.

Coopération et réglementation: L'urgence, pour l'Afrique, c'est d'étoffer sa réglementation vis-à-vis des pays et compagnies tiers; et de se libéraliser sur le plan interafricain.

Le mouvement n'en est pas à ses débuts, puisqu'une résolution de l'A-FRAA (Association des Compagnies Aériennes Africaines) appelait à un développement interafricain de la cinquième liberté, alors que certains pays africains refusaient encore d'échanger des droits de première et deuxième liberté. Rappelons-en brièvement le contenu:

Les libertés de l'Air

(1) Les deux libertés techniques

- Première liberté: Droit accordé par un Etat A aux avions de l'Etat B de survoler le territoire A (droit de survol).

- Deuxième liberté : Droit accordé par un Etat A aux avions de l'Etat B d'atterrir sur le territoire B sans embarquer ni débarquer passagers ni fret (droit d'escale technique)

(2) Les trois libertés commerciales

- Troisième liberté: Droit accordé par un Etat A aux avions de l'Etat B de débarquer des passagers ou du fret embarqués sur le territoire de l'Etat B.

- Quatrième liberté: Droit accordé par un Etat A aux avions de l'Etat B d'embarquer des passagers ou du fret à destination du territoire de l'Etat B.

- Cinquième liberté: Droit accordé par un Etat A aux avions de l'Etat B d'effectuer du transport commercial entre le territoire de l'Etat A et le terri-

45 Vassiriki Savane, Président de la CAFAC-ITA - *Etudes/Documents* - Colloque de Marrakech, p. 194-195.

toire d'une Etat tiers C.

(3) La sixième liberté

- Bien que non citée dans les actes de Chicago, la sixième liberté peut se définir comme le droit pour un Etat A d'embarquer des passagers ou du fret dans un Etat B et de débarquer ces passagers ou ce fret dans un Etat C après les avoir fait transiter sur le territoire de l'Etat A.

- En fait cette liberté, qui ne fait pas l'objet de négociations entre Etats, consiste dans la pratique en l'addition de droits de quatrième et de troisième libertés.

- En pratique, cette liberté permet à un Etat A qui n'a pu obtenir une cinquième liberté entre B et C de détourner tout de même une partie de ce trafic, moyennant une escale en A.

Le protectionnisme était plus grand au niveau inter-africain qu'entre pays africains et pays tiers (européen notamment). C'était la logique qu'il fallait inverser.

Depuis, l'AFRATC⁴⁶ a été créée (Conférence Africaine sur les Tarifs) pour contribuer à protéger le marché africain à travers la coordination et l'élaboration des tarifs.

Par rapport aux pays non africains, il importe (dans les accords) de ne pas accepter n'importe quelle règle de capacité, de refuser la multidésignation (par exemple plusieurs compagnies européennes sur une même desserte, de lutter contre les détournements de trafic réalisés par la pratique de la sixième liberté⁴⁷. (exemple la Sabena transportant des voyageurs entre des pays africains X, Y et la France avec une escale à Bruxelles, alors que cette compagnie a seulement le droit de transporter des passagers entre X, Y et Bruxelles.).

La libéralisation entre pays européens favorise ce type de pratique:

"Quant aux bilatéraux, sans y revenir, notons simplement que les Etats membres d'Air Afrique en ont signé avec presque chacun des membres de la Communauté Européenne.

Nous pouvons cependant éprouver des inquiétudes légitimes à propos des détournements de trafic de sixième liberté, très fréquents dans notre zone. En effet, l'essentiel de notre trafic, pour des raisons évidentes, résulte principalement de nos relations avec la France.

Dès lors, beaucoup de compagnies européennes vivent en majeure partie du détournement de ce trafic, grâce à la pratique illicite de la six-

46 F. Okyne - "Quelle réglementation pour l'Afrique" - *ITA Magazine* No 44 - Septembre/octobre 1987, p. 5.

47 J. Guirma - "Le point de vue des pays africains" dans *ITA?* - Colloque Marrakech - 13-14 Octobre 1988, p. 182.

ième liberté. Or, s'il est vrai, comme on aime à l'affirmer, que de tous les points de la Communauté Européenne, toute compagnie de la zone pourra exploiter vers les pays tiers, alors nul doute que la sixième liberté sera à moitié légitimée du côté français, condamnant ainsi chacun de nos Etats à assurer dorénavant tout seul la police contre cette pratique illicite. Ainsi la Sabena par exemple, pourra transporter impunément du côté français du trafic au départ de nos pays vers la France, via Bruxelles et vice versa"⁴⁸.

Dans la logique d'un transport aérien africain mieux auto-centré, il est certain, à notre avis, que les organismes de concertation type ATAF qui, dans le domaine tarifaire, regroupent compagnies françaises et africaines francophones, ne peuvent plus se perpétuer tels quels.

Coopération et Développement: Les sous-ensembles concevables

Tout ce qui précède signifie que l'Afrique devra se résoudre à limiter le nombre de ses compagnies moyennant une série de regroupements.

Les propositions ne manquent pas. J. Guirma⁴⁹ fait état d'une série de compagnies régionales: Maghreb, Afrique de l'Ouest (Air Afrique plus les "tiers environnants"), Afrique de l'Est (Exemple East African Airways plus tiers), Afrique Australe.

"Airline Business"⁵⁰ fait état des efforts entrepris au niveau de la Zambie, Tanzanie, Ouganda, avec la possibilité pour le Lesotho, le Botswana, le Zimbabwe de les rejoindre dans un deuxième temps, des projets Zaïre-Rwanda-Burundi et Cameroun-Gabon, des volontés exprimées au niveau des trois pays Libéria, Guinée, Sierra Léone, et au niveau du Maghreb (englobant aussi Egypte et Lybie). Cette revue de détail tient évidemment compte de l'existence d'Air Afrique.

"Airline Business" pense que dans l'état actuel des choses, quelques compagnies africaines peuvent être (ou sont) rentables si elles sont mises à l'abri de la corruption, si les gouvernements les laissent libres d'agir en tant qu'entités commerciales. Ce sont: Ethiopian Airlines, Nigeria Airways, les compagnies de Tanzanie, Kenya, Ouganda, Zambie et Air Afrique.

Regrouper est inévitable, et les synergies seraient évidentes. La déclaration de Yamoussokro (6-7 octobre 1988) les détaille longuement (formation, financement des flottes, systèmes informatisés de réservation, octroi des droits de trafic et harmonisation des réseaux etc.).

Pour terminer, nous aimerions insister sur la nature des entreprises à créer,

48 Guirma - Intervention citée p. 182-183.

49 J. Guirma - Intervention citée p. 181.

50 Article de J. Gallacher - "Cooperate or die" - *Airlines Business* - August 1989, p. 26 et suivantes.

et rejoindre ainsi une préoccupation qui dépasse le cadre du transport aérien.

Quelles Entreprises Aériennes?

Le débat sur la privatisation n'est pas nouveau, les politiques de désengagement non plus, même si leur adoption a souvent été facilitée pour obtenir l'agrément d'organismes internationaux susceptibles d'ouvrir la possibilité de nouveaux crédits extérieurs.

Il est vrai que les effets de l'instauration d'une bourgeoisie d'Etat sur la gestion économique et sociale du secteur public a contraint les tenants de l'étatisation à une réévaluation drastique.

Mais les problèmes posés par la privatisation ne sont pas moins redoutables:

Les repreneurs d'activités importantes, *a fortiori* fortement capitalistiques, seront étrangers à l'Afrique.

Comme le rappelle Jacquemont, citant Jonathan Ayles:

"J. Ayles met en évidence le paradoxe de la privatisation dans les pays en développement. Les entreprises publiques déjà régies par le marché concurrentiel se révèlent faciles à privatiser, mais on ne voit pas en quoi le simple transfert de propriété influencerait sur les résultats d'exploitation. Quant à celles qui relèvent du "mode bureaucratique", elles auraient le plus besoin du type de réforme de gestion attendu de la privatisation, mais elles se prêtent mal à une cession aux intérêts privés, soit parce qu'elles disposent d'un monopole naturel que l'état ne peut concéder, soit tout simplement parce que les déficits cumulés les rendent inaptes à la vente, même après apurement du passif. Il conclut que "la privatisation ne peut être que la composante mineure d'un programme global visant à améliorer les résultats des entreprises dans un context économique perturbé"⁵¹.

En fait, nous l'avons dit, Jacquemont le rappelle aussi, le développement du capital privé ne peut se faire indépendamment du capitalisme d'Etat.

Il reste à évaluer ce que pourrait donner notre type d'analyse au niveau du transport aérien.

"La compagnie aérienne la mieux gérée d'Afrique noire est privée et éthiopienne. La révolution n'est absolument pas intervenue au niveau de l'entreprise qui a rapporté un profit net pendant neuf des dix dernières années. Mais il faut bien rappeler que le dynamisme de ce trans-

51 P. Jacquemont - "La désétatisation en Afrique subsaharienne" - *Revue Tiers Monde* No 114 - Avril/juin 1988, p. 289.

*porteur se nourrit de la faiblesse des autres compagnies africaines. Leur éventuel renouveau lui serait fatal*⁵².⁵³

Cela étant, une compagnie privée efficiente doit être préservée. Mais que signifient, ici ou là, les projets de privatisation ou les privatisations déjà réalisées? On a connu la privatisation d'Air Zaïre, qui revenait à confier la gestion d'une entreprise publique à une entreprise privée, UTA. A notre avis, ne serait-ce que momentanément, la restructuration d'Air Afrique relève de la même démarche.

La gestion sera désormais (jusqu'à son redressement) assurée par le Directeur de la Caisse Centrale de Coopération Economique (organisme public français) assisté d'un état major de non-africains. Le Directeur Régional de l'IATA pour l'Afrique aurait confié à "Airline Business": "They have given the management to a Frenchman and they dare not raise a finger"⁵³. On ne saurait mieux dire.

La presse française a commenté en long et en large la mauvaise situation financière de l'entreprise⁵⁴:

39 Mds de FCFA de dettes,

12,5 Mlds. de FCFA d'arriérés dus à la compagnie,

La France versera l'équivalent de 750 MF (environ 37,5 Mlds. FCFA).

On a moins insisté sur les performances de la compagnie, rappelées voici deux ans par J. Pavaux:

"Quant à l'Afrique subsaharienne, les résultats de ses transporteurs sont évidemment disparates et varient grandement d'une région à l'autre. Mais là aussi, dans cet ensemble hétérogène, une compagnie - Air Afrique - doit être considérée à part car elle regroupe dix Etats. Les commentateurs mettent aujourd'hui en relief ses difficultés financières et son endettement croissant. Il est exact que, sans même acquérir d'actifs nouveaux, la dette d'Air Afrique, libellée en devises, n'a cessé d'augmenter ces dernières années. Mais on ignore trop souvent que cette compagnie multinationale a réussi à surmonter les principaux obstacles au développement du transport aérien africain: elle exploite l'une des flottes les plus jeunes d'Afrique, ses avions ont une capacité moyenne élevée et sont bien utilisés (près de 3.300 heures par an) sur des étapes relativement longues (1747 km en moyenne). Tout cela lui

52 *Airline Business* - August 1989. J. Gallacher, p. 28.

53 *Airline Business* August 1989 - J. Gallacher "Cooperate or die", p. 28.

54 Avec une mention spéciale au paternalisme écoeurant de Matthieu Saint-Yves dans *Aviation Magazine* du 15.9.89).

permet d'avoir l'une des meilleures productivités du continent.

Air Afrique est donc un outil techniquement très performant qu'il faut préserver dans l'intérêt de l'ensemble du transport aérien africain, ne serait-ce que pour favoriser l'exercice de la cinquième liberté, si utile pour compléter les mailles du réseau intra-africain⁵⁵."

Il était bon de le rappeler: en dépit d'indéniables problèmes de gestion, un outil technique valable existe. On veut aujourd'hui nous convaincre de la nécessité d'un sauvetage passant par une privatisation partielle de sa gestion qui, comme par hasard, permet de spectaculaires mesures de licenciement.

Disons le tout net, la solution retenue ressemble beaucoup à une démission qui augure mal de l'avenir. La déclaration de Yamoussokro fera peut-être date, mais comment concilier son esprit avec l'aval donné par les Etats actionnaires à la restructuration d'Air Afrique?

Comment interpréter la formule suivante ("Les échos" 22.12.1988):

"Par ailleurs, les créanciers privés d'Air Afrique (dont les trois banques, Crédit Lyonnais, Dresdner Bank et Midland, UTA...) seraient-ils invités ultérieurement à participer à ce renflouement?"

Songe-t-on à une joint-venture Etats-créanciers privés et donc à un glissement vers une privatisation du capital? A l'échelle du continent, pas de solution sans coopération, donc sans concentration. Le consensus sur ce point semble général. Mais une concentration - privatisation (que cette dernière touche le capital ou la gestion) serait une erreur car, par un biais ou un autre, elle réintroduirait (c'est inévitable dans le transport aérien) des partenaires non africains, européens par exemple.

Le problème? Comment parvenir à définir une politique extérieure africaine, alors que l'exploitation des compagnies met déjà en oeuvre des collaborations intercontinentales? Les compagnies européennes sont actuellement en butte aux mêmes tentations, vis-à-vis de leurs concurrents japonais ou américains.

Il reste à définir la concentration avec des formules publiques interafricaines. Le caractère hautement capitaliste du transport aérien, son haut niveau technologique, sa sensibilité aux fluctuations, en font un maillon vulnérable.

55 *ITA magazine* No 45 - Septembre/octobre 1987, p. 1, éditorial de J. Pavaux.

Development Research in Eastern and Southern Africa: Some Issues for the 1990s

Paul B. Vitta*

Résumé. Vers la fin des années 1970, la baisse des niveaux de vie partout en Afrique au Sud vers Sahara était déjà visible. Cependant les crises qui en ont été responsables continuèrent et accouchèrent vers la fin des années 1980 d'un état d'agitation. Depuis quelques temps, la plupart des pays de la sous-région, parce qu'en fin ramollis par des années d'adversités, revoient leurs stratégies de développement à long termes, les remplaçant souvent et entièrement par des politiques à court termes spécialement destinées à gérer les crises actuelles. Cependant quelques uns de ces pays commencent à chercher au-delà des crises, à mettre en place des stratégies à long terme. Tout cela comporte des implications pour la recherche développement. Par conséquent il faudra de nouvelles stratégies à la recherche développement. Cependant quelles que soient les conséquences de ces stratégies, il faudra nécessairement pour les crises actuelles de la région, qu'elles remontent jusqu'aux prémises. Il faudra ensuite, pour les options qu'elles auront à proposer, qu'elles travaillent sur la base d'une contrainte continue de ressources très limitées. Qu'est-ce que cela veut dire en pratique pour l'Afrique Australe et l'Afrique de l'Est?

I - Introduction

The severe crises that have ravaged sub-saharan Africa now for more than a decade are forcing a re-examination, and increasingly, a repudiation of the strategies with which the region had been pursuing development. Indeed, development economics itself is going through a phase of grave self-doubt owing to those crises¹. Today adjustment of existing development policies not only is considered necessary, but is already underway virtually everywhere in the region, in one form or another - planned or unplanned, imposed or voluntary. Between 1980 and 1985, more than 30 African countries already had adjustment programmes with the International Monetary Fund (IMF). Today, for most countries in Africa adjustment is seen as the "dominating

* International Development Research Centre, Regional Office for Eastern and Southern Africa, Nairobi, Kenya

1 See, for example, Thandika Mkandawire's review "The Rise and Fall of Development Economics", in a paper presented at the Sixth General Assembly of CODESRIA, 5-8 December, 1988 (Council for the Development of Economic and Social Research in Africa, Dakar, Senegal).

economic preoccupation for setting the frame and constraints within which all other economic and development issues have to be considered"². At the same time, however, the policies that have come under review are thought to be so deficient in relation to the region's present circumstances, and deficient in such fundamental ways, that more than "mere" adjustment is seen to be required: no less than whole new long-term development strategies, accompanied by radical administrative reform³, are considered necessary.

But if the need for new development strategies is already clear, the precise elements of those strategies are not. What new goals should such strategies have? What new priorities should they set for themselves? To assure that the new goals and priorities are more "valid" than those they replace, what criteria should be used in choosing them? What ought to be the objectives in each priority area? How are those objectives to be achieved? What specific programmes of activities will each objective require? How will each programme be managed and with what resources? These questions (and others like them) are likely to command greater and greater attention in the coming years. As the quest for new development strategies becomes more and more earnest, they are likely to become some of the key issues that development research⁴ will be expected to illuminate before all else.

To do so, however, development research will almost certainly need new strategies itself. There is indication of this in at least one circumstance; development research may have been making the same kind of assumptions about development as the development strategies themselves (regarding goals and priorities, for example). When those assumptions are replaced by others, development research should not expect its strategies to remain wholly valid. A second indication that those strategies at any rate may not have been adequately taking into account the nature and number of crises being experienced in the region is the optimism with which development research has tended to address Africa's crises.

What new strategies, therefore, might development research adopt in the future? This is a question which this paper will address, with regard to sub-Saharan Africa generally, but Eastern and Southern Africa specifically. The answer is not straightforward. One thing, however, seems clear: whatever else those strategies entail eventually, somehow they will have to include the

2 Giovanni Andrea Cornia, Richard Jolly and Frances Stewart (editors). *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth* (Oxford, Cleared Press, 1987), p. 5.

3 See, for example, E.A. Brett - "Adjustment in the State: Problems of Administrative Reform" *IDS Bulletin*, Vol. 19, No 4, (October 1988), p. 4.

4 "Development research" is used here to denote research that seeks to facilitate development in Third-World countries, especially by promoting the use of improved technologies and by generating information for sound and equitable policies.

region's present crises among their "initial conditions".

II. - Context

To illustrate this and to provide a context for what the paper will claim later, a brief description of these crises may be given. None of the crises are purely "economic", "political" "social" or "natural", of course, these categories are employed purely for convenience of exposition.

2.1. - Economic crises

For about two decades, a series of "shocks" have hit sub-saharan Africa relentlessly, leaving the region's weak and predominantly commodity-dependent economies deeply destabilized.

The oil-price rises of 1973 and 1979 forced the region to divert to oil imports high proportions (in some cases, 50 percent or more) of its scarce earnings from exports.

A major recession in the industrialized North produced a decline in demand and price for commodity exports "not seen since the Great Depression"⁵, which started in the 1970s and continued into the 1980s.

Increasing protectionism in OECD countries made matters worse by reducing the region's access to their markets.

Generalized inflation in the world economy, which began in the 1970s, encouraged the region to accumulate debts. In 1974, the total debt of sub-saharan Africa was about US\$ 14.8 billion, but was US\$ 102 billion in 1986.

Subsequent disinflation in the world economy in the face of relatively high levels of debt at high real interest then increased the region's debt burden (to about US\$ 38 billion in 1988)⁶.

As credits and direct foreign investment into the region began to dry up (around 1980), foreign aid tapered off, resulting in greatly diminished inflow of capital.

By the early 1980s, these problems, aided by other factors (to be described later), had produced genuine catastrophe. In much of the region, output *per capita* had sunk below its 1960 level. Between 1980 and 1984 the GDP declined an average of 1.4 percent a year, GNP *per capita* an average of 4.4 percent a year⁷, export volume 7.4 percent a year, and import volume 5.9 percent a year⁷. Nearly everywhere, declines in standards of living were evident. The process of economic and social transformation, begun so promisingly at independence in the 1960s, was unravelling. It is expected to

5 Thomas M. Callaghy - "Debt and Structural Adjustment in Africa: Realities and Possibilities", *Issue: Journal of Opinion*, Vol. XVI. No 2, 1988, p. 11.

6 World Bank, cited in *Africa Research Bulletin*, Vol. 25, No 12. (January 31, 1989).

7 Thomas M. Callaghy, op. cit., p. 11.

continue to do so well into the next decade. For low income African countries, GDP per capita in 1990 and 1995 will be lower than in 1973 and 1980. For the majority of poor African countries, therefore, more than two decades of growth will have been lost⁸.

2.2. - *Political crises*

But Africa's economic hardship has been exacerbated by political problems. The including the following:

Governments in most African states are still fragile; they continue to be preoccupied with their own survival in a manner that makes development a rival - quite often a secondary - concern. Owing to political refugee. For states long locked in cycles of immobilizing ethnic strife, disruptive military coups, or paralyzing ethnic strife, disruptive military coups, or paralyzing rebel resistance, development may even be irrelevant.

Independence brought with it an urge to develop "African" ideologies. However, some of the domestic "philosophies" that emerged circumscribed the host countries tightly into a corner. Their dogmatic enforcement, even turned them into real obstacles to development.

Political succession in the region still poses a dilemma, changing presidents, whether through natural causes or through other arrangements, tends to spark off civilian and military unrest, but, on the other hand, retaining the same president indefinitely tends to foreclose some options, also indefinitely, and may lead to stagnation.

African economies, which separately are too small and fragmented to be viable, would benefit from regional integration. However, that can only come after *national* integration, and in some states this is yet to be achieved. Nevertheless, an even greater obstacle to regional integration is the narrowness of the partners self-interest and their reluctance to relinquish any of it to achieve regional co-operation.

Finally, African states still lack the capacity to act out their will. Many resolutions are passed but little is done to implement them. Even when the state attempts to impose its will on the citizenry, its ability to do so scarcely extends beyond urban centres, which leaves about four out of every five persons beyond reach. This impotence inclines African statemen to resort to "development by exhortation". Ineffective to begin with, that recourse is made even less effective by the immobilizing grip of ubiquitous corruption.

2.3. - *Social crises*

Even though Africa's social problem are many, only three of them will be

8 World Bank, *World Development Report 1986* (New-York: Oxford University Press).

mentioned here - partly thereby to give them deserved emphasis.

Population. One of them, perhaps the most discouraging, is the "population problem", represented by a high growth rate of Africa's population (now higher than that of any other continent). Africa's total population, which rose from 270 million in 1970 to the present 420 million, seems set to double by the turn of the century and significantly more than triple by the year 2020⁹. In consequence, individual income is steadily diminishing as total income is shared among more and more persons. It has been estimated, that half of the decline in GDP growth rate, from 1.4 percent a year in the 1960s to 0.4 percent a year during the period 1970-81, was due to an increase in the population growth rate (from 2.3 percent a year in 1960 to 3.1 percent a year in 1981)¹⁰. In the absence of concrete efforts to control it, the population growth rate may be expected to remain high in the years to come. To be sure, there has been a shift in African positions about population, from the pronatalist defiance of the 1970s, through the instinctive defensiveness of the early 1980s, to the present puzzled embarrassment. Positive action, however, still remains rare.

Education. A second social problem is the inadequacy of African education to its purposes. It is already clear that African countries will achieve development primarily, some might say, *only* to the extent that they will develop and adopt efficient technologies; that this is now a cliché is part of the evidence. It is also already clear, however, that this is not going to happen without education. For it to happen, African societies will have to change in two fundamental ways. First, their present attitudes towards *nature* will have to change. Often those attitudes are still based on a misreading of nature. Not rarely, therefore, nature's ordinary behavior elicits apparently whimsical responses, rather than calculated attempts to exploit it through its own laws. This will have to change. second, African societies interaction with their *environment*, too, will have to change. At present that interaction is inefficient, and often destructive to the environment - because it is not sufficiently methodical or adequately discriminating in its deployment of effort. There are not enough systematic attempts to take maximum advantage of connections between events or relations between objects. Indeed, effort is often pitted against both. This needs to change. The above two changes ought to be *the* primary goals of African education. But they most certainly are not.

Health. The third problem area is health. Sub-saharan Africa is the only region in the developing world where nutrition has worsened in recent years.

9 World Bank, *Toward Sustained Development in Sub-Saharan Africa: a Joint Program of Action* (Washington D.C.: The World Bank, 1984) p. 26.

10 World Bank, *op. cit.* p. 21.

It is believed that general health is declining. This whole subject has been given a sudden twist and then hurled into prominence dramatically by the incidence of AIDS. In the absence of a known cure AIDS will continue to be controlled through preventive practices. However, the existence of a known cure can be a relative matter, since a lack of access to an existing cure (now common once again in crisis-ravaged Africa) is indistinguishable in its effects from the absence of a known cure. Clearly, the relevance of preventive practices is greatest in Africa and extends beyond AIDS. In Africa, however, those practices will remain least effective (due to nonadoption) so long as existing attitudes towards disease prevail. To change those attitudes ought to be the primary goal of education, even though, as stated earlier, it is not.

2.4 - Natural crises

The worst drought in fifteen years hit Africa in the early 1980s, starting in 1982 in Southern Africa and extending to the Sahelian zone in 1983. According to estimates by the Food and Agriculture Organization (FAO), food production in the 24 "most seriously affected" countries declined by about 15 percent between 1981 and 1983 alone. Some of those countries then experienced their worst famines in decades. The drought, however, was only an extreme. Even in normal weather, bad climate and poor soil remain Africa's basic constraints. They are made even more limiting by the inhabitants present attitudes towards nature and their interaction with the environment. These need to change. To change them, it cannot be said often enough, ought to be the primary goal of African education, even though it is not.

Such is the context in which development research must work out its new strategies. It is a gloomy picture, indeed, be speaking of impossible challenges. Not surprisingly, after surveying the scene, one commentator has concluded that [to] be a realist about Africa one must be a pessimist¹¹.

III. - Choice

Resources for research in Africa have never come anywhere near being sufficient. Until 1987, the continent's allocations for R and D average only about 0.4 per cent of GNP, well below the threshold of 1 per cent which, it is believed, R and D must cross in order to begin to make economic impact¹². But even this low average masks the fact that as crises in the local economies deepened (Section 2.1), allocations began to diminish, in real terms, and continue steadily to do so. Should they diminish to zero, little point will be left to be guided by those strategies. The "resource question"

11 John Sinclair - "Africa and Structural Adjustment: a Personal Perspective", in *Structural Adjustment in Africa: External Financing for Development* (Ottawa, Canada: The North - South Institute, 1988), p. 42.

12 UNESCO, *CASTAFRICA II: Final Report* (Paris: UNESCO, 1988) p. 51.

therefore, is a critical one, and perhaps ought to be addressed first. However, the "zero-resource" scenario seems extreme. Less extreme is the certainty that resources for research will be *severely* limited.

That certainly implies that the quest for new research strategies is above all, an issue about *choice*. With severely limited resources, development research is going to have to make tough decisions. Hard choices will have to be made in at least two "spaces": the "problem space" and the "approach space".

3.1 - Problem

In the problem space, the choice is about *what* problems to study, given that available resources permit the study of only *some* of them. It is therefore an issue about priority. Since, far from being monolithic, Africa has great diversity, the priorities - and consequently the choices - are not going to come out the same everywhere. From this point on, therefore, it will be necessary from time to time to confine attention to Eastern and Southern Africa, although even, there a careful consideration of exceptions would not warrant some of the generalization that will be made.

Were one to poll informed opinion in Eastern and Southern Africa in an attempt to identify the one most important sector in the local economies in need of development, a consensus should quickly form around *agriculture*. This is worthy of note. As an indication of priority, however it is still too general to be helpful. Help comes at higher levels of detail, when, however, consensus also becomes more difficult to establish. But at a *second* level, consensus is still possible. For example, were one to ask about the one most important sub-sector in need of development *in agriculture*, consensus should form (although now perhaps not so quickly) around the *smallholder sub-sector*. Already this is significant. If, for example, current research strategies discriminate against smallholders in favour of large-scale farming, this indicates that a re-orientation towards the problem faced by smallholders ought to be part of the new strategies of development research. Throughout Eastern and Southern Africa, smallholders predominate in the production of traditional crops. For example, they produce 85 per cent of the maize in Tanzania, 93 per cent of the sorghum in Botswana, and 81 per cent of all agricultural output in Malawi¹³. Similarly, livestock production is predominantly a smallholder activity. The problems faced by smallholders in the region clearly deserve attention. Nevertheless the region's research is thought to be chiefly concerned instead with problems faced by owners of large farms¹⁴.

13 SADCC, *Agricultural Research Resource Assessment in the SADCC countries* (Vol. 1): Regional Analysis and Strategy (Gaborone, Botswana: SADCC, January 1985) p. 11.

14 SADCC, *op. cit.*, p. 10.

Consensus seems possible even at a *third* level. Here, one might first want to know, the one most important area in need of improvement *in the smallholder subsector*. Afterwards, one might want to know the two or even the three most important areas. As it happens, an "agricultural research resource assessment" carried out recently in Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Swaziland, Tanzania, Zambia and Zimbabwe, among other things, has nearly done just that. It asked "knowledgeable persons" to rate the severity of constraints to increased small-holder output. The result was that "economic", "traditional" and "institutional" and "institutional" factors were given the highest ratings. In addition, most respondents indicated that twice to three times current yields were possible if these constraints could be eliminated or substantially reduced¹⁵. This is even more significant: it suggests possible new directions that research might take. However, there is need to point out that elimination or reduction of constraint, may require *action more* than it suggests possible new directions that research might take. However, it ought to be pointed out that elimination or reduction of constraint, may require action more than it does research. This is actually part of a larger point, which may be stated in the form of a slogan to give it force: though research can illuminate problems, only action can actually eliminate them.

To continue, at higher and higher levels of detail consensus become more and more difficult to establish. The point nevertheless is to go on until consensus is no longer possible. Then one should stop. To press on further would be to enter a zone of uncertainty.

The cycle is then repeated by searching for the two most important sectors in the local economies in need of development. This will reproduce "agriculture" and, in Eastern and Southern Africa, "industry" will have to be added.

A third cycle is less likely to produce a unique addition, but possible additions in Eastern and Southern Africa might be transport and communication, mining, and so on. In any case, the process continues until expected resources cease to be adequate for the problem areas already generated. If more problem areas are added, research that cannot be completed will be initiated. This procedure has the common weakness of overlooking multi- and cross-sectoral problems, such as population, and macroeconomic management (including structural adjustment), and therefore needs "corrections" at the end. But although more elaborate procedure for establishing priorities exists¹⁶, it provides a quick indication of the strategic areas on which research ought to focus.

15 SADCC, *op. cit.*, p. 11.

16 See, for example, UNESCO, *Method for Priority Determination in Science and Technology* (Paris: UNESCO, 1976).

3.2. - Approaches

In the "approach space" the choice is about how to study the problems which, it is assumed, have already been selected. This choice has two parts. On part concerns a choice of approach *internal* to the problem to be studied - having to do, for example, with scientific technique. This is specific to the problem itself, and is determined largely by it; little more need be said.

The second concerns a choice of approach *external* to the problem. Under conditions of severely limited resources, this entails above all a decision to use only *existing* research capacity, and more effusively. The point, however, is not just about diminished resources for research, since resources for research have been known to rise while results from research fell. For example, between 1970 and 1980 the number of agricultural research scientists in Africa is said to have risen from 1,600 to over 4,000. But in that period no major practical advances occurred comparable to the breakthroughs achieved in the 1960s, when new maize hybrids were adopted in Eastern and Southern Africa¹⁷. Research in other sectors has done no better; in some it has done much worse.

One strategic point for action in the quest for more effective use of existing research capacity is *management* of research programs. In this connection, several areas are in need of improvement. They include programme *definition*: it has been said that in Africa "researchers are often underemployed because programs lack focus, continuity and coherence"¹⁸

More effective use of existing research capacity, however, also means greater utilization of results from research. Among other things, it means strengthening linkages between researchers and the "users" of their results. If no such linkages exist neither the researchers nor the users will see the practical relevance of research, nor, therefore, the need to disseminate its results. The strategic importance of results utilization is illustrated by the following two limiting cases: one uses limited resources to initiate new research while still no effort is made to utilize or disseminate the results from the new research or those from previous research: the other initiates no new research but spends the limited resources on efforts to utilize or disseminate the results of previous work. The superiority of the second case over the first is manifest. What this means in practice is that in the future researchers might work to advance the utilization or dissemination of *other* researchers

17 World Bank, op. cit. pp. 31-32.

18 Ibid.. A second area is *balance* between salary and research expenditures; payrolls of research institutions remain high while there are shortages of research equipment. Such shortages are often caused by foreign exchange constraints; But payrolls are also high while there are shortages of research *funds*. That is often a result of the immunity from budget cuts enjoyed by personnel, even in over-staffed institutions. There is clearly room for improvement there.

results, rather than initiating new activities of their own.

Finally, more effective use of existing research capacity also means exploiting available opportunities for regional impact. In this connection, opportunities for multicountry research projects are not to be missed. When they coincide with political or economic country groupings, they attract greater attention and have a correspondingly higher chance of impact than single-country initiatives. The most important such groupings in Eastern and Southern Africa include the Southern Africa Development Co-ordination Conference (SADCC) and the Eastern and Southern Africa Preferential Trade Area (PTA). Whether multicountry research projects should include the creation of *more* regional research centres (or even support of *existing* ones), however, is becoming less and less certain. There is increasing preference for project-oriented networks forged directly between *national* research centres. This still means that national centres must be strengthened - "two zeros cannot co-operate" to build a network. But at least network avoid many of the overhead characteristic of regional centres.

The dissemination and utilization of results can be particularly difficult, *but* are nonetheless important, in the case of social scientists - specifically, "policy researchers". Results from policy research quite often aspire to inform - and even influence - policy. As with other researchers in Africa, however, policy researchers are often based at universities. On the other hand, of course, policy makers are based in governments. The great difference in universities and governments working styles is one of the problems policy researchers will have to overcome in seeking the utilization of their results. Because of it, even in the United States, "the record of university-based efforts to provide usable advice" shows that "none of those efforts have had any visible effect on policy"¹⁹. This university-government divide disinclines researchers from giving advice to governments to begin with, and when they do, it inclines them to give it in ways that assure for it the governments' rejection. "It is easy to give advice, even good advice, to political leaders in such a way that they will not ask for it again"²⁰.

But while the task of giving policy advice may be daunting, the potential for making practical contribution also is great. The single most important preoccupation of African governments for years to come will remain policy management - that is, the implementation, monitoring and review of policy; the ubiquity of structural adjustment programs is part of the evidence. There is a clear opportunity, therefore, for policy researchers to make a practical

19 Peter Szanton - *Not Well Advised*, (New Well Advised, (New York: Russel Sage Foundation and Ford Foundation, 1981), p. 57.

20 McGeorge Bundy, in William T. Golden (editor) - *Science and Technology Advice to the President, Congress and Judiciary* (New York: Pergamon Press, 1988), p. 74.

contribution.

This, however, is likely to require adjustments of its own. Some of the adjustments, will entail changes of *images*. To be credible to their governments as sources of expertise, policy researchers may first have to determine the authorities image of an expert and then remould themselves accordingly. In this regard, a mixture of mystery and symbolism may prove necessary: some authorities think that mixture essential in conveying truly "learned" advice. Even then, surprise is still possible: advice may be spurned because a *local* expert proffered it, or embraced because a foreign expert did. "No one is a prophet in one's country"!

Some of the adjustments, however, will involve changes of substance. Policy researchers, it has been said, quite often ignore their customer. "They design intricate models to give sophisticated answers to questions nobody asked"²¹. One way to change this might be to forge a collaborative partnership between policy-researchers and policy-makers. This would assure not only that research addresses real policy needs but also that policy-makers identify with its results. But even this would not assure results utilization. If advice proposes substantial change, "it is near certainly that the change will not be accomplished unless [the] advisor himself is prepared to devote months, perhaps years, to bring it about"²². Why would the policy researcher wish to go to that trouble? Clearly, incentives are needed. Here the belief in results utilization is finally put to the test. Its sincerity will be indicated by the willingness to use available research funds to cover such incentives. "The proof of the pudding is in the eating"!

IV. - Resources

In Africa, resources for research are in such short supply that even their presence can mask their absence. For example, a researcher's salary is often sufficient to meet living costs for only a fraction of the period over which it is earned. What this means in practice is that "present" researchers will be absent in company time, while their supervisors look away to enable them to go out and earn supplementary income. Studies of the "research environment" carried out two years ago in Botswana, Tanzania, Zambia and Zimbabwe found that researchers salaries had fallen in real terms by to 40 per-

21 David Apgar, "Marketing of Policies: Who is the Real Policy Analysis Customer?" *Project Appraisal*, 1987, Vol. 2 No 1, p.51.

22 Peter Szanton, op. cit. p. 133.

cent in the previous five to seven years alone²³. Today, for many researchers a month's salary²⁴ is less than the equivalent of US\$ 100, and meets the cost of living only for the first two weeks or less. For the remaining two weeks income must be found from elsewhere.

4.1 - Consultancies

Increasingly, researchers are finding it from consultancies (not to mention farming and a wide variety of "allowance" - earning activities). For some, consultancies are now the major source of their income. If the initial institutional affiliation is retained, the reason is partly the "respectable address" and "additional security" it gives to "operations". So far this development has been receiving mixed reviews. Some fear that it is fragmenting research in random directions, contributing to further loss of focus and coherence and that, in any case, in the course of it research institutions are being "used". The researchers themselves of course think it is the best thing to happen since universities came of Africa.

A more relevant question to ask, however, may be whether, given its severely limited resources, research could put this development to good advantage. There are signs that it could. On one hand, diminishing salaries have forced researchers to put a value to their skills and to market them more aggressively than before. This would seem to be a good development. On the other hand, local firms and government institutions, too, are becoming more willing to pay for services which researchers might previously have rendered "free" of charge. Again, this is a positive development, one, moreover, that is not incompatible with the first. To the extent that consultancy fees defray research costs, they may be viewed as a channel of resources to research. In that case, the upsurge of consultancies may represent increasing importance of that channel, to be encouraged rather than discouraged. Further, since consultants do exactly what they are hired to do; it could even be argued that consultancies are need-oriented research *par excellence*. But, of course, consultancies can have no research component.

4.2. - Donor Assistance

One estimate has put external support to development research for the year 1984 in the range of US\$ 1.3 - 1.4 billion²⁵. Figures on allocation of re-

23 Tebicke, Haile Lul, *Research Environment in Botswana* (Stockholm: SAREC 1987). The author's similar reports on Tanzania, Zambia and Zimbabwe also were published by SAREC in 1987.

24 Also see ESAURF (Eastern and Southern African Universities Research Programme). *University Capacity in Eastern and Southern African Countries* (London: James Currey, 1987).

25 John P. Lewis - *External Funding of Development-Related Research: a Survey of Some Major Donors* (IDRC, Manuscript Report MR 160e), September 1967.

sources to research in developing countries themselves (often considered "confidential"), of course, are much less precise. But there is little doubt that the external component represents a significant fraction of those countries *entire* research budgets - perhaps as much as 10 per cent, and varying from one country to another. This global percentage masks the fact that the figure for Africa is higher. In 1988, for example, an official of the University of Sierra Leone estimated that about 90 per cent of the University's funds for research *activities* (that is, exclusive of salaries and infrastructure) came from external sources including about 70 per cent from the international Development Research Centre alone²⁶. Since there was little research going on outside the University, the official thought his estimate applied also to Sierra Leone as a whole. While Sierra Leone may be an extreme case, it illustrates the crucial role that donors have played in Africa's research programs. Given the region's bleak economic prospects, donor dependence of African research is not going to disappear in a decade, or two, or even three.

26 Private communication to the author, (October 1988).

Review Article

Contested Landscape of Fragmented Communities

Josette Cole, *Crossroads: The Politics of Reform and Repression 1967-1986*, Johannesburg, Ravan Press 1976, pp. 175

Fassil Demissie*

The totality of urban life and experience unfolds in a specific geographical place by which it is conditioned and modified. Yet, geographical division of the urban space on the basis of race is a universal phenomenon of colonial urbanization. The division of urban space on the basis of race and the methodical application of apartheid to transform the geographic and political landscape in order to control the presence and regulate the existence of black people has been the main feature of South Africa under white minority rule. Apartheid as a fulcrum of racial domination was consolidated with the ascendancy of the National Party to political power in a narrow election in 1948. Since then, existing residential segregation has been used to systematically uproot black people and dismantle their communities - a scheme described by many commentators as social engineering of biblical proportions.

The number of people and communities forcibly uprooted has been a subject of numerous studies. However, the most recent study by the Surplus People Project (SPP) estimated that 3,5 million people had been forcibly moved between 1960 and 1983, and that nearly 2 million were still under the threat of removal (Platzky and Walker 1985: 11). Although these numbers give us some idea of the magnitude and scope of forced removals under various South African laws, the estimates do not include a large number of people forced to move under pass law from one area to the next, nor does it include the number of people in the numerous squatter settlements such as Crossroads located around white cities who are forced to move not once, but many times, when their homes are demolished by the government. In addition, the SPP figures do not include all the people and communities within

* Graduate School of Architecture and Urban Planning, University of California - Los Angeles,

the Bantustans who are forced to move through spatial planning in order to consolidate the "Bantustans" as an archipelago of cheap labor reserves.

No other aspect of urban life and experience symbolize the fragmentation of communities and destitution of black people under apartheid than the numerous shanties and squatters that have engulfed the white cities in South Africa. Josette Cole's book captures the tapestry and complex history of the squatter settlement at Crossroads between 1976-1986 by focusing upon the internal structures of the squatter communities, the diverse strategies of the state and capital to diffuse and control the social conflict, and the changing internal conflict among and between community organizations. The author framed the unfolding political and social conflict in Crossroads within the broader political economy of South Africa.

Two main themes thread their way throughout the book. One is the shifting politics within Crossroads and the emergence of local community leaders whose economic and political interests overtime came into conflict with the majority of the squatters. Clearly, these developments entailed a transformation in class relations within the squatter community itself as well as within the wider political economy of South Africa. The other theme, in consequence, is the change in the political and economic processes, and in particular the conjoint series of changes in the constitution of the state and in the content of popular political practice following the Soweto uprising in 1976.

These two strands - or, more accurately, the precise way in which they have been unravelled is captured by Cole in a detailed study of the squatter community of Crossroads. The book is a major contribution to our understanding of the politics of squatter settlements which takes a micro approach to the dynamics of political and social conflict within Crossroads - one of the best known squatter communities in South Africa. Much of the reason for the variety of details about Crossroads, its internal social structures and the various factions and their leaders comes from the author's considerable knowledge of Crossroads. The author is absorbing account of the wretched lives of the squatters at Crossroads comes from an intimate relationship she has cultivated over the years as a community worker. Keeping her personal involvement out of sight, Cole maps out the difficult terrain of community struggle and the 'tragedy, complexities and contradictions which define squatter history in the Western Cape, (p. 158).

The history of the squatter communities at Crossroads since the mid 1970's is written with skill and sensitivity reflecting a careful shifting of the available materials that Cole had gathered as a participant observer of the unfolding contradiction between the various forces involved in shaping the history of Crossroads.

Cole makes the observation that the dynamics of social stratification internal to Crossroads, the ideology and political orientation of the community leader and the institutions within which these elements mediated are central

points of departure towards an understanding of the complexity of community struggle in the Cape Peninsula. By 1986, the year her study ends, the community leaders had reached a position in which they regarded it as being in their interest to ally with the state security forces in a war against other squatter communities that had grown around Crossroads. This realignment in the balance of forces within the squatter communities brought both the destruction of Crossroads and the death of many progressive individuals working for social justice and democracy within the squatter communities. Cole suggests that

"unless progressive forces consistently analyze the past and present political terrain and base their actions on this, they will find it difficult to win the hearts and minds of the unorganized masses, and thus they will allow the forces of reaction to gain the upper hand", (p. 163).

An appreciation of the history of Crossroads and the squatter communities in the Cape Peninsula requires an understanding of the historical, economic and social conditions which have historically been generated on a sustained basis, successive waves of squatter communities to mushroom in all major urban centers of South Africa. Unlike squatters elsewhere, the squatter communities in South Africa have come into being as a result of the government's territorial and residential segregation policies which have been embodied in the apartheid program of the National Party since 1948. Territorial segregation in South Africa with designated areas for Africans and whites was codified in the Land Act of 1913 which set aside 13 per cent of South Africa's land surface as "native reserve" amounting to approximately 9 million hectares or 7 per cent of the total land surface and stipulated that no African could in the future purchase land outside the 'reserves'. It was in this "reserve" area that Africans could, so the racist lingua went, "emerge from barbarism to civilization". The Land Act was intended to provide for the African peasant producer a restricted access to the means of production in the "reserves", in return for which they were obligated to offer services as laborers and tenants. Thus, the immediate motivation behind the passage of the Land Act of 1913 was two-fold. First, through the elimination of squatting and occupation rights outside the "reserves", the Land Act facilitated a greater supply of cheap African labor for white agriculture. Second, the imposition of legislation to curtail whites from buying "reserve" land, served to maintain and fortify the function of the "reserves" as main sources of cheap migrant labor for mining industries. Thus, the broader effect of the Act was to overburden the "reserves", and to limit the ability of Africans to mitigate the results of land pressure by moving beyond the confined areas to the "reserves". The consequent increased flow of cheap African labor to mining, industry and agriculture provided the material basis for the rapid industrialization of the country. Thus the Act led to the destruction of the African

peasant production and created the material condition for the coercive migrant labor system.

In addition, the reorganized and consolidated racial state enacted the notorious Native (Urban Areas) Act in 1923 which was based on the philosophy of the Stallard Commission on 1921 which deemed that all Africans were only temporary residents and "should only be allowed to enter the urban areas, which are essentially the white man's creation and should depart therefrom when he ceases so to minister" (Transvaal Province (-1922), para. 267). Strict application of influx controls and residential segregation were intensified during much of the 1930's and 1940's to curtail the movement and settlement of Africans in the urban areas.

A combination of factors, including the rapid development of secondary industry during the war, the relaxation of pass laws, low agricultural wages and the growth of rural landlessness led to an intensified and uncontrolled urbanization resulting in the development of large squatter settlements on the periphery of major urban centers.

The expansion of secondary industry and the accelerated urbanization exacerbated the housing crisis in the major urban centers. The housing shortage has resulted in overcrowding and rent gouging by landlords. Hence, for the African migrants who flocked to Johannesburg and other urban centers in search of employment opportunities, conditions were no better than the "reserves" they left behind.

Despite the availability of industrial employment, wages have not kept up with the escalating cost of living in the urban areas, and in particular, with the cost of housing. As a result, squatting offered a way out to reduce the high cost of rents. Even in areas where Africans had freehold rights such as Sophiatown, Alerandra and Newclare, the rising cost of rents was so prohibitive that many were forced to become squatters in the outskirts of the city.

The most obvious manifestation of the urban and housing crisis was the growth of squatter camps. In January 1947, the Johannesburg municipality estimated the number of squatters at 63,000 (Stadler 1979: 19). In this analysis of Nathaniel Mapanza's squatters movement around Johannesburg during the 1940's. A.W. Stadler observed that "squatting was a response to a situation in which the costs of family subsistence had to be met entirely from wages, yet in which wages were below the cost of family subsistence". Thus as Stadler observed, "squatting may be seen then as an attempt to reduce the costs of subsistence in a situation in which, because of the swollen "reserve army" moving into the city relatively unimpeded by influx controls, wages could be held down during a period of rapidly rising living costs", (Stadler 1979: 22). Stadler has also shown how clashes between squatter communities and local officials as well as the police have been crucibles in which squatter leaders have learned the tactics of political challenge "not as a political party, but directly as a pressure group mounted on the basis of popular

action", (Stadler 1979: 42). A review of these developments would have strengthened Cole's analysis of the squatter history in the Cape Peninsula.

Similar squatting development was also taking place in the western Cape in large part due to the imposition of residential segregation by the local municipality. The first occurred in Cape Town when Uitvlug (later named Ndabeni) was established in 1901 as the first segregated residential area for Africans. By 1923, the year when the Native (Urban Areas) Act was passed, the Cape Town City Council was reported to be demanding stricter influx control of the Africans by the government. When the Act was applied in Cape Town in 1926, 10,000 Africans, constituting 12% of the employees of private industry were registered. In an attempt to escape the control associated with locations and other aspects of the Act, the African population increasingly chose to live outside the municipal boundaries in the areas such as Windermere, Kensington and Elsies River. It is from this period that one can trace the beginning of squatter communities in Cape Town. By 1930, a census taken in Langa, (built in 1927) showed that only 2,000 of the registered workforce was living there.

The growth of these squatter camps coincided with the development of manufacturing industries in Cape Town largely as a result of the governments artificial import barrier policies during the Second World War. The region became the largest center of industrially processed and manufactured products in South Africa. It is not therefore surprising that both the local African population and squatter settlements grew rapidly in this period. By 1948, the squatter population was estimated to have climbed to 150,000, who lived in make-shift camps such as Windermere, Cooks Bush, Blouvillei, Vergrond, Marabastad, Eureka, etc.

The political problems posed by the squatter movements and more generally by the presence of a proletarianized African working class throughout South African urban centers were a pivotal issue in the parliamentary election of 1948. During the parliamentary election, the white voters were asked to determine the future of all Africans who have settled in and around white cities. The United Party's Fegan Report of February of 1948 argued that the urbanization of Africans was inevitable and that the process needed overall supervision and control by the authorities. The United Party, endorsed as its party platform the finding of the Fegan Commission which concluded that "the idea of total segregation is utterly impracticable and that the townward movement of Natives is simply an economic phenomenon which is occurring with regard to other races..." (UG 20-1949 para. 20). The Fegan Commission recommended a gradual movement away from dependence on migrant labor to a stabilized labor or even the permanent settlement of the African families in the urban centers. This implied that part of the reproduction and maintenance of the African working class and a substantial reserve army would be situated in the urban townships near industrial centers.

The opposition National Party which campaigned hard for the votes of Afrikaner workers, responded by elevating the Stallard segregation doctrine into a full-blown ideology of apartheid. The party's apartheid programme was outlined in a report of the party committee under the chairmanship of P.O. Sauer which was released in 1947 and merely repeated the Stallard doctrine, that towns were the sole domain of whites and Africans should be "regarded as migratory citizens". Hindson has summarized the report as follows:

All whites were to be treated as a single racial group with equal property and political rights in areas defined as 'white'. The Black population was to be separated not only from Whites but also internally along 'ethnic groups' 'in its own areas' to promote its 'national development'. In these areas, Africans would acquire full property and political rights whilst other groups would be denied such rights" (Hindson 1983).

From this political vision flows a series of programmatic policies to affirm the Stallard doctrine that Africans were to remain in the urban areas only so long as they continued to 'minister to the needs of the white man'.

The Bantu in the urban areas should be regarded as migratory citizens not entitled to political and social rights equal to those of the whites. The process of destabilisation should be arrested. The entire migration of Bantu into and from the cities should be controlled by municipal bodies. Migration into and from the reserves should likewise be strictly controlled. Redundant Bantu in the urban centers should be returned to their original habitat in the country or the reserves. Bantu from the country areas or the reserves should be admitted to the European cities or towns only as temporary employees, obligated to return to their homes after the expiry of their employment. For this purpose, a convenient identification and control system will have to be devised (Kruger 1960: 404).

The National Party won the election with a narrow margin and the government became much more directly involved in the regulation of African housing in the urban areas. Six years later, the government announced that it would use Cape Town as a model city not only for the strict application of apartheid laws in residential segregation but also in removing all Africans from the city.

The first systematic onslaught against 'illegal' squatters began to be formulated in 1954. In May of that year, Verwoerd the architect of apartheid, in a reply to the Federated Chamber of Industries, indicated that 'Native' families would be discouraged from settling in the Western Cape and that migrant labor would be regarded by the government as the most suitable form of 'Native' labor in South Africa. Immediately afterwards, Verwoerd announced in parliament that the Western Cape was to be a preferential area for 'Coloured' people and that no further family housing would be built for Africans. This policy, which became to be known as the Coloured Labor

Preferential Policy (CLPP), was clearly elaborated and systematized by Dr. Eiselen in 1955 - a policy which he justified as having as its aim 'the reduction of unfair competition (labor) between the two groups' (Eiselen 1953: 7). Eiselen also linked the increase in the African population, especially in the squatter camps, to the industrial development in the Western Cape.

Industrial development was the bait which attracted the 'natives' for the rapid increase in their numbers fell within the same period as that development is in the main linked with industrial development (Eiselen 1953: 2).

In order to control the squatters, the government in 1955 spelled out its intention to build a site and service emergency camp at Nyanga. The site and service camps were considered to be "the most practical method of tackling the housing problem... and of obtaining effective control over the Native in the urban areas within a short period". The government instituted eligibility and qualification criteria and set standardized rental fees. Those who failed to secure employment were liable to have site permits cancelled and were ordered to evacuate the camp (New Age, April 28, 1955).

Although the CLPP was formulated in 1955, the policy was not strictly enforced until 1962, when a Standing Cabinet Committee was appointed to streamline the policy that designated the Western Cape as an employment area only for 'white' and 'coloured labor'. The policy as it unfolded in the years 1962-1969 envisaged (a) reducing the complement of African labor in the areas; (b) freezing the building of family housing for Africans; and (c) a vociferous policy against the employment of African women. Despite the various campaigns by the government to reduce the African workforce in this period, they were only successful in the years between 1960-1965, when the number of contract workers employed decreased by 73%. A steady increase has been noted in the years between 1968-1974. In the construction industry alone the number increased from 3,400 to 13,400. In the government sector where one would have expected the CLPP to have the most vigorously applied, the number grew more substantially - 1,400 to 6,000, the overall growth of migrant workers between 1970-1971 was 56,3% (Goldin 1984: 108).

By the time the economic recession began in 1973, the state began to reduce the size of its labor reserve camped in some 37 "informal settlements" in the Peninsula. These "informal settlements" were racially mixed and some had only "coloured" squatters. By 1975, Crossroads, Modderdam, Unibel and Verkgenot were four of the thirteen camps in which African squatters lived near Cape Town and these settlements became the focus of the government's demolition campaign.

The squatter settlement at Crossroads came into being as an informal settlement in 1975 for people who were evicted by the Divisional Council. In June 1976, Crossroads was proclaimed an emergency squatter camp as a result of a court decision. The South African Supreme Court rejected the

Divisional Council and Bantu Affairs Administration Board's (BAAB) application to demolish Crossroads on the grounds that the camp posed a health hazard. As a result, Crossroads was given a legal protection from demolition. The Divisional Council was instructed to provide rudimentary services such as water taps, refuse and night soil removal for a nominal service of R 10.00 per month.

The residents of Crossroads - migrants, women, the aged, the unemployed, petty traders - fearing the intensified campaign by the government to demolish the community - began to organise in a popular alliance against removal. Rudimentary community organizations began to take shape in the form of Men's Committee under the leadership of Mr. Nyembezi and an ad hoc Women's Committee led by two women - Jan Yante and Elizabeth Lutango.

The construction of two schools created a sense of permanence and community solidarity. Together with other formal bodies that provided community services and settled local disputes, Crossroads was slowly transformed from an emergency camp into a more organised and structured community.

The legal victory won by the Crossroads community came increasingly under attack by the government. Numerous tactics were being utilized including frequent raids to flush out illegal refugees and "crime prevention" raids. The repeated brutal government intervention galvanized the community's resistance at two levels: inside Crossroads and amongst individuals and organizations with long standing links with the community. The two strands of community resistance coalesced into a major "Save Crossroads" campaign.

The concerted campaign by the residents of Crossroads began to save their community and became a major focus of international news coverage. Scores of journalists and politicians came to Crossroads to express their solidarity with the squatter communities. A number of dignitaries such as Reverend Jesse Jackson and Senator George McGovern - both of whom later became US presidential candidates - visited Crossroads to focus international concern. Despite the local and international campaign to "Save Crossroads", the government began its assault in September of 1978 under the pretext of "crime prevention". Hundred of residents were detained in a pitched battle against officials of BAAD and the police. The methods used by the government towards the residents of Crossroads were condemned universally: the brutal tactics employed alarmed local business leaders and liberal organizations. The former represented by the Urban Foundation "perceived the state's action against the Crossroads as a major threat to economic and political stability" (p. 24) and became involved in finding a solution to the escalating conflict in Crossroads.

Following the involvement of the Urban Foundation and the appointment in 1978 of Dr. Koonerhof as head of the Department of Cooperation and Development, the conflict in Crossroads was reconstituted. The state and

private capital were prepared to underwrite reformist programs in order to redefine a new political and social programs for the squatter communities in the Cape Peninsula.

The residents of Crossroads found themselves caught up in the politics of reform from above. Throughout the latter part of 1978 and 1979, Dr. Koonerhof's reformist intervention set in motion significant realignment at the level of community leadership. His earlier announcement of an 'ad hoc' solution to deal with Crossroads and the "April Settlement" in categorizing the residents into "illegal" and 'legal' for the purpose of determining qualification for accommodations in the new townships to be built created new opportunities for divide and rule. This distinction and the limited concession given to 'legal' squatters in terms of the notorious section 10 (1) (a) and (b) of the Urban Areas Act as well as other provisions of the 'settlement' created widespread confusion among the Crossroads residents as well as those who supported their struggle against demolition from outside.

The concerted response by the state and capital to the squatter crisis in the Cape Peninsula was part of the overall restructuring process to provide limited concession for those Africans communities around white cities and towns. The Riekert Commission Report attempted to give this restructuring process a framework by according legal recognition to permanent urban black workers within the geographical and political framework of the apartheid state. A number of economic initiatives were put into motion by the state to carefully cultivate the black middle class within the township and in the Bantustans.

The emergence of Johnson Ngxobongwana as a community leader from 1979 onwards and his supporters at Crossroads and the intense intervention by the state and capital to restructure the urban problematic by developing an African middle class has to be seen as a strategic response to the crisis which griped South Africa since 1976. In a revealing statement, Judge Steyn, the Executive Director of Urban Foundation suggested that:

"I cannot see any thinking businessman declining to participate in South Africa's future through the Urban Foundation. His dividends will be the emergence of a black middle class and a greater stability in our urban societies. I am convinced that there is a new appreciation on the part of commerce and industry of the gravity and urgency of our situation, not only as far as the maintenance of the free enterprise system is concerned, but in regard to the survival of everything we hold dear". (Financial Times March 11, 1977).

From 1979 onwards, as Cole notes, Crossroads was ridden with political struggle among various factions over who would control the tempo and direction of community politics. The period was also marked by state sponsored violence against those who were opposed to the Johnson Ngxobongwana

and his local community officials accumulated an array of resources and were able to use it to further their economic and social position. They rewarded those who supported them and deprived those individuals and groups who opposed the politics of their leadership. By 1985, Johnson Ngxobongwana and his supporters completely dominated the political life of Crossroads.

The complexity of the power struggle among various factions and the issues that divided them in Crossroads is captured in greater detail by Cole. In particular she has shown how women who initially played a pivotal role in the community struggle between 1976-1978 were expunged from position of influence by men. "The men were made to feel helpless" one woman activist said later.

They were unhappy because according to custom a woman does not have the right to do something in public without consulting them. "We didn't care what the men said" (p. 64).

But then the men went on the offence. "The men decided", according to the same informant, "to have just one committee and kick the women away. They started to grab everything" (p. 65). As a participant observer, Cole shows the material circumstance of women's oppression, the historical and social position they held both as women and squatters and the dynamics of community struggles in the political consciousness of women in Crossroads. The power struggle among various community factions and the involvement of women at Crossroads precipitated as Cole notes the demise of the women's active participation as leaders in determining Crossroad's history, (p. 69). While the Crossroads women have been initially at the forefront of the formation of Crossroads, the conflict between the squatters and the state and among various factions within Crossroads itself created significant barrier for women,. The absence of an organised political organization in Crossroads that can provide a vehicle for the active and equal participation of women in all fields of the community formation and defence has contributed to the strengthening of the prevailing patriarchal attitudes towards women. The demand placed on them both as women and as squatters placed greater distance between the need of the community to resist demolition and their struggle for equality.

In 1983, the state announced its plan to build a new African township of Khayelitsha as a solution to the growing squatter problem in the Cape Peninsula. The resettlement plan was part of the state's objective to settle all Africans with rights in terms of section 10 (1) (d) to be in the Western Cape and at the same time repatriate all 'illegal' Africans to the Bantustans. The plan doomed to failure from the beginning because the squatters refused to move. As Cole noted the squatters, "in open defiance continued to erect plastic shelters on every piece of land in and around the Old Crossroads" (p. 92). The defiance was also supported by the newly formed United Democra-

tic Front (UDF) in 1983 which further escalated the state/squatter confrontation in the Cape. Throughout 1984, the state tightened its repressive tactics by launching an assault on a regular basis to remove 'illegal' squatters. At the same time, the government came up with new initiatives which included:

- (a) the removal of the Coloured Labor Preference Policy
- (b) the introduction of 99-year leasehold for Africans qualified to be in the Western Cape (Khayelitsha and 'other areas')
- (c) the 'repatriation' of the estimated 100,000 'illegal' African in Cape Town (Cape Times 26, 1984).

This "concession" was part of a broader offense aimed at removing certain barriers to the social mobility of an emergent black middle class as well as by incorporating a layer of the skilled black workers in the 'labor aristocracy' through the elimination of racially-discriminatory clauses in the existing Apartheid legislation. This was to be achieved by mobilizing resources to upgrade the social-economic conditions of the settled urban black residents, while tightening influx controls -(Murray 187: 65).

As part of this offense, the government announced that all squatters in the Cape Peninsula both "illegal and legal" would be resettled in Khayelitsha a move which was that was rejected by all between the UDF activists and the followers of Ngxobongwana. However as Cole notes the continuing unrest in the Cape in the second half of 1985 together with the escalated state repression, the Ngxobongwana leadership seized the opportunity from progressive activists of the UDF and its affiliates to control local politics at Crossroads.

Between April and May 1986, Crossroads was engulfed with a power struggle between progressive political activists and Ngxobongwana group. At Crossroads, Nyanga and KTC and other areas, squatter camps near Cape Town, thousands of UDF activists were attacked by vigilantes acting in collusion with the security forces. The declaration of the state emergency in 1986 further weakened the progressive political activist from organising in squatter communities.

The author consistently builds from her observation of social and political conflict and thoroughly explores the various factors which precipitated in the destruction of Crossroads. The relevance of her analysis of community struggle at Crossroads brings out the centrality of class alliance in the struggle to dismantle apartheid. As Cole noted, this issue was not given the attention it requires within the anti-apartheid movement. The UDF alliance with the Ngxobongwana group proved to be a disaster which led to the death of many UDF activists and the destruction of Crossroads.

"This history", Cole writes at the end of her book

"with its blatant examples of divide and rule strategies from without and from within the communities, poses a challenge to all those people committed to be social transformation of South Africa... Crossroads history

illuminates the consistent failure of progressive forces to fundamentally win the heart and minds of those who lead and inhibit squatter communities on a large scale", (p. 163).

Implicit in her conclusion is the significance of analyzing and understanding class forces and interests at play within communities-in-struggle. A proper understanding of the class forces and contradictions will enable movements-for-change to grasp the nature and content of the anti-apartheid alliances in specific places and situations. Such an understanding generates an "invaluable lesson" for all those activists working to dismantle apartheid and bring about social justice and democracy in South Africa.

Publications Received

- Avalos, Beatrice (Ed.) *L'Enseignement aux enfants démunis: une étude ethnographique en Amérique Latine.*- Ottawa: CRDI, 1987.
- Bandt, J. *De L'Europe de l'Ouest en transition.*- Paris: UNESCO, 1989.
- Banque Mondiale *Rapport sur le développement dans le monde : systèmes financiers et développement, indicateurs du développement dans le monde: 1989.*- Washington : Banque Mondiale, 1989.
- Berthelemy, J.C.; Azam, J.P.; Faucher, J.J. *The Supply of manufactured goods and agricultural development: the case of Madagascar; The case of Mozambique.*- Paris: OECD, 1988.
- Berthelemy, J.C.; Morrisson, C. *Agricultural development in Africa and the supply of manufactured goods.*- Paris: OECD, 1989.
- Braun, Emmanuel *Projet d'appui au secteur non structuré urbain du Togo: phase III, Janvier 1987 - Juin 1988.*- Genève: BIT, 1989.
- Browne, Christopher; Scott, Douglas A. *Economic development in seven Pacific Island countries.*- Washington: IMF, 1989.
- Bureau International du Travail *Le Travail dans le monde: l'emploi et les revenus du travail, l'Etat et ses agents, annexe statistique: 1989.*- Genève: BIT, 1989. Vol. 4.
- Carter Center, *Beyond autocracy in Africa: working papers from the inaugural seminar of the governance in Africa program.*- Atlanta: 1989.
- CEA *La Destabilisation sud-africaine: le coût économique de la résistance de première ligne à l'apartheid.*- New York: Nations Unies, 1989.
- Danish Association of Development Researchers. *The Informal sector as an integral - Part of the national economy. Research needs and aid requirements: Proceedings.*- Roskilde: FAU, [1987].
- Eriksen, Tore Linne *The Political economy of Namibia: an annotated critical bibliography.*- New and enlarged editions.- Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies, 1989.
- Foundation for Education with Production, *Another development for SADCC: alternative development strategies for the SADCC Countries.*- Gaborone: FEP 1987.
- Hermele, Kenneth; Rudebeck, Lars *At the cross-roads: political alliances and structural adjustment: two essays on Angola, Guinea-Bissau and Mozambique.*- Uppsala: AKUT, 1989.

- IDRC *Sharing knowledge for development: IDRC's information strategy for Africa.*- Ottawa: IDRC, 1989.
- International Defence and Aid Fund for Southern Africa *Namibia: the facts.*- London: IDAF Publications, 1989.
- International Labour Office. *Stabilisation, adjustment and poverty.*- Geneva: ILO, 1986.
- Jones, Kent *Structural adjustment in the United States steel industry: a north-south perspective.*- Geneva: ILO, 1987.
- Kelly, Margaret... [et al] *Issues and developments in international trade policy.*- Washington: IMF, 1988.
- Khundker, Nasreen *Technology adoption and innovations in the informal sector of Dhaka (Bangladesh).*- Geneva: ILO, 1989.
- Koso-Thomas, Olayinka *The Circumcision of women: a strategy for eradication.*- London: Zed Books, 1987.
- Leonard, Jeffrey H... [et al] *Environment and the poor: development strategies for a common agenda.*- Washington: Overseas Development Council, 1989.
- Maddison, Angus *The World economy in the 20th century.*- Paris: OECD, 1989.
- Maldonado, Carlos *L'autoformation assistée: concept et pratique: programme d'appui aux entreprises du secteur non structuré d'Afrique francophone.*- Genève: BIT, 1989.
- Nurul Amin, A.T.M. *Technology adaptation in Bangkok's informal sector.*- Geneva: ILO, 1989.
- OECD Development Centre. *The Impact of development projects on poverty.*- Paris: OECD, 1989.
- Ostergaard, Tom *Industrial development in Southern Africa and the role of SADCC.*- Copenhagen: CDR, 1989.
- Rathgeber, Eva M. (Ed.) *Women's role in natural resource management in Africa.*- Ottawa: IDRC, 1989.
- Salome, Bernard (Ed.) *Fighting urban unemployment in Developing Countries.*- Paris: OECD, 1989.
- Schneider, Hartmut *Small farmers' Associations and agricultural Productivity: Cases from Africa.*- Paris: OECD, 1989.
- Wheeler, Joseph C. *Development Co-operation in the 1990's: Efforts and Policies of the members of the development assistance committee: 1989 report.*- Paris: OECD, 1989.
- World Bank (Washington) *Sub-Saharan Africa from crisis to sustainable growth: a long-term perspective study.*- Washington: World Bank, 1989.