

Revue Africaine de Sociologie  
Un périodique semestriel de Conseil pour le Développement de la Recherche  
en Sciences Sociales en Afrique (CODESRIA)  
(Incorporant le South African Sociological Review)

**Rédacteurs en Chef:**

Olajide Oloyede  
Dept. of Anthropology and Sociology,  
University of the Western Cape,  
Private Bag X17, Bellville,  
Cape Town, South Africa  
Tel: +2721959 3346;  
Cell: 0820541962  
E-mail: ooloyede@uwc.ac.za

Jean-Bernard Ouedraogo  
Université de Ouagadougou,  
Burkina Faso  
berno@yahoo.com

Elisio Macamo  
Lehrstuhl für Entwicklungssoziologie  
Universität Bayreuth  
95440 Bayreuth, Deutschland  
GWII, Zr. 2.24, Germany  
Tel. +49 921 55 4207  
Fax. +49 921 55 4118  
E-mail: Elisio.Macamo@uni-bayreuth.de

Onalenna Selolwane  
Tel: 267-355-2758  
Fax: 267-318-5099  
Mobile: 267-7155321  
E-mail: selolwan@mopipi.ub.bw

**Comité de Rédaction:**

Slaheddine Ben Frej, Tunisienne des Sociologues (ATS), Tunisie  
Ifi Amadiume, Dartmouth College, USA  
Gbein Paul N'da , Ecole Normale Supérieure, Abijan, Côte d'Ivoire  
Jimi O. Adesina, Rhodes University, Republic of South Africa.  
Olayiwola Erinsho, Social Science Academy of Nigeria, Abuja, Nigeria  
Rudebeck Lars Edward Axel, Uppsala University, Sweden  
Ben Magubane, South African Democracy Education Trust (SADET), Pretoria, South Africa  
Adama Ba Konaré, Bureau de l'Ancien Président, Niaréla, Bamako / Mali  
Ali El Kenz, Université de Nantes, France  
Alfred Babatunde Zack-Williams, University of Central Lancashire, Preston, Lancashire,  
Harri Englund, Free School Lane, Cambridge, United Kingdom  
Dzodzi Tsikata (PhD), University of Ghana, Ghana  
Jean-Ferdinand Mbah, Université Omar Bongo, Gabon  
Alcinda Honwana , The Open University , United Kingdom  
Elizabeth Annan Yao, Iford, Cameroun  
Fred Hendricks, Rhodes University, South Africa  
Winnie Mitullah, University of Nairobi, Kenya  
Jean Copans, Université René Descartes, Paris V, France  
Bawa Yamba, Diakonhjemmet College, Norway  
Carlos Lopes, New York, USA

La Revue Africaine de Sociologie est une publication semestriel du CODESRIA à Dakar, au Sénégal. On accepte tout article des chercheurs africains et non-africains concernant la problématique des analyses sociales de ce continent et en général. La Revue existe d'abord comme support pour l'extension de la pensée sociologique et anthropologique entre les chercheurs en Afrique. Tout travail pertinent venant de l'extérieur du continent est néanmoins aussi considéré. Des contributions ou en français sont acceptées.

**Toute contribution doit être envoyée au:**

Olajide Oloyede  
Dept. of Anthropology and Sociology  
University of the Western Cape  
Private Bag X17, Bellville  
Cape Town, South Africa  
Tel: +27(21)959 2336  
Fax: +27(21) 959 2830  
E-mail: jide.oloyede@gmail.com

**Abonnements:**

Subscriptions  
African Sociological Review  
Dept. of Anthropology and Sociology  
University of the Western Cape  
Private Bag X17, Bellville  
Cape Town, South Africa

	De l'Afrique	D'Ailleurs
1. Individus	R50	\$50
2. Institutions africaines	R80	\$80



<b>Editorial</b>	<b>1</b>
<b>Research Papers</b>	
If it ain't broke, don't fix it': Challenges facing institutional transformation of historically white South African universities <i>Sabrina Liccardo, Masixole Booï and Louise Vincent</i>	2
Reality Checks: The state of civil society organizations in Ethiopia <i>Yntiso Gebr</i>	20
Migrations européennes, reconversions professionnelles et économie touristique : Les impasses de la valorisation culturelle de l'espace saint-louisien (Sénégal) <i>Hélène Quashie</i>	43
Family structure and children's schooling in sub-Saharan Africa <i>Acheampong Yaw Amoateng, Tim. B. Heaton and Camille Mealmont</i>	77
Privatisation de la sécurité et gouvernance démocratique au Cameroun <i>Désiré Manirakiza</i>	99
Work reorganization and technological change: limits of trade union strategy and action at ArcelorMittal, Vanderbijlpark <i>Mondi Hlatsbwayo and Sakhela Buhlungu</i>	126
Employment status, medical support and Income as significant factors in Access to Essential Medicines <i>Chinwe Christopher Obuaku-Igwe</i>	154



## EDITORIAL:

One of the most written, talked about and debated issues of the past decade and half is inequalities in earnings and wealth. In as much as it is the case that the issue, under the rubric, socioeconomic inequality, is not at all new in the social and economic sciences, (indeed, it has never been under the radar), it could be argued that Thomas Piketty's 2014 *Capital in the Twenty-First Century*, gave more oxygen of concern to the issue. From the literature, it is clear that studies, empirical and theoretical, on the issue highlight different aspects and their role in its widening: education, family composition and family structure, family wealth, employment status and employment type. For example, some of the studies on education and its relationship to inequalities in incomes and wealth, focus on grades attained at high school level and how these are more likely to predict whether some one gets on in life by setting in motion a chain of 'accumulative advantages and disadvantages.' Here, the point is made that admission to universities or elite educational institutions is dependent on grades made at secondary school. One's education and attainments have been shown to shape one's possibilities in the labour market. The questions asked in this regard include: to what extent does family structure influence the outcome of a child's schooling? Such a question is critical in matters of social inequality and indeed social stratification.

It is commonplace that inequalities in earnings and wealth are growing rapidly in Africa and most societies in the world. For those who are exceedingly wealthy in Africa, there is the possibility that they might be able to advance their privileged positions. Such individuals or families are more likely to have children with good education outcomes, which then somehow translate into good employment, access to such basic things of life as housing and also good health care. Two papers in this issue serve as relevant baseline empirical studies that point to the direction of what is highlighted here: Acheampong Yaw Amoateng, Tim B. Heaton and Camille Mcalmon's 'Effect of Family Structure on Children's Schooling in Sub-Saharan Africa' and Chinwe Obuaku-Igwe's "Employment status, medical support and Income as significant factors in Access to Essential Medicines." To be clear, the focus of both papers are hardly the same; the one examines the impact of family structure on children's education outcome and the other on the correlation between employment status, medical support and income and access to essential medicines. However, as earlier mentioned, both point to the direction of problem of inequalities in income. Both contribute, as empirical studies, to advancing theoretical and empirical case for a sound socio-economic policy dealing with inequalities, generally, in Africa

*Olajide Oloyede*

L'un de problèmes les plus écrits, parles a propos et debatus il y a une decennie et demi est inegalites dans le gain et richesse. Comme c'est le cas, le probleme sous etude, inegalite socio-economic, n'est pas du tout recent dans les sciences sociales et economiques, (en effet, il n'a jamais ete sous le radar), il aurait pu etre argumente que Thomas Piketty's 2014 *Capital dans le vingt-et-unieme siecle*, donna plus d'oxygene a la preoccupation de ce probleme. A partir de l'etat de la question, il est clair que les etudes, empiriques et theoriques, sur le probleme soulignent different aspects et leur role dans son extension: instruction, structure et composition familiale, richesse familiale, type et statut economique. Par exemple, la plupart des etudes sur l'instruction et ses relations aux inegalites en termes des revenus et richesse, focalisent sur les grades acquis au niveau de l'ecole secondaire et comment ceux-ci sont plus en mesure de predire si quelqu'un se positionne dans la vie dans une motion d'une chaine d'avantages et desavantages accumulatifs. Ici, le point a preciser est que l'admission aux universites ou institutions de l'elite instruite est facteur de l'education d'un chacun et acquisitions qui avaient ete demontrees pour donner forme aux possibilites d'un chacun sur le marche d'emploi. Les questions posees a cet egard incluent: dans quelle mesure la structure familiale influence-t-elle le rendement scolaire d'un enfant? Une telle question est critique en matieres d'inegalite sociale et tout a fait stratification sociale.

Il est commun que les inegalites en gains et richesse s'accroissent rapidement en Afrique et dans la plupart des societies dans le monde. Pour ceux qui sont excessivement riches en Afrique, il ya la possibilite qu'ils devraient etre capable d'avancer leurs positions privilegiees. De telles familles ou individus sont disposes d'avoir des enfants avec des rendements d'une bonne instruction, qui du reste se traduit dans un bon emploi, l'accès aux commodites de base de la vie comme reconnu et aussi le bon soin de sante. Deux exposes dans cette etude sont pertinents comme etudes empiriques de la ligne de base qui pointent a la direction de ce qui est souligne ici: Acheampong Yaw Amoateng Tim B. Heaton et Camille Mcalmon's "Effet de Structure familiale et scolartite des Enfants en Afrique Saharienne" et Chinwe Obuaku-Igwe's "Statuts economiques, support medical et revenu comme facteurs significatifs d'accès aux medecines essentielles". Pour etre clair, le point focal de ces deux exposes sont les memes; l'un examine l'impact de structure familiale sur le rendement de l'instruction des enfants et l'autre se base sur la correlation entre statut economique, support medical et revenue; et accès aux medecines essentielles. En effet, comme mentionne tot, tous les deux exposes pointent a la direction du probleme d'inegalites en revenu. Tous contribuent, comme etudes empiriques, a l'etude de l'avancement empirique et theorique pour une politique economique plausible s'occupant des inegalites, generalement, en Afrique.

*Olajide Oloyede*

Managing Editor/Rédacteur en Chef

# 'If it ain't broke, don't fix it': Challenges facing institutional transformation of historically white South African universities

**Masixole Booii**

*Department of Political and International Studies  
Rhodes University  
Grahamstown, South Africa  
Email: masixolebooi2@gmail.com*

**Louise Vincent**

*Department of Political and International Studies  
Rhodes University  
Grahamstown, South Africa  
Email: prof.louise.vincent@gmail.com*

**Sabrina Liccardo (corresponding author)**

*Department of Political and International Studies  
Rhodes University  
Grahamstown, South Africa  
Email: Sabrina.liccardo@gmail.com*

## Abstract

*Research on transformation of higher education institutions shows that the underrepresentation, recruitment and retention of blacks and women in senior posts is still the major challenge facing the project of transforming higher education, particularly in Historically White Universities (HWUs). Several South African universities have responded to this challenge by initiating programmes for the 'accelerated development' of black academic staff. In this project we were interested to examine the wider implications of such programmes for transforming/reproducing existing institutional cultures. Focusing on one particular HWU and the participants in its Accelerated Development Programme (ADP) we asked whether or not the programme could be thought to have contributed to the interruption or reproduction of the existing dominant institutional culture of the university. The paper is based on interviews with 18 black lecturers who entered the academic workforce through the university's ADP. Employing Pierre Bourdieu's theoretical framework of social and cultural reproduction, we discuss how difficult it is to interrupt the naturalised norms and values that form part of the existing institutional culture of a university.*

**Keywords:** *transformation in higher education; institutional culture; 'accelerated development' programmes; academic inbreeding; belonging and alienation; cultural capital, habitus and field.*

## Résumé

*La recherche sur la transformation des établissements d'enseignement supérieur montre que la sous-représentation, le recrutement et la rétention des noirs et des femmes dans les postes supérieurs constituent toujours le principal défi du projet de transformation de l'enseignement supérieur, en particulier dans les universités historiquement blanches (HWU). Plusieurs universités sud-africaines ont répondu à ce défi en lançant des programmes pour le «développement accéléré» du personnel académique noir. Dans ce projet, nous avons été intéressés d'examiner les implications plus générales de ces programmes pour transformer / reproduire les cultures institutionnelles existantes. En mettant l'accent sur un HWU particulier et les participants à son Programme de développement accéléré (ADP), nous avons demandé si le programme pourrait ou non contribuer à l'interruption ou à la reproduction de la culture institutionnelle dominante existante de l'université. Le document est basé sur des entretiens avec 18 conférenciers noirs qui sont entrés dans la main-d'œuvre universitaire à travers l'ADP de l'université. En employant le cadre théorique de la reproduction sociale et culturelle de Pierre Bourdieu, nous discutons combien il est difficile d'interrompre les normes et valeurs naturalisées qui font partie de la culture institutionnelle existante d'une université.*

**Mots-clés:** *transformation dans l'enseignement supérieur; Culture institutionnelle; Programmes de «développement accéléré»; Consanguinité académique; Appartenance et aliénation; Capitaux culturels, habitus et champs.*

## Introduction

Although there has been institutional reform in South African higher education institutions and changes in employment policies, the post-apartheid higher education transformation project is faced with the challenge of recruiting and retaining black<sup>1</sup> academics and other senior staff. During 2003 to 2009, the representation of black Africans in the academic staff of all 25 South African public universities increased from 21.3% to 28%, similarly for coloureds and Indians there has been a slight increase from 4.5% to 5.2% and 7.9% to 8.4% respectively, whereas, the percentage of white academic staff declined from 62% to 58% (HESA 2011 3; Mngomezulu & Ndlovu 2013 112).

In accordance with the Staffing South Africa's Universities Framework (SSAUF) that is implemented by the Department of Higher Education and Training (DHET), a Historically White University (HWU<sup>2</sup>) on which this investigation is based has endeavored to train and retain the next generation of academics through two Programmes which offer a three-year mentoring system with the aim of assisting black and women South Africans to develop the research skills and teaching qualifications necessary for them to establish themselves as scholars, researchers and intellectuals. In total, ADP participants from 2001 to 2014 have occupied 44 academic posts. Currently, 18 (or 41%) are permanent staff members at the study site, while 15 (or 34%) individuals are currently on the ADPs lined up against permanent posts. The remaining ADP

recipients have either held a three-year contract or subsequently left the university after participating in the programme.

But as Soudien (2010: 4-5) has noted, transformation of South Africa's higher education institutions does not have to do only with becoming more representative of the country's population demographics:

A particular problem is the degree to which representivity masks the continued presence of racism or sexism (or indeed any other form of discrimination) and the emergence of different manifestations of exclusion that representivity by itself is unable to resolve. It is also necessary to remain aware of how stigmatisation, especially racial stigmatisation can persist within a representative entity.

Transformation is thus also an ideological process, which needs to interrogate the nature of privilege, the distribution of power in society and the processes through which social exclusion is maintained (Soudien 2010: 4). The long term success and wider impact of accelerated development programmes in the academy is dependent on the transformation of institutional cultures as the academics recruited through these programmes are more likely to leave the university – in what has been termed the 'revolving door' syndrome -- if they experience the institutional culture as discomfoting and alienating. Further, although ADPs may improve the demographic composition of active agents in the university, the processes through which decisions are made are shaped by historical and cultural realities deeply instilled within the institution. Existing literature focuses on the need to change the racial composition of academic staff, but the extent to which these programmes address the institutional cultures that make it difficult to retain black staff once recruited, has not been widely addressed.

This paper tries to look beyond demographic change alone to whether ADPs have the potential to contribute to changing dominant institutional cultures, particularly at HWUs. Our contention is that the reproduction of naturalised norms and values that form part of the existing culture of an institution are difficult to shift, even when a university succeeds in changing its demographic makeup. According to extant literature, a major obstacle preventing black and women academics from thriving and reaching their full potential in South African higher education are alienating and exclusive institutional cultures, especially at HWUs (see, for example, Badat 2010; HESA 2011; Canham 2013). Given this, in this paper we are interested in what the experiences of a particular cohort of ADP academics can tell us about what enables or constrains the ability of those recruited through such programmes to make an impact on the culture, values and practices of an institution.



## **Theoretical Framework**

In this paper, we draw on Pierre Bourdieu's understanding of social and cultural reproduction to critically investigate the practices by which racialised and gendered power relations come to be reproduced through the naturalised cultural and knowledge production processes. The education system, Bourdieu argued, is a tool for the cultural conservation and ideological reproduction of the interests and values of the dominant classes (see, for example, Bourdieu & Passeron 1977; Bourdieu 1973; 1984; 1986; 1988; Bourdieu & Wacquant 1992). A wide literature has taken up this idea to focus on the ways in which the ideology and interests of socially dominant classes are reproduced in and through education systems (see, for example, Huber 1990; Kingston 2001; Demaine 2003; Hoadley 2006; Macris 2011; Gaddis 2012; Hlengwa 2015).

Bourdieu (1986: 17) explains the components of social and cultural reproduction through the relationship between economic, cultural and social forms of capital. Bourdieu (1986: 17) posited that 'cultural capital' can exist in three interrelated forms: in the 'embodied state' (i.e., attitudes, preferences, and behaviour), the 'objectified state' (i.e., cultural goods or resources), and the 'institutionalised state' (i.e., educational qualifications). The acquirement of different forms of cultural capital is a process of socialisation as the agent appropriates various kinds of knowledges and obtains educational qualifications that situate the individual in a privileged position within particular fields. Bourdieu (1998) employs the notions of 'habitus' and 'field' to theorise how middle-class embodied cultural dispositions reproduce themselves in different contexts (see, also DiMaggio 1982; Messner 2000; Crossley 2003; Lareau & Weininger 2003; Naidoo 2004).

Each field prescribes its own values and set of rules, informed by historical and familial relations, which are embodied by the agents that occupy it. The field can be seen as a meaningful framework of social relations, values and cultural norms that serve the interests of dominant agents within it (Bourdieu 1998: 44). As agents possess varying forms and degrees of social and cultural capital, power struggles emerge between the agents who attempt to either disrupt or preserve the regulative principles within specific fields (Bourdieu 1998: 44). It is clear that agency is shaped by the structuring principles and opportunities provided by the field. While some agents are in a position to use the field's possibilities to realise their own drives, others are forced to adapt to the structures of the field by sublimating themselves. The dominant cultures within the field are reproduced by silencing and suppressing different ways of being that do not reflect the dominant cultural dispositions (Bourdieu 1986: 27).

Bourdieu and Wacquant (1992: 16) explain that habitus is inscribed in the bodies of social agents by their socialisation and lived experiences. In other words, agents possess dispositions that reflect their socially made (valued) bodies which will continue

to influence their practice and new forms of action within various fields. Such bodily dispositions are raced, gendered and classed and thus play a significant role in the reproduction of exclusion and inclusion in the academy. The acquisition of culturally exalted habitus eases an agent's passage into understanding the regulative principles of middle-class fields -- such as historically white and elite universities -- while reproducing the cultures of dominant social groups, the elements of which are perceived as most desirable. For instance, white male professors are likely to enter a field from a position in which they are automatically respected. On the other hand, "[w]hen women professors and/or professors of color enter the field, they do not immediately or obviously display all of the signs of authority that are "necessary" for a smooth and unquestioned reproduction of the unspoken assumptions underlying academic hierarchy" (Messner 2000: 460). It is noteworthy that although education is commonly perceived as a class leveler, enabling upward mobility; this is possible only for a 'selected few' (Ndletyana 2014: 11) who are able, or willing, to mimic the dominant culture with its implied rules of the game, and be assimilated within that hegemonic culture.

Social capital as institutionalised networks and relationships also facilitates entry into particular fields. It is likely that middle class and white agents entering the university field would already have established relationships from which they could make capital withdrawals to better position themselves within the field of play. Bourdieu (1986: 21) explains that social capital may be guaranteed by virtue of one's family name, class, type of school etc. For instance, the networks established by families through social class are intergenerationally transmitted and when these children enter university, they already have access to established durable networks and they are perceived to be 'trustworthy' due to their mutual familiarity with other members of the institution who share that class position. In contrast, it is a 'social risk' to form social relations and networks with people outside that class because they are perceived to be unfamiliar strangers and untrustworthy, regardless of their institutionalised cultural capital achievements and accreditations. Even when such outsiders are given access to the network, through employment opportunities for instance, they are expected to fit into an already existing classed social space in order to gain trust and to succeed in their careers.

In the context of neoliberalism, globalisation and financialisation, cultural and social capital have increasingly become "disguised forms of economic capital [which is] at the root of their effects" (Bourdieu 1986: 24). The practices of 'new managerialism' (Clarke & Newman 1997) in the global ranking industry are directed towards economic revenues which locks higher education into a competing field in which differently positioned institutions and agents compete in a constant struggle to realise their interests (Bourdieu 1986: 20). The field of higher education in a global competitive environment acts as a mirror to a social space "that permits the realization of social classification in guises that allow it to be accomplished invisibly. In this way, universities contribute to the "misrecognition" and therefore "naturalization" of structures of domination" (Naidoo 2004: 460). The

normalisation and legitimisation of rankings, which serves the interests of dominant white middle class actors, are represented as equal opportunity for all. However, agents do not compete on a level playing field as their socially made (valued) bodily dispositions are raced, gendered and classed. For instance, Naidoo (2004: 463) has noted that, in South Africa, academic excellence is associated with the 'intrinsic' dispositions of individuals from private schools and former Model C schools<sup>3</sup> (i.e. white schooling system).

We have argued elsewhere that the 'paradox' of commitment, to equity in the measured university but not to diversity as central to academic life, is maintained by a politics of 'quality' and 'excellence' which have emerged as discursive practices, invoked by HWUs, to reproduce social class differences and maintain their position as leading higher education institutions globally (Booi, Vincent & Liccardo 2017: 499). The preservation of old existing normalised traditional practices in HWUs serve to reproduce the status quo and marginalise black students and academics, particularly from working class backgrounds. However, the normalised practices and sedimented traditions of knowledge in South African universities has been interrupted by the current fallist student movement for free education and decolonisation of the African university (Heffernan & Nieftagodien 2016). We will now discuss the findings which suggest that the racialised and classed habitus of HWUs generate practices of 'symbolic violence' (Bourdieu & Wacquant 1992) in that it provides black academics access to its field by selecting them for the ADPs but simultaneously blocks their everyday participation in its field through implicit or exclusionary practices masked as 'the University's way of doing things' thus contributing to the 'revolving door' syndrome.

## **Method**

In this paper, we examine how participants in one particular ADP experience the contribution of this programme to transforming or reproducing the existing dominant institutional culture at the study site. In-depth interviews were conducted with 18 black lecturers who entered the university academic workforce through an ADP. Thirteen participants were women and twelve were graduates of the study site who had no prior work experience at other universities. The individual interviews elicited information concerning participants' experiences of participating in the ADP and entering the academic workforce through the ADP. The interviews were approximately one hour in duration, audio-recorded, and transcribed.

## **Data analysis**

Interview transcripts were coded and participants were assigned pseudonyms. Biographical features which might have identified participants were changed without

changing the meaning of the data. Given the volume of data, the NVivo qualitative data analysis software was employed to facilitate the coding process. The interview data were subjected to a theoretically directed qualitative content analysis that unfolded in three broad stages. First, descriptive information about each participant was recorded while reading segments of the data. Second, the data were coded and grouped into overarching themes that related to Bourdieu's key concepts of habitus, field, social and cultural capital. Third, themes were further reduced based on their similarities and the data were re-analysed in relation to the question of how the participants had experienced the contribution of the programme to interrupting or reproducing the existing dominant institutional culture as they perceived it.

## Findings

Drawing on Bourdieu's theoretical framework of social and cultural reproduction, the two over-arching themes that emerged from the data were: (1) 'reproducing white-middle-class habitus through academic inbreeding' and (2) 'our way of doing things'. The first over-arching theme was interpreted using the concepts of cultural capital and habitus whereas the second over-arching theme was interpreted using the concepts of rules of the field and institutionalised cultural capital. The findings indicate that academic inbreeding and the tendency to want to recruit the 'right' kind of black academic who is most likely to embody, adopt and adapt to, existing ways of doing things lead to ADPs changing institutional demographics but not institutional cultures.

### *The reproduction of white-middle-class habitus through academic inbreeding*

In the extract below, Kathrin points to an alienating and exclusive middle-class culture where lecturers and students from working class backgrounds, feel a sense of not belonging to the university culture:

**Kathrin:** I would not exchange that experience of being a working-class student for anything because that is what helps me even today. You know if that particular [working class] student I was back then, feels the same thing that I have experienced then, it means there is something we are not doing right, not only am I talking about the matric stuff but within the university, whereby you feel you don't belong and you feel like an outcast. This is a very nice environment for students who are familiar with a certain culture because we know that this university is

a Westernized, liberal and very middle-class kind of university. But now when you've trained from that particular background for a while, even if you are a black person, for instance, if you have been to [a private school or a former Model C school] and you have been cultured in that way and you get here and you would be like I do not know why are these [working class] people complaining. You do not understand the person who is coming from [a township] high school, a person who has never seen a computer or touched a computer before, who does not even know how to do research and you'd be like 'oh my God, these are so basic'. So the university favours middle class students one way or the other that is why we need transformation in terms of teaching staff members for those working class students. That is what we are here for: to create a mirror for the students to say 'actually I can see myself in Siyanda, I can see myself in Simpiwe' so that students can feel like they are at home.

As the culture of middle-class families mirror the dominant cultural practices in the education system (Bourdieu 1973: 56), those individuals who attended private schools and former Model C schools are familiar with the everyday practices and routines of life in a middle-class environment due to their early family and school socialisation. Individuals from working-class backgrounds, who have not 'been cultured in that way' are expected to familiarise themselves with these cultural dispositions that predominate and are taken to be the norm and which are alien to them. It is these individuals who are more likely to be agents of transformation because, as Kathrin explains, when you are part of the dominant culture you take its ways to be the norm and it is difficult to 'see' the university from the perspective of someone who does not find those values, routines, practices and expectations familiar at all. Having a habitus that is different to, and possibly at odds with, that of the dominant groups allows such individuals to identify and therefore potentially to disrupt exclusionary cultures. On the other hand, these individuals do not necessarily occupy positions of power and influence in the field from which to effect such disruptions.

While black lecturers recruited through ADPs might successfully embody the characteristics that are approved in an HWU (such as accent, disposition, pedagogic approach and so on) these lecturers also routinely report feeling 'belittled', 'silenced' and alienated. Brian for example spoke about being labeled 'one of the ADP people' whose place in the university is owed to affirmative action rather than merit.

**Brian:** The academic environment at [HWU] label the accelerated academics as some sort of development programme which simply implies that they are just here on equity purposes just because they are black and it's just about affirmative action. There is a need for it given what is happening in the institution and we should be proud of that but it is then demeaning when someone tries to belittle you, by positioning you and try to silence you by saying you one of the '[ADP] people' then it becomes emotional in that sense.

While lecturers recruited through the ADP constitute a potentially powerful resource from which the university can draw in being able to see, and therefore to change, what is alienating and excluding about its culture, the stigmatisation, 'belittling' and 'silencing' of black academics means that existing practices are reproduced rather than interrupted.

Many of the participants reported feeling the need to constantly prove their worth to the academic community, as Brenda for example, explains:

**Brenda:** In terms of being a student and a staff member, while I was on the [ADP] it was difficult because everyone knows what the [ADP] is about: it is about employing staff members who are black and women in order to transform what the university looks like. I spent a lot of time trying to prove to other academics in my department and the university that I did deserve the position. I might be a woman but that is not the only reason I got this post, that I actually deserve to be here and I was going to contribute something more than just window dressing.

One of the ways in which historically white South African universities have sought to meet the challenge of changing academic staff demographics is captured in the telling moniker, 'grow your own timber'. Himself an alumnus of this study site, Mlungisi criticised the idea of HWUs 'growing their own timber' – that is to say, recruiting and appointing mainly their black alumni and being leery of 'outsiders':

**Mlungisi:** I am quite disturbed if this is how [this HWU] is going to transform by only employing people who have studied at [this HWU] and it is too comfortable in a way. We know how things work here and there is something very dangerous about that and I hope that departments do not fall into that trap. And I know someone who is being pressured to take a lecturer post because he is going to fit in because he knows how things go. I think there is a good part in 'growing our own timber' but I think we must not

take it too far. I do hope that we get people that come from outside the department - young scholars that do not have a history with [this HWU] - then you can really see how things are.

Mlungisi, like Kristin, highlights the fact that those who are bred within the system find it difficult to 'really see how things are'. Those most likely to bring in fresh ideas, to see what is excluding and alienating about the existing culture and to have a material interest in changing it, are most likely 'people coming from outside'. Another ADP alumnus, Amanda Hlengwa, has called timber grown and then recruited from within the milieu of historically white educational settings, 'safe bets' (Hlengwa 2015: 152) for the institution because these individuals possess embodied cultural dispositions that are similar to those of the dominant groups and thus are seen as more likely to safeguard than to threaten the reproduction of those dispositions. On the other hand, to appoint 'young scholars that do not have a history with [this HWU]' is seen as risky because such people do not easily 'fit in' or 'know how things work'.

By retaining its own graduates through the ADP, HWUs recreate its own likeness, thus sustaining and reproducing its own (white, middle-class) image. Lesego describes how unequal power relations which stultify the potential for agency to effect transformation on the part of a new black staff member are an adverse effect of academic inbreeding:

**Lesego:** So that transition on its own has had a bearing on my voice to influence transformation, the fact that you were a student in the department for years can be used against you. I am not saying that people are anti-transformation but it is that sense of paternalism that they treat you like you are still a student so it is the paternalistic attitude that kind of hinders you from being a full member who participates on equal scale as anyone else.

The transition from being a student to becoming a staff member in the same institution with the assistance of the ADP was 'used against [Lesego]' in the sense that it 'hindered' his agency or 'voice to influence transformation' as a legitimate faculty member 'who participates on equal scale as anyone else'. The 'sense of paternalism' experienced by Lesego could be described as an orientation strategy that older agents in the field use to reproduce the lecturer-student relationship once a student becomes a colleague and thus sustain their own position of privilege, power and influence over the field.

### *'Our' way of doing things*

The HWUs in South Africa often present themselves as being associated with a tradition of academic excellence and prestige. For example, when the HWU study site celebrated its centenary, the theme was one of celebrating a history of 'excellence':

[Our HWU] has a history that has made us proud. The achievements of old [alumni] bear testimony to what we strive for: – the pursuit of excellence in all areas ... Your support will see [our HWU] into its second centenary of excellence.

This claim to excellence can act as a bulwark against change. If something is 'excellent', the argument for changing it is rendered moot. When Sinazo first arrived at the HWU she found herself situated in a subordinate position within the university by virtue of her outsider status, as someone whose prior working experience had not been at a HWU. She was told to familiarise herself with the 'HWU way of doing things' which was presented to her as the 'best' way:

**Sinazo:** I am never sure how it should work, on one hand I thought I had to come here and learn a different way of doing things and I think that was necessary. On the other hand, I felt sometimes especially at the beginning my experiences from elsewhere were not particularly important, I had to learn the '[HWU] way' and a lot of people in the department didn't want things to change and they didn't want a new way of doing things and they believed the '[HWU] way' of doing things was the best. And especially at the beginning quite often I would say, 'what about this and this is how we used to do it at [my former university] and it worked' and they will say yes but that is not the '[HWU] way' you know.

Sinazo describes the 'HWU way of doing things' as a set of rules that operate in the field of HWUs which serve to maintain existing (inherited) institutional practices. The 'HWU way as the best way' discourse served to delegitimise Sinazo's prior experience because she was made to feel that her 'experiences from elsewhere were not particularly important'. Sinazo's experience gained from another university with 'a different way of doing things' is perceived to be of no value or potential to contribute to the existing 'best' practices at a university with a reputation for academic excellence and high-quality teaching. In other words, changing existing 'best' practices is constructed as self-evidently counter-productive.



The field of a higher education institution is thus an arena for power contestation amongst social agents who occupy dominant-subordinate positions. These durable conflicting interests among agents are a manifestation of unequal distribution of power or the valuation of particular kinds of cultural capital in the field in ways that reflect the interests of the socially dominant groups (Bourdieu & Wacquant 1992: 13; Naidoo 2004: 458). Whereas Sinazo attempts to interrupt the established rules 'of doing things' at the HWU, her colleagues have a vested interest in preserving and reproducing particular values, orientations and institutional practices.

Similarly, Lesego was not encouraged, as a new staff member, to 'see things in a different way'; instead he was told to 'sit quietly and watch how we do [things the HWU way] and follow our examples'. Lesego also feels that people lowered their expectations of him because he had come through the ranks of an ADP:

**Lesego:** For the [ADP] the kind of impression given is that, these are people that can possibly be good academics in the future but right now they need handholding and guidance. So as an independent person who is quite sure of what I am capable of and things like that, that was a little bit difficult so my mentor will often tell me you are going too fast just slow down a bit and lower your expectations and goals. This kind of idea that you still have a lot to learn, so sit quietly and watch how we do it and follow our examples later on, which I don't deal well with that kind of thing. I think when a new staff member comes in there is an opportunity to see things in a different way because of new eyes and a fresh [perspective] who doesn't have all that baggage of ten years being an academic and disillusionment and all of that.

The 'handholding' of junior staff members by senior academics is an institutional strategy to familiarise, socialise and 'guide' these new entrants into the existing institutional cultures so that they may act in the name of the institution as its legitimate representatives. Senior academics remind junior or new academics that they lack experience in academia in order to ensure that these new entrants conform to existing practice within their respective departments and the institution as a whole. Thus, in the process of becoming academic representatives of the institution, junior or new academics are reminded that they 'still have a lot to learn' and they must 'sit quietly and watch how' to excel at the existing ways of doing things. Lesego once again echoes the point made by Kristin and Sinazo that 'fresh eyes and a fresh perspective' are not being seen as a valuable resource from which the institution can learn if it wishes to embrace a culture of change. Rather, the impression is created that there is a need for (black) academics entering the institution from 'different' environments to learn to 'fit

in'. Far from welcoming 'fresh eyes' the institution gives the impression that learning to be a 'good' academic is synonymous with learning to see the world through the lens of existing practices and to come to embody those practices as closely as possible.

Tebogo explains, in the extract below, how qualification holders with cultural dispositions that are similar to those of the dominant white middle-class culture at the university are perceived to be 'a good fit':

**Tebogo:** For me, transformation of institutional cultures here should not only be about race, we must not side-line gender and class you know. And changing staff representation through these [ADP] must not only benefit the so called black middle-class like me, the experience and representation of the black working class also matters you know but we both know [HWUs] prefers the right black.

According to Tebogo, the recruitment of 'the right blacks' from middle-class backgrounds serves to preserve and reproduce the 'HWU way of doing things' embedded in its racialised and classed assumptions about what is best and what counts as excellence. Lizole believes that ADPs as a result tend to be populated with the 'right kinds of black' because it is 'easy [for them] to gel with the HWU culture':

**Lizole:** The people who are within the ADP are people who are from the middle-class background who accept the [HWU] norm, people who are easy to gel with the [HWU] culture. So for me it is not challenging to be with people who are from their privatised lifestyles within the programme.

According to Tebogo, in the process of retaining or recruiting black academics, the institution does not value the cultural capital, 'experience [or] representation' of the 'black working-class' despite the fact that these potential recruits possess the necessary academic qualifications to warrant their appointment. Tebogo is pointing to the way in which a set of unstated, unacknowledged, and perhaps even unconscious, assumptions might underlie recruitment practices so that those who are 'not like us' – who seem foreign in some way to those schooled in white middle class values and dispositions – are seen as 'not quite right' and therefore overlooked for appointment. This in turn legitimizes the claim that as much as the university might wish to appoint more black academics, suitable candidates are simply not available.

## Conclusion

The transformation of higher education in post-apartheid South Africa will involve rethinking and reimagining all practices, institutions and values that existed in the apartheid system (Department of Education 1997: 3). What is needed is not only institutional restructuring, change in employment policies, demographic and curriculum transformation but also a radical change of institutional cultures and practices that are currently informed by racialised, gendered and classed assumptions inherited from the colonial and apartheid past. It is the intention of ADPs to recruit black academics who can contribute to the development of new, shared cultures and values in institutions currently experienced as alienating by many people. However, what we have suggested here is that while these programmes do make a contribution to changing the demographic composition of the academic workforce, when an institution, whether wittingly or unwittingly, populates such a programme with its own 'timber' or with those who are perceived to 'fit in', the reproduction of precisely those white-middle-class dispositions that perpetuate alienation, marginalization and exclusion is assured. The practice of academic inbreeding means that while new entrants recruited through ADPs may be black, their cultural dispositions, assumptions and ways of being, by their own admission, are not necessarily that different from the existing dominant institutional cultures. That is what makes these individuals 'safe options' who will sustain the institution's identity rather than seeing it with fresh eyes and questioning mores that are taken for granted by insiders and those who hail from similar institutions and educational backgrounds.

In this way, institutional racialised and classed unequal power relations are disguised as academic experience and 'excellence'. These in turn emerge as the rules of the field which sustain 'our way of doing things'. Black academics who emerge from ADPs report that as a result of practices of inbreeding and safe bet recruiting, the potential of these programmes to make a contribution to transformation that goes beyond demographic change and extends to questioning and interrupting business as usual practices, is blunted. An identity of that which is 'not broken', and therefore not in need of being 'fixed' serves to delegitimise the project of transformation and resurface existing power and privilege which is invested in maintaining existing practices.

As expressed by the participants, the recruitment of the 'right' kind of black middle-class academics who are most likely to adopt 'our way of doing things' means that the university is not overcoming its main challenge. Recruitment and retention of black academics has been cited as one of the main challenges facing HWUs in South Africa. But if these institutions insist on recruiting only from among a thin stratum of black academics who are themselves products of these institutions because only these people are seen as having the capacity to 'fit in' and be successful, then it is perhaps unsurprising

that the challenge of finding 'suitable' black academics remains intractable. It is the idea of 'suitability' that needs to be challenged. Moreover, when it comes to the challenge of retaining those who are appointed, what is not recognized is the valuable contribution that those who can view the culture with fresh eyes could make to changing it from one that is perceived as antagonistic and alienating to one that is supportive and conducive to the professional development of black staff whose perspective and experience may be quite different to the existing practices and culture of the university.

While it may be that there is often no deliberate intent to exclude, what our research does is to surface hidden practices that go on unnoticed, produced unthinkingly by those in a position to influence recruitment processes. HWUs in particular, need to interrogate their assumptions about who will and will not 'fit in' when recruiting new black staff. On the one hand we often proclaim a commitment to transformation of our institutional cultures. But then on the other hand, when someone presents themselves to us as likely to offer a different perspective or set of skills or to have a different disposition than what is customary in the existing institutional milieu, we see the person as a 'risk' and, the statistics suggest, are likely to turn instead to the safety of 'one of our own'. Rather than celebrating the potential energy and impetus towards growth that difference and diversity can offer, the comfort of familiarity is difficult to resist. Those who occupy positions of status and privilege are those who have the most to lose from change. If *their* way is the existing way then a new way will mean a potential devaluing of the cultural currency possessed by these powerful agents. It is in the interests of these agents therefore to meet the demand for demographic change while at the same time managing the process in such a way that the institutional culture is left largely unscathed. A variety of strategies are employed in order to realize this goal – starting with the recruitment of 'right blacks' and extending to undermining black academics recruited through ADPs by labeling them affirmative action appointments and drawing on a discourse of academic excellence and achievement to present existing practices not as *a* way but as *the* way.

By focusing on Bourdieu's theoretical framework of social and cultural reproduction, we have not explored the possibilities for "pedagogic interruption" (Bernstein, 1996) or supportive social relations in disrupting and subverting the dominant institutional culture; this is an acknowledged limitation of the study. Further research could explore the following questions: How could black academics' lived narratives of 'symbolic violence' (Bourdieu & Wacquant 1992) reveal fault lines in the cultural reproduction in HWU? What are the conflicting values between traditional and organic intellectuals (Gramsci 1971) and how do these values inform cultural reproduction and transformation?

## Notes

1. We use the apartheid-era racial categories as redress measures. 'Black' is utilised in this paper as an overarching term for African, Coloured (mixed-race) and Indian individuals.
2. In the apartheid era, the differentiation of the higher education system along racial and ethnic lines not only resulted in HWUs and historically black universities (HBUs), but inequalities were also shaped along these lines. For instance, whilst HWUs (English and Afrikaans-speaking) were located in urban areas and positioned as institutions of research, HBUs were ethnic-based institutions that were marginalised by their rural locations and limited to being institutions of teaching. Robus and Macleod (2006) propose that this urban-rural divide has created 'white space as the desirable, urban centre and black space as the undesirable, rural periphery [which] dovetails with a discourse of "white excellence/black failure"' (p. 473). Currently, HWUs remain advantaged and elitist while HBUs remain disadvantaged and under-resourced.
3. Former Model C schools are schools that were reserved for white learners in South Africa under apartheid (Roodt, 2011). After political pressure in the 1990s, Piet Clase (Minister of Education) introduced reforms to allow previously disadvantaged groups to access white schools (Hofmeyr, 2000) in a limited and conditional way. The model system was dismantled after 1994 when a single unified state was created.

## Acknowledgements

The authors would like to thank the two anonymous referees for their insightful comments and suggestions on an earlier version of this paper.

## References

- Badat, S., 2010. *The challenges of transformation in higher education and training institutions in South Africa*, *Development Bank of Southern Africa*, viewed 20 November 2014 from: [http://www.dbsa.org/EN/About-Us/Publications/Documents/The challenges of transformation in higher education and training institutions in South Africa by Saleem Badat.pdf](http://www.dbsa.org/EN/About-Us/Publications/Documents/The_challenges_of_transformation_in_higher_education_and_training_institutions_in_South_Africa_by_Saleem_Badat.pdf).
- Booi, M., Vincent, L. & Liccardo, S., 2017. Counting on demographic equity to transform institutional cultures at historically white South African universities? *Higher Education Research & Development*, 36(3), pp. 498-510.
- Bernstein, B. 1996. *Pedagogy, symbolic control and identity: Theory, research, critique*. London: Taylor and Francis.

- Bourdieu, P., 1973. Cultural reproduction and social reproduction. In L. Karabel and A. H. Halsey (eds), *Power and Ideology in Education*. pp. 487–511. Oxford University Press.
- Bourdieu, P., 1984. *Distinction: a social critique of the judgement of taste*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Bourdieu, P. 1986. The forms of capital. In J. G. Richardson (Ed.), *Handbook of theory and research for the sociology of education* (pp. 241–258). New York, NY: Greenwood Press.
- Bourdieu, P. 1998. *The state nobility: Elite schools in the field of power*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Bourdieu, P. & Passeron, J.C., 1977. *Reproduction in Education, Society and Culture*. Beverly Hills, Calif.: Sage.
- Bourdieu, P. & Wacquant, L.J.D., 1992. *An Invitation to Reflexive Sociology*, Chicago: University of Chicago Press.
- Canham, H., 2013. Black academics must stake their claim. *City press*, viewed 21 September 2014, from: <http://www.citypress.co.za/columnists/black-academics-must-stake-their-claim/>.
- Clarke, J., & Newman, J. 1997. *The managerial state: Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. London: Sage.
- Crossley, N., 2003. From Reproduction to Transformation: Social Movement Fields and the Radical Habitus. *Theory, Culture & Society*, 20(6), pp.43–68.
- Demaine, J., 2003. Social reproduction and education policy. *International Studies in Sociology of Education*, 13(2), pp.125–140.
- Department of Education, 1997. White Paper 3 - A Programme for Transformation of Higher Education. Pretoria: *Government Gazette*, 58(18207), pp.324–326, viewed 15 September 2015, from: [http://www.che.ac.za/sites/default/files/publications/White\\_Paper3.pdf](http://www.che.ac.za/sites/default/files/publications/White_Paper3.pdf).
- DiMaggio, P., 1982. Cultural Capital and School Success: The Impact of Status Culture Participation on the Grades of U.S. High School Students. *American Sociological Review*, 47(2), pp.189–201.
- Dumais, S.A., 2002. Cultural Capital, Gender, and School Success: The Role of Habitus. *Sociology of Education*, 75(1), pp.44–68.
- Gaddis, S. M., 2012. *The influence of habitus in the relationship between cultural capital and academic achievement*, University of North Carolina: Elsevier Inc Publishers.
- Gramsci, A. 1971. *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*. (Transl. Q. Hoare, G. N. Smith). New York: International
- Heffernan, A., & Nieftagodien, N. (Eds.). 2016. *Students must rise: Youth struggle in South Africa before and beyond Soweto '76*. Johannesburg: Wits University Press.
- Higher Education South Africa (HESA), 2011. *A generation of growth: Proposal for a national programme to develop the next generation of academics for South Africa higher education*, viewed 19 August 2014, from: [http://hesa2015.websiteinprogress.co.za/sites/hesa2015.websiteinprogress.co.za/files/2011-HESA\\_Building\\_the\\_Next\\_Generation\\_of\\_Academics\\_0.pdf](http://hesa2015.websiteinprogress.co.za/sites/hesa2015.websiteinprogress.co.za/files/2011-HESA_Building_the_Next_Generation_of_Academics_0.pdf).
- Hlengwa, A., 2015. Reflections on attracting, developing and retaining the next

- generation of academics. In S. Mathews & P. Tabensky, eds. *Being at home: Race, institutional culture and transformation of South African higher education institutions*. Pietermaritzburg, South Africa: UKZN Press.
- Hoadley, U., 2006. The reproduction of social class differences through pedagogy: A model for the investigation of pedagogic variation. Paper presented at the second meeting of the consortium for research on schooling, university of Cape Town and Human Science Research Council, pp. 1–31. viewed 18 June 2014, from: [http://www.jet.org.za/publications/jet-education-services-conferences/School quality research seminar 2/school-effectiveness-studies-1/Hoadley.pdf](http://www.jet.org.za/publications/jet-education-services-conferences/School%20quality%20research%20seminar%202/school-effectiveness-studies-1/Hoadley.pdf).
- Hofmeyr, J., 2000. *The Emerging School Landscape in Post-apartheid South Africa. Unpublished paper for Independent Schools Association of South Africa (ISASA)*, viewed 1 February 2016, from: <http://stbweb01.stb.sun.ac.za/if/Taakgroepeliptg/hofmeyr.pdf>.
- Huber, L., 1990. Disciplinary cultures and social reproduction. *European Journal of Education*, 25(3), pp.241–261.
- Kingston, P.W., 2001. The Unfulfilled Promise of Cultural Capital Theory. *Sociology of Education*, 74, p.88.
- Lareau, A. & Weininger, E.B., 2003. Cultural capital in educational research: A critical assessment. *Theory Soc.*, 32(5/6), pp.567–606.
- Macris, V., 2011. The ideological conditions of social reproduction. *Journal for Critical Education Policy Studies*, 9(1), pp.20–46.
- Messner, M.A., 2000. White guy habitus in the classroom. *Men and Masculinities*, 2(4), pp.457–469.
- Mngomezulu, B.R. & Ndlovu, B.B., 2013. The State of Racial Equity at South African Universities., 37(2), pp.109–115.
- Naidoo, R., 2004. Fields and institutional strategy: Bourdieu on the relationship between higher education, inequality and society. *British Journal of Sociology of Education*, 25(4), pp.457–471.
- Ndletyana, M., 2014. *Middle-class in South Africa: Significance, role and impact*. Johannesburg: Institute for Strategic Reflection (MISTRA), viewed 16 June 2014, from: [http://www.mistra.org.za/Library/ConferencePaper/Documents/Middle Class in South Africa-Significance, role and impact.pdf](http://www.mistra.org.za/Library/ConferencePaper/Documents/Middle%20Class%20in%20South%20Africa-Significance,%20role%20and%20impact.pdf).
- Robus, D., & Macleod, C. 2006. 'White excellence and black failure': The reproduction of racialised higher education in everyday talk. *South African Journal of Psychology*, 36(3), 463–480.
- Roodt, M., 2011. *Research and Policy Brief: "Model C" is the model to emulate*, South African Institute for Race Relations. Pretoria: University of Pretoria. Viewed 22 January 2016, from: <http://irr.org.za/reports-and-publications/research-policy-brief/research-and-policy-brief-model-c-is-the-model-to-emulate-1-february-2011>.
- Soudien, C., 2010. *Transformation in higher education- A briefing paper*, Pretoria Development Bank of Southern Africa (DBSA).

# Reality Checks: The state of civil society organizations in Ethiopia

**Yntiso Gebre**

*Department of Social Anthropology  
Addis Ababa University  
Email:gebred@gmail.com*

## Abstract.

*The general literature on the state of civil society organisations (CSOs) in Ethiopia gives the impression that CSOs have been rendered dysfunctional by the restrictive law passed in 2009. While considerable attention has been given to the devastating effects of the CSO law on human rights groups, the successful stories of the overwhelming majority of organisations engaged in development and service delivery have been overlooked. The law does limit the space for CSOs working on human rights and governance and it is legitimate and ethical to challenge the restrictive provisions on constitutional, legal, moral and/or practical grounds. However, it is equally important to recognize the continued operations of numerous CSOs, their contributions to national development priorities, their innovativeness in dealing with sensitive rights issues, the role of donors in supporting CSOs and the responses of the government to the request for a more enabling environment. This paper contains contextualized arguments based on empirical data as reality check on the current state of CSOs in Ethiopia.*

**Key words:** *civil society organizations; regulatory frameworks; service delivery and development; human rights and advocacy; Ethiopia*

## Résumé

*La littérature générale sur l'état de la société civile (OSC) en Ethiopie donne l'impression que les OSC ont été rendus par le dysfonctionnement loi restrictive adoptée en 2009. Bien qu'une attention considérable a été accordée aux effets dévastateurs de la loi sur les droits de l'homme des groupes, les réussites de l'écrasante majorité des organisations qui participent à l'élaboration et de la prestation des services ont été négligés. La loi ne prévoit de limiter l'espace pour les OSC qui travaillent sur les droits de l'homme et de la gouvernance et il est légitime et éthique de contester les dispositions restrictives sur le plan constitutionnel, juridique, morale et/ou pour des raisons pratiques. Cependant, il est tout aussi important de reconnaître la continuité des opérations de nombreuses OSC, leur contribution aux priorités de développement national, leur capacité d'innovation dans le traitement des questions relatives aux droits de l'homme sensible, le rôle des donateurs pour soutenir les OSC et les réponses du gouvernement à la demande d'un environnement plus favorable. Le présent document contient des arguments contextualisés basés sur des données empiriques que la réalité sur l'état actuel de la société civile en Ethiopie.*

**Mots clés :** *les organisations de la société civile, les cadres réglementaires, de la prestation et le développement ; les droits de l'homme et de plaidoyer ; l'Ethiopie*



## 1. Introduction

The second half the 20<sup>th</sup> century witnessed a proliferation of civil society organizations (CSOs) in the global South. The increase in the number CSOs has been explained in terms of humanitarian crises, a perceived turbulence in world politics, the volatility of culturally plural societies, the acceleration of globalization and the failure of states to provide for their citizens and govern with legitimacy (Fisher 1997:439). CSOs have been engaged in humanitarian assistance, service delivery, development projects, human rights and policy advocacy and environmental protection. They have been playing the role of the 'the third sector' in society, alongside government and business. It is equally important to note that CSOs in many countries have been operating under restrictive regulatory frameworks. Kendra Dupuy and her associates (2015:422-423) noted that 86 of 195 countries in the world have passed more restrictive NGO laws since 1955, most of which appeared between 1995 and 2012.

Regarding the history of CSOs in Ethiopia, Jeffrey Clark (2000:4) stated that civil associations began to emerge in Ethiopia around the 1930s and a law to regulate these groups was passed in 1960 but during this period both national and international NGOs began to appear. The 1973-74 and 1984-1985 famines increased the number of CSOs that focused on the provision of humanitarian aid. Since then CSOs have been engaged not only in relief works but also in capacity building, service delivery, development and advocacy.

Three national level surveys commissioned by the European Union and its partners revealed that CSOs operating in Ethiopia have managed to mobilize huge resources and contribute to national development priorities (Abebe et al. 2004; Cerritelli et al. 2008; Gebre et al. 2014). According to the 2014 study, as discussed later in some detail, there were more than 2600 on-going projects implemented by charities and societies with a total budget of Birr 35.76 billion (US\$1.788 billion). The 2014 study also indicated that CSOs encountered challenges that hampered their operations.

The passing of the controversial Proclamation No. 621/2009 to provide for the registration of charities and societies and the establishment of the Charities and Societies Agency brought both opportunities and challenges. The government's justifications for the passing of the law are the following: to ensure the realization of citizens' right to association, which is enshrined in the Constitution; to ensure CSOs' legitimacy, accountability and transparency, which were recognized as major deficiencies of the sector and to create an enabling environment for CSOs (proclaimed to be development partners) and facilitate their role in development.

Critics have dismissed the claim that the new law ensures the right to association and creates an enabling environment for CSOs. The legislation is criticized for limiting the right to freedom of association to engage in rights issues, in violation of Article 31 of

the Ethiopian Constitution (Yalemzewd 2009; Debebe 2010:23). This is a valid legal argument that challenges the constitutionality of the law. There is a foreign funding restriction on rights organisations<sup>1</sup> and operational restrictions on those CSOs allowed to receive up to 100% of their funds from foreign sources.

However, some of the critical views seem to be overly simplistic or unbalanced. Dupuy and her associates (2015:426) stressed that the real intention of the law was to shut down political opposition. On 17 December 2012, the *Addis Standard* (a private magazine) published an article titled “Ethiopia: A self-defeating charities and societies proclamation hurting all.” Such generic expressions send an unbalanced message to unsuspecting readers. As indicated in the literature review section below, some local studies have also emphasized the challenges related to foreign funding and the division of operational and administrative costs (Kassahun 2013; Debebe 2011; Gebre 2011).

It is important to acknowledge that few studies have, at least partially, touched on success stories (Gebre et al. 2014; Kidist et al. 2012; TECS 2012; ICOS Consulting 2011). And yet, the considerable emphasis on the adverse impacts of the 2009 law on organisations working on human rights and governance (a total of 120 CSOs in 2008) and the tendency to overlook the successful accomplishment of many others have led to a gross oversimplification of the state of CSOs in Ethiopia.

The nuances and complexities involved warrant careful assessment of the contexts in which the various CSOs have been operating and the perspectives of the different actors involved. With this in mind, the present article intends to shed light on (1) the conceptualization of charities and societies and the associated funding and operational restrictions on CSOs, (2) the contributions of charities and societies to national development priorities and (3) the common operational challenges facing these CSOs.

## 2. Research Methodology

This paper is based on three different studies, including fieldwork and literature reviews, of CSOs that the author undertook in Ethiopia between 2011 and 2014. The first two studies were carried out in Addis Ababa City, Bahir Dar (Amhara Region), Adama (Oromia Region) and Hawassa (Southern Nations, Nationalities and Peoples Region, SNNPR). The author also participated in the 2014 non-state actors update mapping study, which was carried out in all nine regions and the two city administrations in Ethiopia.

The nature of the research (exploring the lived experiences of people and institutions) required a thorough examination of the views and perspectives of the informants.

---

1 The term ‘rights organisations’ refer to CSOs that are allowed to work on ‘rights issues’, namely, the advancement of human and democratic rights; the promotion of equality of gender, ethnic groups, and religion; the promotion of the rights of children and persons with disability; the promotion of conflict resolution and the promotion of the efficiency of justice and law enforcement services.

A qualitative research approach was used because it allowed observation, active participation of informants and cross-examination of facts during the research period. General literature and policy documents on CSOs were reviewed both before and after the fieldwork. One of the core objectives of the study was to examine regulatory issues and therefore the existing legal frameworks in Ethiopia were carefully scrutinized.

In the field, the author collected data through semi-structured interviews, focus group discussions, and observations of projects sites, home/businesses of informants, and offices of CSOs. A total of 137 people participated as informants and 20 focus group discussions were held with different groups of people. The informants were identified based on their knowledge of the research issues being explored. During the fieldwork, data were collected from members of CSOs (in the case of societies), beneficiaries of CSOs (in the case of charities), representatives of CSOs, and relevant government officials. The questions raised with the various research participants focused mainly on the activities of the CSOs, their contributions to development and their challenges/constraints.

Regarding data analysis, the field notes, the interviews and the document reviews were transcribed and translated. In order to examine and interpret the content of qualitative data, it was necessary to identify themes and categories, do some coding using key concepts, and organize the voluminous data systematically. Preliminary writing started during the fieldwork in the form of advanced notes, which were edited and harmonized with the final report. The themes and concepts facilitated the write up process and shaped the content of the paper.

### **3. Literature Review**

#### **3.1 Global trends in CSOs' operations**

Globally, civil society organisations have been experiencing two major changes: shrinking operating environment and transformation to becoming development actors. Historically, the functions of civil society organizations have been associated with the protection and promotion of democracy and good governance (Inglehart 1997; Foley and Edwards 1996; Schmitter and O'Donnell 1986; Nie et al. 1969; Almond and Verba 1963). However, in the last two decades, their contributions to economic development and poverty reduction have been increasingly acknowledged (Clayton et al. 2000; Salamon and Anheier 1997; Fukuyama 1995; Putnam 1993).

It is equally important to note there is a counter-argument that civic engagements are inefficient and may even hinder economic growth (Olson 1982 in Putnam 1993:176; Callaghy 1993 in Harbeson 1994:294). Ronald Inglehart (1997) argued that there exists elements of both: civic associations could be conducive to economic growth especially in the early stages of development, and in industrial societies they tend to become strong defenders of certain interests at the expense of economic growth.

In Ethiopia, CSOs started with provision of relief aid in the 1970s and 1980s and began to engage in service delivery and development in the 1990s (Clark 2000; Cerritelli et al 2008), while involvement in human rights advocacy occurred in the 2000s (Cerritelli et al 2008). Prior to the enactment of the restrictive CSO legislation in 2009, Ethiopian authorities are reported to have subscribed to the view that NGOs pursued a rent-seeking political economy thereby contributing to the economic crisis of Africa and negatively affecting the development of Ethiopia (Debebe 2010:20). However, their contributions to service delivery and development activities have shown significant increase at least since 2008 (Gebre et al. 2014).

Recent studies revealed the enactment of restrictive laws in many countries seriously shrank the operating environment for civil society organizations (Dupuy 2015; CIVICUS 2015). The space for civil society engagement has been shrinking in non-democratic states and established democracies (Unmuessig 2015). In the non-west, authorities associated civic activism with neo-liberal inspiration and opted for heavy-handed responses, while western democratic nations suspended civil liberties or reduced the space for civic life due to fear of terrorism and in the name of security.

In Ethiopia, combinations of factors (namely, accountability deficit of CSOs and the unprecedented civic activism during the period leading to the 2005 contested election) seem to have led to promulgation of the controversial Proclamation No. 621/2009 (Yeshanew 2012). As stated elsewhere in this paper, the legislation had a devastating effect on rights organizations due to foreign funding restrictions (Yalemzewd 2009; Debebe 2010; Dupuy et al. 2015). There are reports that some rights organizations changed their mandates to engage in service delivery and development as a survival strategy (Kassahun 2012).

### **3.2 The controversial law: Proclamation No. 621/2009**

In the literature, the concept of civil society organizations refers to a wide range of organizations, associations, networks, and groups that promote public interests and that are not part of the government structure or the business sector. This paper focuses on a sub-set of CSOs officially recognized as charities<sup>2</sup> and societies.<sup>3</sup> Other CSOs such as trade unions, cooperative societies, micro and small enterprises, and community-based organizations are beyond the scope of the paper. Proclamation No. 621/2009 mandates the Charities and Societies Agency (a federal institution) to register and regulate three categories of CSOs: Ethiopian charities and societies, Ethiopian resident charities and

2 Charities are established for charitable purposes, and four types of charitable organisations are recognized: charitable endowment, charitable institution, charitable trust, and charitable society (Article 15:1).

3 Societies are non-profit making and voluntary associations organized to promote the rights and interests of their members and undertake other similar activities (Article 55:1). Mass-based societies, development associations, professional associations and trade unions are examples of societies.

societies and foreign charities (Article 2:2-4). In July 2014, there were 3077 CSOs registered with the Agency, although most of them were not operational. This section summarizes the conceptualization of these CSOs as well as the foreign funding and operational restrictions that caused the controversy.

*Rights organisations.* Ethiopian charities or Ethiopian societies (which the author of this paper calls 'rights organizations') are those CSOs that are formed by Ethiopians under the Ethiopian laws and that can engage in any activity, including human rights and policy advocacy (Article 2:2). However, they are not allowed to receive more than 10% of their funds from foreign sources. This 10% ceiling came to be known as the 90:10 rule and it became the most controversial issue. Informants (authorities) stressed this provision would reduce the vulnerability of sensitive domestic issues to manipulation by imported agendas that may accompany foreign funds.

On the other hand, critics viewed the 10% ceiling as a strategy to silence the rights organizations and undermine their influence in society by starving them of funds (Yalemzewd et al 2009; Debebe 2010; Dupuy et al 2015). Informants (representatives of rights organisations) also indicated that the 90:10 rule has eroded their capacity to attain their goals. Some CSOs are reported to have changed their commitment to service delivery while others terminated their operations.

Without being dismissive of the principled arguments of some critics and the noble mandates of the rights organisations, it is important to note the fact that the 2009 CSO law affected a small group rather than all the CSOs. In 2008, there were 120 rights organizations (of the total 3128 CSOs) and their numbers had shown a sharp increase around and after the 2005 election in Ethiopia (Cerritelli et al 2008:100, also see page 68). It is equally important to note that, prior to the implementation of the 2009 Proclamation in 2010, many service delivery CSOs working, for example, in health and education, operated from a rights-based perspective. After 2010, such organizations were obliged to change their mission statements and literature and refrain from making references to rights, although some of them continued delivering the same services in much the same way.

*Service providing CSOs.* Ethiopian resident charities or Ethiopian resident societies are CSOs that are formed by the residents of Ethiopia under the Ethiopian laws and they can receive up to 90% of their funds from foreign sources (Article 2:3). However, they are not allowed to engage in specific activities, namely, the advancement of human and democratic rights; the promotion of equality of gender, ethnic groups and religion; the promotion of the rights of children and persons with disability; the promotion of conflict resolution and the promotion of the efficiency of justice and law enforcement services (Article 14:2 & 5).

It appears that, for the purpose of the law, the government has differentiated human rights and democratic rights from the right to basic services and the right to development. Although the basis of this distinction remains unclear, the message is

unequivocal: CSOs interested in service delivery and development can receive 90% of their funds from foreign sources but the money should be used only for service delivery and development, not for rights issues.

Critics contend that these restrictions make the CSO law inconsistent with international standards related to freedom of association and human rights. The argument is that CSOs should not be barred from engagement in rights issues because of their income and all CSOs should be allowed to promote the international standards to which the Ethiopian Government is committed.

During the research period, representatives of many CSOs registered as resident charities or societies rarely complained about the inconsistency of the law with international norms. It seems that they have chosen to focus on protesting against the restrictive provisions that hinder their day-to-day works within the framework of their operational domain and securing donor funds. Some Ethiopian resident charities/societies have been wisely and innovatively promoting (without advertising) governance and rights issues in such thematic areas as gender empowerment, rights of children and environmental protection. The recent forced closure of certain CSOs for exceeding their operational mandates reveals the risks involved in promoting a rights-based approach without a proper mandate.

*International NGOs.* Foreign charities are those charities that are formed under the laws of foreign countries or which consist of members who are foreign nationals or are controlled by foreign nationals or receive funds from foreign sources (Article 2:4). There is no limit on the amount of funds that foreign charities are allowed to bring into the country. However, the restrictions that apply to the Ethiopian resident charities and societies apply to foreign charities as well and for the same reason. Although the implications of the law for foreign charities have been raised and discussed by others (Yalemzewd et al 2009), it is beyond the scope of this paper.

### **3.3 Research reports on charities and societies in Ethiopia**

Many studies have been undertaken in Ethiopia to examine the opportunities and challenges resulting from the enactment of the new CSO law in 2009. Most studies gave considerable attention to challenges and the concerns of rights organization, while the successful accomplishments of numerous CSOs engaged in development and service delivery have been overlooked. This paper is intended to fill the existing knowledge gap in the literature.

*Human rights, governance and advocacy.* As indicated above, the 90:10 rule requires that CSOs interested in engaging in sensitive themes (namely, human and democratic rights; equality of gender, ethnic groups, and religion; the rights of children and persons with disability; conflict resolution and justice/security) are barred from receiving more

than 10% of their income from foreign sources. Consequently, the rights organisations have been forced to change their mandates, limit their roles or terminate their operations. The legislation has been criticized for limiting the right to freedom of association to engage in rights issues, in violation of Article 31 of the Ethiopian Constitution and international standards (Dupuy et al. 2015; Kassahun 2012; Debebe 2010; Yalemzewd 2009). Critics argued that CSOs should not be denied the right to association based on income.

*Operational vs administrative costs.* Some studies examined the challenges associated with the classification of CSO expenditures as operational (70%) and administrative (30%). According to the 70:30 rule, expenses for personnel (e.g., project managers and staffs), purchase of project vehicle, transportation, monitoring and evaluation, research and training are classified as administrative costs rather than as operational costs. Moreover, networks (or consortia) are not expected to be direct implementers and therefore they cannot have operational costs. The 70:30 guideline is reported to have discouraged CSOs from employing/retaining qualified staff, launching projects in remote locations, giving capacity building trainings, undertaking serious monitoring and evaluation activities, and sharing information (Kassahun 2013; Long and Regassa 2013; Debebe 2011).

*Income generation activities.* A study on CSO income generating activities revealed that the CSO law hinders meaningful engagement in IGA due to two requirements: separating IGAs from the core mission of CSOs and engaging in IGAs that are directly related to the primary mission of CSOs (Gebre 2011). These provisions pose practical challenges. For some CSOs, IGAs represented part and parcel of the charity work that cannot be managed separately. The requirement to engage in IGAs directly related to core missions CSOs would exclude certain civil society organizations (e.g., those working on human rights, disability, the elderly, etc.) that cannot produce marketable goods and services.

*Independence of CSOs.* Mass-based societies are expected to play key roles in promoting democracy, good governance and human rights. However, their independence from government influence has been questioned (Fekadu 2014; Ayalew & Ezana 2011; Yalemzewd et al 2009). Ayalew Gebre and Ezana Amdework (2011) noted that mass-based societies maintained close ties and relied on government institutions for financial, infrastructural, and organisational support. The authors also acknowledged that mass-based societies played active roles in fighting corruption and administrative injustice through training programs, educational campaigns, and by disclosing corrupt practices. Regarding the question of independence of mass-based societies and development associations, Fekadu Terefe (2014:8) wrote,

In the Ethiopian case, the mass-based societies...are often seen as dependent on government...successive administrations have tried to use such associations as a means for mobilizing public support and used them to promote their political agenda, thus jeopardizing the independence of such associations.... Same applies to region-based and party initiated development organizations...which are not seen as independent organizations.

*Disadvantaged groups.* A study designed to explore the activities, the achievements and the challenges of CSOs working on persons with disabilities and the elderly indicated that only a small proportion of the organizations covered in the study attained their goals (Gebre et al. 2013). Many of them are reported to have experienced a multitude of challenges that have limited their performances. Some of the challenges include shortage of funds, shortage of human resources and lack of space/facilities. Compared to the number of CSOs working on HIV/AIDS, orphan and vulnerable children, gender empowerment, and the environmental, those working on the elderly and persons with disabilities are few in number, and this was explained partly in terms of lack of policy attention and lack of donor funding.

*Impacts on women.* The impacts of the CSO law on women have been studied from two perspectives: gender-based violence and women's economic empowerment. The first study emphasized that the enactment of the CSO law forced many women-focused and rights organizations to change their mandates and terminate advocacy works and legal aid, and this was viewed as a setback to the process of combating gender-based violence and enhancing survivors' access to justice (Messeret 2012). The second study, on the contrary, underlined that CSOs' engagement in women's economic empowerment in the five major areas: skills training, credit and saving, in-kind/cash transfer, integrated women empowerment programs, and market access facilitation (Kidist et al. 2012). Some of these initiatives led to increased income, saving, and asset formation. Moreover, the CSOs' interventions have resulted in the establishment and proliferation of women's grassroots organizations, new forums for women to address their issues and concerns such as gender-based violence.

*Development and service delivery.* The European Union and its partners have commissioned three non-state mapping studies in Ethiopia in 2004, 2008 and 2014 (Abebe et al. 2004; Cerritelli et al. 2008; Gebre et al. 2014). The three surveys revealed that CSOs have managed to mobilize huge financial resources from foreign sources and contribute to national development priorities. For example, the number of operational projects increased from 2020 in 2008 to 2604 in 2014, and the funds mobilized to implement these projects increased from US\$1.123 billion in 2008 to US\$1.788 billion in 2014 (Gebre et al. 2014). According to the study, the CSOs have been providing various services and implementing various development projects, which are considered as major contributions to the national development goals.



## 4. CSO numbers and distributions

The 2014 non-state actors update mapping study estimated the total number of non-state actors in Ethiopia at 289,630 (Gebre et al 2014). This figure does not include the 17,700 SHGs (Gebre 2015), trade unions, and numerous unregistered community-based organizations in the country. The major categories of non-state actors identified in the 2014 study included charities and societies (3,077), civic associations registered in the regions (34,911), cooperative societies (35,719), and micro and small enterprises (217,636). This section and the remaining two sections focus on the charities and societies registered with the federal agency rather than the entire sector.

### 4.1 CSO numbers

According to the records of the Charities and Societies Agency, in August 2014 there were 3,077 registered charities and societies that pledged to operate in different parts of Ethiopia. However, data pieced together from the regions, especially from the regional bureaux of finance and economic development (BoFED), which are mandated to sign operational agreements with charities and societies, revealed that 870 (28.3%) of the registered CSOs were operational (Gebre et al 2014).

The discrepancy between the registered and the active organizations may be explained as follows. CSOs that are pledged to operate in multiple regions may not have yet started operations in some regions for different reasons. After registration, some CSOs may have failed to launch projects for lack of funds or other challenges. It is possible that some CSOs may also be operating in the regions by signing operational agreements with lower level offices and without reporting to BoFED.

The total number of registered CSOs slightly decreased from 3,128 in 2008 (Cerritelli et al 2008) to 3,077 in 2014. However, the number of international NGOs (INGOs) increased from 201 in 2008 (Cerritelli et al 2008) to 348 in August 2014. INGOs appear to be thriving while some national CSOs seem to be struggling to survive. In addition there are some that have simply vanished. The increase in the number of INGOs may be explained in terms of their ability to mobilise foreign funds and the weakness of the national CSOs in mobilising resources. Moreover, the new law does not seriously hinder the activities of most INGOs, which often focus on humanitarian aid, service delivery and development rather than on rights issues.

However, the 70:30 guideline has incapacitated INGOs that work as ‘intermediaries’ pursuing modalities that range from mobilization and disbursement of funds to local CSOs to direct implementation of projects (TECS 2014). There are indications that other INGOs are advised to refrain from extending funds to local CSOs. The INGOs initiatives aimed at building the capacity of local CSOs faces formidable challenges.

## 4.2 Geographic distribution

Charities and societies are unevenly distributed across the administrative spectrum. Most CSOs tend to concentrate in the major cities/towns, accessible locations (e.g., along road-sides) and central areas close to Addis Ababa. For example, the 2014 update mapping study found that in SNNPR, 68% of the CSOs operated in Hawassa (the capital of the region) and five of the 15 easily accessible zones.<sup>4</sup> In Oromia, most CSOs (62.5%) operated in seven central zones close to Addis Ababa. In Tigray Region, Mekelle (the capital) and Southern Zone were favoured by most CSOs. In Amhara Region, the highest concentration of CSOs (26.4%) was noticed in North Shoa and South Wello Zones. The various zones mentioned are very or relatively close to Addis Ababa. At the national level, the overwhelming majority of CSOs (74%) operated in five relatively well-resourced regions: Addis Ababa, Oromia, SNNPR, Amhara, and Tigray. The development and service-delivery gaps are worse in the remote and less accessible regions of Afar, Benishangul-Gumuz, Gambella, and Somali. It is these regions that have the greatest need for CSOs.

There are different explanations for the uneven distribution of CSOs. Government interviewees focused on the lack of capacity and unwillingness of CSOs to bear hardships by working in remote locations. Informants from the CSO side explained the concentration of CSOs in remote locations by referring to their lack of capacity, regulatory constraints, lack of policy incentives, the demonstrated needs in urban and central areas and the difficulty in convincing donors of the feasibility of projects in inaccessible, remote locations.

## 4.3 Thematic distribution

The 2014 non-state actors update mapping study revealed the existence of 2,604 different on-going CSO projects throughout Ethiopia. Based on the information obtained from the regional BoFED offices, these projects are categorized into eight sectors/themes: health and HIV, education and training, children and women, agriculture and livelihoods, integrated development, water and sanitation, environment and others. These themes are consistent with the key development issues identified in the national Growth and Transformation Plan (GTP), which incorporated the global Millennium Development Goals (MDG) as part of the national development priorities of Ethiopia.

Of the eight themes, most CSOs focused on four sectors of interventions: children and women, agriculture and livelihoods, health and HIV and education and training. The 2008 non-state actors mapping study also showed the same order (Cerritelli et al 2008), and all four themes experienced growth in terms of project numbers and budget amounts. From these observations, it is apparent that CSOs have been investing in human development

<sup>4</sup> Administratively, the country is divided into regions, which are further divided into zones. The zones are split into woredas (districts) and each woreda is divided into kebeles (the lowest units).

and these efforts can be expected to have a long-term impact in terms of improving the country's stock of human capital to sustain economic and social development.

## 5. Contributions of CSOs to Development

### 5.1 Resource mobilization

In 2008, there were 2,020 on-going projects implemented with a total budget of Birr 9.976 billion, which was then equivalent to US\$1.123 billion (Cerritelli et al 2008). In 2014 charities and societies were implementing 2,604 projects with a total budget of Birr 35.761 billion (US\$1.788 billion) obtained principally from western donors.<sup>5</sup> Between 2008 and 2014 the number of projects and the budgets earmarked to implement them have increased by 28.9% and 59.2% respectively. Figures from two regions illustrate the steady budget increment. The CSO budget in SNNPR increased from Birr 2.2 billion in 2008 to Birr 4.3 billion in 2011 rising to Birr 6.7 billion in 2014. Likewise, the total amount of money that went to the Amhara Region through CSOs increased from Birr 5.3 billion in 2012 to Birr 6.4 billion in 2013 and to 6.5 billion in 2014. The on-going projects and the budgets earmarked to implement these projects in each region are indicated below.

Table 1. Number of CSO projects and budget, 2014

Region		Active CSOs	CSO Projects	Budget in Birr
1	Oromia	241	491	11,939,630,929
2	SNNPR	214	595	6,755,640,155
3	Amhara	159	503	6,516,435,881
4	Addis Ababa	364	390	3,436,868,441
5	Somali	57	170	2,661,864,734
6	Tigray	98	99	2,278,057,291
7	Afar	44	63	256,807,796
8	Benishangul-Gumuz	46	68	750,592,329
9	Harari	33	64	264,000,000
10	Gambella	26	50	901,530,206
11	Dire Dawa	61	111	-
		1343	2604	35,761,427,762

*Source: Adapted from the records of BoFED*

5 According to TECS Bulletin No. 7, local funding of CSOs accounts on average for 5-10% of all funds in Ethiopia.

## 5.2 Relevance to GTP and MDGs

In Ethiopia, the national development priorities are expressed in terms of the Growth and Transformation Plan (GTP) of the country and the Millennium Development Goals (MDGs).<sup>6</sup> In order to establish the relevance of CSOs' works to the GTP and MDGs, it is important to outline the key strategic objectives and priorities.

The first GTP, Ethiopia's medium-term strategic framework for the period 2010/11-2014/15), was developed to attain faster and equitable economic growth, maintain agriculture as a major source of economic growth, create favourable conditions for the industry to play a key role in the economy, enhance social development and infrastructural development, build capacity for and strengthen good governance, promote women and youth empowerment and equitable benefits for citizens. These key pillars of the plan had detailed strategic goals and targets, for example, doubling agricultural production to ensure food security and reducing the maternal mortality rate by more than half.

The United Nations identified eight Millennium Development Goals to address extreme poverty by 2015. These included: eradicating extreme poverty and hunger; achieving universal primary education; promoting gender equality and empowering women; reducing child mortality; improving maternal health; combating HIV/AIDS, malaria and other diseases; ensuring environmental sustainability and developing a global partnership for development. These MDGs were integrated into GTP1.

CSOs have been working towards the attainment of the two integrated frameworks in partnership with the state actors. Government authorities in the regions recognised the contributions of CSOs to achieving government plans. Those widely attributed to CSO-government partnerships include: reduction of maternal and infant mortality rates; prevention and control of the spread of HIV, tuberculosis, and malaria; gender empowerment through income improvement and girl's access to education; combating harmful traditional practices affecting the health and education of girls and women; creation of educational access to children; promotion of water and sanitation services and capacity building for government agencies.

CSOs also pride themselves on fostering innovation through providing tested models of practice on community participation, micro-finance, new technologies, capacity building, effective awareness-raising and the use of social inclusion tools. The projects of CSOs obviously benefited millions of people, especially children, women, low-income households and communities facing risks and adversities such as droughts. The exact number of beneficiaries cannot be known due to the multiple counting of the same beneficiaries by different organisations. The following cases from regions illustrate the nature of CSOs' contributions to the GTP and the MDGs.

6 Since 2016, the GTP and the MDGs have been replaced by GTP2 and SDGs (Sustainable Development Goals) respectively.

*Benishangul Gumuz Region.* A group of seven INGOs (namely, the Canadian Hunger Foundation, the Canadian Physicians for Aid and Relief, Food for the Hungry, International Network of Bamboo and Rattan, Oxfam Canada, Save the Children Canada, and World Vision) have been working on different thematic areas but under an integrated approach. Their common focus was to ensure food security which is a strategic objective of both the GTP and the MDGs. One of the achievements of the team was increasing land productivity and the quantity of agricultural production. Accordingly, the production of different crops per hectare increased as follows: sesame from 7 quintals to 12 quintals, maize from 12 quintals to 22 quintals and groundnuts from 4 quintals to 7 quintals.

*Gambella Region.* Women's empowerment is one of the key strategic objectives of the GTP and the MGDs. A key contribution of CSOs in Gambella has been the economic and political empowerment of women. Many women are reported to be participating in farm and non-farm income generating activities such as horticulture, fishing, selling different products, embroidery, etc. They have been supported in these activities through the formation of groups, provision of skills training, financial support (e.g. revolving funds), provision of operational space and the creation of market access. It is reported that many women's groups have benefited from these projects and improved their lives.

*SNNPR.* The GTP and MDGs contained plans for the protection and sustainability of the environment. SOS Sahel is one of the CSOs working on environmental protection, livelihoods enhancement and the interaction between the two. In SNNPR SOS Sahel promoted value-chain business activities in the Gurage area focusing on pepper and in Bonga on honey production. In order to address land degradation in the Lake Hawassa catchment area, the siltation of the Lake Hawassa and rural youth unemployment, the organization launched an environmental and livelihood rehabilitation project. It claims the successful containment of soil degradation, the restoration of watershed flora, reductions in flooding and siltation of the lake and the improvement of income and livelihoods for the youth who participated.

*Tigray Region.* The Tigray Development Association (TDA), a CSO that played a critical role in the post-war reconstruction of the Tigray Region in the 1990s, launched a school construction initiative to respond to the growing demand for education. The aim was to forge a partnership among four core stakeholders: the community, the government, the diaspora and TDA itself. The association identified the types of contributions needed (finance, labour, material, etc.), secured a partnership agreement and executed the plan. The initiative led to the construction of 570 primary schools, 30 high schools, and one special high school for talented students (Bahru et al 2014). The action taken by TDA contributed to the provision of universal primary education, one of the objectives of the GTP and the MDGs.

*Oromia Region.* More than 27% of the CSOs in the region focus on health and education. In the area of health, CSOs are reported to have contributed to the improvement of basic health care, reproductive health, nutrition, community health through water and sanitation programmes, prevention of HIV infection, and improvement of the capacity of health providers and health facilities. In education, CSOs are said to have contributed to the improvement of the learning process and educational management, enhanced the quality of pre-primary and primary education, widened access to education and improved educational infrastructure and facilities.

*Afar and Somali Regions.* Some CSOs working in the pastoral areas of Afar and Somali Regions have promoted a mobile education system that does not interfere with the migratory lifestyle of the people. In Afar Region, the Afar Pastoralist Development Association, in collaboration with its partners, introduced the mobile education system which has enhanced educational access for pastoral youth who would not have been reached through conventional schools. The “Emergency Education System” in Somali region provides a similar service addressing the needs of children whose education has been interrupted due to conflict and natural calamities. It is important to acknowledge that the mobile education system has been adopted and replicated by CSOs operating in other agro-pastoral areas.

## **6. Operational challenges**

### **6.1 Regulatory challenges**

The assessment of regulatory constraints focuses on three contentious issues (the 70:30 directive, the 90:10 provision, and the IGA provision) related to Proclamation No. 621/2009. The intention of the author is to examine a few issues in detail: the perspectives of stakeholders, the efforts made to address the challenges and the outstanding issues that deserve future attention.

#### **6.1.1 The 70:30 directive**

The directive on administrative and operational costs (commonly called the 70:30 rule or guideline), requires CSOs to allocate 70% of their budget for programme activities and 30% for administrative purposes. The logic behind the law stems from the pre Proclamation allegations that CSOs spent 60% of their budget on administrative matters and that their highly paid leaders allegedly advanced the interests of foreign agencies rather than the citizens (Dupuy et al 2015; EPRDF 2006 in Debebe 2010; Yalemzewd et al 2009). Many local authorities and ordinary beneficiaries of CSOs’ projects reported to have witnessed noticeable improvements in accountability, transparency and the flow of resources after the enactment of the law.

The 70:30 rule has been challenged on legitimate grounds. The argument is not that the 30% is unfair but that the items classified as administrative costs undermines the quality of CSO activities. The classification of transportation, training, research and monitoring and evaluation expenses as administrative costs (rather than operational costs) is considered mistaken and counter-productive (Long and Regassa 2013; Kassahun 2013). It is mistaken because these costs are part of the core activities of most projects and counter-productive in that CSOs lose the motivation to launch projects in remote areas, undertake baseline studies, provide training and engage in serious monitoring and evaluation.

The directive is also viewed as discriminatory in that it rewards financially strong CSOs. Organisations with very large budgets do not necessarily have the largest work forces, pay the highest salaries or spend proportionately more on research and training than smaller organisations. Indeed, they may not need to spend 30% of their budget on running costs. This is not the case for the resource-poor CSOs that may be required to exceed the 30% threshold. The proponents of this view call for the amendment of the provision to address the concerns of small CSOs.

The new law recognises the rights of charities and societies to establish consortia to coordinate their activities.<sup>7</sup> The directive issued to regulate the establishment of consortia recognises the role that networks play: building the capacity of their members, voicing common challenges, facilitating experience and information sharing and enhancing the ethical and professional standards of their members. However, the 70:30 guideline considers all expenses incurred by a consortium as administrative costs stating that networks are not implementers and therefore they do not incur operational costs (Debebe 2011). The consortia are expected to transfer a minimum of 70% of their funds from donors to member CSOs effectively reducing their role to that of fundraiser. Consortia are expected to derive their income from membership fees and a percentage share of the 30% administrative costs of CSOs and this makes it difficult for them to carry out broader functions.<sup>8</sup>

As a response to the advocacy efforts exerted by different donors and CSOs to improve the regulatory framework, the Charities and Societies Agency made some amendments to the 70:30 guideline. The changes apply to the salary and transport expenses of CSOs working on HIV, persons with disabilities, agriculture, access to clean water, environmental protection, capacity building, training and construction.

The amendment does not apply to all the CSOs and does not address the concerns of small CSOs and networks discussed above. Also, the request to reclassify research, monitoring and evaluation expenses as operational costs remains unaddressed. On

7 Prior to promulgation of the Charities and Societies law, the Ministry of Justice (by then responsible for regulating CSOs) narrowly interpreted associations as entities that are founded only by individuals, not by organisations, and this had prevented the growth and proliferation of networks (Debebe 2011).

8 According to the records of the Charities and Societies Agency, 28 consortia were registered to operate in Oromia Region. In 2014, relevant regional authorities recognised three of them as active.

a positive note, however, the government's responsiveness to the advocacy efforts deserves to be viewed as a step in the right direction.

### 6.1.2 The 90:10 provision

As indicated earlier, Article 2:2 of the new CSO legislation prohibits Ethiopian charities and Ethiopian societies from receiving more than 10% of their funds from foreign sources. As stated earlier, this provision rolled back the fledgling involvement of CSOs on rights issues. Rights organisations have been forced to change their mandates, scale-down their activities or terminate their operations.<sup>9</sup>

Ethiopian charities/societies are expected to generate 90% of their funds through domestic resource mobilization: income generation, private donations, public collection and membership contributions. Although it is commendable to have local funds for local projects, it is not a viable and realistic option in the current Ethiopian context where even the government cannot function without foreign funds (Yeshanew 2012). Hence, the sharp international criticism levelled against this particular provision has some justification.

Recently, the government has created some exemptions to address the concerns of key donors. The European Union and the World Bank negotiated with the government to reclassify some foreign funds as domestic (to circumvent the 10% ceiling) so that Ethiopian charities and Ethiopian societies could access such funds. The reclassified funds have been channelled through the European Union Civil Society Fund II (EU-CSF II) and the Ethiopian Social Accountability Programme Phase 2 (ESAP2). Some rights organizations have expressed concerns that EU-CSF II and ESAP2 are temporary arrangements that might end anytime and the gains achieved so far cannot be sustained without the amendment of the 90:10 rule.

### 6.1.3 Income generation

In Ethiopia, charities and societies are allowed to engage in IGAs (Proclamation No. 621/2009, Article 103). This provision is meant to enable CSOs to mobilise resources from within the country and reduce their heavy dependence on foreign funds. However, the provision contains restrictions that makes engagement in IGAs rather difficult. CSOs wishing to engage in IGAs are expected to work on activities related to their 'core' mission, secure written approval from the Agency, obtain valid business licenses from the relevant government departments and maintain separate accounts for their IGAs. It appears that CSOs' 'businesses' are subjected to additional scrutiny that does not apply

9 In 2010, the Human Rights Council (HRCO), Ethiopia's first human rights organisation, closed nine of its twelve offices and cut 85 per cent of its staff.



to the private sector. According to authorities, an IGA is a business activity that must be governed by the trade law, not by CSO law. Moreover, there should not be confusion between business and charity activities that would distort the market and put private businesses at a competitive disadvantage.

Representatives of some CSOs have argued that their IGAs are inseparable from their charity work and that their activities are not purely commercial. Typical examples include donor-funded CSOs running schools and clinics. Such organisations provide affordable services (often of high quality) to non-target groups with the intention of supporting nearby communities, recovering part of their expenses and generating income that enables them to provide services for the poor who cannot pay.

The provision that IGAs must be directly related to the core missions of the CSO (Article 103:1) is particularly difficult for Ethiopian charities and societies. Officials explained the logic behind this provision in terms of enabling CSOs to promote their areas of interest and address business development gaps in those areas while avoiding overcrowding and market distortion in certain business areas and discouraging the establishment of CSOs with business as their primary interest. However, the logic works only for some CSOs. Organizations that are engaged in service delivery can easily identify IGAs (e.g., opening schools, clinics, bookstores, pharmacies, etc.) directly to their missions. In this regard, CSOs that receive 90% of their funds from foreign sources are in an advantageous position. The challenge is for Ethiopian registered CSOs working on rights issues and receiving only 10% of their funds from external sources. They find it difficult to identify business activities leading to marketable products and services that are directly related to their missions.

Proclamation No. 621/2009 forbids the distribution of proceeds from IGAs among the members or beneficiaries of CSOs (Article 103:1). This provision is inconsistent with Article 14:2h of the Proclamation that links ‘charitable purpose’ to “the relief of those in need by reason of age, disability, financial hardship or other disadvantage.” The relief of those in need may require the distribution of proceeds. Representatives of CSOs working on HIV/AIDS noted that many organizations are established with the objective of providing economic and other types of assistance for their members.

## 6.2 Capacity constraints

*Fund raising.* Western donors remain the main source of funds for charities in Ethiopia. Securing foreign funds is rather difficult because of stringent and complex criteria. Many small CSOs lack the capacity to meet the requirements of donors. Thus, foreign funds have long been monopolised by some larger and more capable local organisations and the international NGOs. The principle of aid effectiveness has been promoted by donors to

avoid aid fragmentation and to reduce transaction costs.<sup>10</sup> Therefore, donors' gravitation towards concentrating spending on larger organisations is likely to marginalise smaller CSOs. Meaningful resources cannot be generated from local sources due to the weak state of the economy, a lack of resolute philanthropists and the lack of a tradition of giving to secular organisations.

*Human resources.* For some CSOs funding problems translate into capacity deficit in terms of human resources. After the enactment of the law, rights organizations were obliged to scale-down their personnel. Most small and resource-poor CSOs lacked qualified and experienced staffs to help with the mobilisation of funds. The lack of experienced staff also affects the quality of planning, project implementation, monitoring and evaluation and the timely reporting on projects. Informants associated the poor performance of many CSOs in the regions with these capacity deficits.

*Concentration in accessible areas.* Representatives of CSOs recognise that their activities have concentrated in urban and accessible areas and that the deserving remote villages and developing regions have attracted little attention. Although different reasons have been provided for the uneven distribution of CSOs in the country, the lack of capacity to mobilise sufficient resources (human, financial, etc.) is the key factor.

*Cooperation and coordination.* Many civil society organisations in Ethiopia rarely cooperate in terms of sharing resources and information and jointly voicing their concerns. To some extent the restrictive provisions applied to consortia has eroded their capacity to facilitate cooperation and coordination. However, CSOs rarely make active and sustained efforts to collaborate with each other or coordinate their activities.: During focus group discussions held at different locations, it became evident that many CSOs knew little about the activities of other CSOs operating in the same geographic and/or thematic areas.

*Self-censorship.* The regulatory constraint (the 90:10 rule) that limits CSOs' access to foreign funds is not the only reason for the decline of engagements in rights issues. Many organisations previously engaged in advocacy on human rights and democratisation issues have succumbed to self-censorship out of fear and frustration and in order to avoid confrontation.

## 5. Concluding remarks

In Ethiopia, CSOs have experienced transformation from providing humanitarian aid in the 1970s and 1980s to implementing development projects in the 1990s (Clark 2000; Cerritelli et al 2008) and engagement in human rights advocacy in the 2000s. In 2009, the CSO law checked this momentum and rolled back the incipient involvement in rights issues. On the other hand, new civil society groups have mushroomed and

10 Aid effectiveness is the impact that aid has on development in terms of reducing poverty and inequality, increasing growth and building capacity. The Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005) and the Accra Agenda for Action (2008) provide details on aid effectiveness.

the role of the conventional CSOs in service delivery and development has increased. However, in the general literature, the human rights issue overshadows many positive developments. This article has addressed the gaps without sidestepping the challenges encountered by rights organisations and other CSOs.

The paper reveals that civil society organisations have been making contributions to the national development priorities of Ethiopia through mobilisation of foreign funds, introduction of new ideas and technologies, provision of education and skills training, provision of materials and equipment, the creation of business opportunities and the enhancement of community participation and ownership. There exist strong reasons to argue that CSOs have made key contributions towards the achievement of the GTP and the MDGs. Apart from addressing immediate problems facing their target groups, CSOs have been engaged in the improvement of the stock of human capital with the long-term view of sustaining economic and social development in the country.

It is equally important to recognise the fact that CSOs have been operating under a restrictive law. The 90:10 rule has incapacitated the rights organizations. Domestic resource mobilisation is unrealistic in the current Ethiopian context – weak economy. The law also contains other restrictions (e.g., the 70:30 guideline) that have limited the activities of networks and smaller CSOs. Recently, the government amended the 70:30 guideline and made an administrative decision to relax the 90:10 rule. Although a lot more needs to be done, these positive responses deserve recognition.

Since 2009, the relationship between some CSOs and the government has been strained and distrust has prevailed. Government officials seemed to be dissatisfied with some CSOs for different reasons: underperformance, lack of dedication to mission, poor accountability and transparency, donor-driven engagement, reluctance to handover property after project phase-out, launching projects without study and unexpected project termination. Some of the concerns raised from the CSOs' side include: failure to ensure their constitutional rights to engage in rights issues, treatment of CSOs as gap-fillers rather than as partners, indiscriminate portrayal of CSOs as rent-seekers and promoters of neo-liberalism, inconsistent and arbitrary administration of the Proclamation and the preferential treatment of some CSOs over others. It is high time the government and the CSOs strengthened their joint forum (GO-NGO Forum) to alleviate the climate of distrust.

Shortage of financial resource and qualified experts, the concentration of activities in urban and accessible areas, poor CSO coordination, and self-censorship represent other challenges that hinder the full realisation of CSOs' potential. Amendment of the restrictive provisions of the law and strengthening the capacity of CSOs through financial and technical supports could increase their role in development and the democratisation process. Given the current condition of the Ethiopian economy, neither the government nor the CSOs can be expected to function well without foreign funds. However, the long-term strategy should be to encourage domestic resource generation and mobilisation and to reduce heavy dependence on foreign donors.

## Acknowledgment

The author is deeply thankful to Gil Long and Akalewold Bantirgu for their critical and constructive comments.

## References

- Abebe Chekol, Bereket Luol, Teketel Abebe, Christopher Clapham, Gil Long and Mark Sinclair. 2004. Mapping Non-State Actors in Ethiopia. A research study commissioned by the European Union and the Ministry of Capacity Development, Ethiopia. Addis Ababa.
- Almond, Gabriel, and Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton: Princeton University Press,
- Ayalew Gebre and Ezana Amdework. 2011. Mass-Based Societies in Ethiopia: Prospects and challenges. A study conducted by Atos Consulting and Forum for Social Studies through TECS Project. Addis Ababa.
- Cerritelli, William Emilio, Akalewold Bantirgu, and Reya Abagodu. 2008. Update Mapping Study of Non-State Actors in Ethiopia. A study financed by the European Commission Civil Society Fund in Ethiopia. Addis Ababa.
- Cerritelli, William Emilio, Akalewold Bantirgu, and Reya Abagodu. 2008. Updated Mapping Study on Non-State Actors Sector in Ethiopia: Desk review report. A study financed by the European Commission. Addis Ababa.
- CIVICUS. 2015. State of Civil Society Report. World Alliance for Citizen Participation.
- Clark, Jeffrey. 2000. Civil Society, NGOs, and Development in Ethiopia: A Snapshot View. A document prepared by the NGO and Civil Society Unit of the World Bank's Social Development Department. Washington, DC: The World Bank.
- Clayton, Andrew, Peter Oakley, Jon Taylor. 2000. Civil Society Organizations and Service Provision. Geneva: UNRISD publication. <http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/search/19AB2640214382A380256B5E004C94C5?OpenDocument>.
- Debebe Hailegebriel. 2011. Harmonization of CSO Networks and Formation of Network of Networks in Ethiopia. A study conducted by Consortium of Christian Relief and Development Association (CCRDA). Addis Ababa.
- Debebe Hailegebriel. 2010. Restrictions on Foreign Funding of Civil Society: Ethiopia. *International Journal of Not-for-Profit Law*, 12(3): 18-27.
- Dupuy, Kendra, James Ron & Aseem Prakash. 2015. Who survived? Ethiopia's regulatory crackdown on foreign-funded NGOs. *Review of International Political Economy*, 22(2):419-456.

- Fekadu Terefe. 2014. Civic Engagement for Effective Service Delivery in Ethiopia: Tools, Opportunities and Challenges. *Working Paper No. 2*. Fisher, William.
1997. Doing Good? The Politics and Anti-politics of NGO Practices. *Annual Review of Anthropology*, 26:439–64
- Foley, Michael and Bob Edwards. 1996. The Paradox of Civil Society. *Journal of Democracy*, 7(3): 38-52.
- Fukuyama, Francis. 1995. The Primacy of Culture. *Journal of Democracy*, 6(1):7-14.
- Gebre Yntiso. 2015. The Self-Help Groups Approach in Ethiopia: Promising achievements and formidable challenges. *Journal of Ethiopian Studies*, Volume 48, pp. 33-60.
- Gebre Yntiso, Merhatsidk Mekonnen, and Abebe Gebre-Medhin. 2013. CSO Support to People Living with Disabilities and the Elderly. A study conducted for DAG by Atos Consulting and Forum for Social Studies through TECS project. Addis Ababa
- Gebre Yntiso. 2011. Civil Society Organizations and Income Generation Activities in Ethiopia. A study conducted for DAG by Atos Consulting through TECS Project. Addis Ababa.
- Harbeson, John. 1994. "Civil Society and Political Renaissance in Africa. In *Civil Society and the State in Africa*, Jon Harbeson, Donald Rothchild and Naomi Chazan (ed.), pp. 1-32. Boulder. Lynne Rienner Publishers.
- ICOS Consulting. 2011. Rapid Research on GO-NGO Partnership and Alliance for Development. A study commissioned by Consortium of Christian Relief and Development Association. Addis Ababa.
- Inglehart, Ronald. 1997. *Modernization and Postmodernization: Cultural, economic, and political change in 43 societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Kassahun Berhanu. 2013. Assessment on the Impact of Guideline No 2/2003 to Regulate the Administrative and Operational Costs of Charities and Societies in Ethiopia. A study conducted by CCRDA, Addis Ababa.
- Kassahun Berhanu. 2012. Rapid Assessment of the Impact of the New Ethiopian CSO Legislation on the Operation of CCRDA's Member Organizations. A study conducted by CCRDA. Addis Ababa
- Kidist Gebreelassie, Bamlaku Alamirew, and Aragaw Yimer. 2012. CSOs Supporting Women's Economic Empowerment in Ethiopia: Mapping and case studies. A study conducted by Atos Consulting and Forum for Social Studies. Addis Ababa
- Long, Gil and Regassa Aboma. 2013. The Impact of the Proclamation on Charities and Societies' Networks. A study conducted by Atos Consulting through TECS Project, Addis Ababa.
- Nie, Norman, Bingham Powell, and Kenneth Prewitt. 1969. Social Structure and Political Participation: Developmental Relationships, II. *The American Political Science Review*, 63(3):808-832.

- O'Donnell, Guillermo and Schmitter, Philippe. 1986. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies. In G. O'Donnell, & P. C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule* (Vol. 4, pp. 1-72). Baltimore: Baltimore.
- Proclamation No. 165/1960. Civil Code of the Empire of Ethiopia, Negarit Gazeta 19<sup>th</sup> Year Extra Ordinary Issue No. 2, 5<sup>th</sup> May 1960, Addis Ababa
- Proclamation No. 621/2009. A Proclamation to Provide for the Regulation and Registration of Charities and Societies, Federal Negarit Gazeta 15<sup>th</sup> Year No. 25, 13<sup>th</sup> February 2009, Addis Ababa
- Proclamation No. 133/2010. The Southern Nations, Nationalities Peoples Regional State executive organs re-establishment and determination of powers and duties proclamation.
- Proclamation No. 163/2011. A proclamation to amend Proclamation numbers 105/25, 132/207, 160/2010 and for the reorganization and redefinition of the powers and duties of the executive organs of the Oromia Region.
- Proclamation No. 176/2010. The Amhara National Regional State executive organs re-establishment and determination of powers and duties proclamation.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Salamon, Lester and Helmut Anheier. 1997. Defining the Nonprofit Sector: A Cross-national Analysis. Manchester: Manchester University Press.
- Scholte, Jan Aart. 2001. Civil Society and Democracy in Global Governance. CSGR Working Paper No. 65/01. [http://wrap.warwick.ac.uk/2060/1/WRAP\\_Scholte\\_wp6501.pdf](http://wrap.warwick.ac.uk/2060/1/WRAP_Scholte_wp6501.pdf)
- Yeshanew, Sisay Alemahu. 2012. CSO Law in Ethiopia: Considering Its Constraints and Consequences. *Journal of Civil Society* 8(4):369-384.
- TECS (Tracking Trends in Ethiopian Civil Society). 2014. Intermediary INGOs and the Operation of the 70/30 Guideline. Policy Brief 12. [http://www.dagethiopia.org/new/images/DAG\\_DOCS/Policy\\_Brief\\_12\\_Intermediaries\\_June\\_2014.pdf](http://www.dagethiopia.org/new/images/DAG_DOCS/Policy_Brief_12_Intermediaries_June_2014.pdf)
- TECS. 2013. Trends in Donor Funding to the Civil Society Sector. Information Bulletin No. 7. [http://www.dagethiopia.org/new/images/DAG\\_DOCS/Info\\_Bulletin\\_7\\_Trends\\_in\\_funding\\_September\\_2013\\_.pdf](http://www.dagethiopia.org/new/images/DAG_DOCS/Info_Bulletin_7_Trends_in_funding_September_2013_.pdf)
- TECS. 2012. CSO in Ethiopia: Case Studies of the Impact on Beneficiaries. Desk review report conducted in collaboration with the Forum for Social Studies. [http://www.dagethiopia.org/new/images/DAG\\_DOCS/Report\\_Impact\\_of\\_CSOs\\_desk\\_review.pdf](http://www.dagethiopia.org/new/images/DAG_DOCS/Report_Impact_of_CSOs_desk_review.pdf)
- Unmuessig, Barbara. 2015. Civil Society Under Pressure – Shrinking – Closing – No space, Heinrich-Böll-Stiftung. Link: <https://www.boell.de/en/2015/12/02/civil-society-under-pressure>.
- Yalemzewd Bekele Mulat, Cheric Hopkins, and Liane Ngin Noble, Sandra Babcock, and Nicolas Martinez. 2009. Sounding the Horn: Ethiopia's civil society law threatens human rights defenders. A report of the Center for International Human Rights, Northwestern University School of Law.

# Reconstruire une « cité métisse ». Migrations européennes, économie touristique et impasses de la valorisation culturelle du patrimoine saint-louisien (Sénégal).

Hélène Quashie

*Institut des Mondes Africains, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.  
helene.quashie@free.fr*

## Résumé

*A contre-courant des recherches qui analysent les mobilités internationales liées à l'Afrique à partir de flux sud-nord et sud-sud, cet article s'intéresse à une migration particulière de l'Europe vers le Sénégal, plus spécifiquement vers la ville de Saint-Louis, dont l'île historique est classée au patrimoine mondial de l'Unesco depuis 2000. L'étude s'inscrit au croisement des analyses socio-anthropologiques de la valorisation culturelle et touristique des sites urbains devenus patrimoines mondiaux en Afrique et des mobilités de privilège vers des régions post-touristiques au « Sud ». Plusieurs activités entrepreneuriales, menées par des migrants européens aux trajectoires variées, s'inscrivent dans des dynamiques socio-économiques et culturelles communes valorisant une représentation du patrimoine de Saint-Louis en tant qu'héritage euro-africain, notamment franco-sénégalais. Cependant, ce « métissage » historique et culturel, qui sous-tend l'idée d'un vivre-ensemble par-delà les frontières sociales en faveur d'un développement local, induit paradoxalement des divergences professionnelles, des clivages sociaux et des différenciations ethnoraciales. Cette promotion particulière du patrimoine de Saint-Louis oriente et sélectionne également les flux de visiteurs, contribuant à un dynamisme économique restreint. La rhétorique du tourisme culturel est ainsi mise à l'épreuve de réalités et pratiques sociales qui contredisent ses objectifs initiaux. Elle produit des modes et logiques de distinction et révèle un patrimoine en tension, dans un contexte économique urbain qui accentue les asymétries sociales racialisées.*

**Mots clés :** *tourisme ; patrimoine mondial ; migrations Nord-Sud ; Saint-Louis ; Sénégal.*

**Abstract: Rebuilding a « Creole city ». European migrations, tourist economy and deadlocks in the cultural enhancement of Saint-Louis's heritage (Senegal)**

*Going against mainstream research in social sciences which analyzes international mobility related to Africa through South-North and South-South movements, this paper focuses on a*

*particular migration from Europe to Senegal, and more specifically to Saint-Louis city, whose historical island has been listed in the World Heritage of Unesco since 2000. This study is at the crossroads of socio-anthropological analysis of touristic and cultural enhancement of urban landscapes become world heritages in Africa, and of privilege mobility towards post-tourist areas in the "Global South". Several entrepreneurial activities, led by European migrants of multiple backgrounds, have stimulated social, economical and cultural dynamics which highlight Saint-Louis's past as a Euro-African, especially a French-Senegalese heritage. Paradoxically, this image of historical and cultural crossing, which underlies the building of a community beyond social borders and is promoted to encourage local development, induces professional discrepancies, social divide and racial distinctions. This specific image of Saint-Louis's heritage also directs and selects tourist flows, and contributes to limit economical dynamism. The promotion of cultural tourism thus faces social realities and practices which challenge its initial goals. It produces mechanisms and logics of distinction, revealing a heritage under conflicted pressure, in an economical and urban environment which increases racialized and social asymmetry.*

**Key words:** *tourism; World Heritage; North-South migrations; Saint-Louis; Senegal.*

## Introduction

Les recherches en sciences sociales sur les mobilités internationales liées à l'Afrique subsaharienne se sont beaucoup concentrées sur les transformations sociales, économiques et politiques induites par des flux sud-nord – principalement sous l'angle des migrations de travail, des transferts d'argent, des stratégies de passage vers le « Nord »<sup>1</sup>, des enjeux d'éthnicité et de religion et de la constitution de « diasporas ». La réorientation des recherches sur les flux migratoires sud-sud a révélé l'étendue et la diversité des espaces de circulation entre l'Afrique et des pays non occidentaux (Emirats Arabes Unis, Chine, ou plus récemment le Brésil), tout comme l'importance des mouvements internes au continent africain (Daum, Dougnon 2009).

L'étude des migrations internationales liées au Sénégal a suivi ce cadre général. Ce pays a d'abord fait l'objet de nombreuses études sur les migrations vers le « Nord » des activités commerçantes associées à l'éthique confrérique mouride (Ebin 1993 ; Diouf 2000 ; Bava 2000 ; Riccio 2006), ou sur celles qui alimentent les dynamiques rurales de la vallée du fleuve Sénégal, leurs implications socio-économiques et leur évolution genrée (Tandian 2003 ; Dia 2008). Les mobilités des étudiants sénégalais vers l'Europe et l'Amérique du Nord (Dia 2014), mais aussi vers la Chine (Bredeloup 2014), ont constitué un objet de recherche découlant des précédents. De même, les incidences des migrations de retour dans l'organisation socio-économique de la société sénégalaise et leur place dans la perpétuation de circulations transnationales de longue date ont été interrogées (Timera 2007 ; Dia 2015). Enfin, les enjeux sociaux qui se nouent en Afrique du Nord autour de la présence de migrants sénégalais ont renouvelé l'analyse des questions associant clandestinité migratoire et développement commercial (Pian 2005), comme celles des confrontations identitaires, ethnoraciales et religieuses (Timera 2011).



Ces recherches donnent à voir le continent africain, précisément ici le Sénégal, comme une terre d'émigration plurielle vers le « Nord », impliquée parallèlement dans des échanges « Sud-Sud » démultipliés. Ces mobilités sont appréhendées en tant que « circulations migratoires » (Tarrus 1989) et présentent leurs protagonistes comme acteurs de ces déplacements. Ils incarnent une pluralité de parcours et d'expériences qui informe sur l'importance croissante des maillages transnationaux auquel l'Afrique et ses ressortissants participent pleinement.

Cependant, les mobilités du « Nord » à destination de ce continent, anciennes et régulièrement renouvelées, continuent d'être peu étudiées. Les Indépendances africaines n'ont pas toujours remis en cause l'existence d'une présence européenne, par exemple au Sénégal (Cruise O'Brien 1972). Les réseaux de commerce et de coopération, l'organisation administrative, institutionnelle et économique mise en place durant la période coloniale, ont tracé les sillons de couloirs migratoires encore actifs depuis l'Europe, même si les métiers, statuts professionnels et conditions de travail qu'ils réunissent ont largement évolué. On les retrouve notamment dans les domaines du commerce, de l'industrie, de l'enseignement, de l'aide internationale ou encore de l'administration consulaire. Ces secteurs d'activités impliquent aussi aujourd'hui des entreprises et institutions nord-américaines. De plus, depuis la crise économique mondiale, de nouvelles figures mobiles européennes croisent les plus anciennes et apparaissent dans les Etats africains devenus des destinations touristiques récurrentes (Peraldi, Terrazoni 2016 ; Despres 2017), dont le Sénégal (Quashie 2009, 2016b), ou qui connaissent une forte croissance économique (Dos Santos 2016).

Lorsqu'elles s'intéressent aux groupes sociaux établis de longue date en Afrique, et inscrits parallèlement dans des mouvements migratoires intenses qui construisent leur extranéité, les recherches en sciences sociales font plus souvent référence aux activités et à l'organisation sociale des « minorités » indopakistanaïses en Afrique de l'Est (Adam 2009), ou libanaises en Afrique de l'Ouest (El Chab 2016). Pourtant, bien que démographiquement moins nombreux, les réseaux européens installés en Afrique constituent une composante des sociétés africaines passées et actuelles, et participent à l'amplification des circulations transnationales qui les construisent. Ils se retrouvent également associés aux questions de « développement » chères aux politiques des organisations internationales. Enfin, l'étude de la présence européenne en Afrique permet de renouveler l'analyse de l'entrepreneuriat en contexte transnational, d'explorer l'envers du durcissement des politiques migratoires et d'aborder différemment la production des identités ethnoraciales auxquelles ces contextes de mobilité n'échappent pas (Quashie 2015). En effet, ces migrations européennes ne sont pas nécessairement « blanches » et incluent aussi des ressortissants bi-nationaux, attachés sur le plan familial au pays de destination ou à un autre du continent, qui peuvent se retrouver localement catégorisés comme européens ou plus largement « occidentaux ».

Parallèlement à de nouveaux champs de recherche qui interrogent ces phénomènes<sup>2</sup>, cet article s'intéresse à une migration entrepreneuriale en provenance d'Europe vers le Sénégal, plus spécifiquement vers la ville de Saint-Louis. Celle-ci offre un beau laboratoire anthropologique pour explorer la place et le rôle de résidents européens dans l'organisation sociale et économique des villes africaines contemporaines. L'étude proposée<sup>3</sup> s'inscrit au croisement des analyses socio-anthropologiques concernant la valorisation culturelle et touristique des sites urbains devenus patrimoines mondiaux en Afrique (Cousin, Mengin 2011) et les mobilités de privilège vers des contextes post-touristiques localisés au « Sud » (Südas, Mutler 2006 ; Croucher 2012 ; Bantman-Masum 2015). L'usage du terme migration sera référer aux caractéristiques particulières de la « migration d'agrément » (ou « lifestyle migration », cf. O'Reilly, Benson 2009) motivée par une quête de changement et de qualité de vie. Comme ailleurs, elle se caractérise à Saint-Louis par des initiatives entrepreneuriales qui jouent sur les écarts monétaires entre l'euro et le franc cfa, et bénéficient des inégalités de circulation Nord-Sud<sup>4</sup>. Ces migrations construisent également un réseau d'acteurs qui partagent des expériences migratoires proches, malgré les écarts générationnels, et proviennent d'une même région du monde – l'Europe de l'Ouest. En impliquant des reconversions professionnelles ou des activités post-retraite, elles prolongent aussi des mobilités du tourisme, et ont augmenté depuis la crise économique mondiale, comme dans d'autres régions littorales du Sénégal (Quashie 2016b). Les activités économiques issues de ces migrations européennes diffèrent cependant à Saint-Louis par un investissement notoire, même s'il n'est pas généralisé, dans la redynamisation touristique d'un patrimoine historique auquel les entrepreneurs investis peuvent s'identifier, parfois par des logiques familiales et identitaires, mais surtout en délestant ce passé de ses aspects négatifs.

Située à l'embouchure du fleuve Sénégal, à 264 kilomètres au nord de la capitale Dakar, près de la frontière mauritanienne, la ville de Saint-Louis est classée patrimoine mondial auprès de l'Unesco depuis 2000. Composée d'environ 200000 habitants, elle est divisée en plusieurs secteurs qui regroupent chacun différents quartiers : la zone de Sor sur la partie continentale, l'île qui lui est reliée par le pont Faidherbe et située entre deux bras du fleuve Sénégal, enfin une seconde île entre fleuve et océan composée des quartiers de pêcheurs et de la Langue de Barbarie qui accueille une réserve naturelle ornithologique et une zone hôtelière. La partie de Saint-Louis classée au patrimoine mondial correspond à la première île (le centre historique), dont les anciennes demeures et entrepôts des grandes maisons commerçantes des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles évoquent les cités « créoles » de l'époque esclavagiste et coloniale<sup>5</sup>. L'île est présentée, sur le plan touristique, au prisme du rayonnement social, culturel, économique et politique à qu'elle possédait à l'échelle nationale et sous-régionale<sup>6</sup>. Elle constitue une étape touristique récurrente dans les programmes de circuits itinérants des voyageurs internationaux, européens et francophones en particulier. Contrairement à l'île de Gorée, également au Sénégal, dont les valorisations patrimoniales sont associées à la souffrance et à la violence de l'esclavage

(Quashie 2016a), la présentation touristique de l'île de Saint-Louis tend à refléter une image historique qui efface un passé euro-africain antagoniste. Celle-ci présente avant tout les traits valorisant l'alliance positive et pacifiée des deux continents (ibid.), quand bien même Saint-Louis fut le théâtre de luttes coloniales politiques, économiques et socio-religieuses étendues à toute sa région (Dozon 2012).

La présentation touristique de ce passé confère au patrimoine saint-louisien une identité presque opposée aux conceptions qui animent ailleurs les discours sur la mémoire et l'histoire de l'esclavage et de la colonisation en Afrique (Fouéré 2016 ; Quashie 2016a). Ce phénomène est accentué par la recomposition régulière de la population résidente de la ville, sénégalaise et étrangère. L'imaginaire « métis » promu par la valorisation touristique du site évoque l'idée d'une fusion, tout en renforçant celle de distinction raciale (Amselle 2004). Ce paradoxe interroge directement l'image touristique d'une ville où s'exerçait pleinement la domination coloniale, et qui réunit aujourd'hui une « minorité » européenne, dont les capitaux sociaux, économiques et symboliques et les facilités de circulation restent supérieurs à la moyenne locale. Comment les activités entrepreneuriales menées par des acteurs européens (en majorité de nationalité française, belge et espagnole) permettent-elles de soutenir et développer les dynamiques socio-économiques, culturelles et politiques qui mettent en valeur cette représentation particulière de l'histoire et du patrimoine saint-louisien ?

Cette contribution<sup>7</sup> analysera la construction de l'idée de « métissage » à travers l'entrepreneuriat touristique européen. Dans cette optique, les données mobilisées se concentreront principalement sur le milieu hôtelier, qui réunit les acteurs fondamentaux du secteur touristique, reflète plusieurs générations migratoires et oriente la valorisation patrimoniale de Saint-Louis. Dans une seconde partie seront étudiés les paradoxes sociaux qui émergent derrière l'image d'une « ville métisse », à travers les dissensions et divergences entre acteurs du tourisme européens et sénégalais, et la faible insertion sociale des résidents européens. Puis, nous examinerons comment la valorisation de cette image culturelle sélectionne les flux de visiteurs, contribuant à maintenir un faible développement local, et renforce une conception unique du patrimoine qui met en péril l'idée même de son « métissage ».

## **Parcours migratoires, entrepreneuriat touristique et promotion culturelle**

Selon nos enquêtes et le répertoire des établissements touristiques réalisé par l'office du tourisme saint-louisien, 34 structures sur 56 fonctionnelles appartiennent et/ou sont tenues par des ressortissants européens (en majorité de nationalité française). Dans la ville de Saint-Louis, c'est le cas de 24 établissements hôteliers sur 38. Dans le centre historique plus particulièrement, on en dénombre 10 sur 20, parmi ceux qui

reçoivent le plus de visiteurs. Sur la Langue de Barbarie, 10 sur 12 (maisons d'hôtes, campings, campements) appartiennent à des ressortissants européens, dont 5 parmi les plus fréquentés. Dans le cadre de la restauration et des night-clubs, c'est le cas de 21 établissements sur 49, dont 13 sont les plus connus. Enfin, de nombreux commerces valorisant des produits artistiques et artisanaux, de même que des activités d'ULM, de randonnée et de sport nautique, sont rattachés à des structures ouvertes et tenues par des investisseurs européens. A l'instar de cette pluralité d'activités, les profils sociologiques de ces entrepreneurs présentent une multiplicité de parcours qui ont présidé à leurs choix. Ils sous-tendent la constitution de réseaux sociaux et professionnels particuliers, inscrits localement dans un microcosme européen. Nous nous intéresserons particulièrement aux parcours et activités des hôteliers de l'île de Saint-Louis, qui constituent les acteurs les plus investis et influents dans la valorisation du patrimoine.

### *Le noyau hôtelier du centre historique*

Les établissements hôteliers qui attirent le plus de visiteurs sont également les plus anciens. Ils se situent en particulier sur ce qui est localement appelé la « Pointe nord », dans et autour du centre historique de l'île. Les structures présentées ci-après ont pour propriétaires des entrepreneurs de plus de 50 ans et/ou installés de longue date à Saint-Louis. Le poids économique et symbolique de certains de ces établissements pèse dans l'orientation de la valorisation patrimoniale de l'île et de son image touristique, parce que plusieurs de ces facettes étaient déjà investies avant le classement du site par l'UNESCO.

L'hôtel A, le plus ancien de l'île, date de 1839. Il est tenu par un couple français, propriétaire de l'établissement depuis 2001. Installé initialement avec leur fille adolescente, le couple était en voyage à Saint-Louis et participait à un rallye aérien retraçant la route de l'Aéropostale durant la colonisation, lorsqu'il apprit que la gestion de l'hôtel et son fond de commerce était à reprendre. Il connaissait le Sénégal et Saint-Louis depuis les années 1980 pour y avoir effectué plusieurs séjours touristiques. La « quête africaine » qui sous-tend cette installation a fait l'objet de récits autobiographiques auprès d'un écrivain sénégalais, soulignant la fierté du propriétaire d'être devenu un résident saint-louisien.

L'hôtel A, d'une capacité de 9 chambres, reçoit surtout des touristes routards. Comme beaucoup d'autres, ces clients sont principalement attirés par le centre historique de Saint-Louis et la visite du parc du Djoudj<sup>8</sup> à l'extérieur de la ville. La durée moyenne de leur séjour est d'une à trois nuitées. L'hôtel accueille parfois quelques clients sénégalais qui résident à Dakar et qui réalisent de courts séjours à Saint-Louis pour profiter par exemple de week-ends prolongés. Enfin, une forme de partenariat existe entre l'hôtel A et un campement situé sur la Langue de Barbarie, de même standing et tenu par un Français plus récemment installé. Elle permet aux visiteurs de profiter d'un tourisme balnéaire moins investi, mais promu pour son « décor naturel et sauvage ».

L'hôtel B, second établissement le plus ancien, est également tenu par un couple français. Cet établissement plus grand, d'une capacité de 39 chambres, existe depuis 1926. Son propriétaire actuel est né au Sénégal : il était parti plusieurs années en France où il s'est marié avant de revenir à Saint-Louis dans les années 1990. Il appartient à la troisième génération d'une famille française installée sur l'île durant la colonisation, et possède donc une double nationalité. L'hôtel B constituait une étape importante de la route de l'Aéropostale, qui donne son cachet à l'établissement. La promotion touristique de celui-ci s'en inspire largement, puisqu'il était fréquenté par Jean Mermoz lui-même lorsqu'il assurait les lignes aériennes Toulouse-Saint-Louis et Toulouse-Saint-Louis-Natal (Brésil) durant la colonisation, dans les années 1920-1930. Grâce à la permanence de cet hôtel sur l'île, la ville de Toulouse est aujourd'hui investie dans la conservation du patrimoine urbain saint-louisien, et le syndicat d'initiatives abrite une exposition consacrée à l'Aéropostale. L'hôtel B accueille également des participants aux événements sportifs européens de la région, tels que ceux des quatre rallyes aériens annuels français (auxquels participaient les propriétaires de l'hôtel A). L'histoire de l'établissement constitue un bon argument marketing auprès de plusieurs catégories de clientèles, que ce soit des voyageurs individuels ou des tour-opérateurs pour leurs circuits itinérants. L'hôtel reçoit aussi une clientèle d'affaires régulière, dont une partie travaille dans la vallée du fleuve Sénégal ou vient de Mauritanie. Durant les week-ends et vacances scolaires, l'établissement attire une clientèle européenne expatriée<sup>9</sup> résidant à Dakar. La durée moyenne de séjour des touristes est de deux à trois nuitées, élément sur lequel la réputation de l'hôtel n'a pas d'impact. Le propriétaire de l'hôtel B possède aussi un campement sur la Langue de Barbarie, où une clientèle moins importante profite d'un cadre balnéaire. Une dernière particularité de cet établissement est d'avoir un restaurant extérieur. Celui-ci a été géré successivement par différents ressortissants français qui avaient généralement entamé leur carrière dans l'hôtellerie en France. En soirée, le restaurant sert d'étape à des circuits et excursions de tour-opérateurs internationaux. La salle principale, appelée « salle Mermoz », sert aussi pour les petits déjeuners de l'hôtel B, ou de lieu de festivité pour des occasions particulières, lors des fêtes de fin d'année ou de séminaires d'affaires. Ce restaurant est l'une des rares structures touristiques de l'île qui possède une piscine avec vue sur le fleuve, prisée par la clientèle européenne touristique et expatriée au Sénégal : la cherté de ses tarifs implique une clientèle sénégalaise et africaine plus rare.

L'hôtel C, tout aussi grand (36 chambres), a été créé en 1953 et racheté à la fin des années 1980. Son propriétaire actuel se présente, et est identifié par de nombreux professionnels européens, comme descendant « *de l'une des vieilles familles souches de l'île* », « *descendant d'une signare*<sup>10</sup> », « *créole* », ou encore comme « *un véritable autochtone* ». Sa famille est issue de l'union d'un médecin français de la marine exilé à Saint-Louis au 19<sup>ème</sup> siècle et d'une Sénégalaise « métisse » née à Gorée, elle-même fille d'un colon français commerçant et d'une signare goréenne. Le propriétaire de l'hôtel C possède donc aussi une double nationalité franco-sénégalaise, mais son « autochtonie » reste relative et marquée par une hiérarchisation sociale,

puisque les « familles souches » de l'île sont historiquement sénégalaises. Cet entrepreneur a grandi à Saint-Louis, et parti en France puis est revenu au Sénégal dans les années 1980 où il rencontra sa femme, également française et originaire de Bordeaux. Elle avait passé une partie de son enfance à Saint-Louis, où ses parents dirigeaient alors l'hôtel B. Avant de racheter l'hôtel C à la fin des années 1980, son propriétaire actuel avait choisi de rester vivre à Saint-Louis et était impliqué dans le secteur médical local, domaine d'activités de sa famille depuis plusieurs générations. Son frère a, de son côté, acheté un « ranch » à l'extérieur de la ville en bordure du fleuve, et les deux établissements travaillent de pair à la diversification de leurs clientèles et de leurs partenariats touristiques. Depuis de nombreuses années, l'hôtel C est régulièrement choisi par les circuits de découverte de tour-opérateurs européens et de réceptifs basés à Dakar – gérés par des professionnels sénégalais et français – eux-mêmes relais de voyageurs internationaux. Son propriétaire ayant multiplié ses investissements dans le secteur touristique de la ville et de sa région, cet établissement est devenu l'un des plus cotés et des plus connus. Il reçoit aussi une clientèle de touristes européens individuels. Mais comme dans les autres structures d'hébergement, ceux-ci n'y séjournent pas plus de trois ou quatre jours en moyenne.

Le propriétaire de l'hôtel C a également pris l'initiative en 1991 de fonder le syndicat d'initiative et de tourisme de Saint-Louis, dont il sera président les premières années. Cette structure, qui réunit des hôteliers et des commerçants, a formé des guides locaux, participé à la conception de circuits touristiques sur l'île et obtenu la publication de livrets et dépliants favorisant la découverte de la ville et de la région. Soutenus par des acteurs de la coopération décentralisée française, ces investissements ont participé à la valorisation touristique d'une histoire culturelle à la fois française et sénégalaise. Le propriétaire de l'hôtel C possède également un campement sur la Langue de Barbarie, un autre dans le désert de Lompoul et a fondé la principale agence de voyage de Saint-Louis (désormais associée à un réceptif européen de plus grande envergure basé à Dakar). Au début des années 2000, il entreprit, avec quelques associés, de remettre en service le célèbre bateau Bou El Mogdad<sup>11</sup> sur le fleuve Sénégal, pour des croisières touristiques vendues aujourd'hui par des tour-opérateurs internationaux. Enfin en 2013, son épouse est devenue consule honoraire de France et conseillère au commerce extérieur pour la ville. Ce couple d'entrepreneurs associe ses investissements et activités multiples à un attachement identitaire à Saint-Louis, valorisé par un ancrage familial de plusieurs générations. Cette référence apparaît cependant contradictoire, puisque le développement de leurs projets liés à l'économie touristique semble davantage entretenir des liens avec la France et l'Europe, par le biais de relations avec des visiteurs et de partenariats commerciaux variés (collectivités locales, bailleurs de fonds, consultants, institutions). Le lien identitaire que ces acteurs entretiennent avec Saint-Louis s'inscrit dans un imaginaire spécifique de la ville, et moins dans ses réalités sénégalaises que dans son histoire française. De plus, bien qu'il revendique une ascendance « métissée » et qu'il en use dans la gestion de son entrepreneuriat, du point de vue des résidents sénégalais,

le propriétaire de l'hôtel C est perçu comme un *toubab*<sup>12</sup>, assimilé aux autres Européens de l'île, plus aisés que la moyenne locale. Il appartient à une famille dont le nom, la réputation et le poids économique pèsent dans l'organisation du secteur touristique et patrimonial saint-louisien. Mais la présentation de cet entrepreneur comme un acteur « créole » et « local » relève d'une valorisation socialement construite, qui fonctionne surtout auprès des touristes et des résidents occidentaux de l'île.

D'autres professionnels venus d'Europe, dont la présence à Saint-Louis est moins ancienne, ont aussi créé des établissements touristiques sur la Pointe nord et mettent en valeur un lien identitaire personnalisé avec l'île, voire avec la sous-région ouest-africaine, lorsqu'ils présentent leurs activités. Ainsi, l'hôtel D, qui se compose d'une dizaine de chambres, est tenue par une Française. Née à Lomé et âgée de plus de 70 ans au moment de notre premier entretien, elle a vécu la majeure partie de sa vie en France, mais a séjourné au Togo, au Burkina Faso, et à Saint-Louis entre 1953 et 1955 où elle est revenue avec son conjoint tous les deux ans, en vacances, à partir de 1960. Celui-ci possédait trois immeubles dans la ville, ainsi qu'un « ranch » à l'extérieur. Il descendait d'une ancienne famille commerçante française de l'île, installée dans les années 1800. En 2001, le couple, retraité, a créé un établissement hôtelier après avoir décidé de vivre sur place pour profiter du climat insulaire et éviter l'ennui tout en améliorant ses revenus. Puis, lorsque son conjoint est décédé à Saint-Louis, sa veuve n'a pas éprouvé le besoin de rentrer en France et a préféré entretenir son patrimoine immobilier. Sa fille la rejoignit pour tenir l'hôtel et s'installa avec sa propre fille qui suivit quelques temps un cursus à l'université, avant de repartir en France poursuivre ses études.

Les touristes de l'hôtel D viennent principalement de Dakar et de Mauritanie : la famille propriétaire retire une certaine fierté à recevoir une clientèle africaine, contrairement à beaucoup d'hôtels du centre historique. L'hôtel D n'a pas noué de partenariats avec des opérateurs touristiques, qui impliqueraient une baisse des tarifs pour des chambres déjà peu nombreuses. L'établissement compte davantage sur son emplacement au centre de l'île pour attirer des visiteurs.

A travers ces exemples d'itinéraires migratoires et entrepreneuriaux, le noyau hôtelier du centre historique de Saint-Louis apparaît construit dans un rapport spécifique à la ville, lié à des mobilités touristiques récurrentes et/ou à des appartenances familiales transformées en label identitaire. Celles-ci participent directement à la valorisation économique et culturelle de l'île en tant que cité « métisse ». Les activités de ces hôteliers ont en outre insufflé un certain dynamisme au secteur touristique actuel, en nourrissant des réseaux sociaux et professionnels particuliers qui s'inspirent de logiques de valorisation similaires. Ainsi, d'autres établissements ont plus tard vu le jour à partir d'initiatives originales tel que l'hôtel H. Tenu par un ressortissant espagnol et inscrit dans les cercles relationnels de l'hôtel C, il est issue d'une rénovation de l'ancienne maison d'un boxeur sénégalais saint-louisien durant la période coloniale (1897-1925), premier Africain à devenir champion du monde dans sa catégorie.

### *La diversification du concept de « maison d'hôtes »*

Plusieurs structures d'hébergement se sont particulièrement inspirées du concept de « maison d'hôtes » pour incarner le passé fastueux de Saint-Louis et tenter de raviver son charme d'antan « métissé » et son rayonnement culturel à l'époque coloniale. Des phénomènes similaires sont apparus dans certaines médinas marocaines, devenues des centres urbains revalorisés par de nouvelles dynamiques patrimoniales, à l'initiative de résidents occidentaux et (bi)nationaux résidant à Rabat, Casablanca ou à l'étranger (Kurzac-Souli 2013). A Saint-Louis, ces pratiques de revalorisation contribuent au symbole de l'alliance fructueuse entre l'Europe et l'Afrique et à ses spécificités culturelles. Plusieurs propriétaires de maisons d'hôtes sont des professionnels européens reconvertis suite à une retraite prise dans un autre secteur d'activités, ou des actifs qui ont souhaité construire un nouveau projet de vie et de carrière. Leur réussite entrepreneuriale découle aussi en partie, notamment pour les plus âgés et les plus aisés économiquement, de leur proximité avec les cercles de sociabilités des propriétaires hôteliers influents du centre historique de l'île.

L'une des premières maisons d'hôtes de Saint-Louis, la Maison E, située sur la Pointe nord, a été mise en valeur par un couple français, devenu résident en 2005. Ostéopathe et commerciale en France, ils souhaitaient investir dans un projet personnel au Sénégal, particulièrement à Saint-Louis où l'un des deux conjoints était né. Ce choix n'a pourtant pas été une évidence : le lien « identitaire » avec la ville semble reconstruit *a posteriori* au regard du parcours migratoire du couple. Comme d'autres ressortissants européens installés sur la Petite Côte et dans le Saloum (Quashie 2016b), les propriétaires de la Maison E envisageaient de construire un projet professionnel et de vivre au moins le début de leur retraite sur un littoral ensoleillé – dans un pays à proximité de la France où le coût de la vie quotidienne y serait largement inférieur. Leur premier choix s'était porté sur le Maroc, avant que le Sénégal n'apparaisse finalement comme un pays d'installation plus accessible, d'un point de vue économique, administratif, social et linguistique. Après plusieurs séjours dans les régions littorales sénégalaises qui concentrent davantage d'activités touristiques (Petite Côte et Saloum), et alors parce que le couple ne visait pas une installation dans un cadre urbain mais en milieu rural, il décida de s'installer à Saint-Louis. A cette époque, récemment classée au patrimoine mondial de l'UNESCO, l'île connaissait de nouvelles dynamiques de valorisation patrimoniale, mais constituait une localité touristique calme. Les propriétaires de la Maison E ont pu bénéficier d'un coût immobilier attractif pour racheter une bâtisse et la rénover, et de relations simplifiées avec la municipalité en rejoignant le réseau professionnel de l'hôtel C. Leur collaboration avec ce dernier les a ensuite amenés à devenir trésoriers du syndicat d'initiative et de tourisme. Ouvrir un établissement touristique apparaissait comme une évidence pour le couple et permettait de mettre à profit ses compétences dans la gestion clientèle, mais aussi de compenser l'achat



et le coût de la restauration et de l'entretien du bâtiment. Comme à Gorée, le classement de l'île par l'UNESCO entraîne en effet un surcoût des travaux immobiliers (Quashie 2009a, 2016a). La villa fut transformée en maison d'hôtes selon le modèle d'une *ryad* – que le couple avait observé au Maroc ainsi qu'à Dakar dans un établissement dont il connaissait les investisseurs français – avec vue sur le fleuve et les pirogues du quartier de Ndar Tout, pour « *conserver un décor authentiquement africain* ». La Maison E est excentrée du centre-ville, mais cette initiative participait, pour ses propriétaires, à une logique de revalorisation culturelle de l'ensemble du bâti de l'île. D'une capacité de 8 chambres, la Maison E attire, via son site internet et des guides européens, des clients aux budgets modestes et des touristes individuels qui y séjournent moins d'une semaine. L'établissement reçoit par ailleurs des touristes français expatriés à Dakar. Certains sont inscrits dans les réseaux consulaires et commerciaux étrangers de la capitale : cette clientèle permet à la Maison E de bénéficier d'une promotion par le bouche à oreille.

L'établissement a été classé « hôtel de charme » par les opérateurs internationaux qui s'intéressent à la niche étroite du tourisme culturel, et dont quelques-uns sont liés aux réseaux des ambassades, multinationales et entreprises étrangères au Sénégal. Cette classification touristique n'est pourtant pas sans poser de difficultés, puisque les maisons d'hôtes n'existent pas dans les codifications officielles du tourisme sénégalais et sont associées plus simplement à des auberges. L'importation de cette classification a néanmoins engendré une importante diversification des établissements de cette catégorie et participé à la dynamisation de l'économie touristique et culturelle saint-louisienne.

Ainsi, une seconde maison d'hôtes, également tenue par un Français, a vu le jour en 2009. Son propriétaire est un ancien enseignant et consultant en finances, dont une partie de sa carrière s'est déroulée en Côte d'Ivoire et au Mali. Il connaissait le Sénégal depuis les années 1970 pour avoir enseigné à Dakar et était pré-retraité lorsqu'il décida en 2000 d'acheter une villa à Saint-Louis, suite à plusieurs séjours vacanciers. Il connaissait déjà la ville et y avait aussi enseigné, ce qui lui avait permis de développer des contacts, y compris dans le milieu touristique. Sa fille le rejoignit et fut employée par l'agence de voyage du propriétaire de l'hôtel C. Les deux familles se sont rapprochées, l'achat d'une bâtisse en 2004 en fut facilité, et comme pour la Maison E, elle donnera naissance à la Maison F quelques années plus tard. Dans un premier temps, son propriétaire fit des allers-retours entre la France et le Sénégal, période durant laquelle il entama de lourds travaux de rénovation afin de préparer sa retraite et sa nouvelle activité.

Comme les propriétaires de la Maison E, celui de la Maison F envisageait initialement de s'installer au Maroc pour sa retraite, dans une vieille ville de la côte atlantique. Mais l'absence de « métissage urbain », de « mixité sociale et géographique » entre migrants occidentaux et résidents nationaux lui avait déplu. Pourtant, s'il n'existe pas de « quartiers blancs » à Saint-Louis, sa mixité urbaine relève quelque peu du fantasme, puisque ses habitants se côtoient beaucoup par classes sociales, ce qui tend à distinguer dans les pratiques, résidents européens et sénégalais. Mais c'est en suivant cette rhétorique du

« métissage » que les travaux de la Maison F ont été réalisés : son propriétaire a notamment sollicité les conseils d'un architecte résident à Dakar, originaire de Saint-Louis par son père et qui se présente comme « métis » franco-sénégalais. Il avait travaillé auprès de la mairie de Saint-Louis, du Bureau d'architecture des monuments historiques, et pour l'inventaire du patrimoine bâti confié à l'École d'architecture de Lille entre 2001 et 2005 et l'élaboration du plan de sauvegarde du bâti de 2005 à 2007. Cet architecte a également rédigé plusieurs articles dans des ouvrages collectifs sur l'histoire des îles de Saint-Louis et de Gorée. Il s'est investi depuis plusieurs années dans la recherche généalogique des « familles métisses » des anciennes Quatre Communes du Sénégal. Sa mère, résidente à Gorée depuis sa retraite, de nationalités franco-béninoise et sénégalaise (obtenue par alliance), possède la maison voisine de la Maison des esclaves<sup>13</sup> dont elle a souvent fait visiter les cachots considérés plus « authentiques » que ceux du musée (Quashie 2009a, 2016a). L'association de cet architecte franco-sénégalais à la restauration de la Maison F a donc constitué une source de valorisation et de caution historico-culturelle pour son propriétaire. Celui-ci a investi dans l'utilisation de nombreux matériaux d'époque et voit en sa réussite la marque de son intégration locale car il a « agi pour la ville ». Il reconnaît cependant fréquenter avant tout des membres des élites économiques et politiques sénégalaises, ce qui donne une autre connotation au « métissage » saint-louisien qui lui est si cher.

Faire de la Maison F un établissement touristique était, comme pour la Maison E, une façon de compenser les coûts liés à la restauration et à la conservation du bâtiment. La Maison F est désormais présentée comme une « authentique maison coloniale » datant du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle : composée de 4 chambres, elle vise un standing touristique luxueux. Sa clientèle est choisie à partir de son site internet et via des agences de voyage qui l'ont également classée « établissement de charme ». Ses touristes ne proviennent pas de tour-opérateurs et sont aussi recherchés à l'extérieur de l'Europe, en Amérique du Nord par exemple, parmi une clientèle aisée.

La particularité de plusieurs propriétaires et gérants européens de maisons d'hôtes, en plus d'avoir renforcé l'établissement de telles structures touristiques, est de contribuer à dynamiser la protection et la restauration du patrimoine bâti, à partir de leur activité touristique, mais aussi par la création d'un tissu associatif valorisant un héritage culturel « métis ». Ainsi, le propriétaire de la Maison F est investi avec une autre propriétaire de maison d'hôte, la Maison G, dans une association qui organise des jeux, compétitions, circuits de découverte et « causeries » autour de l'histoire de l'île et de ses mémoires, sensibilise à la sauvegarde du patrimoine en impliquant les écoles, et valorise un terroir culturel axé sur des « savoir-faire traditionnels ».

## Réhabilitation culturelle et dynamisme associatif

Les maisons d'hôtes les plus recensées par les guides touristiques et tenues par des ressortissants européens se trouvent sur la Pointe nord de l'île. Elles appartiennent à des catégories de confort différentes et multiplient les initiatives de valorisation du patrimoine en accentuant son histoire « euro-africaine ». L'un de ces établissements et le parcours de sa propriétaire sont particulièrement intéressants pour observer la manière dont l'ethnicité peut renforcer ces stratégies entrepreneuriales et patrimoniales, en jouant sur les registres du « retour aux sources » de la « diaspora africaine ».

En 2012, après plusieurs années de travaux de restauration et de négociation avec la municipalité, la Maison G a ouvert ses portes. Sa propriétaire est française, née en France, et se désigne comme « métisse » en raison de son ascendance sénégalaise paternelle et de son patronyme. En 2007, après avoir fait carrière en France dans l'industrie pharmaceutique, elle décida de s'installer à Saint-Louis qu'elle désigne comme « *la ville de ses ancêtres* », où elle entreprit d'acheter et de restaurer un ancien entrepôt du XIX<sup>ème</sup> siècle. Cette bâtisse, située sur la Pointe sud de l'île, et non sur la Pointe nord comme la plupart des établissements touristiques cotés du centre historique, est connue pour avoir appartenu à une ancienne grande famille commerçante, originaire de Bordeaux et investie à l'époque dans la vie politique saint-louisienne. La présentation touristique de cet établissement repose sur une rhétorique du « métissage culturel », dont l'histoire du bâtiment apparaît porteuse à l'image de la vie de sa propriétaire. La Maison G a également été restaurée selon les conseils de l'architecte dakarais « métis » auquel le propriétaire de la Maison F avait fait appel, cet ancien entrepôt faisant partie de l'inventaire réalisé pour le classement patrimonial de l'île auprès de l'UNESCO.

La propriétaire de la Maison G s'est très tôt investie dans le tissu associatif, avant l'ouverture de son établissement touristique. La première association saint-louisienne en faveur du tourisme culturel et du patrimoine de la ville et de sa région est le Syndicat d'initiatives. Il fut présidé à ses débuts par les propriétaires des hôtels C et B du centre historique. Cependant, lorsque la propriétaire de la Maison G en prit la présidence, cette association devint plus médiatisée. Les précédents présidents sont également franco-sénégalais, mais cette double « origine » ne se perçoit ni sur le plan phénotypique, encore moins dans leurs patronymes français. Bien qu'étant résidents saint-louisien de plus longue date et appartenant à la troisième ou quatrième génération familiale installée sur place, ils sont davantage catégorisés comme « blancs », contrairement à la propriétaire de la Maison G. Celle-ci revendique différemment ses « racines sénégalaises », elle s'habille aussi avec des tenues plus locales. Aussi, bien que son investissement au nom de ses liens familiaux soit plus récent, il a paradoxalement obtenu plus de visibilité dans les dynamiques culturelles de l'île. Jouer de son ethnicité lui a aussi permis d'être la représentante très en vue d'une association visant à valoriser le bâti urbain et ses héritages culturels, à

laquelle participe aussi le propriétaire de la Maison F. Les projets entrepris encouragent la francophonie dans les partenariats noués avec des localités étrangères, ainsi qu'une relation positive entre tourisme, culture et développement local. La propriétaire de la Maison G est également impliquée dans l'organisation des journées portes ouvertes annuelles, qui accueillent des expositions artistiques dans des cours de maisons privées. Elles existent depuis 2009 et sont une réplique à plus grande échelle des week-ends « Regards sur cours » de Gorée qui existent depuis 2005 (Quashie 2009a). A Gorée, la figure la plus emblématique de cet événement est la mère de l'architecte « métis » cité plus haut, souvent perçue à tort comme une « descendante de signare », en raison de la mise en scène de son ethnicité à travers la médiatisation de ses « racines africaines », de son logement et de ses activités culturelles. La propriétaire de la Maison G alimente l'idée du « métissage » de la ville de Saint-Louis de la même façon. Elle l'associe à un « passé glorieux », au fruit d'une richesse socio-culturelle et économique entre la France et le Sénégal<sup>14</sup>, et n'hésite pas à valoriser des éléments de sa vie personnelle, tels que la vie de son grand-père – ancien comptable dans une maison de commerce saint-louisienne et tirailleur sénégalais. Elle rappelle souvent également le statut de Commune française de la ville au XIX<sup>e</sup> siècle. Enfin, sa présence récurrente lors de colloques universitaires et associatifs l'a rendue incontournable pour évoquer l'histoire de la ville, son « identité » et l'importance du tourisme culturel dans son dynamisme économique. La propriétaire de la Maison G est devenue une interlocutrice privilégiée des recherches universitaires, françaises et sénégalaises, qui se développent sur le sujet, ainsi que des bailleurs de fonds européens investis dans la restauration du bâti. En associant ces catégories d'acteurs à ses activités, cette entrepreneure touristique favorise des projets d'« éducation au patrimoine », qui tendent à légitimer, sans la questionner, sa position sur l'échiquier économique et social saint-louisien.

D'autres associations, mises en place par des résidents français par exemple, accompagnent la restauration du bâti auprès des ménages sénégalais les moins favorisés et travaillent de concert avec des bailleurs de fonds de la coopération décentralisée, tels que l'Agence française de développement. Des commerces associatifs européens plus récents promeuvent aussi des savoir-faire artisanaux régionaux pour un public international, parfois depuis les logements restaurés de ces résidents (Louveau 2016)<sup>15</sup>. Ces pratiques culturelles, sociales et commerciales visent à faire de Saint-Louis une ville d'exception, à l'image de ce qu'elle était en tant que comptoir, puis capitale coloniale.

Cette logique est renforcée par la présence à l'extérieur de la ville, dans le Gandiol par exemple, de 4 établissements (sur 6) tenus par des résidents européens, dont certains travaillent avec des hôtels du centre historique. Au niveau du parc du Djoudj, c'est le cas d'1 établissement sur 3, et le long du fleuve Sénégal et de sa fameuse « route des comptoirs », 4 sur 6 (à Podor), et 1 sur 2 (à Richard Toll et Diama) appartiennent et sont gérés par des entrepreneurs européens. L'ensemble de ces structures participe à la mise en tourisme de la région de Saint-Louis, en soutenant les réalisations du syndicat

d'initiative dans le recensement de vestiges coloniaux et la valorisation de pratiques artisanales et architecturales. Saint-Louis apparaît ainsi comme le point d'ancrage d'un terroir culturel spécifique, comme elle l'était en tant que comptoir colonial et porte d'entrée vers « l'intérieur des terres ». Cette image fait écho au slogan du Ministère du tourisme, longtemps dirigé par l'ancien maire de Saint-Louis, qui vend la destination Sénégal comme la « porte de l'Afrique ».

Le développement des structures d'hébergement tenues par des ressortissants européens sur l'île et dans ses alentours a aussi entraîné la multiplication de commerces (restaurants, bar-café, galeries d'artisanat) qui dynamisent l'économie touristique et continue d'attirer des ressortissants européens, souvent d'anciens touristes, pour réaliser un nouveau projet de vie. Beaucoup nourrissent un « *rêve d'Afrique* » : celui-ci ne pourrait mieux se concrétiser que dans une localité où sont défendues les valeurs de découverte, rencontre et richesse culturelle, construites par une alliance positive historique entre l'Europe et l'Afrique. Pourtant, le fonctionnement de l'économie touristique de l'île semble reposer sur des clivages entre acteurs européens et sénégalais, et le quotidien de ses habitants apparaît très éloigné d'un idéal de « mixité ».

## **Derrière l'image de la « cité métisse » : paradoxes sociaux du tourisme culturel et distinctions ethnoraciales**

### *Des logiques touristiques divergentes entre acteurs européens et sénégalais*

Si l'on analyse à nouveau le fonctionnement des structures d'hébergement du centre historique de l'île, on constate que celles tenues par des ressortissants européens s'inscrivent dans des conceptions du tourisme distinctes de celles utilisées par des établissements appartenant à des entrepreneurs sénégalais.

Ainsi, la maison d'hôte Y, située sur la Pointe nord, appartient à la fille de l'un des présidents de la République du Sénégal. Cette maison appartenait précédemment à un ministre sénégalais et a été revendue en 1996. Il s'agit d'un ancien bâtiment, propriété d'une famille bordelaise commerçante durant la colonisation, qui fait partie de l'inventaire réalisé pour le classement de l'île par l'UNESCO. Mais sa réhabilitation s'est faite dans d'autres conditions que celles des Maisons F et G. En 2003, le bâtiment est devenu une maison d'hôtes d'un standing élevé, comportant un centre de remise en forme et un restaurant avec vue panoramique, 7 chambres et 9 suites. Cet établissement, classé également « établissement de charme », vise une clientèle haut de gamme. Celle-ci provient de tour-opérateurs européens francophones pour des séjours de cinq jours maximum. Elle est aussi constituée de résidents sénégalais et expatriés à Dakar issus de classes sociales aisées, notamment le week-end, ou de clients VIP associés au tourisme d'affaires, en provenance des Etats-Unis, d'Europe et d'Afrique

de l'Ouest. L'établissement se montre également proche de la production artistique musicale pour laquelle Saint-Louis est une référence locale, en raison notamment du festival annuel de jazz depuis 1993. Des groupes de musique se produisent dans cette structure d'hébergement de manière régulière. La logique touristique retenue utilise donc la valorisation du bâti colonial, mais en se référant à ce qui a fait connaître Saint-Louis durant sa période contemporaine et que connaissent les classes moyennes et aisées sénégalaises et ouest-africaines. Enfin, la Maison Y travaille en collaboration avec l'hôtel V, situé sur la Pointe sud et racheté à un Canadien par un investisseur sénégalais. Les propriétaires de la Maison Y travaillent moins avec les structures de l'île tenues par des ressortissants européens, y compris ceux installés de longue date. Par ailleurs, cet établissement ne s'approprie pas les critères qui l'associeraient aux autres maisons d'hôtes, plus récentes : il fonctionne depuis son ouverture comme une auberge de luxe. L'explication donnée par sa propriétaire reprend une distinction nette posée entre professionnels sénégalais et européens gérants de maisons d'hôtes : « *on n'a pas développé cette culture de l'intimité au Sénégal.* »

Sur la Pointe sud, non loin des quartiers de pêcheurs, l'hôtel V, établi depuis 1997, appartient à un Sénégalais saint-louisien qui réside à Dakar. Il est en gérance auprès d'un autre professionnel sénégalais, lui-même ancien gérant d'hôtels sur la Petite Côte. Ce quartier de l'île ne comportait aucun établissement touristique lorsque l'hôtel s'est installé, les autres structures d'hébergement situées face au fleuve se trouvant alors du côté de Sor. L'hôtel V reçoit une clientèle issue du tourisme d'affaires, européenne et africaine, qui séjourne en moyenne deux à trois jours. Il accueille également des touristes de tour-opérateurs anglophones, grâce aux relations commerciales de son premier propriétaire canadien. Enfin, contrairement à beaucoup de structures hôtelières tenues par des ressortissants européens, l'hôtel V ne suit pas les directives du syndicat d'initiative.

En 2001, le propriétaire de l'hôtel V a ouvert un autre établissement sur la Pointe sud, l'hôtel Z, d'une capacité de 13 chambres, dont deux suites et un studio. Il possède également une résidence hôtelière associée, à Saly, connue des touristes sénégalais. L'hôtel Z accueille le plus souvent des clients nationaux en déplacement professionnel dans la région, ainsi que des séminaires d'entreprises. Il ne reçoit pas de groupes de touristes européens, simplement quelques visiteurs individuels pendant une à deux nuitées. Il travaille en collaboration avec l'hôtel W, d'une capacité de 28 chambres et une suite, également installé sur la Pointe sud et propriété d'un autre professionnel sénégalais. Celui-ci reçoit aussi une clientèle nationale pour des séminaires d'entreprises, de multinationales et d'ONG. L'hôtel est donc consacré au tourisme d'affaires et collabore avec quelques agences sénégalaises basées à Dakar et investies dans l'événementiel.

Ces trois structures d'hébergement de la Pointe sud de l'île, qui sont les plus fonctionnelles parmi celles tenues par des Sénégalais, s'organisent davantage ensemble et participent peu à la valorisation du passé colonial saint-louisien. Celui-ci sert davantage de « décor » à leur activité. Les promotions commerciales et touristiques

de ces établissements tranchent nettement avec celles des hôteliers européens. La rhétorique romantique du « métissage » de l'île n'est pas valorisée par leurs homologues sénégalais, même ceux qui possèdent une nationalité européenne (comme la propriétaire de la maison Y).

Dans un cadre plus informel, l'augmentation des maisons d'hôte tenues par des ressortissants européens a engendré des formes de logements chez l'habitant dans des familles sénégalaises, qui découlent en grande partie des logiques touristiques et patrimoniales de valorisation de l'île, et contribuent aussi à séparer les acteurs du tourisme européens et sénégalais.

Les autorités municipales, les bailleurs de la coopération, les associations initiées par des résidents européens, et des institutions locales telles que le Centre de recherche et de documentation du Sénégal à Saint-Louis, soutiennent les initiatives de logement chez l'habitant au nom du développement local, afin que les résidents sénégalais bénéficient aussi des retombées économiques du tourisme et investissent parallèlement dans la restauration du bâti. La plupart ne possède pas en effet les moyens de créer une structure hôtelière. Les propriétaires et gérants européens de maisons d'hôtes, notamment celles au standing les moins élevés, déplorent cependant un « *détournement de clientèle* », qui, comme à Gorée, reste souvent informel. Impuissants contre ce phénomène, certains entrepreneurs européens discréditent le logement chez l'habitant et tentent d'informer les touristes au sujet de potentielles escroqueries et situations d'insécurité qu'ils pourraient rencontrer. La « *population locale* » est alors présentée comme incapable de réunir des acteurs du tourisme responsables. Plus globalement, les acteurs sénégalais évoluant dans le secteur informel sont présentés comme s'ils n'entendaient rien à la gestion d'activités touristiques – quand bien même la majorité des professionnels européens de Saint-Louis se sont formés sur le tas après une reconversion. Le logement chez l'habitant en expansion inquiète parce que ce concept attire facilement des touristes occidentaux en quête de dépaysement, pour des séjours à moindre coût permettant de découvrir *in situ* la « culture locale » et de contribuer à l'amélioration des conditions de vie de familles sénégalaises. Ce type d'hébergement comble des attentes humanitaristes et culturalistes, véhiculées par le renouvellement des pratiques touristiques à l'échelle mondiale et vis-à-vis du continent africain (Chabloz, Raout 2009). Et même si certains touristes font effectivement de mauvaises rencontres, celles-ci ne sont pas représentatives d'une insécurité systématique. Les logiques de classe racialisées qui se dessinent derrière les discours de ces entrepreneurs européens tendent donc à « réserver » l'investissement dans le tourisme culturel – officiellement source de développement local et symbole du « métissage » de l'île – aux acteurs occidentaux appartenant à des catégories favorisées.

Par ailleurs, est passé sous silence le fait que le logement chez l'habitant suit une forme d'hébergement plus élaborée, également clandestine, mise en œuvre par certains ressortissants européens, comme sur la Petite Côte et dans le Saloum (Quashie 2016b). Ceux-ci proposent, par exemple, des locations non déclarées de studios et d'appartements

aménagés dans des bâtiments restaurés à des touristes de passage à Saint-Louis ou à des travailleurs en mission dans la vallée du fleuve. Les quelques propriétaires de ces logements ne font pas partie des résidents européens les moins aisés : on retrouve parmi eux des gérants de galeries d'artisanat ou des retraités issus de professions libérales. Le logement chez l'habitant développé par les résidents sénégalais démontre donc aussi leurs difficultés d'investissement dans un secteur touristique, où les initiatives dominantes sont celles de voyagistes internationaux et de résidents européens aux ressources plus importantes et diversifiées. Le secteur touristique nécessite en effet des capitaux de départ, rentables à moyen et long terme, qu'il est plus facile d'investir pour des acteurs bénéficiant d'un différentiel de monnaie avantageux entre le CFA et l'euro. Ceci sans qu'ils appartiennent nécessairement à une classe sociale élevée dans leur société de départ. Pour une grande partie des résidents sénégalais, ce domaine d'activité apparaît plus accessible dans son aspect informel et à partir d'entreprises de petite envergure. Peu d'investisseurs nationaux à Saint-Louis, mais aussi ailleurs, sont hôteliers : ils sont davantage gérants de boutiques, de galeries, de restaurants et d'ateliers de couture qui vivent indirectement du tourisme. La rentabilité des investissements effectués se fait ainsi à plus court terme.

Ces jeux de concurrence accentuent des clivages sociaux, qui questionnent le « métissage » urbain promu pour l'île. D'autres logiques divergentes entre acteurs européens et sénégalais entourent plus spécifiquement la valorisation du patrimoine et ont une incidence indirecte sur les enjeux du tourisme. Ainsi, la confrontation de diverses valeurs du bâti saint-louisien, sans apparaître sous forme organisée et politisée, contribue à de nettes séparations sociales (Quashie 2016a). Les professionnels européens les plus investis dans l'entrepreneuriat touristique et la valorisation des édifices, c'est-à-dire les acteurs les plus aisés économiquement, font souvent état de jugements de classe qui organisent des lignes de distinction (Bourdieu 1979), tandis que les résidents sénégalais, notamment dans les classes sociales les moins favorisées, démontrent des formes de contestation passive (Bondaz et al. 2012). Les premiers initient par exemple des activités associatives pour introduire certaines normes du « bon goût », de l'esthétique et de la « culture ». Or, les actions de sensibilisation à la restauration et à la sauvegarde de ce patrimoine attirent davantage de résidents européens. Leurs homologues sénégalais font aussi preuve de contestation plus active (*ibid.*), en questionnant par exemple le symbole de la statue du Gouverneur Faïdherbe (sur la place du même nom dans le centre historique de l'île), l'usage du nom de Saint-Louis qui possède un équivalent wolof (*Ndar*) ou en ne respectant pas les normes et directives de l'UNESCO dans la restauration du bâti. Les définitions du patrimoine défendues par les acteurs européens sont en effet le moteur de leurs activités économiques, ce qui n'est pas sans renforcer un processus de racialisation à leur rencontre (Quashie 2016a). Le tourisme culturel saint-louisien produit des inégalités sociales, malgré son idéal de « développement », et renforce comme ailleurs des effets de gentrification (Coslado et al., 2013) qui entérinent des logiques de séparation et de distinction entre Européens et Sénégalais.



Tous les résidents européens ne participent à la valorisation d'une histoire et d'une culture franco-saint-louisienne. Mais beaucoup la soutiennent indirectement, de près ou de loin, par leur investissement personnel dans des réseaux sociaux affinitaires ou en consommant les activités proposées par d'autres. Ils n'échappent donc pas aux contradictions sociales que soulève cette valorisation patrimoniale. Ainsi, une jeune française, gérante de chambres d'hôtes avait fait le choix, en raison des revenus modestes de son couple, d'installer son activité dans un bâtiment qu'elle loue et qui n'est pas classé pour son architecture. Elle avait connu Saint-Louis suite à une étude de terrain durant son master effectué en France, puis réalisé un stage en Mauritanie, avant de rencontrer son conjoint mauritanien né à Saint-Louis. Elle décida de revenir ouvrir des chambres d'hôtes sur l'île après avoir constaté le succès d'une Française résidente à Nouakchott et avoir été déçue par le métier qu'elle exerçait en France dans un bureau d'étude. Cette jeune entrepreneure est professionnellement et socialement éloignée des acteurs hôteliers du centre historique de l'île et de leur promotion culturelle de l'île. Mais elle apprécie les actions associatives portées par certains entrepreneurs, tels que la propriétaire de la Maison G, même si elle n'ambitionne pas d'« éduquer la population locale » au respect du bâti. Elle assiste aux événements culturels et accueille parfois des touristes relogés chez elle lorsque les établissements organisateurs manquent de place, ou bien prête ses chambres à des artistes invités pour ces occasions. Ces opportunités lui permettent de faire connaître ses propres activités et de développer ses réseaux professionnels, à partir des valeurs du tourisme culturel défendu par les hôteliers européens les plus influents.

Les asymétries sociales soulignées par des pratiques professionnelles touristiques et des représentations du patrimoine différenciées entre résidents européens et sénégalais participent à maintenir une distance sociale entre ces catégories d'acteurs. Celle-ci se prolonge au-delà de l'activité touristique, et sous-tend un certain nombre de mécanismes de distinction mettent à mal l'image de la « cité métisse ».

### *La faible insertion sociale des résidents et entrepreneurs européens*

Au-delà d'une collaboration minimale ou d'une concurrence entre acteurs du tourisme européens et sénégalais, plusieurs représentations et pratiques sociales renforcent au quotidien des modes de séparation et de distinction entre résidents occidentaux et nationaux.

Tout d'abord, la langue wolof est peu parlée par les premiers, alors qu'elle est la plus utilisée dans tout le pays et que la ville de Saint-Louis est l'un de ses berceaux, en tant qu'ancien territoire du Waalo issu de l'éclatement de l'empire du Djolof au XVI<sup>ème</sup> siècle. Comme de nombreux résidents occidentaux au Sénégal (Quashie 2015), ceux de Saint-Louis considèrent généralement le français comme la langue officielle. Ce critère socio-linguistique conditionne pourtant directement leur degré d'insertion sociale et

renforce les distinctions de classe qui les séparent des résidents sénégalais (ne s'exprimer qu'en français s'inscrit localement dans des logiques de hiérarchisation sociale). Seule une très faible minorité de résidents européens se lance dans l'apprentissage du wolof, souvent pour se démarquer des cercles des résidents *toubab*, mais peu finalisent ce projet.

Les relations sociales entre résidents européens et sénégalais mettent aussi en scène un certain nombre de stéréotypes identitaires. Pour les premiers, parmi ceux que nous avons interrogés, les représentations de la société locale, qu'ils résident à Saint-Louis de longue date ou pas, laissent souvent apparaître des clichés essentialistes, liés par exemple à une «  *paresse africaine*  » facteur d'un «  *sous-développement endogène*  ». Ces représentations sont parfois généralisées à partir de leurs seules interactions avec des domestiques ou employés, souvent ambiguës, voire conflictuelles, comme on peut l'observer dans d'autres localités du Sénégal qui accueillent des résidents occidentaux (Quashie 2009b, 2016b). Ces représentations reposent sur la crainte selon laquelle des relations entretenues avec des résidents sénégalais s'inscriraient dans des logiques malhonnêtes et pécuniaires de la part de ces derniers. Les résidents sénégalais font en retour preuve d'une méfiance importante vis-à-vis de leurs voisins européens. Les relations entre ces deux catégories de résidents se limitent donc régulièrement à des rapports de bon voisinage. Les écarts entre classes sociales expliquent ces observations, sur lesquelles se greffent des frontières identitaires aux oppositions binaires entre « eux » et « nous » (Européens/Sénégalais).

Certains discours négatifs soutenus par des professionnels européens se cristallisent en outre sur les pratiques locales de la religion musulmane, perçues comme antinomiques avec un quelconque succès touristique. Par exemple, un couple français qui avait fait l'acquisition d'un bar se plaignait de la prégnance de l'islam qui empêchait, selon lui, la consommation d'alcool et donc entravait le succès de son entreprise. Or, celle-ci faisait d'abord les frais d'une offre d'activités commerciales bien supérieure à la demande, du fait de l'augmentation des migrations européennes dans la ville, et non des mobilités touristiques. Plus largement, l'islam fait l'objet de clichés récurrents qui tendent à associer cette religion à de l'obscurantisme pour un certain nombre de résidents européens. Les chants organisés dans les rues pour des veillées religieuses ou diffusés depuis les mosquées, ou encore l'afflux de participants au « Magal des deux rakaas »<sup>16</sup>, sont pris en exemple dans ces critiques contre l'islam. La valorisation touristique de Saint-Louis se fonde par ailleurs sur une sélectivité patrimoniale, qui oublie les figures et événements constitutifs du rayonnement local et national de cette religion (Dozon 2012). Il existe des attentes patrimoniales locales liées à l'islam, dont l'histoire est méconnue des résidents européens qui se rattachent à des représentations construites par le contexte géopolitique actuel entre l'Europe et le Moyen Orient. Or, ces représentations renforcent la fracture sociale observée résidents européens et sénégalais. La méfiance et les malaises qu'inspirent les pratiques religieuses locales résultent aussi de leur contraste avec des fantasmes

exotiques et traditionnalistes associées à l'Afrique chez certains résidents européens, favorisés par leurs anciennes mobilités touristiques dans le pays, et avec l'imaginaire d'une histoire franco-sénégalaise commune en lieu et place d'une véritable connaissance des réalités locales.

Cette distance sociale entre résidents européens et sénégalais s'étend à la question des rapports sociaux de genre et des « couples mixtes » de la ville. Ceux-ci sont souvent jugés comme impliquant inévitablement une tromperie de la part des partenaires sénégalais – à l'instar des discours récurrents relevés dans le contexte du tourisme balnéaire (Quashie 2016b). La propriétaire de l'hôtel A, par exemple, supporte peu les jeunes femmes sénégalaises qui travaillent dans son établissement et les soupçonne de charmer les touristes et résidents européens, afin de profiter de leurs ressources et d'un projet migratoire vers le « Nord ». Ses discours tendent à se généraliser à l'ensemble des jeunes femmes sénégalaises saint-louisiennes. Les clichés ethno-raciaux qui en découlent impliquent que la malhonnêteté serait inscrite dans la « culture sénégalaise », voire africaine. Ce type de représentations comporte également des accusations et rejet qui visent les partenaires européens, notamment s'ils sont masculins, plus âgés et dotés d'un capital économique élevé. Aussi, lorsque des relations intimes « mixtes » associent des classes d'âge et des catégories sociales hétérogènes, de nombreux professionnels européens les perçoivent par exemple comme le miroir d'une mauvaise image touristique de la destination saint-louisienne et du développement d'un « tourisme sexuel ».

Ces représentations, qui contribuent à l'établissement d'une distance sociale entre résidents sénégalais et européens, ne sont cependant pas partagées par tous. Il existe donc des « couples mixtes » à Saint-Louis, certains ne présentent pas nécessairement de différence d'âge, mais ils rencontrent des difficultés de sociabilité dans les cercles européens et sénégalais de l'île, comme on peut l'observer dans d'autres villes du « Sud » accueillant des résidents occidentaux (Cauvin Verner 2016).

Bien que les résidents européens de Saint-Louis ne fassent pas tous la même expérience de la société locale, ils sont nombreux à s'accorder sur l'existence indéniable d'un « monde européen » dans ce tissu urbain, ce que confirment généralement les résidents sénégalais. Parmi les migrants européens interrogés, certains étaient embarrassés d'avouer qu'ils ne côtoyaient que quelques membres d'une élite économique, politique ou intellectuelle sénégalaise ; d'autres affirmaient être trop pris par leurs activités pour « faire des rencontres », bien qu'ils aient un cercle social européen bien établi ; d'autres encore s'étendaient peu sur leurs fréquentations personnelles. Cette question des sociabilités et réseaux *toubab* brise le mythe de la « cité métisse » promu par l'imaginaire patrimonial et touristique de la ville. Tous les migrants européens de Saint-Louis n'aspirent pas à ces logiques d'entre-soi. Mais tous reconnaissent observer peu d'interactions sociales et d'affinités, en dehors de contextes professionnels et commerciaux, entre résidents européens et sénégalais. Ces constats touchent des éléments très simples du quotidien tels que l'évoque un jeune enquêté : dans sa rue, les enfants de ses voisins sénégalais, dont il s'occupe parfois, jouent

tous les jours en bas des maisons et immeubles, mais les enfants des résidents européens des logements alentours ne les côtoient jamais. Une autre enquêtée, propriétaire hôtelière du centre historique, explique avoir retiré sa fille de l'école où elle suivait le programme français pour lui faire bénéficier d'un enseignement à distance depuis la France. Elle considérait que l'école ne comportait pas assez d'enfants « blancs » et que sa fille était en conséquence trop importunée par les élèves sénégalais. Une jeune résidente, mariée à un Sénégalais, explique également, que ses employés (peu nombreux), ses voisins immédiats, les amis étudiants de son conjoint en formation à l'université et une partie de sa belle-famille qui réside sur place, sont ses principales connaissances sénégalaises. Elle précise avoir davantage de relations françaises et belges, tout en souhaitant une insertion locale plus approfondie que celle des résidents européens qu'elle fréquente. Elle avait décidé d'apprendre le wolof mais n'a pas persévéré « *par manque de temps* » et reconnaît que son « *intégration* » reste faible sans savoir comment y remédier. Le fait d'être régulièrement catégorisée comme *toubab* dans son quotidien, d'occuper une position de « patronne », d'être inscrite dans une classe sociale modeste tout en possédant des capitaux sociaux, économiques, symboliques et une liberté de circulation supérieurs à la moyenne locale, et de ne pas toujours être perçue comme résidente (elle est parfois perçue comme une touriste), renforce ses malaises et interrogations quant à la manière de combler la distance sociale qui la sépare des résidents sénégalais.

La majorité des sociabilités européennes dans le tissu urbain saint-louisien est en outre suscitées par l'activité économique et touristique, qui fait office, pour beaucoup, d'intégration sociale. L'île est qualifiée de « *petit village* », où s'entretiennent « *beaucoup de copinages* » entre Européens. Cette situation développe chez certains une culpabilité postcoloniale, qui leur fait craindre d'être perçus comme « [des] *Blancs venus exploiter la population locale et s'enrichir* ». Ces représentations sociales semblent davantage se retrouver chez les résidents européens les plus jeunes (Louveau 2016), et rejoignent des logiques de distinction que l'on retrouve ailleurs au Sénégal, y compris dans des cercles d'expatriation. Mais ces craintes et les tentatives de ces résidents d'être les plus ouverts possible à leurs voisins sénégalais ne suffisent pas à combler les écarts en termes de capital social et économiques, auxquels ils restent confrontés et qui sont en faveur des premiers, même si leurs activités génèrent de faibles revenus. Bon nombre de résidents sénégalais ne souhaitent pas non plus être utilisés comme « porte d'entrée » culturelle sur la société locale. Dans ce contexte d'inégalités socio-économiques, l'invocation par certains ressortissants européens de leurs « origines sénégalaises » ou ouest-africaines ne favorise pas davantage leur insertion sociale (*ibid.*) : ils restent associés à des cercles *toubab*.

Les résidents européens de Saint-Louis ne semblent donc pas pouvoir se fondre dans ses réalités locales et ne participent que de manière très limitée à sa mixité sociale, encore moins à son « métissage ». Cependant, comme observé dans d'autres microcosmes européens au Sénégal (Quashie 2016b), celui-ci n'est pas constitué de réseaux de sociabilité homogènes. Certaines inimitiés peuvent créer des « sous-réseaux » étroits,

élaborer des rumeurs, sous-tendre de fortes concurrences professionnelles. Des affinités naissent dans les quartiers communs de résidence, mais des dissensions liées à la gestion du secteur touristique créent aussi des lignes de clivages. Or, l'île de Saint-Louis étant un espace restreint, les résidents européens entrent facilement en contact, nouent des liens ou se repèrent par connaissances interposées, de sorte que leurs attaches personnelles et opportunités professionnelles dépendent souvent des relations qu'ils entretiennent.

Les modes de différenciation qui émergent des rapports professionnels entre entrepreneurs européens et sénégalais à Saint-Louis, mais aussi des modes de relations sociales entretenus entre résidents occidentaux et nationaux, contrastent avec l'apologie du « métissage » qui valorise un dépassement des frontières entre Africains et Européens, chrétiens et musulmans, et que soutient la valorisation patrimoniale, culturelle et touristique de l'île. Mais la construction mythifiée de cette « cité métisse » fait également émerger des contradictions en termes d'efficacité touristique, de développement local et de différenciations entre clientèles occidentales et africaines.

### **Enjeux d'une survalorisation culturelle : obstacle économique, clivages entrepreneuriaux et sélectivité touristique**

Le nombre peu élevé de visiteurs à l'année est une donnée qui reste inchangée à Saint-Louis, malgré le dynamisme qu'a connu le secteur touristique depuis le début des années 2000. Comme ailleurs, le tourisme culturel représente une « niche » difficile à développer et à dynamiser (Cousin 2006). En dépit d'une offre de plus en plus élargie, la durée moyenne des séjours touristiques sur l'île n'a que peu augmenté, bien qu'elle dépende moins aujourd'hui de la saisonnalité du secteur, contrairement aux régions de la Petite Côte et du Saloum<sup>17</sup>. Néanmoins, l'agenda culturel saint-louisien n'a pas assez d'impact sur l'augmentation des flux de visiteurs, ni sur la durée de leurs séjours, pour faire du tourisme culturel un véritable moteur de « développement local ». Seuls les circuits de croisière du Bou El Mogdad permettent d'allonger ou de renouveler les séjours des touristes à Saint-Louis et dans sa région, mais ils contribuent peu au dynamisme économique des localités ciblées (les touristes y passent peu de temps lors des escales).

#### *Les contradictions d'un tourisme culturel exclusif*

*La faiblesse des flux touristiques à destination de Saint-Louis est liée à une valorisation culturelle exclusive de la ville et sa région que de nombreux entrepreneurs européens défendent à tout prix. Ce choix tend notamment à favoriser des logiques qui vont à l'encontre du « développement » local associé au tourisme culturel (Cousin 2008), contribue à diviser les acteurs du tourisme, et rend plus visibles les migrants européens minoritaires qui en bénéficient.*

La destination souffre de la concurrence avec d'autres régions touristiques du pays, davantage connues et depuis plus longtemps car le Sénégal reste principalement vendu pour son littoral. Elle a donc cherché à s'en distinguer. Cependant, comme dans d'autres localités du pays, les tour-opérateurs internationaux assurent les flux touristiques les plus importants vers Saint-Louis, ici via leurs volets « découverte ». Or, ces partenariats ne rencontrent pas toujours la faveur des professionnels européens de l'île, notamment ceux qui détiennent les établissements les plus en vue. Ils refusent la « standardisation » des produits touristiques opérée par les grands tour-opérateurs, artisans du « tourisme de masse », car elle contrevient aux spécificités culturelles promues à Saint-Louis. Certains de ces hôteliers ont à ce titre rompu leurs partenariats avec certains grands voyagistes pour conserver le cachet de leur établissement. *Ces choix contredisent cependant l'idée d'un tourisme culturel qu'ils défendent par ailleurs pour appuyer un meilleur « développement » local collectif, puisqu'ils privent, par effet domino, d'autres commerces de l'île moins favorisés, de flux de visiteurs importants. Limiter les clientèles de tour-opérateurs internationaux favorise encore moins l'augmentation des retombées locales du tourisme, leur partage ou leur redistribution parmi les acteurs sénégalais.*

Le secteur touristique saint-louisien rencontre en outre des difficultés dans son exploitation et sa gestion par l'Etat. Les Ministères de la culture et du tourisme sénégalais sont peu souvent d'accord, et les bras de fer sont aussi importants entre le Ministère de la culture et la municipalité locale. Comme ailleurs, y compris en France (Cousin 2006), l'association des domaines de la culture et du tourisme au Sénégal a rarement été un succès, d'autant que les patrimoines culturels mondiaux relèvent d'abord des prérogatives ministérielles : leur gestion et mise en valeur ne sont pas décentralisées, comme on l'observe à Gorée (Quashie, 2009a). Les retombées financières obtenues grâce à leur mise en tourisme conduisent à des blocages particuliers, qui contribuent à maintenir un faible niveau de visiteurs en ne favorisant pas le dialogue entre acteurs publics et privés. Ces derniers doivent le plus souvent assurer eux-mêmes la promotion de la destination. Les professionnels européens du centre historique de Saint-Louis disposent des ressources financières et relationnelles nécessaires, sur place et à l'étranger, pour investir dans cette facette de leur activité. Mais cette promotion renforce l'individualisme entrepreneurial, ce qui ne résout pas la question de l'augmentation des flux de visiteurs, et elle bénéficie aux acteurs les plus dotés en capitaux social, économique et relationnel.

Les bailleurs issus de la coopération décentralisée, tels que l'Agence française de développement, qui appuient la municipalité, les acteurs du tourisme et les habitants dans l'entretien et la valorisation du patrimoine, souhaitent également que se développe un tourisme aux flux sélectionnés et modérés. A leurs yeux, un trop grand nombre de visiteurs rendrait la préservation du patrimoine bâti impossible. L'idée que seuls quelques entrepreneurs tirent bénéfice de ce tourisme culturel et que celui-ci entretienne un processus d'inégalités sociales n'est donc pas questionnée, bien au contraire. Ces inégalités sont perçues comme les premier pas d'un développement collectif ultérieur, mais qui tarde à venir.

L'appui des bailleurs de fonds renforce aussi le « contre-modèle » radical que soutiennent les défenseurs du tourisme culturel saint-louisien vis-à-vis de la Petite Côte et du tourisme de masse en général. Le rejet de l'exemple de Saly<sup>18</sup> est relativement virulent parmi les professionnels européens du centre historique, pour lesquels le tourisme balnéaire est associé à de nombreuses tares (absence d'« authenticité », mauvaises mœurs, corruption). Il n'apparaît pas comme un « bon tourisme » (Cousin 2008) car il attirerait des visiteurs « idiots », « paresseux » et « malhonnêtes », au lieu de touristes « curieux », « cultivés » et « intelligents ». Est occulté le fait que les enjeux de prostitution et de « mœurs inconvenantes » sont présents à Saint-Louis, même s'ils passent plus inaperçus, comme dans le tourisme de découverte et les croisières du Bou El Mogdad. Le tourisme balnéaire est également considéré par ses détracteurs comme excluant les populations locales de son organisation économique et il est associé à une rhétorique néo-coloniale (Boutillier et al., 1978). Les professionnels européens de Saint-Louis partisans de l'exclusivité culturelle redoublent donc leur recours aux discours de l'Unesco sur le patrimoine mondial et sa vocation au développement endogène. Or, à Saint-Louis comme ailleurs au Sénégal, les résidents sénégalais participent peu, dans les faits, à l'organisation et à la gestion du secteur touristique. La rhétorique du tourisme culturel ne contribue donc pas ici à une meilleure intégration locale de ce secteur économique, mais organise des divisions entre résidents étrangers et nationaux.

### *Des dissensions professionnelles entre entrepreneurs européens*

Plusieurs arguments en faveur d'un tourisme culturel exposent aussi l'insécurité de l'océan sur la Grande Côte, par opposition à la Petite Côte, qui rend difficile la constitution d'un pôle balnéaire à Saint-Louis, ainsi que la possibilité de catastrophes environnementales dont les risques sont effectivement réels en raison de la pression démographique, de l'existence de zones inondables et de l'érosion côtière. Cette volonté de « *conserver une nature sauvage* » sur le littoral saint-louisien exclut l'émulation économique que des pratiques balnéaires pourraient stimuler à l'échelle locale, ainsi que les formes de tourisme culturel qu'elles permettraient en retour de développer.

Ce choix promotionnel favorise directement des dissensions professionnelles et des rapports de pouvoir entre les tenants européens du tourisme saint-louisien. Plusieurs campements et maison d'hôtes ont vu le jour sur la Langue de Barbarie, dont certains appartiennent aux propriétaires européens des établissements du centre historique. Ils assurent, par l'intermédiaire de ces petites structures, vouloir proposer une activité balnéaire minimale, mais le fait que ces hôteliers puissent jouer sur deux facettes touristiques, en décidant de celle qui serait la plus appropriée, n'est pas approuvée par tous leurs homologues, notamment ceux qui ont développé des activités face à l'océan.

Au niveau de la zone appelée « Hydrobase » sur la seconde île (entre le quartier de pêcheurs de Guet Ndar et la Langue de Barbarie) se trouvent des structures touristiques anciennes et nouvelles. Elles attirent un type de clientèle différent du centre historique et ne sont pas fondées sur une valorisation du bâti colonial. Ainsi, l'hôtel P, d'une capacité de 37 chambres et situé près de la plage, est établi depuis 1996 et appartient à un résident belge, ancien consul de Belgique au Sénégal. Il reçoit aussi bien des touristes routards, que des clients envoyés par des tour-opérateurs de petite envergure, des comités d'entreprises ou encore des familles européennes expatriées, résidentes à Dakar et à Nouakchott. Il offre également la possibilité de louer des appartements à partir du site internet de l'hôtel à une clientèle haut de gamme. D'autres professionnels se sont installés plus tard dans la même zone, comme ce jeune Belge, en 2002, qui avait connu le Sénégal en touriste avec un ami, puis s'est marié avec une jeune femme sénégalaise. Ce jeune migrant avait décidé de rester à Saint-Louis où il souhaitait créer une base nautique, en comptant sur sa proximité avec son voisin belge de l'hôtel P. Par ce biais, il visait une intégration professionnelle auprès des hôteliers importants de Saint-Louis (le propriétaire de l'hôtel P connaît ceux des hôtels B et C). Cependant, les deux compatriotes ne sont pas parvenus à s'entendre et suite à des tensions, le jeune entrepreneur est parti travailler quelques mois à Saly pour acquérir une expérience professionnelle, avant de revenir à Saint-Louis créer des activités nautiques.

Sur la Langue de Barbarie, plusieurs structures hôtelières attirent aussi des touristes venus profiter de l'océan, autant en provenance d'Europe que de Dakar. L'un des plus anciens, l'hôtel J, d'une capacité de 35 chambres et 10 bungalows, a été ouvert en 1999 par un résident français, installé en couple, qui souhaitait créer une société au Sénégal. Il avait redécouvert ce pays au cours d'un voyage d'agrément, alors qu'il avait effectué une partie de ses études au lycée Van Vollenhoven (actuel lycée Lamine Gueye) à Dakar entre 1960 et 1967 (ses parents étaient coopérants). Cet entrepreneur avait acheté un terrain vierge pour y installer son hôtel après avoir fait le tour d'autres régions touristiques et littorales du pays. Il est localement apprécié pour recruter du personnel sénégalais issu des quartiers de l'Hydrobase à proximité. L'hôtel J est recherché par les tour-opérateurs internationaux, notamment pour leurs circuits itinérants, car cet établissement, plus abordable que ceux du centre historique, a l'avantage d'offrir un espace plus vaste et un cadre plus « exotique » qui repose les touristes de leurs excursions journalières. L'hôtel J reçoit également des voyageurs individuels européens fidélisés grâce à son site internet, des membres de l'ambassade et de l'armée française à Dakar durant les week-ends et vacances scolaires, de même que des touristes sénégalais issus des classes urbaines moyennes et aisées, ou encore des ressortissants européens installés dans d'autres régions littorales. A proximité, se trouve un autre hôtel, mais aussi plusieurs maisons d'hôtes et campements. D'autres entrepreneurs européens sont venus plus récemment s'installer ou reprendre des établissements touristiques, tel que le couple français, gérant et propriétaire du campement N, depuis 2007. Anciens boulangers sur la Côte d'Azur durant une



dizaine d'années, le couple possédait quatre magasins qu'il a vendus pour s'installer au Sénégal, après un séjour touristique. La clientèle du campement N est surtout constituée de routards européens : les tarifs de cet établissement sont très compétitifs par rapport aux autres hôtels de la zone et du centre historique. Il reçoit également une clientèle sénégalaise de Dakar le week-end et durant l'hivernage.

L'existence de ces structures et de leurs activités en zone littorale, certes moins nombreuses mais qui développent un autre type de tourisme, implique une concurrence avec les hôteliers du centre historique. Les rapports de pouvoir entre entrepreneurs jouent alors sur les critères de l'ancienneté, du poids de leurs investissements et de l'importance de leurs réseaux. Certains hôteliers du centre historique – qui se disent à la fois européens et « *autochtones* », et dont les capitaux économiques et les partenariats nationaux et transnationaux sont plus importants – apparaissent comme pesant davantage dans la structuration du secteur touristique et les désaccords avec leurs collègues de la Langue de Barbarie. Ces derniers sont soutenus par certains acteurs sénégalais de la municipalité et quelques restaurateurs (européens et sénégalais), dont l'activité a besoin d'une clientèle plus diversifiée et renouvelée, mais ce rapport de force ne penche pas en leur faveur.

Aussi, l'offre touristique de Saint-Louis reste supérieure à la demande, et le nombre croissant de structures tend à affaiblir la cohésion des professionnels du secteur, et indirectement la promotion de la destination. Le syndicat d'initiative ne peut servir à résoudre ces tensions car toutes les entreprises touristiques n'y sont pas rattachées, et tous les acteurs participants ne défendent pas le tourisme culturel qu'il promeut. Les collaborations se font et se défont donc au gré des flux et des catégories de clientèles, des lieux d'implantation des structures touristiques et du poids social des entrepreneurs.

### *Quid des visiteurs sénégalais et africains ?*

Une autre constante, résultant de la survalorisation culturelle de Saint-Louis, concerne les activités des entrepreneurs européens du centre historique et contribue paradoxalement à déconstruire le mythe de la « cité métisse » : leurs logiques tiennent peu compte des attentes des visiteurs sénégalais et africains de la sous-région. Seuls les hôtels et campements sur la Langue de Barbarie, les auberges de l'île et les hôtels sur la partie continentale (quartier de Sor) attirent cette clientèle.

Le tourisme interne au Sénégal n'est souvent perçu par les professionnels du secteur qu'à travers les mobilités des résidents européens expatriés à Dakar ou de ceux installés sur le littoral. Mais bien que minoritaire, il existe un tourisme interne national, ainsi que des flux sous-régionaux, qui regroupent des visiteurs des classes urbaines sénégalaises et ouest-africaines moyennes et aisées. De nombreux résidents dakarois sénégalais et africains se rendent à Saint-Louis au moins une fois par an. S'ils y séjournent à l'occasion de visites de connaissances et de fêtes familiales ou de cérémonies religieuses, ils apprécient aussi d'y

demeurer durant l'hivernage ou des week-ends prolongés. Ces touristes sont intéressés par le littoral, mais aussi par les festivals de musique : Saint-Louis représente ainsi une attraction intéressante car la destination peut combiner ces deux aspects. Le cliché entretenu parmi les acteurs européens du tourisme culturel au Sénégal, selon lequel les touristes africains ne se déplaceraient que pour des visites familiales, est erroné. Les représentations de la « culture locale » que se forgent ces professionnels favorisent dans leurs activités un exotisme (patrimonial, traditionnaliste) qui tend à exclure les touristes sénégalais et africains. A Saint-Louis, cette logique réduit encore les flux de visiteurs et oriente leur provenance, car l'exotisme qui sous-tend le tourisme international, et les logiques qui s'appliquent au tourisme domestique sont tout à fait différentes (Evrard 2006). *La « culturalité » qui est promue sur l'île et dans sa région inspire un dépaysement pour une clientèle qui connaît peu l'Afrique. Or, la plupart des touristes sénégalais et africains ne tiennent pas à payer des tarifs exorbitants pour un cadre vacancier exotique, primitiviste, culturalisé ou ramené à un patrimoine dont ils ne partagent pas nécessairement la sélectivité des représentations. L'absence de prise en compte des attentes de ces visiteurs se constate aussi à une faible adaptation des tarifs à cette clientèle, dont les revenus sont en moyenne moins importants que ceux des touristes internationaux – contrairement à ce que l'on observe dans des établissements de la Petite Côte durant la basse saison touristique. Les divisions entre les clientèles touristiques africaines et occidentales à Saint-Louis reposent donc sur des distinctions économiques et des clichés essentialistes, que favorise la valorisation exclusivement culturelle de la ville, malgré les festivals artistiques qui y sont régulièrement organisés. La tendance à dénier aux visiteurs sénégalais et africains le statut de « vrais touristes » est observable dans les activités du tourisme culturel initiées par des professionnels européens au Sénégal.*

La rhétorique du tourisme culturel à Saint-Louis est mise à l'épreuve de nombreuses réalités et pratiques sociales qui contredisent son objectif de développement local. Elle induit aussi des modes et logiques de distinction qui divisent sur certains points entrepreneurs et résidents européens et sénégalais, touristes occidentaux et africains. Or, l'île de Saint-Louis est présentée comme un « lieu de mémoire » (Nora 1997) dont le « métissage » se veut un symbole. L'étude des migrations européennes sur l'île, des interstices de leurs réseaux sociaux et de leur contribution au dynamisme économique local et patrimonial, permet donc d'interroger l'inscription de ces flux Nord-Sud inversés dans un tissu urbain africain, et révèle un patrimoine en tension et un contexte socio-économique qui favorise des asymétries sociales racialisées.

## Bibliographie

- ADAM M. (2009), *L'Afrique indienne. Les minorités d'origine indo-pakistanaïses en Afrique orientale*, Paris, Karthala.
- AMSELLE J.-L. (2004), « Métissage, branchement et triangulation des cultures », *Revue germanique internationale*, n°21, p.41-51.
- BANTMAN-MASUM E. (2015), « Les Étatsuniens de Mérida, Mexique : mobilité ou migration ? », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol.2, n°31, p.119-138.
- BAVA S. (2000), « Reconversions et nouveaux mondes commerciaux des Sénégalais mourides à Marseille », *Hommes et Migrations*, n°1224, p.46-55.
- BONDAZ J., ISNART C., LEBLON A. (2012), « Au-delà du consensus patrimonial », *Civilisations*, vol.1, n°61, p.9-22.
- BOURDIEU P. (1979), *La distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, Editions de minuit.
- BOUTILLER J.-L., COPANS J., FIÉLOUX M. et al., (1978), *Le tourisme en Afrique de l'Ouest. Panacée ou nouvelle traite ?*, Paris, Maspero.
- BREDELOUP S. (2014), « Pluralité des parcours des étudiants ouest-africains en Chine », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, n°13, p. 139-165.
- CAMARA A., DE BENOIST J.-R. (2003), *Histoire de Gorée*, Paris, Maisonneuve et Larose.
- CAUVIN VERNER C. (2016), « Chantal, Momo, France, Abdou et les autres. Essai de typologie des économies affectives des couples mixtes à Marrakech (Maroc) », *Cahiers d'Etudes Africaines*, vol.1-2, n°221, p. 153-173.
- CHABLOZ N., RAOUT J. (dir.), (2009), *Tourismes. La quête de soi par la pratique des autres*, *Cahiers d'études africaines*, vol. 1-2, n°193-194, Paris, EHESS.
- COSLADO E., MCGUINNESS J., MILLER C. (eds.), (2013) *Médinas immuables ? Gentrification et changement dans les villes historiques marocaines (1996-2010)*, Centre Jacques Berque.
- COUSIN S. (2006), « Le "tourisme culturel", un lieu commun ambivalent », *Anthropologie et sociétés*, vol.2, n°30, p. 153-173.
- COUSIN S. (2008), « L'Unesco et la doctrine du tourisme culturel : généalogie d'un « bon » tourisme », *Civilisations*, vol 1-2, n°57, p. 41 - 56.
- COUSIN S., MENGIN C. (2011), « Porto-Novo, Bénin. Une patrimonialisation contrariée ? », in VERNIÈRES M. (dir.), *Patrimoine et développement. Etudes pluridisciplinaires*, Gemdev-Karthala, p. 111-136
- CROUCHER S. (2012), « Privileged mobility in an age of globality », *Societies*, n°2, p.1-13
- CRUISE O'BRIEN R. (1972) *White society in black Africa. The French of Senegal*, Londres, Faber & Faber.
- DAUM C. & DOUGNON I. (2009), *L'Afrique en mouvement*, *Hommes et migrations*, n°1279.

- DESPRES A. (2017), « Venu pour les plages, restées pour les garçons ? Du tourisme à l'expatriation amoureuse des femmes occidentales à Zanzibar », *Recherches familiales*, n°14, p. 67-78.
- DIA H. (2008), « Les ressources d'une diaspora de la moyenne vallée du fleuve Sénégal », in DIOUF M. C. (ed.) *Le Sénégal des migrations : mobilités, identités et sociétés*, Paris, Crepos-Karthala, p. 179-194.
- DIA H. (2014), « Figures étudiantes sénégalaises à l'étranger : de la recherche de l'excellence transnationale au retour contraint dans la communauté », *Hommes et migrations*, n°1307, p. 95-103.
- DIA H. (2015), « Le retour au pays des diplômés sénégalais : entre « développement » et entrepreneuriat privé », *Journal of international Mobility*, vol.1, n°3, p. 115-128.
- DIOUF M. (2000), « The Senegalese Murid Trade Diaspora and the Making of a Vernacular Cosmopolitanism, » *Public Culture*, vol. 12, n°3, p. 679-702.
- DOS SANTOS I. (2016), « L'Angola, un Eldorado pour la jeunesse portugaise ? Mondes imaginés et expériences de la mobilité dans l'espace lusophone », *Cahiers d'études africaines*, vol. 221, n°1 p. 29-52.
- DOZON J-P. (2003), *Frères et sujets. La France et L'Afrique en perspective*, Paris, Flammarion.
- DOZON J-P. (2012), *Saint-Louis du Sénégal. Palimpseste d'une ville*, Paris, Karthala.
- EBIN V. (1993), « Les commerçants mourides à Marseille et à New-York. Regards sur les stratégies d'implantation », in GRÉGOIRE E., LABAZÉE P. (ed.), *Grands commerçants d'Afrique de l'Ouest. Logiques et pratiques d'un groupe d'hommes d'affaires contemporains*, Paris, Karthala-Orstom, p. 101-123
- EVARD O. (2006), « L'exotisme et le domestique », *Autrepart*, n°40, p. 151-167.
- EL CHAB M. (2016), « La migration régionale et entrepreneuriale des Libanais de Dakar, Abidjan et Ouagadougou », *Emulations*, vol.17, p.77-92.
- FOUÉRÉ M-A. (2016), « Généalogie des récits de l'esclavage à Zanzibar. L'histoire disputée et le patrimoine contesté du marché aux esclaves », in JUHÉ-BEAULATON D. GUILLAUD D., GIRAULT Y., CORMIER-SALEM M-C. (ed.), *Le local dans la valorisation et la mise en scène des patrimoines*.
- KURZAC-SOULI A-C. (2013), « Les médinas marocaines, un nouveau type de gentrification? », in COSLADO E., MCGUINNESS J., MILLER C. (eds.), *Médinas immuables ? Gentrification et changement dans les villes historiques marocaines (1996-2010)*, Centre Jacques Berque, p. 79-100.
- LOUVEAU F. (2016), « Migrants européens dans la ville de Saint-Louis du Sénégal : des stratégies hétérogènes pour négocier sa place dans la cité », *Autrepart*, vol.77, n°1, p.107-123.
- NORA P. (1997), *Les lieux de mémoires*, Paris, Gallimard.
- O'REILLY K., BENSON M. (2009), « Lifestyle migration: escaping to the good life? », in BENSON M., O'REILLY K. (eds.) *Lifestyle migrations : expectations, aspirations and experiences*, Ashgate, p.1-13.

- PÉRALDI M., TERRAZONNI L. (2016), « Nouvelles migrations ? Les Français dans les circulations migratoires européennes vers le Maroc », *Autrepart*, vol. 77, n°1, p.69-86.
- PIAN A. (2005), « Aventuriers et commerçants sénégalais à Casablanca : des parcours entrecroisés », *Autrepart*, vol. 36, n°4, p. 167-182.
- QUASHIE H. (2009a), « L'île de Gorée, patrimoine de l'Unesco : les contradictions mémorielles d'un site classé et habité », *Africa e Mediterraneo*, n°65-66, p. 61-68.
- QUASHIE H. (2009b), « Désillusions et stigmates de l'exotisme. Quotidiens d'immersion culturelle et touristique au Sénégal », *Cahiers d'études africaines*, vol.1, n°193-194, p. 525-550.
- QUASHIE H. (2015), « La "blanchité" au miroir de l'africanité : migrations et constructions sociales urbaines d'une assignation identitaire peu explorée (Dakar, Sénégal) », *Cahiers d'Etudes Africaines*, vol. 4, n°220, p. 761-785
- QUASHIE H. (2016a), « Quand tourisme et migrations revisitent le passé colonial. Enjeux politiques, économiques et identitaires croisés des patrimoines de Gorée et Saint-Louis (Sénégal) », *SociologieS* [en ligne].
- QUASHIE H. (2016b), « Des migrants européens sur le littoral sénégalais (Petite Côte, Saloum) : entre ouverture économique et entre-soi identitaire », *Autrepart*, vol.1, n°77, p. 125-141.
- RICCIO B. (2006), « Transmigrants mais pas "nomades." Transnationalisme mouride en Italie », *Cahiers d'Etudes Africaines*, vol.66, n°1, p. 95-114.
- SINOÛ A. (1993), *Comptoirs et villes coloniales du Sénégal: Saint-Louis, Gorée, Dakar*. Paris, Karthala.
- SUDAS I., MUTLER M. (2006), « Immigration européenne de retraités vers la "Riviera turque" : le cas d'Alanya (côte méditerranéenne) », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 22, n°3.
- TANDIAN A. (2003) «Des migrations internationales à la question identitaire. Redéfinition de statuts des migrants et évolution des identités féminines dans la moyenne vallée du fleuve Sénégal», Thèse de doctorat en sociologie, Université de Toulouse le Mirail.
- TARRIUS A. (1989), *Anthropologie du mouvement*, Orléans, Paradigme Editions.
- TIMERA M. (2007), « Transnationaux et plurinationaux ? Emigration, retour et citoyenneté française au Sénégal. », in PETIT V. (ed.) *Migrations internationales de retour et pays d'origine*, Les nouvelles collections du CEPED, p. 183-191.
- TIMERA M. (2011b), « La religion en partage, la couleur et l'origine comme frontière. Les migrants sénégalais au Maroc », *Cahiers d'études africaines*, n° 201, p. 145

**(Endnotes)****Notes**

1. L'usage du terme « Nord », par opposition à « Sud », fait référence à des rapports économiques et politiques hégémoniques, plus qu'à une configuration géographique.
2. En France, deux récents dossiers thématiques de la revue *Cahiers d'Etudes Africaines* (numéros 193-194 et 221) et deux autres de la revue *Autrepart* (numéros 40 et 77) examinent les mobilités touristiques et les migrations européennes vers le continent africain et plus largement les pays du « Sud ».
3. Je remercie Abdoulaye Niang (UFR CRAC, Université Gaston Berger de Saint-Louis) pour ses conseils et sa relecture attentive.
4. Les résidents européens au Sénégal n'ont pas besoin de visa pour entrer sur le territoire, et l'Etat ne leur demande pas non plus de justificatif de revenus pour autoriser leur installation, comme c'est le cas par exemple au Maroc ou au Mexique.
5. Saint-Louis était le premier comptoir français de la côte atlantique ouest-africaine, où s'organisait le commerce d'esclaves, d'or et de gomme arabique depuis le XVII<sup>ème</sup> siècle. Elle fut ensuite la capitale de la colonie Sénégal et de l'Afrique occidentale française jusqu'en 1902, puis capitale du Sénégal et de la Mauritanie jusqu'en 1957 (Sinou 1993).
6. En 1872, le statut politique accordé par la France à Saint-Louis en tant que Commune de plein exercice octroyait à ses habitants les mêmes droits que ceux des communes métropolitaines. L'association des Quatre Communes (Saint-Louis, Gorée, Rufisque, Dakar) à la citoyenneté française par ce processus dit d'assimilation favorisa l'institution d'une « France sénégalaise » (Dozon 2003)
7. Cette analyse résulte d'une étude socio-anthropologique réalisée entre 2006 et 2015. Elle repose sur des observations participantes issues de quatre séjours touristiques durant lesquels j'accompagnais des groupes de visiteurs occidentaux composés de quatre à vingt personnes, pour le compte de voyagistes internationaux. Ces observations ont été complétées par plusieurs séjours individuels. J'ai également séjourné à Saint-Louis au cours de week-ends festifs avec un entourage sénégalais et africain, lorsque je résidais à Dakar, ce qui permettait d'observer d'autres dynamiques touristiques autour de cet espace urbain. Parallèlement aux discussions informelles qui ont facilité le recueil d'informations sur des réseaux d'interconnaissances, 44 entretiens semi-directifs ont été réalisés à Saint-Louis auprès d'acteurs du tourisme et du patrimoine (hôteliers, restaurateurs, guides, agents du syndicat d'initiative, commerçants, animateurs de croisière, agents municipaux en charge du patrimoine, touristes sénégalais et ouest-africains) et

- de résidents européens et sénégalais. Plusieurs de ces entretiens ont été prolongés et complétés par 12 autres en France et via Skype, auprès de touristes européens et sénégalais, d'universitaires français impliqués dans l'évaluation de la mise en valeur du patrimoine saint-louisien, de responsables de bailleurs de fonds français, ainsi que de professionnels du tourisme européens à Saint-Louis dont je suivais les parcours. Des données ont aussi été recueillies à partir de discussions avec des universitaires sénégalais, et sur Internet dans des articles journalistiques, sur les sites hôteliers, celui du syndicat d'initiatives de Saint-Louis, etc. L'ensemble des acteurs et des structures touristiques a été anonymé. Les éléments présentés en italique et entre guillemets correspondent à des extraits d'entretiens.
8. Ce parc national est la troisième réserve ornithologique du monde. Il est situé à une soixantaine de kilomètres au nord de Saint-Louis et classé au patrimoine mondial de l'UNESCO depuis 1981.
  9. Le terme « expatrié » est ici employé pour désigner des individus, qui dépendent d'un contexte professionnel, fiscal et institutionnel précis et dont l'installation au Sénégal (à Dakar généralement) est limitée dans le temps – bien que le terme « expatrié » corresponde aussi à la façon dont les résidents européens de Saint-Louis peuvent s'auto-désigner pour se distinguer des résidents sénégalais.
  10. Les signares (du portugais *senhora*) possédaient un statut socio-économique élevé et étaient propriétaires de bâtiments dans les comptoirs coloniaux sénégalais, notamment à Saint-Louis et Gorée. Ces femmes « métisses » subventionnaient des maisons de traite et participaient à divers commerces. Elles étaient souvent mariées à des Européens dans le cadre d'unions proches de celles autorisées par le droit coutumier ou le droit musulman. Ces mariages avaient, pour les ressortissants européens, une valeur de relation passagère, mais assuraient à leurs épouses un droit de succession. Elles pouvaient avoir des conjoints successifs selon le même protocole (Camara, De Benoist 2003).
  11. Du nom de l'interprète-en-chef sénégalais, auxiliaire et conseiller auprès de plusieurs gouverneurs (dont Faidherbe) de l'administration coloniale au Sénégal.
  12. Terme local utilisé au Sénégal, mais aussi dans ses pays limitrophes comme le Mali, pour désigner des individus occidentaux et de phénotype « blanc ». Il peut cependant dépasser le cadre chromatique et être associé à des individus africains (migrants ou résidents nationaux) appartenant à certaines classes sociales ou manifestant certains comportements sociaux (Quashie 2015).
  13. Musée le plus connu de l'île de Gorée autour duquel s'organise la majorité des visites touristiques.
  14. Si des migrants européens, dont les activités dynamisent le tourisme culturel à Saint-Louis, affirment qu'ils n'auraient jamais choisi de s'installer à Gorée en raison de l'exiguïté de l'île et de son contexte social (Louveau 2016), les circulations d'idées et d'acteurs qui s'organisent entre Saint-Louis et de Gorée ne

- sont pas à minimiser. On retrouve sur les deux sites des logiques de valorisation patrimoniale similaires (Quashie 2016a), ainsi que des jeux de concurrence entre résidents européens ou de négociation avec les autorités locales.
15. Des pratiques similaires ont été observées à Gorée chez certains résidents occidentaux.
  16. Commémore la défiance du fondateur de la confrérie mouride en 1895 face aux colons français à Saint-Louis, avant d'être envoyé en exil.
  17. Un agenda culturel a été élaboré autour de festivals et d'événements impliquant des artistes sénégalais et internationaux à différentes périodes de l'année. Plusieurs sont récents et organisés par des résidents européens, français notamment, tels que le Festival de danse Duo Solo depuis 2008, le Festival du Sahel depuis 2009 (initié par le propriétaire de l'hôtel C à partir de son campement dans le désert de Lompoul), ou encore le Festival de musique « Métissons » depuis 2010.
  18. Station balnéaire de la Petite côte ouverte dans les années 1980.



# Family Structure and Children's Schooling in sub-Saharan Africa

**Acheampong Yaw Amoateng**

*Research Focus Area on Population and Health  
Faculty of Human and Social Sciences,  
North-West University (Mafikeng Campus), South Africa  
Email: yaw.amoateng@nwu.ac.za*

**Tim B. Heaton**

*Department of Sociology, Brigham Young University,  
Provo, Utah, USA.*

*and*

**Camille Mcalmont**

*Department of Sociology, Brigham Young University,  
Provo, Utah, USA.*

## Abstract

*To examine the effect of family structure on children's schooling in sub-Saharan Africa, we employed Multi-level Modeling to analyse data from recent Demographic and Health Surveys (DHS) in 26 African Countries. In general, both polygyny and presence of a husband in the home detract from children's education. After controlling for maternal education, children of single, never married mothers and those who are divorced or separated have educational disadvantage, suggesting the importance of maternal education for children's educational outcomes. Males are more likely than females to have higher educational attainment, especially those in polygynous families. It is recommended that female education in general and the education of the girl-child in particular, be encouraged as a way of discouraging such negative cultural attitudes and practices as polygyny and bias in favour of boys' education.*

**Keywords:** *Monogamy, Polygyny, Marital Status, Multi-level Regression, Patriarchy.*

## Résumé

*Pour examiner l'effet de la structure familiale sur la scolarisation des enfants en Afrique subsaharienne, nous avons utilisé une modélisation multi-niveaux pour analyser les données des récentes enquêtes démographiques et sanitaires (DHS) dans 26 pays africains. En général, la polygynie et la présence d'un mari dans la maison nuisent à l'éducation des enfants. Après*

*avoir contrôlé l'éducation maternelle, les enfants des mères célibataires, jamais mariés et ceux qui sont divorcés ou séparés ont un désavantage éducatif, ce qui suggère l'importance de l'éducation maternelle pour les résultats scolaires des enfants. Les hommes sont plus susceptibles que les femmes d'avoir un niveau de scolarité plus élevé, en particulier ceux des familles polygynes. Il est recommandé que l'éducation des femmes en général et l'éducation des filles en particulier soient encouragées afin de décourager de telles attitudes et pratiques culturelles négatives comme la polygamie et le parti pris en faveur de l'éducation des garçons.*

**Mots-clés:** Monogamie, Polygamie, État matrimonial, Régression à plusieurs niveaux, Patriarcat.

## Introduction

Following worldwide family structural changes as a result of such socio-demographic processes as industrialization, urbanization and in recent years, the HIV/AIDS epidemic, family scholars in different contexts have sought to relate several child outcomes to these family structural changes. But, despite the decades-old empirical research on the relationship between family structure and child outcomes, there is hardly any consensus regarding the direction of the relationship in the existing literature. For instance, in the Western context, where there is a long history of this tradition of research, one strand of family scholarship has found that marriage and the presence of a father are good for the psycho-social development of children (e.g. Fagan, 2012; McLanahan and Sandefur, 1994; Sun & Li, 2011; Sweeney, 2010; Wilcox, Lippman, Whitney and Cid, 2009).

As far as educational outcomes are concerned, many cross-sectional and longitudinal studies in the Western context have suggested that the number of parents available to children has strong effects on educational outcomes. Children raised by two biological, married parents score higher on both mathematics and reading tests than children in other family types (Sun and Li, 2011; Formby and Cherlin, 2007; Cavanaugh, Schiller and Riegle-Crumb, 2006; Hofferth, 2006; McLanahan and Sandefur, 1994). Similar patterns exist for self-reported grades, educational expectations, high school completion, and enrolment in post-secondary schooling (Sun and Li, 2009; Heard, 2007; Sun, 2003; Ermisch and Francesconi, 2001).

Following this tradition of research in the West, many studies in Africa have associated positive child outcomes with the presence of two biological parents in the household. For example, some studies in South Africa have found that family structure is highly correlated with educational outcomes (e.g. Anderson, 2000; Case and Ardington, 2006). As a dimension of schooling, in Kenya, some studies have observed that children in two-parent households were 1.23 times more likely to be in the right grade for age compared to children in one-parent households. Moreover, children living with one or two biological parents were more likely to be enrolled in school, compared with children living with no biological parents (e.g. Abuya, Oketch, Mutisya, Ngware & Ciera, 2012;

Hyunjoon, 2007). In a study of black Africans in South Africa, Anderson (2000) found that family structure was highly correlated with educational outcomes. The strongest effects were seen for children living with neither of their genetic parents, who were less likely to be enrolled in school, had completed fewer grades, were older for their grade if enrolled, and had less money spent on their school fees and related transportation costs than children living with both biological parents (see also Case and Ardington, 2006; Cherian, 1989; 1994). While Africans aged 8 to 18 from female-headed households were more likely to be enrolled in school than those from male-headed households, children from female-headed households experienced less total educational mobility than do those from male-headed households (Nimubona and Vencatachellum, 2007). Among Coloureds and Asians, the odds of dropping out were 1.3 times and 1.5 times greater for children in female-headed households as for those of children living in male-headed households. Further, in their study of race differences in educational outcomes in post-apartheid South Africa, Heaton, Amoateng and Dufur (2014) found that contrary to existing research, children in female-headed households were at par with children in two parent families (the comparison group), while children in households without a mother had a substantial disadvantage.

But, many researchers have challenged the notion of negativity associated with family types other than the two-parent type in both Western and non-Western contexts (see e.g. Anderson, 2000; Case and Ardington, 2006; Cosaro, 2003; Formby and Cherlin, 2007; Sibanda, 2004; Sun and L, 2011). Specifically, a number of studies in Africa have found that children are more likely to succeed in the educational arena if they are raised in female-headed households, compared with children raised in homes with their two biological parents (see e.g. Fuller and Liang, 1999; Lloyd and Blanc, 1996; Lloyd and Gage-Brandon, 1994; Wilcox *et al.*, 2009).

## The Study's Rationale

From the brief review of the existing research on the relationship between family structure and child outcomes two fundamental problems that afflict this literature are manifest. Firstly, the tradition of research that underlies the notion that a two-parent family engenders positive child outcomes is based on a model of the family that is not universal. According to this concept of the family, kin groups do not play a central role in child care and familial obligations. Further, even though women often take on the major responsibility for childcare in this model of the family, egalitarian norms imply that women should be free to choose this role and that men should be supportive. Individualism implies that each partner has the right to pursue their own goals.

Secondly, and related to the first problem, this tradition of research of the relationship between family structure and child outcomes has predominantly emphasized one

dimension of family structure, namely, the presence of two biological parents in the home. But, because of the seemingly fundamental differences between Western and non-Western societies, it is not clear that the consequences of family structure will have the same impact in societies with different models of family. For example, the findings about the positive effects of marriage and the presence of a father on children in the West and to some extent other societies in Africa may not be generalizable to all contexts. Moreover, inconsistent findings may result for several reasons including the rapid pace of social change, the complex nature of family structures, and cross-cultural differences.

It is against this background of different customs and practices with regards to family life in general, and marriage in particular, that we undertake the present study. The study seeks to contribute to the existing literature by considering three dimensions of family structure, namely, marital status of the mother, presence of the father and whether a marriage is polygynous or monogamous on children's schooling. We also consider different impacts for sons and daughters, and compare urban and rural areas. We focus on children's schooling because education plays a major role in future life chances and because families have a significant impact on children's schooling.

## Review Of The Literature

Marriage has always been a central event defining the family as a major social institution in virtually all African social systems. This is mainly the reason for the near universal nature of marriages in African societies. While the institution of marriage takes diverse forms, the normative pattern involves the presence of a husband and a wife or wives with their children and in most cases other kin in the same household. However, in Africa, this model of the family has been changing following social changes wrought by the colonial project and other socioeconomic processes. For instance, the introduction of wage labour impelled men who were instrumental in the family production process to migrate to the emerging cities and towns to seek employment and formal education. The male-selective nature of the migratory labour system has impacted family structural change in such a way that often children live in *de facto* "single-parent" households headed mainly by females (e.g. Amoateng, 2009)<sup>1</sup>.

But the regular cash remittances from absent fathers to their families in their places of origin makes such households resourceful in mitigating the negative influences their absence would have otherwise engendered (see e.g. Sibanda, 2004). Even though the cooperative nature of the family production process in households where husbands are present engender economies of scale, the simultaneous dependence of both children and mothers on the man's limited resources in mainly agrarian economies in general tend to

---

1 Wilcox et al., (2009) found that in 1992, 21% of Rwandan households were headed by females, and by 2010, the percentage had risen to 33.3.

divert family resources away from children's schooling.

Moreover, many writers have observed that the increasing instability in both conjugal and affinal relationships that have been occasioned by migration and other factors has led to cooperation between sibling groups which go beyond the residential group. According to these writers these circumstances have engendered co-operation among especially sisters who are single, divorced, or widowed. Thus, increasing numbers of women are heading their own households not only because of the absence of a husband due to their participation in the migratory labour system, but because they are choosing to remain unmarried due to increase in such cooperation (e.g. Niehaus, 1994).

In such a context, we suspect that the positive relationship between two-parent families and children's schooling might be different due the new cultural context and the related new variety of family norms and practices. The choice to remain single could not be entirely divorced from the obligations women assume upon marriage to the broader lineage of the husband, especially, in patrilineal societies; without a doubt, such obligations make marriage a competing activity to pursuits such as education and participation in the wage labour force. Moreover, women tend to establish large social networks which cushion the effects of the absence of a partner, while they tend to be more child-centered. Because of this, in this study, we hypothesize that children of single, divorced and widowed women will have higher educational attainment than their counterparts whose mothers are married (e.g. Niehaus, 1994). Moreover, because of the cash remittances they send to their families, we hypothesize that children in de facto "single-parent" households will have more schooling than children in households where the husband is present.

Polygyny constitutes one of the most distinctive features of marriage patterns in Africa. Even though this marriage type is declining in frequency in Africa, it is still widely practiced in some areas (Gyimah, 2009; Westoff, 2003). According to all Demographic and Health Surveys conducted in Africa since 2000, the percentage of married women aged 15-49 years with at least one co-wife varies from 11.4% in Zimbabwe, 26.5% in the Ivory Coast to 53% in Guinea. For married men, the percentage with two or more wives ranges from 4.9% in Zimbabwe, 14.1% in Mozambique to 37.7% in Guinea ([www.measuredhs.com](http://www.measuredhs.com)).

Even though both monogamy and polygyny in Africa cut across lineage systems, polygyny has historically been associated with patrilineal, patrilocal, gerontocratic, and pronatalist agrarian cultures that limit women's access to land, inheritance, support from kin and sources of formalized power (e.g. Bledsoe, 1993; Smith-Greeway & Trinitapoli, 2014). As a marital union, polygyny has been linked to such negative child outcomes as high child mortality as a result of resource constraints, paternal investment, and selectivity (e.g. Chojnacka, 1980; Hames, 1996; Mulder, 1992). The negative aspects of polygyny deal with resource availability for the family. This theory essentially argues that because polygynous families inherently have greater numbers of women and children,

their resources are diluted at a higher rate. Because of this dilution of resources, the education of the children in polygynous homes is compromised because the diminished resources do not allow education to be prioritized for all children, especially, girls (Omariba, 2007; Tenikue & Verheyden, 2010).

Blanc (1996) also argues that because a typical polygynous marriage involves a man marrying women much younger than him, this age difference creates a gender hierarchy between a more experienced male and a less experienced female. Consistent with this view of polygyny, in a study in the Cote d'Ivoire, Goulda, Moava and Simhona (2012) found that children in polygynous families were less educated, even after controlling for parental education and household income. Moreover, Smith-Greenway and Trinitapoli (2014) found evidence that polygyny elevated the survival disadvantage for infants in polygynous families as compared to non-polygynous families. However, other studies have associated polygyny with enhanced child survivorship, primarily through factors such as longer breastfeeding patterns and longer inter-birth intervals, as well as co-wife social and economic cooperation (e.g. Amankwa, 1997; Amankwa et al., 2001; Amey, 2002; Blanc, 1996; Chisholm & Burbank, 1991). As far as monogamy is concerned, because it is linked to such attributes like urban residence, education, and a smaller spousal age gap it has been found to represent a more empowered section of the female population (Agadjanian & Ezech, 2000; Dodo, 1998; Gage-Brandon, 1993; Hollos & Larsen, 1997).

Despite the fact that many traditional African societies have modernized as evidenced by their declared determination to promote and protect the rights of the child, the inertia of the pre-capitalist African social systems still ensures that in many of these countries children are seen as resources of the family (Rwezaura, 1998). In fact, many scholars have noted that this notion of the child in African social systems is motivated by economic considerations, especially, poverty and father absence (e.g. Andvig, 2001; Basu, 1999). In the African context, this notion of the child as a family asset is reinforced by the ideology of patriarchy which disadvantages females and especially, the girl-child, as far as education is concerned. For example, Egbo (2000) has argued that patriarchy and racism were unfortunately sustained by the colonial project whose educational systems rather accentuated the existing gender discrimination in traditional African social systems. And Huisman (2009) has observed that because child care is often provided by school-age children, especially school age girls, it lowers the educational attainment of females in many African countries.

For example, Lloyd and Gage-Brandon (1994) observed that in Ghana girls with younger siblings were less likely to be enrolled in school than are boys and that girls also have higher dropout rates. These mainly traditional attitudes towards girls' education are selective of people in rural and polygynous unions as compared to the modernizing attitudes of people in urban and monogamous unions. In recent years, especially, through the educational reforms several African countries have embarked upon to reverse the colonial legacy, there has been an overall educational progress, particularly for girls (Lloyd and Hewett, 2009). According to them, the gender gap in especially, in sub-Saharan Africa, which was very wide in the early days of independence, has narrowed steadily and consistently, mainly due to steady gains in educational achievement for girls. Lloyd and Hewett (2009) have observed that while over the previous 30 years

primary school completion rates for boys have risen quite slowly, from 48 to 60 percent, over the same period, girls' primary school completion rates have risen steadily, almost doubling from 30 to 56 percent.

However, because of the historical and cultural biases towards female participation in formal education, we hypothesize that boys will have more schooling than girls in the present study. Specifically, because of the limited resources vis a vis the numbers of women and children in polygynous families, girls will have less schooling than boys in polygynous families compared to monogamous families.

The absence of a father through either participation in the labour force or non-marriage and its concomitant female household headship are likely to mitigate the conventional cultural bias against the education of the girl-child. Since women who are single either through husband absence as a result of migration or non-marriage tend to be educated, we do not expect to find any difference between boys and girls who live in households headed by females in terms of schooling. In other words, in such households decisions about who attends schools would be based on such rational factors as ability as opposed to cultural norms which mainly disadvantage the girl-child.

The transition of African societies from pre-capitalist, agrarian modes of production to capitalist modes of production did not result in the wholesale transformation of such societies. The colonial social and economic policies which sought to keep the colonies as suppliers of raw materials for the metropolitan countries in Europe resulted in unbalanced development in the colonies as socioeconomic amenities. In this model of development, amenities such as schools, clinics, recreational facilities and modern transportation systems were concentrated in the urban centres and the emerging towns and cities, while the rural areas were largely neglected.

Specifically, rural education in many African countries is often synonymous with disadvantages for learning. Indeed, the available evidence suggests that, in the latter half of the 1990s, primary school pupils in rural areas consistently underperformed their urban counterparts by substantial margins in the region (e.g. Kulpoo, 1998; Michaelowa, 2004; Voigt, 1998). Even though polygyny cuts across geographical areas in many African countries, it is more prevalent in rural areas because of the general lack of educational and other socioeconomic opportunities as well as the cultural lag experienced in these areas. Monogamously married couples are more likely to live in the same household with only their biological children in urban areas compared to rural areas where husbands and wives often live in separate homesteads<sup>2</sup>.

This living arrangement in urban areas is likely to engender children's education regardless of gender since the family resources would not be spread too thin over several

2 Even though the norm in urban areas is the co-residence of couples and their biological children, many scholars have observed that African cultures put a high premium on communal ethos and because of this, people of African descent prefer to live in households that include members of the extended family even in the face of rapid modernization and urbanization throughout sub-Saharan Africa (see e.g. Caldwell 1968; Oppong 1974).



women and children. In terms of marital status, because of their liberalizing attitudes and lifestyles, urban areas tend to be selective of young, single and divorced women whose lack of obligations to a husband's kin group, allow them to participate in both formal education and wage labour. Because of this rural/urban variation in the prevalence of polygyny, monogamy, marital status, and presence of the father in the household, we hypothesize that children who reside in urban areas will have more schooling than their counterparts in rural areas. The present study will examine the effect of family structure as measured by marital status of the husband, the presence of father in the household and polygyny status of the mother on schooling by children in 25 countries in Africa that have been participating in the Demographic and Health Surveys programme since 2000.

## Data And Methods

Data for this analysis is taken from recent Demographic and Health Surveys (DHS) in 25 African Countries taken since 2000. We use DHS because it provides comparable measures of key variables of interest including a household roster with each child's age and education, marital status including never married, currently married or in a consensual union, widowed or divorced/separated, polygyny status of the mother and presence of the mother's partner, polygyny status of the husband and presence of the husband. We use all of the countries that include information on polygyny and have a minimum of five percent of children in a polygynous household. If a country has more than one DHS survey, we use the most recent data. We selected all children aged 5 to 18 who are co-resident with their mother. Using mother's marital status and presence of a husband we create a marital status variable with 7 categories. We also include a dummy variable for urban residence, and a control for maternal education coded 0 for no education, 1 for some primary, 2 for complete primary, 3 for some secondary, 4 for complete secondary and 5 for post-secondary schooling.

The dependent variable is years of schooling completed by the child, reported in single years. Because we include age as an independent variable, coefficients for other variables reflect deviations from the average schooling of same age children. We also coded child's age to range from -13 for 5-year olds to 0 for 18-year olds so that coefficients for marital status and other dummy variables reflect schooling expected by age 18. To account for similarities within a country and to assess variability across countries, we estimate multi-level models. We also considered fixed effects for country as a way to adjust for cross-country differences in ages of school enrollment. Coefficients from the fixed effects are very similar to those reported here. Thus we opt for random effects models because they allow us to examine cross-national variation in the magnitude of effects.

**Table 1. Sample size and mean child education by country**

Country	Survey year	Sample size	Mean child education
Cote D'Ivoire	2011-12	8126	1.9
Cameroon	2011	13604	2.7
Ghana	2008	4250	2.5
Malawi	2010	26698	2.3
Mozambique	2011	12504	1.2
Namibia	2006-7	5504	3.1
Rwanda	2010	13415	1.9
Tanzania	2010	10846	2.6
Uganda	2011	9928	1.9
Zambia	2007	7428	2.2
Burkina Faso	2010	17086	1.7
Burundi	2010	9389	2.5
Congo Democratic Republic	2007	9995	2.6
Ethiopia	2011	14070	2.0
Gabon	2012	8422	3.4
Guinea	2012	7954	1.9
Kenya	2008-9	8444	3.2
Niger	2012	9223	1.6
Nigeria	2008	33384	2.3
Senegal	2010-11	14601	2.1
Sierra Leone	2008	7374	2.6
Swaziland	2006-7	4987	3.8
Benin	2011-12	16599	2.6
Congo (Brazzaville)	2011-12	10819	3.2

## Results

Table 1 shows the countries included, sample sizes and average schooling for children. Average schooling ranges from 3.8 years in Swaziland to 1.2 years in Mozambique. Table 2 shows the distribution of marital status and characteristics of mothers in the sample. The most common living arrangement pattern for children is to be with mother and father in a monogamous marriage (52% overall). The centrality of marriage to the institution of the family in African societies is evidenced by the fact that 84% of the mothers in the sample have ever married compared with only 16% who are single and never married. There are also a significant number of children whose fathers are not present in the household (10%) or whose mothers are married to a polygamist husband (20%).

**Table 2. Distribution of Marital Status and characteristics of mothers**

	% of cases	Mean maternal education (0-6 scale)	% urban
Never Married	15.9	2.14	50
Currently married, husband present, monogamist	52.5	1.14	30
Currently married, husband absent, monogamist	6.38	1.44	36
Currently married, husband present, polygamist	16.1	.55	20
Currently married, husband absent, polygamist	3.5	.95	28
Widowed	3.5	1.10	30
Divorced/separated	2.1	1.13	29

Table 3 shows the results of a simple model with age and dummy variables for marital status as the only independent variables. Children with married mothers are expected to have 5.4 years of schooling by age 18. This table suggests that children are better off if their mother is widowed (.3 more years of schooling). Children with divorced/separated mothers or mothers who never married are similar to children with married mothers. The bulk of African societies tend to be patrilineal and such societies more often than not tend to be patri-local. In patrilineal cultures, marriage entails absorbing the woman into the husband's kin group with a great deal of familial responsibilities to the husband's larger kin group. This situation means that marriage and other pursuits like education and wage employment become competing activities for a married woman.

Thus, the absence of marriage frees a woman to pursue activities like higher education so their children are not disadvantaged by a single mother.

**Table 3. Differences in Children's Education, simple marital status**

Constant (implicit category is currently married)	5.408*
Age	.428*
Never married	-.021
Widowed	.310*
Divorced/separated	.070*

Table 4 shows the results for children's educational attainment after we take into account polygyny and presence of the husband in the household. The results suggest that marital status and husband presence each impact children's schooling. Children have the highest schooling if the mother is widowed or is in a monogamous marriage with an absent husband. Children have slightly less schooling if the mother has never married than if she is currently married with a monogamist husband who is present and slightly less schooling if the mother is divorced or separated. Children with mothers in polygynous marriages have the lowest schooling, especially when husbands are present in the household. In general, it appears that both polygyny and the presence of a husband in the home detract from children's schooling.

The next model adds controls for maternal education, urban residence and child's gender. Children tend to have more education if their mothers are more educated, if they live in urban areas and if they are male. In this model children whose mothers never married are noticeably worse off. This is because mothers who have never married are more educated. Once mother's education is taken into account, these children have an educational disadvantage.

Once controls are added for maternal education, urban residence and gender, the differences among children with married mothers associated with polygyny and husband's presence are diminished, but not completely eliminated. Maternal education is the most important driving force. It appears that part of the reason for the disadvantage associated with husband presence and polygyny is because women in these arrangements are less educated. They are also less likely to live in urban areas, although this is not as important as education. It is not possible with cross-sectional data to determine whether husband presence detracts from the wife's education or more educated women are better situated to leave their husbands.

In the third model, we examine interactions between gender and mother's marital status. Males have an educational advantage of .13 years. We are particularly interested in the possibility that this advantage is accentuated when husbands are present and

in polygynous marriages. Results are generally consistent with this expectation. The male advantage is greatest in polygynous marriages when the husband is present. Male advantage is also accentuated in polygynous marriages even if the husband is not present, but not to the same degree. In contrast, male advantage is completely eliminated if the mother is widowed or divorced/separated. The finding that is most inconsistent with our hypothesis is that the male advantage is slightly greater if the mother has never married.

The fourth model considers interactions by urban/rural residence. In general, effects of marital status are greater in urban areas. Urban children are particularly disadvantaged by divorce and non-marriage. Perhaps the diminished role of extended kin in urban settings accentuates the importance of marriage. The effects of husband absence tend to be negative in urban areas. It is possible that the husband's role is more critical when wage labour is more common. Effects of polygyny are small in rural areas, but larger and negative in urban areas.

**Table 4. Difference in Children's Education, detailed marital status**

Constant (implicit category is currently married, husband present, monogamist)	5.403*	5.053*	5.072*	5.019*
Age	.422*	.428*	.428*	.428*
Never married	-.107*	-.395*	-.433*	-.210*
Currently married, husband absent, monogamist	.036*		-.057*	.019
Currently married, husband present, polygamist	-.176*		-.165*	-.099*
Currently married, husband absent, polygamist	-.272*		-.205*	-.094*
Widowed	.264*	.271*	.328*	.247*
Divorced/separated	-.035	-.077*	-.026	.013
Maternal education		.270*	.270*	.270*
Urban residence		.063*	.063*	.179*
Male		.134*	.097*	.134*
Interactions:				
Male*Never married			.075*	

Male*Currently married, husband absent, monogamist	.025
Male*Currently married, husband present, polygamist	.181*
Male*Currently married, husband absent, polygamist	.080*
Male*Widowed	-.117*
Male*Divorced/separated	-.103*
Urban*Never married	-.415*
Urban*Currently married, husband absent, monogamist	-.222*
Urban*Currently married, husband present, polygamist	-.036*
Urban*Currently married, husband absent, polygamist	-.086
Urban*Widowed	.082
Urban*Divorced/separated	-.268*

The last issue we consider is cross-national variability in the effects of marital status. We estimate a random effects model which includes estimates of the cross-national variance in each of the coefficients for marital status. Results are shown in Table 5. In this model, coefficients have larger standard errors making them less likely to be statistically significant. The variances of the coefficients for most variables are substantially smaller indicating that effects of these statuses tend to be similar across countries. But several variances are statistically significant, indicating some variation across countries in the effects of family structure. In short, the conclusions made above appear to be generally applicable to the countries included in this analysis even though there is some cross national variability.

**Table 5. Random effects parameters showing cross-national variance in effects of marital status**

Variable	Coefficient	Standard error	Random-effects variance	Standard error of variance
Constant	5.302*	.139	.462*	.134
Never married	-.093*	.026	.009*	.003
Currently married, husband absent, monogamist	.037	.028	.011	.006
Currently married, husband present, polygamist	-.050	.047	.048*	.015
Currently married, husband absent, polygamist	-.057	.048	.049*	.016
Widowed	.116*	.047	.037*	.014
Divorced/separated	-.059*	.026	.007*	.004

Note: age, maternal education, urban residence and gender included.

## Conclusion

Since the inception of the colonial project domestic organization, especially, family structure, in sub-Saharan African societies has undergone rapid transformation as a result of the introduction of such modernizing influences as rapid urbanization, wage labour, formal education, exposure to the mass media and in recent years the HIV/AIDS epidemic. In the past, the institution of the family was defined by patterns such as early and universal marriage, high rates of polygyny within the context of agrarian economies, high levels of fertility and its concomitant large households, and virtual absence of divorce. However, the changes wrought by these modernizing influences have engendered family structural changes such as conjugal instability leading to increasing incidence of single-parent households headed mainly by females, while changes in educational outcomes such as school enrollment and educational attainment have also been observed (e.g. Bommier & Lambert, 2000; Lloyd and Hewett, 2009; Niehaus, 1994).

Even though the increasing rates of schooling in sub-Saharan Africa in recent years could be a function of the declining importance of family duties in societies that are transitioning from agrarian economies to modern industrial ones, the paucity of empirical evidence on schooling in the region only makes it speculative. It is within this context of change and continuity in the domestic organization of sub-Saharan African societies that we undertook the present study to examine the relationship between family structure and schooling in the region. We focused on the effect of family structure as measured by marital status, presence of the husband and polygyny on children's schooling, while we used place of residence and gender as control variables.

As the study has shown, marriage is the normative context for childbearing and rearing in the region as three-quarters of children of children live with mothers who are married. Children are somewhat better off educationally if their mothers are in a monogamous union, while they are worse off if their mothers have never married, divorced or separated. In general, both polygyny and presence of a husband in the home detract from children's education. The disadvantage associated with husband presence and polygyny is because women in these arrangements are less educated, have cultural attitudes that are less in favour of girls' education and are less likely to live in urban areas. Of course, some of the disadvantage associated with husband presence may actually be an advantage to households where the husband is employed elsewhere and remitting income to the household. Unfortunately, DHS did not include information on remittances.

Moreover, polygyny dilutes the resources available to households because of the large numbers of wives and children and thus forces families to make judicious selection of who stays in school and who helps on the farm and in the domestic sphere; in fact, this is the economic context of the cultural bias against female education in many sub-Saharan societies. The cultural bias against the education of girls as opposed to boys is evidenced by the fact that males are more likely than females to have higher educational attainment, especially, in polygynous, rural and female-headed families. While urban residence and single status are both positively associated with children's educational attainment, children of never married women in urban areas are disadvantaged suggesting the importance of the conjugal unit in the face of such modernizing forces as urbanization and the limited role played by the larger kin group in the lives of such women and their offspring in the urban setting.

The present study has underscored the fact that family structure is multidimensional and to this effect societies with different norms regarding gendered responsibilities in marriage, husband presence and plural marriage may have different trajectories for children in regard to their life chances. In sub-Saharan Africa, for example, gender matters more in some familial contexts even though as the present study has demonstrated, urbanization is altering these patterns. In conclusion, we cannot assume that the implications of family structure for children are invariant across societies or even within societies, given societal differences in the changes in norms about the ways



in which families provide resources for children. The present study has underscored the critical importance of encouraging female education in general and education of the girl-child in particular, as a means of discouraging such “negative” cultural practices as polygyny and emphasis on education of boys.

## References

- Agadjanian, V., Ezech A.C. (2000). Polygyny, gender relations, and reproduction in Ghana. *Journal of Comparative Family Studies*, 31 (4):427-441.
- Akresh, R. (2004). Adjusting Household Structure: School Enrollment Impacts of Child Fostering in Burkina Faso. BREAD Working Paper 89; New Haven: Yale Economic Growth Center Working Paper No. 897.
- Amankwa, A.A. (1997). Prior and proximate causes of infant survival in Ghana with special attention to polygyny. *Journal of Biosocial Science*, 28: 281-295.
- Amankwa, A.A., Eberstein, I.W., & Schmertmann, C.P. (2001). Polygyny and infant mortality in Western Africa: evidence from Ghana. *African Population Studies*, 16: 1-13.
- Amey, F.K. (2002). Polygyny and child survival in sub-Saharan Africa. *Social Biology*, 49: 74-89.
- Amoateng, A.Y. (2009). Emerging household structures, Poverty and public Policies in South Africa: Preliminary Analysis of the 2009 General Household Survey Data. Unpublished Paper, School of Research and Post-Graduate Studies, North-West University (Mafikeng Campus).
- Anderson, K.G. (2000). Family structure, parental investment, and educational Outcomes among Black South Africans. Population Studies Center, University of Michigan, Research Report (Report # 00-461).
- Andvig, J.C. (2001). *Family-Controlled Child Labor in Sub-Saharan Africa: A Survey of Research*. Social Protection Discussion Paper Series, Social Protection Unit, The World Bank.
- Basu, K. (1999). Child labor: Cause, consequence, and cure, with remarks on international labor standards. *Journal of Economic Literature*, 1083-1119.
- Beegle, K., Dehejia, R.H., & Gatti, R. (2006). Child labor and agricultural shocks. *Journal of Development Economics*, 81: 80-96.
- Bicego, G., Shea, R., & Kiersten, J. (2003). Dimensions of the emerging orphan crisis in sub-Saharan Africa. *Social Science & Medicine*, 56(6): 1235-1247.
- Birdthistle, I., Floyd, S., Nyagadza, A., Mudziwapasi, N., Gregson, S., & Glynn, J.R. (2006). Is education the link between orphanhood and HIV/HSV-2 risk among female adolescents in urban Zimbabwe? *Social Science & Medicine*, 68 (2009) 1810-1818.

- Blanc, K.A., Lloyd, B.C. (1996). Children's schooling in sub-Saharan Africa: the role of fathers, mothers and others. *Population and Development Review*, 22(2): 265-298.
- Bledsoe, C. (1993). The politics of polygyny in Mende education and child fosterage transactions.
- In B.D. Miller (Ed.), *Sex and gender hierarchies* (pp. 170-192). Cambridge: Cambridge University Press.
- Boerma, J.T. (2004) The situation of orphans in a region affected by HIV/AIDS: A review of population-based household surveys from 40 countries in sub-Saharan Africa. *AIDS* 2004: 18.
- Bommie, A., & Lambert, S. (2000). Education Demand and Age at School Enrollment in Tanzania. *The Journal of Human Resources*, 35(1): 177-203.
- Buchmann, C., & Hannum, E. (2001). Education and Stratification in Developing Countries. *Annual Review of Sociology*, 27: 77-102.
- Buchmann, C. (2000). Family structure, parental perceptions, and child labor in Kenya: what factors determine who is enrolled in school? *Social Forces*, 78(4): 1349-1378.
- Caldwell, J.C. & Caldwell, P. (1987). The Cultural Context of High Fertility in sub-Saharan Africa. *Population and Development Review*, 13(3): 409-437.
- Caldwell, J.C. (1968). *Population and Family Change in Africa: The New Urban Elite in Ghana*. Canberra: Australian National University Press.
- Case, A. & Ardington, C. (2006). The impact of parental death on school outcomes: Longitudinal evidence from South Africa. *Demography*, 43(3): 401-420.
- Cavanaugh, S.E., Schiller, K.S. & Riegle-Crumb, C. (2006). Marital transitions, parenting, and schooling: Exploring the links between family-structure history and adolescents' academic status. *Sociology of Education*, 79: 329-354.
- Cherian, V.I. (1994). Relationship between parental aspiration and academic achievement of Xhosa children from broken and intact families. *Psychological Reports*, 74, 835-840.
- Cherlin, A.J. (2008). Multiple Partnerships and Children's Wellbeing. *Family Matters*, no. 80:31-34. Melbourne: Australian Institute of Family Studies.
- Chisholm, J.S. & Burbank, V.K. (1991). Monogamy and polygyny in southeast Arnhem Land: male coercion and female choice. *Ethology and Sociobiology*, 12: 291-313.
- Chojnacka, H. (1980). Polygyny and the rate of population growth. *Population Studies*, 34: 91-107.
- Chuong, C., Operario, D. (2012). Challenging household dynamics: Impact of Orphanhood, Parental absence, and children's living arrangements on education in South Africa. *Global Public Health*, 7(1):42-57.
- Corsaro, W.A. (2003). *We're friends right? : Inside kids' culture*. Washington, DC: Joseph Henry Press.
- Department of Health. (1998). Eighth Annual National HIV Sero-Prevalence Survey of women attending antenatal clinics in South Africa 1997. Department of Health.

- Doodoo, F.N.A. (1998). Marriage type and reproductive decisions: A comparative study in sub-Saharan Africa. *Journal of Marriage and the Family*, 60(1):232-242.
- Egbo, B. (2000). *Gender, Literacy, and Life Chances in Sub-Saharan Africa*. UK: Cromwell Press Ltd.
- Ermisch, J.F., & Francesconi, M. (2001). Family structure and children's achievements. *Journal of Population Economics*, 14: 249-270.
- Evans, D.K., & Miguel, E. (2007). Orphans and schooling in Africa: a longitudinal analysis. *Demography*, 44(1): 35-57.
- Fagan, J. (2012). Effects of Divorce and Cohabitation Dissolution on Preschoolers' Literacy. *Journal of Family Issues*, 34(4): 460-483.
- Formby, P., & Cherlin, A.J. (2007). Family instability and child well-being. *American Sociological Review* 72: 181-204.
- Fuller, B. & Liang, X. (1999). Which girls stay in school? The influence of family economy, social demands, and ethnicity in South Africa, in C.H. Bledsoe, J.B. Casterline, J.A. Johnson-Kuhn and J.G. Haaga (eds.), *Critical Perspectives on Schooling and Fertility in the Developing World*. Washington, D.C.: National Academy Press, pp. 181-215.
- Fuller, B., Judith, D., Singer, Keiley, M. (1995). Why do daughters leave school in Southern Africa? Family economy and mothers' commitments. *Social Forces*, 74(2): 657-681.
- Gage-Brandon, A.J. (1993). The formation and stability of informal unions in Cote d'Ivoire. *Journal of Comparative Family Studies* 24(2):219-233.
- Goode, W.J. (1963). *World Revolution and Family Patterns*. New York: The Free Press.
- Goulda, E.D., Moava, O., & Simhona, A. (2012). Lifestyles of the rich and polygynous in Cote d'Ivoire. *Economics Letters*, 115 (2012): 404-407
- Gregson, S., Nyamukapa, C.A., Garnett, G.P., Wambe, M., Lewis, J.J., Mason, P.R., et al. (2005). HIV infection and reproductive health in teenage women orphaned and made vulnerable by AIDS in Zimbabwe. *AIDS Care*, 17(7): 785-794.
- Grogan L 2009. Universal primary education and school entry in Uganda. *Journal of African Economies* 18(2):183-211.
- Gyimah, S.O. (2009). Polygynous marital structure and child survivorship in sub-Saharan Africa: Some empirical evidence from Ghana. *Social Science & Medicine*, 68: 334-342.
- Heard, H.E. (2007). Fathers, mothers, and family structure: Family trajectories, parents' gender, and adolescent schooling. *Journal of Marriage and the Family* 69: 435-450.
- Heaton, T.B., Amoateng, A.Y. and Dufur, M. (2014). Race differences in educational Attainment of youth aged 7-18 in post-apartheid South Africa: The role of family structure, resources and school quality. *South African Review of Sociology*, 45:1, 101-121, DOI:10.1080/21528586.2014.887917.

- Hofferth, S.L. (2006). Residential father family type and child well-being: Investment versus selection. *Demography* 43: 53–77.
- Hollos, M., & Larsen, U. (1997). From lineage to conjugality: The social context of fertility decisions among the Pare of northern Tanzania. *Social Science & Medicine* 45(3):361–372.
- Hosegood, V., McGrath, N., Herbst, K., & Timaeus, I. (2004). The Impact of adult mortality on Household dissolution and migration in rural South Africa. *AIDS*, 18(11): 1585–1590.
- Huisman, J., & Jeroen (2009). Effects of household and district-level factors on primary school enrolment in 30 developing countries. *World Development*, 37(1): 179–193.
- Hyunjoon, P. (2007). Single Parenthood and Children's Reading Performance in Asia. *Journal of Marriage and the Family*, 69: 863–877.
- Jensen, R. (2000). Agricultural volatility and investments in children. *American Economic Review (AEA Papers and Proceedings)*, 90(2): 399–404.
- Kasirye, I., & Hisali, E. (2010). The socioeconomic impact of HIV/AIDS on education outcomes in Uganda: School enrolment and the schooling gap in 2002/2003. *International Journal of Educational Development*, 30 (2010):12–22.
- Kazianga, H. (2005). Income risk and schooling decisions in Burkina Faso. Earth Institute, Columbia University, Mimeo.
- Kulpoo, D. (1998). *The Quality of Education: Some Policy Suggestions Based on a Survey of Schools; Mauritius*, SACMEQ Policy Research Report no. 1 (Paris: International Institute for Educational Planning).
- Lloyd, C.B. and Hewett, P. (2009). Educational Inequalities in the Midst of Persistent Poverty: Diversity Across Africa in Educational Outcomes. *Journal of International Development*, 21: 1137–1151.
- Lloyd, C.B., & Mensch, B.S. (2008). Marriage and childbirth as factors in dropping out from school: An analysis of DHS data from sub-Saharan. *African Population Studies*, 62(1):1–13.
- Lloyd, C.B., & Blanc, A.K. (1996). Children's Schooling in Sub-Saharan Africa: The Role of Fathers, Mothers, and Others. *Population and Development Review*, 22: 265–298.
- Lloyd, C.B., & Gage-Brandon, A. (1994). High fertility and children's schooling in Ghana: sex difference in parental contributions and educational outcomes. *Population Studies*, 48: 293–306.
- Makinwa-Adebusoy, P. (2001). Sociocultural factors affecting fertility in sub-Saharan Africa. *Workshops on Prospects for Fertility Decline in High Fertility Countries: The Population Division*.
- Mankiw N.G., Romer, D., & Weil, D.N. (1992). A contribution to the empirics of economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, 107: 407–421.

- McLanahan, S., & Sandefur, G. (1994). *Growing Up With a Single Parent: What hurts, What Helps*. Cambridge: Harvard University Press.
- Menon, R. et al (1998): "The economic impact of adult mortality on Households in Rakai District, Uganda". *In the impact of Aids*. United Nations Economic and Social Affairs. 2004. 16 September.
- Michaelowa, M. (2004). *Quality and Equity of Learning Outcomes in Francophone Africa*. Montreal: UNESCO Institute for Statistics.
- Monasch, R., & Boerma, J.T. (2004). Orphanhood and childcare patterns in sub-Saharan Africa: an analysis of national surveys from 40 countries. *AIDS*, 18(suppl 2): S55-S65.
- Mulder, M.B. (1992). Women's strategies in polygynous marriage: Kipsigis, Datoga and other East African cases. *Human Nature*, 31: 45-70, 205.
- Ngalula, J., Ng'weshemi, J., Mwaluko, G., & Zaba, B. (2001). The impact of HIV/AIDS on mortality and household mobility in rural Tanzania. *AIDS*, 15(15): 2017-23.
- Ngware, M.W., Oketch, M., Ezech, A.C., & Mudege, N.N. (2009). Do household characteristics matter in schooling decisions in urban Kenya? *Equal Opportunities International*, 28(7): 591-608.
- Niehaus, I. (1994). Disharmonious spouses and harmonious siblings: conceptualizing household formation among urban residents of Qwaqwa. *African Studies*, 53(1): 115-136.
- Nimubona, A. & Vencatachellum, D. (2007). Intergenerational education mobility of black and white South Africans. *Journal of Population Economics*, 20: 149-182.
- Nyamukapa, C., & Gregson, S. (2005). Extended family's and women's roles in safeguarding orphans' education in AIDS-afflicted rural Zimbabwe. *Social Science & Medicine*, 60(10), 2155-2167.
- Omariba, D.W.R., & Boyle, M.H. (2007). Family structure and child mortality in sub-Saharan Africa: Cross-national effects of polygyny. *Journal of Marriage and the Family*, 69(2): 528-543.
- Oppong, C. (1974). *Marriage among a Matrilineal Elite: A Family Study of Ghanaian Civil Servants*. London: Cambridge University Press.
- Pew Research Center. (2009). "Mapping the Global Muslim Population." The Pew Forum On Religious and Public Life.
- Rwezaura, B. (1998). Competing 'Images' of Childhood in the Social and legal Systems of Contemporary Sub-Saharan Africa. *International Journal of Law, Policy and the Family*, 12(3): 253-278.
- Schoellman, T. & Tertilt, M. (2006). Marriage laws and growth in sub-Saharan Africa. *American Economic Review*, 96(2): 295-299.
- Suet-Ling P. (1996). School Participation of Children from Single-Mother Families in Malaysia. *Comparative Education Review*, 40: 231-249.
- Smith-Greenway, E., & Trinitapoli, J. (2014). Polygynous Context, Family Structure, and Infant Mortality in Sub-Saharan Africa. *Demography*, 51: 341-366.

- Sun, Y., & Li, Y. (2011). Effects of family structure type and stability on children's academic performance trajectories. *Journal of Marriage and the Family*, 73(3): 541-556.
- Sun, Y. (2003). The well-being of adolescents in households with no biological parents. *Journal of Marriage and Family* 65: 894-909.
- Sweeney, M.M. (2010). Remarriage and Stepfamilies: Strategic Sites for Family Scholarship in the Twenty-First Century. *Journal of Marriage and Family*, 72:667-684.
- Takyi, B.K., & Doodoo, F.N.A. (2005). Gender, lineage, and fertility-related outcomes in Ghana. *Journal of Marriage and Family* 67(1):251-257
- Therborn, G. (2004). *African families in a global context*. Sweden: Elanders Info logistics Vast.
- Thurman T. R., Brown, L., Richter, L., Maharaj, P., & Magnani, R. (2006). Sexual risk behavior among South African adolescents: is orphan status a factor? *AIDS Behaviour*, 10(6), 627-635.
- UNAIDS (2002), Report on the global HIV/AIDS epidemic July 2002.
- UNAIDS (2000), report of the global HIV/AIDS epidemic June 2000.
- Voigts, F. (1998). *The Quality of Education: Some Policy Suggestions Based on a Survey of Schools; Namibia*, SACMEQ Policy Research no. 2 (Paris: International Institute for Educational Planning)
- Westoff, C. F. (2003). *Trends in marriage and early childbearing in Developing countries*. DHS comparative reports # 5. Cavelton, MD: ORC Macro.
- Wilcox, W.B., Lipman, L. Whitney, C., Cid, A. (2009). Making the Grade: Family Structure and Children's Educational Participation in Colombia, Egypt, India, Kenya, Nigeria, Peru & Uruguay. Munich Personal RePEc (MPRA), Paper No. 39906, .
- World Bank (1997): *Confronting AIDS: Public Priorities in a Global Epidemic*. Oxford University Press, New York, USA.
- World Food Programme (WFP). (2013). World Food Programme: *Fighting World Hunger*. United Nations. retrieved from: [www.wfp.org](http://www.wfp.org)
- Yamano, T. (2003). Measuring the impacts of prime-age adult death on rural households in Kenya. Paper presented at the scientific meeting 'Empirical evidence for the Demographic and socioeconomic impact of Aids' Durban, South Africa.
- Yamano, T.H., Alderman H, Christiaensen L. (2005). Child growth, shocks, and food aid in rural Ethiopia. *American Journal of Agricultural Economics*, 87 (2): 273-288.

# Privatisation de la sécurité et gouvernance démocratique au Cameroun

**Désiré Manirakiza**

*Faculté de Sciences sociales et de Gestion*

*Université catholique d'Afrique centrale*

*Courriel : dsirmanirakiza65@gmail.com*

## Résumé

*L'idée maîtresse que défend cet article est que le fait pour l'État camerounais d'ouvrir le champ sécuritaire aux acteurs privés est un indicateur d'une civilisation progressive de mœurs politiques. D'une part, l'article montre que le décloisonnement du secteur de la sécurité est un axe à partir duquel on peut analyser les processus aussi divers que ceux ayant trait à l'extension des sphères des libertés publiques, au pluralisme sécuritaire et à la décriminalisation de l'Autre différent de l'État. D'autre part, il met en exergue les relations complémentaires qui existent entre les agents privés de sécurité et les forces de police, lesquelles vont dans le sens de la gouvernance telle qu'appliquée dans les sociétés modernes.*

**Mots clés :** *Externalisation, gouvernance démocratique, parlementarisation, privatisation, sécurité privée, sociétés modernes.*

## Abstract

*This article focuses on the Cameroonian State and the opening up of the field of security to private actors, an indicator of a progressive civilization of political mores. On the one hand, the article shows that the decompartmentalization of the security sector is an axis from which to analyze the processes as diverse as those relating to the extension of the spheres of civil liberties, security pluralism and Decriminalization of the Other different from the State. On the other hand, it highlights the complementary relationships that exist between private security agents and police forces, which are in line with governance as applied in modern societies.*

**Keywords:** *Outsourcing, democratic governance, parliamentarisation, privatization, private security, modern societies.*

## En Guise d'introduction: Lire autrement L'externalisation de la sécurité

L'un des développements les plus frappants de la dernière décennie a été l'expansion massive et la mondialisation du secteur privé de la sécurité. À l'échelle planétaire, le marché de la fourniture des services de sécurité par des agents non-étatiques est évalué à 85 milliards de dollars américains et affiche un taux de croissance annuelle de 6 à 8%

(Williams 2008). Certains auteurs estimaient qu'en 2010, « *son chiffre d'affaires devrait dépasser les 220 milliards d'euros, dont un cinquième proviendrait des pays du Sud* » (Perouse de Montclos 2008:21). Si pour certains, l'externalisation de certaines missions naguère du ressort exclusif des forces de l'ordre est ancienne, en ce sens que le couple public/privé a toujours existé (Carrier 1999), il importe de préciser que son institutionnalisation au Cameroun est récente. Elle date du 15 mai 2007, date de l'agrément de la toute première liste de cinq sociétés de gardiennage. Mais si tout le monde reconnaît que l'externalisation de la sécurité est devenue un phénomène mondial, les raisons de celle-ci sont l'objet de débat. Alors qu'ailleurs, surtout dans les pays occidentaux, les auteurs mettent en relation la mondialisation néolibérale du capitalisme (et sa volonté d'étendre la domination du capital financier), l'accroissement des attaques terroristes et la privatisation de la sécurité (Renou *et al.* 2006 ; Neild 1999 ; Westbury 2004 ; Williams 2008 ; Rosi, 2008 ; Rolland et Buffotot 2005), en Afrique, la littérature est catastrophiste. Ici, les auteurs pointent du doigt la montée de la criminalité organisée (Chouala 2001) et l'incapacité des États à protéger leurs populations comme étant les causes de la privatisation de la sécurité. S'adossant principalement sur la théorie du vide, les auteurs qui souscrivent à cette grille interprétative (Chouala 2001 ; Shearing 1993 ; Dupont *et al.* 2007 ; Mogelo Mihanjo 2009 ; Isima 2009) montrent que c'est le vide laissé par l'incapacité et/ou la négligence de l'État africain à assumer sa fonction régalienne de protéger sa population qui constitue un appel « d'air pour la sécurité *privée* » (Shearing 1992:414).

Sous une perspective alarmiste, ces mêmes auteurs estiment néanmoins que les sociétés privées de sécurité, loin d'être une solution à la criminalité et aux autres menaces (réelles ou imaginaires) auxquelles font face les pays africains et leurs populations, constituent davantage une partie du problème. D'autant que la provocation et l'instrumentalisation de la violence dont elles seraient responsables risquent d'installer le continent noir dans une situation marquée davantage par l'insécurité chronique, l'anarchie et le chaos ; situation dont la radicalisation conduirait inéluctablement à la désinstitutionnalisation de l'État, c'est-à-dire son écartement et le refus de son autorité. Les violences consécutives à cette situation chaotique colmaterait inévitablement le processus de démocratisation qui se met péniblement en place en Afrique. En ce sens, la privatisation de la sécurité est vue comme l'abandon, par l'État, de la population à elle-même et la livraison de celle-ci aux entrepreneurs du crime. Ce qui autorise ces auteurs à faire un pareil constat, c'est que, selon eux, l'externalisation d'un certain nombre de fonctions reconnues traditionnellement comme des domaines d'exclusivité régalienne créerait une « zone grise dangereuse » (Gomez Del Prado 2008:9). Une zone d'autant plus dangereuse que, d'une part, cette délégation des fonctions régaliennes ne se limiterait plus à sa dimension locale et nationale, mais prendrait désormais les allures d'un phénomène transnational avec le risque de désintégration des États faibles et la diffusion de la violence (Roche 2005:4-5). D'autre part, l'état moral et les contrats des agents privés de sécurité ne leur permettraient pas de se sacrifier pour les populations, comme le feraient les forces régaliennes.



Ces différentes considérations sur la privatisation de la sécurité et les constats d'inquiétude et de réticence qui s'y dégagent sont difficilement contestables, eu égard aux situations conflictuelles dans lesquelles les agents de sécurité ont souvent été impliqués, soit pour appuyer les forces militaires régulières (Perouse de Montclos 2008) ou pour soutenir un parti d'opposition dans sa tentative de s'emparer du pouvoir (Djouda 2009). Mais peut-on se satisfaire d'une pareille lecture pour le moins globalisante pour comprendre toute la réalité de la marchandisation des services sécuritaires ? Les compagnies privées de sécurité sont-elles en tout temps et en tout lieu des obstacles à la gouvernance démocratique, celle-ci étant comprise comme une gestion intégrée de la cité ? La théorie du vide sur laquelle s'adosent la plupart des travaux est-elle de vocation totalisante et/ou globalisante pour espérer épuiser toutes les explications et significations du boom des sociétés privées de sécurité au Cameroun ? N'est-il pas plus porteur d'analyser la privatisation de la sécurité dans sa singularité territoriale ? Par ailleurs, le discours qui identifie la privatisation de la sécurité et la faiblesse de l'État d'une part, la privatisation de la sécurité et l'atteinte à l'ordre public d'autre part, ne souffre-t-il pas d'un quadruple déficit de profondeur dans la mesure où, premièrement, il pêche par le flou conceptuel qu'il entretient ? En mettant dans le même panier les sociétés de mercenaires, les compagnies militaires privées et les sociétés de gardiennage, on aboutit aux analyses qui n'ont pas de prise sur la réalité de terrain. S'il est vrai qu'il est difficile, pendant les périodes de crise, de séparer les trois notions (Lily 2000), il n'en demeure pas moins vrai que ces concepts désignent des réalités bien différentes les unes des autres, une différence qui tient à la fois au cadre juridique qui encadre ces structures, mais aussi aux faits dans lesquels elles sont impliquées (Sabelo 2008).

Deuxièmement, le discours alarmiste pêche par le fait qu'il agrège des pays historiquement différents. En effet, tous les pays africains n'ont pas une même trajectoire historique. Certains ont connu des périodes marquées par des violences relatives, d'autres ont connu de longs moments de « guerre totale » au sens de Karl Schmitt (Schmitt 1992), pendant que d'autres enfin ont toujours été dans des situations de relative stabilité. Ce passé différencié montre qu'il serait exagéré de penser que tous les États africains sont faibles et que la libéralisation de la sécurité vient sanctionner cette déficience. Mettre dans la même corbeille la République Démocratique du Congo, le Burundi, la Sierra Léone, le Libéria et le Cameroun ne peut conduire qu'à l'assimilation des cas pourtant distincts. Contrairement aux quatre premiers pays qui ont un passé douloureux et dont l'État en porte toujours les séquelles, le Cameroun est un « État fort » qui, de manière surabondante, arrive à maintenir un contrôle politique sur l'ensemble de la population, à neutraliser et à court-circuiter les actions ou les intentions de ceux qu'il déclare comme étant ses ennemis. Troisièmement, le discours alarmiste s'appuie sur la théorie du vide. Or, cette dernière oublie la nature relative du mot ordre. Il peut y avoir différents types d'ordres qui ne sont pas mutuellement exclusifs. Pris dans ce sens, on découvre que le type d'ordre que les agents privés de sécurité cherchent à instaurer n'est pas nécessairement le

même que celui que la police veut établir ou préserver (Carrier 1999). Enfin, ce discours se fonde sur l'incompatibilité et la contradiction du privé et du public dans la fourniture des services sécuritaires. Selon ses auteurs, les entrepreneurs privés – toujours à la quête de l'intérêt particulariste – ne seraient pas à mesure de défendre l'intérêt général qui, depuis longtemps, a toujours été le domaine exclusif de l'État. Or, ainsi que l'a souligné Luc Sindjoun (Sindjoun 1999), à partir du moment où la sécurité est comprise comme un service public, il y a possibilité d'intervention des acteurs privés – comme dans l'éducation et dans la santé par exemple – laquelle intervention ne devrait pas toujours être lue en termes de crise de l'État.

Prenant le Cameroun comme terrain d'investigation, la présente réflexion entend se détourner de la vision essentiellement catastrophiste de la privatisation de la sécurité (admettons qu'elle a un jour été publique) et soutient qu'en recourant à un postulat du pluralisme (au sens politique et sociologique), le décloisonnement d'un secteur aussi stratégique que la sécurité est un indicateur d'une « parlementarisation » progressive de l'État. La « parlementarisation » est entendue ici au sens d'un processus de libéralisation politique, d'extension de la sphère des libertés publiques et d'acceptation du pluralisme (Bratton et Van de Walles 1997). Elle ambitionne de démontrer en quoi l'action concrète des fournisseurs privés du bien sécuritaire participe à la gouvernance démocratique, celle-ci renvoyant « aux interactions entre l'État et la société et aux modes de régulation pour rendre possible l'action publique » (Le Gales 1995:59). Elle se structure autour de trois grands mouvements. Après un bref aperçu du champ sécuritaire privé, l'article analyse sa privatisation comme une amorce vers la parlementarisation de l'État avec comme éléments de vérification, le pluralisme sécuritaire et l'élargissement des sphères des libertés publiques. Le troisième mouvement introduit la notion de « co-production » et centre ainsi son attention sur l'analyse des interactions concrètes entre les sociétés privées et les forces régaliennes. L'ambition de cet élément du travail est de montrer que les interventions du public et du privé ne sont pas contradictoires, mais constituent un exemple d'une co-production de la sécurité allant dans le sens d'une gouvernance démocratique.

Nous nous appuyons pour cela sur une méthode qualitative reposant sur un matériau issu des entretiens semi-directifs et de l'observation directe. Les entretiens ont été réalisés auprès d'un échantillon non aléatoire constitué par cinq catégories d'acteurs qui interagissent : les autorités policières, les chefs d'entreprises privées de sécurité, les agents privés de sécurité, les forces de l'ordre et la population générale. Quant à l'observation directe, elle a consisté, dans un premier temps, à cibler des « méga-événements » comme les fêtes de fin d'année (Yaoundé en fête), avec leurs cortèges de concerts, de festivités et d'observer l'articulation entre la police et les agents privés de sécurité. Dans un second temps, nous avons concentré notre observation sur un ensemble de structures publiques et privées dans le but de vérifier l'existence de l'échange des services qui existe entre le public et le privé. Ceci nous a permis de remettre en cause l'idée de la contradiction entre les intérêts étatiques et ceux des hommes d'affaires.

## I. Bref Aperçu Du Champ Sécuritaire Prive

Il n'est pas sans risque de s'engager dans un travail visant à retracer les grandes lignes de l'émergence de la sécurité privée. Le danger est qu'en privilégiant un moment, on en oublie d'autres qui, de l'avis de certains, peuvent être considérés comme les plus significatifs.

Dans le cas du Cameroun, on peut affirmer que c'est vers la fin du XX<sup>e</sup> siècle que le champ sécuritaire s'est fondamentalement transformé. C'est au cours de cette période que l'insécurité, avec son cortège de peur et de malheur a atteint sa vitesse de croisière ; une insécurité d'autant inquiétante qu'elle était l'œuvre d'une pluralité d'acteurs. C'est donc à juste titre que Alexandre Chouala relève que c'est au cours de la décennie 1990 que le Cameroun, s'inscrivant en cela dans une dynamique sociétale globale, a connu une profonde transformation de sa scène criminelle ayant conduit à l'émergence de nouvelles formes d'expression de l'insécurité. D'après lui, deux tendances lourdes ont notamment marqué cette transformation : la démultiplication des centres d'exercice de la violence organisée et la professionnalisation progressive du métier de criminel, c'est-à-dire l'augmentation des groupes sociaux vivant pour et par le crime (Chouala 2001a). L'auteur regroupe les acteurs de cette insécurité en trois grandes catégories. D'abord, un acteur étatique, le Nigeria, qui exerçait une pression démographique et militaire le long des six mille kilomètres de frontière qu'il partage avec le Cameroun. On peut comprendre une pareille pression, surtout si on se rappelle que c'est durant cette période que le différend qui opposait ces deux États à propos de la riche péninsule de Bakassi était à son comble. Ensuite, il y avait un acteur nationalitaire qui s'était auto-construit en mouvement d'émancipation politique et qui sévissait dans les provinces anglophones ; enfin il y avait un acteur criminel et transnational, lui-même multiforme (coupeurs de routes, gangs armés, braqueurs) qui opérait sous la forme des réseaux de grand banditisme (Chouala 2001b:6).

Face à cette situation de crise, la notion de sécurité de proximité devint importante pour les populations et des réponses à la fois politiques et sociales furent élaborées en vue de faire face à la crise. Sur le plan politique et institutionnel, il s'est ainsi avéré nécessaire de libérer une partie des forces de l'ordre des missions sociales qui étaient les leurs pour leur permettre de se concentrer sur des préoccupations strictement militaires. C'est en ce sens que l'on a assisté à la création de nouveaux corps spécialisés dans la lutte contre le grand banditisme comme le Bataillon d'Intervention Rapide (BIR); la réorganisation des forces de l'ordre autour des structures sécuritaires d'exception, en l'occurrence le Commandement opérationnel et l'Opération Vautour (Chouala 2001b). La société, aidée par le politique, a également tenté de résister à cette criminalité. On a observé à la monnaie en puissance du phénomène de privatisation de la sécurité, laquelle s'est manifestée par la création et la régularisation des compagnies privées de sécurité,

sans oublier la constitution des groupes d'autodéfense. L'idée d'avoir la sécurité à sa portée a séduit et continue de séduire les Camerounais qui sont en mesure de s'offrir les services des agents privés. Mais si la marchandisation de la sécurité s'est accentuée ces dix dernières années, le processus de privatisation des fonctions policières ne date pas d'aujourd'hui au Cameroun. Déjà en 2002, on identifiait 180 sociétés privées de sécurité opérant dans ce pays (Perouse de Montclos 2008). Ce chiffre est allé croissant, bien qu'il soit difficile d'avoir des données quantitatives exactes en la matière, en raison du nombre de structures travaillant dans l'irrégularité. Aujourd'hui, on estime à plus de deux cent le nombre de sociétés opérant au Cameroun, avec des milliers d'employés.

Le politique, pour encadrer ce phénomène qui croit à mesure que les conditions de vie des uns se dramatisent pendant que celles des autres s'améliorent, a élaboré, en date du 10 septembre 1997, la loi n° 97/021. Le décret d'application n° 2005/031 de cette loi a été signé le 02 février 2005, mais ce n'est que le 15 mai 2007 qu'un décret du président de la République a octroyé des agréments à la toute première liste de cinq sociétés. Pour ce qui est des conditions d'exercice, le décret du 10 septembre 1997 mentionne certaines restrictions liées à la moralité qui doit caractériser la fonction d'agent privé de sécurité. L'article 6 interdit ainsi aux entreprises privées de sécurité de louer leurs services aux partis politiques à l'occasion de leurs manifestations. L'article 8, quant à lui, dispose, en son alinéa 6, que l'entrepreneur ne doit pas être un agent en activité des forces de défense et de sécurité. Par ailleurs, le port d'armes à feu est formellement interdit aux agents privés de sécurité. Cette interdiction n'est cependant pas totale. Tout comme les citoyens ordinaires camerounais, un agent privé de sécurité peut porter une arme à feu pourvue qu'il en détienne une autorisation dûment signée par les autorités compétentes. Or, selon les responsables policiers rencontrés lors du travail de terrain, la procédure pour l'obtention d'une pareille autorisation est tellement lourde et contraignante qu'aucun entrepreneur privé de sécurité ne s'engage à en faire une demande. Cette situation explique pourquoi dans leur grande majorité, les sociétés opérant au Cameroun n'offrent pas de services militaires. Enfin, l'article 11 prévoit que l'entrepreneur doit souscrire à une police d'assurance annuelle aux fins de couvrir les risques professionnels. Tout comme pour ce qui est des autres types d'entreprises, la législation camerounaise n'autorise pas qu'un étranger puisse créer une entreprise privée de sécurité. Seuls les nationaux ont cette liberté. Les responsables policiers estiment que cette mesure est importante parce qu'elle réduit, en mettant les Camerounais devant le devenir de leur pays, les velléités des étrangers qui pourraient être instrumentalisés par des puissances étrangères en vue de rompre l'équilibre politique en place.

S'agissant de la procédure d'agrément, elle est relativement longue. Les demandes d'agrément sont déposées au niveau de la préfecture qui contrôle la zone d'intervention. La préfecture sollicitée délivre aux demandeurs des récépissés et les dossiers sont transmis à la direction des affaires politiques du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MINATD). C'est après une vérification « minutieuse » que les

dossiers sont acheminés à la commission de validation présidée par le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MINATD). Après étude et discussion des différents dossiers, les plus favorables sont envoyés au secrétariat général de la présidence de la République pour dernière vérification et octroi éventuel des agréments. Il convient de préciser que le demandeur d'agrément est astreint de verser une somme de dix millions (10.000.000) de francs CFA, soit cinq millions de caution remboursable à verser au trésor public, et cinq millions pour une caution bancaire.

Ainsi, conformément à ces dispositions juridiques, neuf compagnies privées de sécurité jouissent d'une existence légale au Cameroun. Il s'agit, d'après la liste rendue publique par le ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, des établissements suivants : Panthère Security, Vigilcam Security Service, Africa Omnibus, G4S Securicor, Africa Security, Safety Curtain, Société camerounaise de sécurité, Essoka Security et Dak gardiennage. À côté de ces compagnies légales et pouvant opérer sur l'ensemble du territoire national, vingt-trois autres sont en attente d'agrément. Il s'agit de: Protes Cameroun Sarl, Société Africaine de Contrôle et de Protection, Security dog, Maff enterprise, Domestic and Industrial Guards, Integrated Security Services, Tenga Security Agency, Suprocam Sarl, African General Security, Global Security System, Benoué Services, Cam Security Services, Ikaron Security, Spider Security, Nojema, Ocean Security, Sheriterfor Security, Sycma security, Ninja Security, Champion security, Ctk Security services, Security Services Group, Contact Protection et Sécurité (Le Messenger, 13 janvier 2010). À ces compagnies légales ou en attente de légalité, il faut ajouter une panoplie de sociétés qui opèrent en toute illégalité. Mais qu'elles soient légales ou pas, ces structures font déjà partie du visage sécuritaire au Cameroun. Leur présence et leur abondance dans les grandes villes du pays relèvent déjà de la banalité. Les activités quotidiennes des Camerounais se déroulent dans un environnement relativement sécurisé par les agents issus de ce secteur.

## **2. La libéralisation du champ sécuritaire au Cameroun: une amorce vers la “parlementalisation” de l'État**

Ne pas définir les choses ou mal les nommer est à la fois un travers et un obstacle qui guette tout chercheur en sciences sociales. C'est d'ailleurs le point de vue de Émile Durkheim qui constate que « *les mots de la langue usuelle, comme les concepts qu'ils expriment sont toujours ambigus, et le savant qui les emploierait tels qu'il les reçoit et sans leur faire subir d'autres élaborations s'exposerait aux plus graves confusions* » (Durkheim 1981:1). Prendre au sérieux cet avertissement de Durkheim nous oblige à clarifier la notion de « parlementarisation ».

Ce néologisme semble, en apparence, désigner le processus continu de transformation de l'ordre politique le faisant passer du présidentielisme vers le parlementarisme. Mais cette notion de parlementarisme est elle-même ambiguë, tant sont nombreuses les formes politiques qui se revendiquent du parlementarisme. S'agit-il du parlementarisme classique comme défini par les juristes du XIX<sup>ème</sup> siècle ? On sait que celui-ci renvoyait à « un système de séparation souple des pouvoirs caractérisé d'une part, par une faible répartition des compétences permettant à l'Exécutif et au Législatif de collaborer et d'autre part, par l'existence des moyens d'action réciproques permettant à l'Exécutif de dissoudre l'assemblée législative et au Législatif de démettre le gouvernement » (Leclerc 2008:291). S'agit-il du parlementarisme absolu, entendu comme le « déséquilibre politique et institutionnel de la démocratie parlementaire, caractérisé par le renforcement continu des prérogatives du parlement d'une part, l'impuissance et l'instabilité gouvernementale d'autre part ? » (Nay *et al.* 2008:381). Ou alors, il est question du parlementarisme rationalisé telle que cette notion fut créée après la première guerre mondiale pour caractériser des régimes parlementaires dans lesquels l'Exécutif reste certes responsable devant la chambre basse, mais selon des procédures qui le protègent d'une défiance abusive ? (Nay *et al.* 2008 ; Mokhtar 2009). En ce sens, la « parlementarisation » renverrait au processus d'équilibrage et d'institutionnalisation des rapports de force entre l'Exécutif et le Législatif. Cette définition n'est pas adéquate pour rendre compte des liens entre privatisation de la sécurité et gouvernance au Cameroun. Pas plus que ne l'est d'ailleurs celle de Leclerc suivant laquelle la « parlementarisation peut être entendue comme le processus visant à établir un espace public local à la fois institutionnalisé et rationalisé » (Leclerc 2008:292).

Dans ce travail, la « parlementarisation » ne se réduit pas au couple Exécutif-Législatif. Elle désigne le processus ininterrompu de transformation du champ politique dont on sait qu'il a été pendant longtemps dominé par la figure d'un État centralisateur, et son ouverture à d'autres acteurs sociaux. Plus exactement, la « parlementarisation » est utilisée au sens d'un processus de libéralisation politique, d'extension de la sphère des libertés publiques et d'acceptation du pluralisme (Bratton et Van de Walles 1997). En effet, contrairement aux années antérieures où l'ordre sécuritaire du Cameroun – comme celui d'autres pays africains d'ailleurs – était dominé par la figure des forces régaliennes qui régnaient alors sans partage, aujourd'hui, la sécurisation de la société est relativement partagée entre entrepreneurs public et privé. Une fois cette définition admise, on comprend que l'idée sous-tendue par cette partie est que les changements qui s'observent dans le champ sécuritaire au Cameroun témoignent d'une mise en place progressive de la politique parlementaire, c'est-à-dire une politique de l'acceptation de l'Autre. Il est question de montrer qu'à partir du décroisement du champ sécuritaire, la logique de la criminalisation de l'Autre en tant qu'acteur incompetent, parce que différent de l'État cède, petit à petit, la place à la logique de la reconnaissance de l'Autre comme acteur porteur d'espoir.

## 2.1. Insécurité et pluralisme sécuritaire au Cameroun

Le passage d'un ordre sécuritaire dominé par la figure de l'Un à celui qui est marqué par une pluralité d'acteurs, les uns plus visibles et plus efficaces que les autres, vient marquer la fin des monopoles et des restrictions. Nul n'a aujourd'hui besoin de documenter la fulgurante croissance de l'industrie de la sécurité privée. Un simple coup d'œil dans les rues des grandes villes du pays permet de constater que l'ordre sécuritaire camerounais est désormais pluriel. Cette pluralité se traduit par le nombre sans cesse croissant d'acteurs non-étatiques qui interviennent dans ce domaine. Mais, qu'est-ce qui explique le succès de l'entreprise privée de sécurité au Cameroun ?

D'emblée, on peut penser avec Ceyhan que la privatisation de la sécurité s'inscrit dans la dynamique de retrait progressif de l'État de certains domaines publics et l'ouverture de ceux-ci aux entrepreneurs privés (Ceyhan 2006). Surtout que la fin du XX<sup>e</sup> siècle et le début du XXI<sup>e</sup> est la période durant laquelle la mondialisation de la politique néolibérale a connu son apogée (Renou *et al.* 2006). On peut d'ailleurs retrouver cette idée d'ouverture du domaine sécuritaire dans le discours des dirigeants camerounais. En 2009, lors de la reconnaissance officielle de l'Organisation Patronale des Entreprises de Sécurité privée du Cameroun (OPESCAM), le représentant de l'État, Monsieur Mbadi, affirmait : « L'État attend que ces sociétés de gardiennage fassent le même travail qu'il a toujours assumé, qu'il continue d'assumer et qu'il assumera toujours. A l'ère de la mondialisation, si la sécurité est maintenue chez nous, cela peut permettre d'attirer des capitaux étrangers qui n'auront pas peur de venir investir » (Cameroon tribune Avril 2009.) Mais en privilégiant un regard purement sécuritaire, on constate que deux faits imbriqués expliquent la bonne santé de l'entreprise au Cameroun. Il s'agit de la redéfinition des missions des forces régaliennes et le développement du marché privé de sécurité.

Il a déjà été relevé que vers la fin des années 1990, l'insécurité avait connu une croissance fulgurante au Cameroun. Malheureusement, cette crise n'a pas baissé en intensité. Au contraire, elle fait partie du vécu quotidien et gagne du terrain à mesure que la pauvreté se généralise. Même les territoires qu'on croyait déjà pacifiés continuent à être des bastions de la terreur. Pour preuve, alors qu'on pensait qu'avec le retrait de l'armée nigérienne de la péninsule de Bakassi, on venait de mettre un terme à une crise qui n'avait que trop duré, il a fallu quelques jours pour être désillusionné. Bakassi est jusqu'à présent un territoire à risque. L'évocation même du mot rappelle la violence, le rapt et/ou la mort. Au fil des années se sont constitués des groupes vivant de l'argent des rançons. Deux d'entre eux, les « Africa Marine Commando » (AMC) et les « Bakassi Freedom Fighters » (BFF), sont plus actifs. Ces groupes que le gouvernement qualifie de bandits ou de pirates n'ont cessé de tuer, de voler, de terroriser et de kidnapper les populations depuis la rétrocession de la péninsule au Cameroun. Le 31 octobre 2008, un peu plus de deux mois après le retrait des militaires nigériens, dix personnes dont sept Français,

deux Camerounais et un Tunisien sont enlevés par les BFF (*Afrik. Com* 2008) ; en février 2011, douze officiels camerounais, dont le sous-préfet de l'arrondissement de Kombo à Bedimo, le maire d'Akwa, des cadres de la police et de la gendarmerie sont kidnappés par des hommes armés se réclamant des « *Africa Marine Commando* » (*Le Jour* février 2011). Les dégâts causés par ces « bandits » armés sont difficiles à chiffrer. En mettant de côté les cas de mort et de blessure, on estime à cinquante le nombre de personnes ayant été capturées, depuis le 25 octobre 2008, par des « *assaillants armés, portant des cagoules et opérant à bord de pirogues à moteurs* » (*Le Jour* 10 février 2011). Ce qui est saisissant, c'est que ces groupes ne se contentent plus de rester dans les eaux camerounaises. Ils se donnent souvent le luxe d'opérer avec succès en terre ferme comme l'illustrent les attaques des établissements bancaires à Limbé en septembre 2008 et à Douala en mars 2011. À ces groupes qui opèrent dans les eaux camerounaises, s'ajoute tout un ensemble de gangs et de braqueurs qui ne cessent de semer la terreur dans les centres urbains. Le caractère ambivalent de ces groupes vient du fait que certains opèrent en uniforme et avec des armes appartenant aux forces de l'ordre nationales. Du coup, les forces de l'ordre se sentent en quelque sorte défiés par ces professionnels du crime, ce qui peut expliquer la volonté de réorganiser « les hommes en tenues » afin qu'ils se concentrent sur leurs missions de prédilection. Ce propos d'un haut gradé de la police camerounaise confirme cette volonté de réorganiser les forces de l'ordre :

*« En tant que policier, je dois vous avouer que lorsqu'on vous arrache une parcelle de pouvoir, ça fait toujours mal. Mais, avec beaucoup de recul et en considérant que les forces régaliennes ont beaucoup de missions, on comprend qu'il est nécessaire et même salutaire de décharger les forces armées pour que celles-ci se concentrent sur leurs missions normales »* (Entretien 1, 27 juillet 2009).

Mais les besoins de recentrage des missions des forces de l'ordre n'expliquent pas à eux seuls les succès du marché privé de sécurité. La règle est bien connue : pour qu'un marché prospère, il faut qu'il propose des biens à un public qui trouve un intérêt à les acquérir, mais surtout qui a les moyens de s'en procurer. Rappeler cette loi du marché invite à répondre à la question de savoir pourquoi les Camerounais recourent de plus en plus au dispositif privé de sécurité. Les raisons qui justifient ce choix sont nombreuses. La première est le nombre insuffisant de policiers, au regard des missions qui sont les leurs, qui complique la procédure d'avoir des agents étatiques travaillant pour le compte des intérêts privés. Du coup, ceux qui sont vaincus par la peur, n'ont d'autres choix que de s'en remettre aux agents privés de sécurité. La deuxième, liée à la première, renvoie au caractère national de la police. Le fait qu'elle soit responsable devant l'État la rend difficilement contrôlable par les usagers privés. Ce qui n'est pas le cas pour les vigiles qui n'ont de compte à rendre qu'à leurs employeurs. Vient ensuite la suspicion



qui entoure la figure du policier au Cameroun (ici, individu relativement impopulaire). De par les actions de nuisance, d'extorsion, de corruption et de racket des citoyens (les automobilistes en savent quelque chose) dans lesquelles elle est souvent impliquée, la police est quelques fois vue et considérée comme un corps corrompu défendant, soit les intérêts de ses membres ou alors ceux de ses « patrons ».

La police hérite cette conception de la période coloniale, période au cours de la quelle, elle – tout comme les autres forces régaliennes – s'est illustrée dans les activités de répression des populations qui s'opposaient à la violence coloniale. Ce mode opératoire n'a pas disparu après l'indépendance. La police reste davantage perçue, soit comme un corps défendant les intérêts particularistes (ce qui expliquerait d'ailleurs l'ensemble de comportements de rançonnage dont elle est souvent responsable), soit comme le gardien de l'ordre politique en place (ce qui expliquerait la répression dont sont souvent victimes les « fauteurs de troubles »). La troisième raison est le prestige lié à l'emploi des vigiles. Si pour certains, c'est la recherche d'un corps non seulement accessible mais aussi facile à contrôler qui guide leur préférence pour les agents privés, il faut savoir que le vigile séduit aussi par le prestige social qu'il confère à celui qui l'emploie. Dans une société du paraître comme c'est le cas du Cameroun, tout ce qui peut aider à renvoyer au monde extérieur une image de la grandeur de soi est consommé à grande échelle. En cela, l'élite camerounaise joue les guides. Outre qu'elle a peur d'être victime des actes de violence de la part des naufragés du système et des autres délinquants (menace réelle), l'élite politique et économique recourt aux services des sociétés privées de sécurité en vue de marquer et de maintenir la distance qui sépare son monde de celui des « hommes de peu » (Sansot 2009). Au Cameroun, la présence d'un vigile devant le domicile d'un individu est un signe de distinction. Le chanteur Donny Elwood, dans son titre « En haut », illustre bien cet usage symbolique du vigile. Lorsque le parolier se réjouit de ce que le décret nominatif a propulsé « son frère » du bas vers le haut et avec lui tous les membres de sa famille, il énumère les indicateurs d'une pareille mobilité et, parmi ceux-ci, il y a le fait que désormais le domicile de son frangin sera gardé par un « vigile bien musclé, toujours fâché et respectant les consignes » qu'il a lui-même donné.

## 2.2. Comment comprendre la libéralisation du champ sécuritaire ?

Alors que certains lisent ces changements comme des révélateurs de la mort de l'État camerounais, un État qui serait devenu « un Léviathan boiteux » parce que « neutralisé par les entrepreneurs de l'insécurité », lesquels feraient qu'il soit « un État à responsabilité contestable et à faible respectabilité » (Chouala 2001b:2), cette partie de la réflexion défend l'idée contraire. Elle envisage la privatisation de la sécurité comme indice d'une civilisation des mœurs politiques de l'État. Mais avant toute entreprise de mettre en exergue les ressorts politiques de la libéralisation sécuritaire, il importe de vider le contentieux relatif à la faiblesse de l'État camerounais.

## *L'État camerounais : un Léviathan boiteux?*

Il est difficile de prendre position dans le débat qui oppose les défenseurs de la thèse de la fin de l'État camerounais, et ceux qui affirment sa puissance. L'on sait que depuis son avènement, l'État moderne se distingue, théoriquement, des autres organisations sociales de même nature par sa revendication avec succès de l'usage de la violence physique et légitime (Weber 1971:57). Le contrôle et l'usage exclusif de la violence physique légitime sont alors les raisons d'être de l'État. Dès lors, on comprend que la reconnaissance des sociétés privées de sécurité est non seulement une contradiction par rapport à la vision wébérienne et jacobine de l'État, mais aussi et surtout elle témoigne bien de son abdication, preuve de sa fin, ou tout au moins de son « démantèlement progressif » (Mbembe 1999:103).

Cette position est à relativiser, d'abord parce que non seulement le monopole exclusif de la violence par l'État n'a jamais été une réalité depuis la colonisation, mais aussi la police n'est pas le seul élément de l'expression de la contrainte physique légitime (Perouse de Montclos 2008). Ceux qui défendent l'idée de la fin de l'État camerounais pèchent par leurs analyses à la fois moralisatrices et normatives. Ils envisagent l'État, non pas en relevant ce qu'il est en réalité, mais en mettant l'accent sur ce qu'il devrait être. Sinon, dans son déploiement quotidien, l'État camerounais n'autorise pas à être aussi péremptoire quant à sa faiblesse et/ou ses défaillances en matière de contrôle de la violence légitime. En admettant que l'idée de la force fait référence à la coercition et, en prenant pour vrai le postulat de Bertrand Badie selon lequel « *la puissance* » se définit comme la capacité d'empêcher le déploiement de son ennemi et de contrôler les mouvements de son allié (Badie 2004), on constate que l'État camerounais est doté d'une puissance insoupçonnable.

En effet, lorsqu'on arrive au Cameroun pour la première fois, on est frappé par le ton virulent et colérique des Camerounais quand ils parlent de leur État. Selon eux, le Cameroun est un pays où « rien ne va », où le copinage fait que « *l'on ne peut être quelqu'un que derrière quelqu'un* ». Dans les débats sociaux et même politiques, les jeunes comme les adultes s'indignent, estimant que « *les aînés [...] cacochymes, grabataires et incompetents [ont confisqué] souvent pour eux-mêmes les privilèges du pouvoir, [qu'ils ne veulent] pas laisser d'ouvertures aux autres générations, [et n'entendent] pas ouvrir la porte au rêve* » (Boyomo 2007:14). Mais ce qui interroge une fois qu'on porte un regard sur les actions populaires visant à revendiquer officiellement tout ce qui se réclame dans l'ombre, c'est l'inexistence d'un groupe capable de défier le pouvoir en place. Actuellement, hormis les cas de Boko Haram signalés dans la partie septentrionale du pays, les attaques des pirates dans les eaux camerounaises qui, somme toute, relèvent plus d'une affaire transnationale, aucun mouvement intérieur ne peut se donner le luxe de déclarer la guerre à l'État. L'opposition politique n'existe que de nom ; d'anciens dignitaires du régime qui, à un moment donné,

sont devenus encombrants, logent actuellement dans les prisons camerounaises. L'idée officielle est qu'ils sont soupçonnés d'avoir puisé dans les caisses publiques. Les jeunes qui, pourtant, crient au secours parce que mis à l'écart dans la gestion des affaires de la cité, préfèrent une solution de sauvetage. Ils organisent désormais des manifestations, elles-mêmes sporadiques, soit de contestation, soit de soutien au prince mais dont les objectifs sont similaires : se faire remarquer par les « surveillants de l'État » (Zambo Belinga, 2003) afin de recevoir ou d'espérer « *une invitation au grand festin où se partage le gâteau national* » (Éla 1998:302). Pis encore, le 29 juillet 2008, cinq milles habitants de Ntaba, un bidonville de Yaoundé, ont assisté impuissants à la démolition de ce qui, quelques instants auparavant, constituait leur domicile. Si les uns et les autres optent pour une marche profile-bas, c'est en partie parce qu'aucun mouvement d'humeur au Cameroun n'a pas vu la sortie musclée des forces de l'ordre et avec elles « Abraham », le camion anti-émeute qui, de l'avis de certains, propulse des jets d'eau empoisonnée. Ainsi, chaque fois qu'il a senti son autorité contestée ou menacée, le *Léviathan* camerounais n'a pas hésité de faire savoir, souvent avec une rare brutalité, qu'il était toujours le maître des lieux.

On peut multiplier des exemples qui illustrent bien la capacité coercitive de l'État camerounais. Mais les quelques uns donnés ci-dessus permettent de constater que de façon surabondante, il parvient à contrôler et à maîtriser ceux qu'il identifie et déclare comme ses « *ennemis* » (Schmitt 1992). On est d'avis avec Emmanuel Terray qui pense, parlant de l'État africain en général, qu'il « n'est pas un facteur dont on pourrait faire impunément abstraction dans la vie sociale, et [qu'] *il est peu de domaines qui soient à l'abri de ses interventions* ». D'après l'auteur, « du fait de *ce* rôle exorbitant, il devient difficile de poser en principe l'autonomie de la société civile » (Terray 1987:14). Ce constat autorise d'ailleurs à affirmer que la force d'un État ne tient pas uniquement à sa capacité à satisfaire les besoins de la population. Elle est aussi liée à son aptitude à contrôler et à maintenir une relative stabilité politique et sociale quand bien même les conditions ne lui sont pas favorables. Autrement dit, si la puissance d'un État peut se mesurer par sa disposition à exaucer les vœux de sa population, celle-là peut également se traduire par l'ingéniosité avec laquelle celui-ci phagocyte et strangule les revendications ou les velléités contestataires de cette même population. Dès lors qu'on admet que l'État camerounais incarne encore le personnage du *Léviathan*, il ne reste qu'à rechercher et expliquer le sens politique de la privatisation de la sécurité.

### ***L'extension des sphères des libertés publiques***

L'on sait que la conséquence logique de la vision qui met l'accent sur ce qui fait la spécificité de l'État, à savoir le monopole de la violence physique légitime, c'est la fragmentation et la division stricte du travail politique entre les différents corps de la société. Au Cameroun,

comme partout ailleurs où le modèle de l'État jacobin est appliqué, chacun des membres de la société se voit assigner, dans une « perspective de *spécialisation et de professionnalisation* » (Spanou 2003:110), des tâches et des rôles bien précis dont l'accomplissement suppose le respect des règles impersonnelles. Ainsi les décisions reviennent-elles au politique, leur exécution à la bureaucratie et la légitimation de l'ensemble aux citoyens en tant qu'électeurs. La protection de la population et des institutions relève du domaine des forces régaliennes qui règnent sur l'ensemble du territoire, et ce sans possibilité de partage ni de négociation. Cette distribution stricte des tâches politiques s'accompagne, en toute évidence, d'un cortège de restrictions et d'interdictions. Dans ce contexte monopoliste et dominé par la figure de l'État centralisateur et ses appareils répressifs, les sphères des libertés publiques sont bien réduites. Point de possibilité pour les populations de s'organiser en vue de s'occuper de leur sécurité (quand celle publique est défaillante) encore moins l'alternative pour les uns ou pour les autres de choisir l'institution à même de leur offrir une sécurité de qualité. Dans le cas camerounais, ce comportement pour le moins restrictif de l'État ne se comprend totalement que dès lors qu'on prend en considération les objectifs des dirigeants.

En effet, sous le règne du parti unique caractérisé par l'obsession de la construction d'un État unitaire (1960-1990) qui s'accommodait mal des comportements factionnels, toute organisation allant dans le sens de l'affirmation personnelle était prohibée. Tout rassemblement, quel qu'il soit, était soupçonné d'être porteur de germes de séparatisme. Le jeu politique se réduisait à la personnalité du président, si bien que « *tout effort de mobilisation populaire était perçu comme une tendance à la subversion – accusation particulièrement dangereuse sous le régime Ahidjo* » (Geschiere 1996:87). L'État faisait et défaisait tout et partout. Cette omnipotence – celle-ci se fondant sur la prétendue et la plus théorique omni-compétence des acteurs étatiques – réduisait les champs du possible des populations qui étaient alors condamnées à subir l'autorité et (souvent) l'abus de la police et des autres appareils répressifs. En ce sens, même si on ne peut pas défendre de façon péremptoire qu'il y a eu rupture entre le régime de Ahidjo et celui de Biya en matière de la répression, il faut reconnaître que la démocratisation instaurée sous le règne de ce dernier a mené à une certaine ouverture politique (Courade et Sindjoun 1996 ; Geschiere 1996).

Dès lors, on comprend que la privatisation de la violence légitime et son corollaire l'officialisation des sociétés privées de sécurité, loin d'être envisagés comme un nouveau type de mercenariat risquant de bafouer les idéaux de la gouvernance (Chaigneau 2005), sont des éléments importants de la « parlementarisation » de l'État. Certes, l'existence du pluralisme sécuritaire n'est pas une preuve suffisante pour défendre l'effectivité du jeu politique civilisé, au sens où Élias entend cette expression. Mais il faut reconnaître que, le pluralisme (dans son acception la plus large) est la condition nécessaire pour la mise en place effective d'une politique parlementaire (Sindjoun 2004), donc démocratique. Par le fait qu'elle permet à chacun, selon ses possibilités, de s'occuper de sa propre sécurité, la régularisation des entreprises privées de sécurité est importante dans l'élargissement

des sphères des libertés publiques. À partir d'elle, les Camerounais peuvent exprimer leurs préférences par rapport à l'institution capable de leur offrir une sécurité physique et matérielle adéquate. En admettant qu'on assiste là à une révolution par rapport au passé, on pourrait ainsi affirmer avec Luc Sindjoun que « *bien que limitée*, "la révolution passive" camerounaise élargit la structure d'émancipation individuelle et collective et la "structure des opportunités politiques" et sociales » (Sindjoun 1999:4). Par l'acceptation de l'intervention des agents privés au côté des forces régaliennes ou à leur insu, il ne s'agit plus du fait d'un État arrogant et autoritaire qui peut continuer à faire ce qu'il veut. Il s'agit plutôt de la reconnaissance de la légitimité d'un acteur et d'un acte d'échange politique à partir des intérêts bien compris des uns et des autres (Sindjoun 2004).

### *La reconnaissance de l'Autre*

Loin d'être un simple jeu de fourniture de services, l'externalisation des prérogatives sécuritaires affecte profondément le jeu politique dans son ensemble en ce qu'elle modifie les cadres sous lesquels on considère l'autre différent de l'État.

Il ne s'agit pas ici de défendre l'idée d'une substitution des compagnies privées de sécurité aux appareils répressifs de l'État, mais de montrer que la libéralisation du champ sécuritaire a des conséquences sur la vie politique de la nation. En effet, il a été montré que par le passé, seules les forces étatiques étaient habilitées à protéger la société. Les autres formes d'organisation étaient vues et considérées comme des cadres potentiellement dangereux, d'où leur interdiction. Ainsi, le passage de la criminalisation de l'Autre différent de l'État en tant que potentiel fauteur de troubles à la reconnaissance et à la légitimation de celui-ci comme acteur porteur d'espoir, marque un tournant décisif dans la manière de considérer la société civile au Cameroun. Certes, cette reconnaissance n'est pas absolue au regard de la chape de plomb qui pèse toujours sur la société civile et sur les sociétés privées de sécurité, mais il n'en demeure pas moins que par cet acte, l'État abandonne l'arrogance classique. Cet abandon témoigne de ce que les autorités publiques comprennent de plus en plus que « la démocratisation est un processus de coproduction de nouvelles normes et pratiques politiques par une multitude d'acteurs ayant des ressources et des positions différentes » et que « contrairement aux logiques pures, *aucune démocratisation ne se fait totalement par le haut ou par le bas* » (Sindjoun 1999:8). Cette reconnaissance de l'autre en tant qu'acteur capable de faire tout aussi mieux que l'État, dans la mesure où elle consacre la complémentarité contractuelle qui existe entre l'État et la société civile en général, les forces publiques et les sociétés privées de sécurité en particulier, et ce en vue d'une action publique de qualité, ne peut être vue que comme une marque de la civilisation progressive des mœurs politiques de l'État (Élias 1994). À partir de là, on voit comment la figure de « l'État policier » et « théologien » s'imposant en tout temps et en tout lieu, au besoin avec la force, tend à s'effacer au profit d'un

État souple, moins arrogant et qui peut disparaître momentanément lorsqu'il estime que l'autre peut faire mieux.

La légitimité « parlementaire » de la privatisation de la sécurité trouve son fondement non seulement dans le pluralisme qu'elle permet, mais aussi et surtout dans « la réceptivité *aux préférences* » des populations (Spanou 2003). Si l'avènement légitime et officiel de la démocratie pluraliste a souvent été analysée en mettant en exergue « l'institutionnalisation d'élections concurrentielles » (Owona Nguini 1999 ; Sindjoun 1999), il est tout aussi pertinent d'étendre le champ d'analyse en examinant la libéralisation du champ sécuritaire comme indice de la démocratisation. Quand on sait qu'en Afrique en général, et au Cameroun en particulier la police – de par les actions d'extorsion et autres pratiques de nuisance dans lesquelles elle est souvent impliquée – fait plus peur qu'elle ne rassure les populations, on comprend que la libéralisation du champ sécuritaire tend à officialiser et à légitimer « la possibilité de choix multiples » (Owona Nguini 1999:160), même si ces choix restent inégaux au sein de la société (Djouda Feudjio 2009). Car, si la démocratie est la forme de gouvernement qui respecte les citoyens, elle doit en même temps assurer la prise en compte de leurs besoins et préférences, et être assez flexible pour suivre les mutations de ces derniers (Spanou 2003:113).

### **3. Le public et le privé: des échanges par-delà tout démocratique**

Pendant longtemps, tout ce qui relève de l'intérêt général a été le domaine exclusif de l'État. La violence symbolique qu'exerce ce long moment tutélaire sur les consciences collectives se traduit par la revendication quasi spontanée du retour de l'État providence et la condamnation de la libéralisation qui, dès lors, est vue comme la faillite de l'État face à ses obligations constitutionnelles. Pour certains, la privatisation de la sécurité va à l'encontre de l'intérêt général en ce sens que, non seulement les sociétés privées offrent leurs services aux « bourgeois » et autres favorisés et se moquent des pauvres qui sont alors abandonnés à leur propre sort, mais aussi et surtout leur intervention est incompatible avec le travail des forces de l'ordre. Ceci n'est pas notre point de vue. Outre que la gestion néo-patrimoniale qui caractérise l'ensemble des pays africains et le Cameroun en particulier brouille les frontières de la séparation entre ce qui relève du public et ce qui est privé, l'analyse non partisane de l'interaction entre ces deux acteurs montre plutôt un ajustement et une reconnaissance mutuels allant dans le sens de l'amélioration de l'offre sécuritaire. Avant de démontrer comment la collaboration du privé et du public en matière sécuritaire est en phase avec les idéaux de la gouvernance des sociétés modernes, une remarque mérite d'être faite.

Un argumentaire qui fait l'éloge d'une transformation de l'ordre sécuritaire au Cameroun pourrait être l'objet de débats. Surtout, si l'on focalise l'attention sur le statut socio-politique des propriétaires des sociétés privées de sécurité, leurs relations avec le pouvoir central, leur

capacité à contenir, à réprimander et/ou à réguler la criminalité afin de fournir la sécurité à tous les citoyens. Certains pourraient alors qualifier le changement en cours comme une « révolution passive », un changement sans changement ou alors, une « révolution sans révolution » (Bayart 1991). Mais une telle perspective doit être relativisée d'abord sur le plan conceptuel, ensuite sur le plan pratique. Sur le plan conceptuel, la notion de révolution passive telle qu'utilisée par Antonio Gramsci ne renvoie pas à l'immobilisme, mais à une situation dans laquelle les élites traditionnelles cooptent, au sein de la structure du pouvoir, des élites nouvelles, provoquant ainsi une émasculatation des forces du changement. La cooptation des élites nouvelles par les élites traditionnelles ne veut pas dire immobilisme, car c'est une mutation par rapport à la période antérieure marquée par la lutte entre ces deux catégories d'acteurs. D'ailleurs, Antonio Gramsci la qualifie de changement conservateur (Gramsci 1933). Suivant cette logique, on est en droit de dire qu'un changement est d'abord et avant tout un changement. Appliqué au domaine sécuritaire, cet argument montre que, quel que soit le statut des propriétaires des sociétés privées de sécurité et leur incapacité (ou mauvaise volonté) à fournir la sécurité à toute la population, la libéralisation de ce secteur est la preuve qu'il y a changement, fut-il relatif et modeste. Car, c'est une mutation par rapport à la période antérieure marquée par la logique de l'Un. Gramsci pense, par ailleurs, qu'on doit appliquer à la notion de révolution passive le critère d'interprétation des modifications moléculaires qui, en réalité, modifient progressivement la composition précédente des forces et deviennent donc des matrices de nouvelles modifications. C'est dire que suite à la libéralisation de la sécurité, d'autres transformations peuvent avoir lieu au sein de la société politique. Sur le plan pratique, il est difficile de prétendre que le processus de libéralisation sécuritaire n'a pas des conséquences réelles au niveau des manières de faire, de sentir et de penser l'ordre public, voire l'ordre politique.

### 3.1 Le caractère pluriel de l'ordre public

La présence, au Cameroun, des compagnies privées de sécurité relève désormais de l'ordre de la banalité. Un simple coup d'œil dans les rues des villes, devant les bureaux et les autres espaces publics permet de constater que la sécurisation de la société camerounaise tend, peut-être plus aujourd'hui qu'hier, à passer au privé. Les sociétés de gardiennage se comptent par centaine avec de milliers d'employés. Certes, la libéralisation de la sécurité au Cameroun diffère de ce qu'elle est dans certains autres pays qui ont un passé douloureux, ce qui se traduit par la présence, dans ces pays, de sociétés spécialisées dans la fourniture de services plus proches du domaine militaire, tels que la formation militaire, le déminage, le soutien logistique et la maintenance des armes (Jung 2006). Mais il n'en demeure pas moins vrai que même au Cameroun, les sociétés privées de sécurité sont loin de constituer un groupe homogène.

Nos investigations nous ont permis d'identifier quatre types de sociétés privées.

Viennent en premier lieu les sociétés de gardiennage. Très répandues, elles proposent un éventail de services tels que le gardiennage, la surveillance, la protection. On les retrouve devant les domiciles de particuliers, les résidences de diplomates, les établissements bancaires, les centres commerciaux, etc. C'est le cas de Ninja security, Africa security, Dak Security, Police universitaire. Il y a ensuite les sociétés spécialisées dans le convoi des valeurs et l'escorte. À titre illustratif, on peut citer Transval Cameroun et G4S. Sont également identifiables, les sociétés qui offrent leurs services dans le domaine du renseignement. Peu répandues, ces structures, en recourant à une technologie de pointe, mettent à la disposition des grandes firmes ou de l'État des données importantes dans le domaine du renseignement. À ce niveau, G4S est également un exemple. En dernier lieu, on a les groupes d'autodéfense qui sont des modalités alternatives initiées par les populations qui n'ont pas assez de moyens pour se payer les services de gardiens. Ces différents types de structures, qui ne sont d'ailleurs pas exhaustifs, ne sont pas fermés et rigides. Certaines sociétés sont capables de fournir tous les différents services ci-dessus évoqués. C'est le cas de G4S qui propose à la fois les services de gardiennage, de surveillance, de protection rapprochée, de renseignement et d'escorte. Par ailleurs, chacun de ces types de société requiert des compétences particulières. Ainsi, si le vigile appartenant à la police universitaire et le membre d'un groupe d'auto-défense n'ont pas besoin d'une formation particulière, ceux chargés de la protection rapprochée des grandes personnalités doivent avoir des compétences puisées dans le domaine militaro-policier. Ceux spécialisés dans le convoi des valeurs sont plus formés que les vigiles. Ils doivent être capables de réagir rapidement en cas d'attaque. Pour ce qui est des sociétés chargées de collecter des informations relatives au domaine du renseignement, leurs membres sont formés dans la manipulation d'un certain nombre d'appareils, mais aussi dans la ruse et le déguisement, etc. Ces profils des agents privés de sécurité et la diversité des missions dans lesquelles ils sont engagés nous poussent à relativiser la théorie du vide qui envisage l'ordre comme une réalité unidimensionnelle.

Contre l'idée d'une homogénéité de l'ordre public, la spécialisation différenciée ci-dessus évoquée rend compte du caractère pluriel de l'ordre. C'est d'ailleurs ce qu'a montré Ryan Carrier. Selon lui, il peut y avoir différents types d'ordres qui ne sont pas mutuellement exclusifs (Carrier 1999). Différents types d'ordres peuvent appeler à différents types de maintien de l'ordre sans que cela conduise à l'anarchie et/ou au chaos. Au Cameroun, le type d'ordre que la police surentraînée, avec ses voitures blindées, ses armes et ses munitions, cherche à préserver et celui que les vigiles, sous-entraînés et équipés uniquement de gourdins, cherchent à maintenir ne sont pas les mêmes. Les premiers jouent essentiellement le rôle de protection des institutions étatiques et la lutte contre le grand banditisme, alors que les seconds accompagnent les forces de l'ordre dans certains domaines spéciaux tels que la protection des biens et des personnes. Cette différence de rôles s'explique en partie par le fait que les policiers ont des missions historiques qui ne sont pas toujours celles investies par les agents privés. A-t-on besoin d'un officier de



police pour surveiller l'entrée d'un immeuble ou pour organiser un match de football ? Dire qu'il y a des missions spécifiques aux corps de police entend bien souligner la division du travail qui se donne à voir entre les forces de l'ordre et les agents privés de sécurité. Il y a, en effet, une volonté des institutions publiques de s'attacher à certaines tâches au détriment d'autres. Ainsi, les forces de l'ordre, en dehors des missions d'ordre public, se recentrent sur trois axes principaux : la maîtrise des flux (immigration, trafics illicites), la lutte contre le crime organisé, et le crime économique et environnemental. Le marché privé, quant à lui, s'installe dans la gestion d'espaces dits mixtes comme les centres commerciaux ou les stades. Contrairement à ce qui est prophétisé par les tenants de l'État total, cette pluralité des ordres ne renvoie pas nécessairement à une production du désordre. Dans le contexte camerounais, plutôt que d'être une simple question de pluralité d'ordres, la diversité des acteurs qui interviennent dans le champ sécuritaire – diversité qui renseigne sur les compétences relatives des acteurs – tranche avec le discours alarmiste, qui consiste à présenter les sociétés privées comme de réels concurrents de la police nationale. À partir de cette spécialisation différentielle, il apparaît que les sociétés privées de sécurité ne cherchent pas à se substituer aux forces de l'ordre. L'industrie de la sécurité privée tantôt plutôt de se construire une place à part, qui lui soit propre et, si possible, libre de toute contrainte (Mulone et Dupont 2008).

### 3.2 Vers un échange et une coproduction de services

Si le discours alarmiste sur l'externalisation de la sécurité se fonde sur une prétendue incompatibilité de fonctions entre le public et le privé en matière de fourniture des services de sécurité, la réalité du terrain montre que « *lorsqu'ils ont des objectifs communs, les intérêts publics et privés ne sont pas contradictoires et obéissent* [plutôt] à une sorte d'échange de services » (Perouse de Montclos 2008:24). D'un côté, cet échange de services se matérialise par le fait que de manière récurrente, l'État recourt aux sociétés privées pour protéger ses biens. Ainsi par exemple, il fait appel à « Transval Cameroun » pour le convoi de ses valeurs. Certaines infrastructures publiques et parapubliques, telles que les banques, sont gardées par des agents privés : DARK Security au niveau de certains Ministères ; Ninja Security au marché central de Yaoundé et dans d'autres espaces publics ; G4S à AES SONEL, à l'aéroport de Nsimalen, etc. On retrouve le même dispositif à l'entrée des Universités publiques et des cités universitaires (Police universitaire à l'Université de Yaoundé I), la police ou les autres forces régaliennes n'intervenant que pour dissuader les étudiants, ou pour casser un mouvement d'humeur, comme cela a été constaté en 2008 lors des émeutes de la faim. Certains hôpitaux sont gardés par les agents privés de sécurité. C'est le cas de « Light Contact Security Service » qui assure la fluidité des entrées et des sorties au Centre Hospitalier Universitaire (CHU) de Yaoundé. La sécurité des espaces publics devant accueillir, pour des besoins du *business* et de divertissement, un

nombre important de personnes est de plus en plus assurée par la « police privée ». Ainsi à titre illustratif, c'est la société privée de sécurité « Vigilcam Security » qui a gagné le marché de sécurisation interne et externe de l'espace réservé aux festivités de l'événement « Yaoundé en Fête », édition 2010. À côté de ces missions purement publiques, il faut ajouter des missions auprès des représentations diplomatiques. Ainsi, le « Group for Securicor » (G4S) assure le gardiennage pour le compte des Ambassades des États-Unis d'Amérique, de l'Italie, de l'Allemagne et de la Chine avec une extension aux résidences du personnel de ces représentations diplomatiques ; « Dark Security » s'occupe de la surveillance au niveau des bureaux de la Croix rouge et du HCR-Cameroun, et la liste n'est pas exhaustive. Toutes ces tâches reviennent, en réalité, à l'État qui a l'obligation constitutionnelle de protéger les populations et les biens qui sont sur son territoire.

Au-delà de cette délégation par l'État de son autorité en matière de sécurisation des biens et des personnes aux structures privées, un responsable policier qui a préféré garder son anonymat nous a révélé que les services de renseignement camerounais font appel à la technologie et au professionnalisme des privés pour avoir certaines informations nécessaires, leur permettant de traquer les malfrats et les autres bandes de gangs dont l'action pourrait nuire à l'ordre public. Ainsi par exemple, le G4S est souvent sollicité pour sa technologie en matière de télé-détection, d'usages des caméras de surveillance à très haute définition avec possibilité d'enregistrement des bandes, d'alarmes ciblées, de systèmes de contrôle et de blocage à distance de véhicules volés (Oumba 2009). Cette collaboration entre les services de renseignement et les acteurs privés de sécurité tranche avec la vision classique de ce corps, vision dominée par l'idée de la confidentialité et du secret qui sont sensés caractériser les services de renseignement.

Cet échange de services n'est cependant pas à sens unique, tant il est vrai que d'un autre côté, les hommes d'affaires et autres particuliers s'offrent les services des policiers pour leurs besoins de sécurité. Pour s'en convaincre, un simple coup d'œil devant certaines institutions privées telles que les banques, les écoles, les hôpitaux montrent une présence de plus en plus récurrente des forces de police. Ainsi, par exemple, les banques telles que Afriland First Bank, Ecobank, Commercial Bank-Cameroun (CBC), Banque Internationale du Cameroun pour l'épargne et le Crédit (BICEC), Société Générale de Banques au Cameroun (SGBC) et certaines agences de Micro-finances comme Express-Union, sont sécurisées par des éléments de la police détachés à cet effet. Si l'on peut constater qu'à ce niveau, il s'agit davantage des entreprises financièrement puissantes, il ne faut pas penser que le processus de privatisation des tâches policières s'y réduit. Au Cameroun, n'importe quel acteur peut recourir aux services des agents de la police nationale, pourvu qu'il en supporte la charge financière et qu'il soit patient. Selon les responsables policières rencontrées, la procédure de privatisation des fonctions policières est tellement longue qu'elle décourage certains usagers qui aimeraient avoir à leur disposition des agents de police pour leur sécurité.

Dans d'autres circonstances, comme lors des matchs et des grands concerts, la

production de la sécurité l'est de manière hybride. Indubitablement, il existe des situations dans lesquelles chaque type d'acteur agit sans collaboration directe avec l'autre (gardiennage pour le privé, sécurité d'État pour la police), mais la plupart des cas, il s'agit d'une coproduction mettant en relief une espèce de division concertée du travail sécuritaire. Concrètement, lors des grands rassemblements sportifs, culturels et musicaux, il y a une production hybride de la sécurité, laquelle tient compte de la spécialisation et du dispositif de chacun des acteurs. Ainsi, pendant que les vigiles, armés de gourdins et accompagnés de chiens, s'occupent de la fluidité du public, de la circulation, du respect de la procédure d'entrée dans les banques et dans d'autres espaces abondamment fréquentés, les forces de police, quant à elles, s'occupent de la sécurisation de toute la structure contre le grand banditisme pour les banques (spécifiquement les guichets de distribution automatique pour ce qui est des banques) et/ou la sécurisation des alentours, pour ce qui est des événements culturels et sportifs. Cependant, cette coproduction de la sécurité ne doit pas être entendue comme une situation mettant en relief l'existence de deux corps de sécurité remplissant, de manière équitable, les mêmes missions. Des restrictions subsistent, lesquelles mettent en lumière la rémanence de la domination étatique. En effet, outre que les membres des compagnies privées de sécurité n'ont pas l'autorisation formelle de porter les armes à feu – élément important dans la distinction des deux corps et qui empêche à ce qu'ils s'engagent dans des concurrences aussi hasardeuses que dangereuses –, le contrat stipule que lorsqu'un agent privé de sécurité appréhende un malfrat, il est tenu d'en informer, dans les meilleurs délais, les autorités militaires et/ou policières, après quoi il se contente uniquement de dresser un procès verbal indiquant à la fois le nom de la structure à laquelle il appartient, le lieu et le motif de l'incident. Par ailleurs, le retrait de l'État est calculé à la mesure de l'événement. Plus celui-ci est politique, plus l'interventionnisme étatique se fait ressentir.

### **3.3. Le compromis comme paradigme d'analyse**

Que faut-il retenir de tout ce qui précède ? Peut-on établir un lien entre tout ce qui a été souligné jusque-là avec les principes de la gouvernance démocratique ?

La possibilité du personnel de sécurité de passer, sans heurts ni violence, d'un secteur à un autre (du public au privé, et vice-versa) et/ou de co-produire le bien sécuritaire doit être compris, dans le contexte étudié, comme relevant du compromis, c'est-à-dire un ajustement mutuel entre les différents acteurs impliqués dans le problème sécuritaire. Le compromis a le mérite d'être une notion qui met en exergue l'existence d'une pluralité d'acteurs aux ressources différentes et inégalitaires mais qui, grâce aux négociations tenues dans des lieux incertains, arrivent à trouver un terrain d'entente. Le compromis montre que face à un problème social bien précis, les acteurs concernés se concertent, chacun essayant de mobiliser ses ressources afin d'occuper une position qui garantit ses intérêts et

lui permet de ne céder que sur des éléments périphériques ne touchant pas son noyau dur. Ce concept aide à comprendre ce qui se joue dans les « démocraties modernes » en général et au Cameroun en particulier, en ce qu'il met en exergue le fait que, non seulement les rapports de force ne sont plus définis de manière irréversible (la puissance est désormais diffuse), mais aussi il y a eu des changements dans le rôle de l'État, changements qui, eux-mêmes, traduisent les mutations en matière de la gouvernance.

Désignant étymologiquement le gouvernement, le terme de gouvernance énonce, dans son acception actuelle, « *un nouveau processus de gouvernement, un nouveau mode d'organisation du pouvoir ou un nouveau mode d'organisation de la société* » (Rhodes 1996:652- 653). Il s'agit, selon Le Galès, « *d'un processus de coordination de l'action de groupes, d'intérêts et d'institutions en vue d'atteindre des objectifs qui ont été collectivement débattus et définis dans des milieux incertains et fragmentés* » (Le Galès 1998:495). On voit que la problématique de la gouvernance est intimement liée à la révision du rôle de l'État, un État qui désormais est appelé à composer et à compter avec d'autres acteurs qui ont également des ressources importantes (informations, légitimité, technique, professionnelles, etc.). En effet, la complexité et la fragmentation qui caractérise les villes camerounaises met en exergue l'existence d'une pluralité de groupes et sous-groupes autoréférentiels qui ignorés, risquent de rendre la société ingouvernable (Le Galès 1995). Dans un tel contexte marqué par la rivalité des rationalités, aucun problème ne relève plus du domaine exclusif de l'État, non pas qu'il ait été écarté comme certains le pensent, mais parce qu'il est un acteur parmi tant d'autres « *dans un jeu complexe qu'aucun acteur ne peut maîtriser* » (Spanou 2003:115). Ce comportement réaliste de l'État s'accommode bien avec ce qui se fait dans les systèmes politiques modernes. À ce sujet, Patrice Duran et Jean-Claude Thoëng remarquent que les systèmes politiques modernes sont entrés « *dans une phase d'expansion et de différenciation qui conduit à substituer à l'espace apparemment intégré de l'État une sorte de polyarchie institutionnelle marquée par la confrontation entre des pouvoirs hétérogènes, peu visibles et difficilement hiérarchisables* » (Duran et Thoëng 1996:580). Pour ces auteurs, les systèmes politiques sont engagés dans une transformation qui fait qu'« *un système centralisé, sinon hiérarchique, que structuraient la domination de l'État et la limitation des acteurs au sein d'un cadre institutionnel clair, cède le pas à un univers largement a-centrique que caractérisent l'éclatement des frontières et la diversité des acteurs qui interviennent* » (*ibid.*).

Il ressort de ce qui précède que la gouvernance dans les sociétés modernes est basée sur l'idée de la décentralisation, de l'effacement des frontières entre les secteurs public et privé, et ce en faveur d'une coproduction efficace de l'action publique (Carrier 1999). Contrairement au modèle bureaucratique-monocratique, la gouvernance est « polycentrique » et pour certains « a-centrique » (Spanou 2003:116). Pour comprendre en quoi le partenariat public/privé dans la fourniture de la sécurité s'inscrit en droite ligne de la gouvernance démocratique au Cameroun, l'on peut s'appuyer sur le modèle de Gerry Stoker (Stoker 1998:20). Selon lui, les éléments essentiels de la gouvernance

dans les sociétés modernes sont au nombre de cinq : 1) la gouvernance fait intervenir un ensemble d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement ; 2) en situation de gouvernance, les frontières et les responsabilités sont moins nettes dans le domaine de l'action sociale et économique ; 3) la gouvernance traduit une interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective ; 4) la gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes ; 5) la gouvernance part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir ou à l'autorité de l'État.

À la lumière de ces propositions de Gerry Stoker, il apparaît que les interactions qui existent entre les forces régaliennes et les acteurs privés de sécurité, du moment qu'elles s'expliquent par une reconnaissance mutuelle des capacités à agir efficacement dans certains domaines, sont porteuses d'espoir pour une gouvernance démocratique. Ces interactions montrent qu'à partir du moment où la sécurité est comprise comme un service public, il y a possibilité d'intervention des acteurs privés, comme dans l'éducation par exemple, laquelle intervention ne doit pas toujours être lue en termes de crise de l'État (Sindjoun 1999) et/ou de risques, mais plutôt comme une marque d'une gestion intégrée de la société.

## Conclusion

Nous voici parvenu au terme de cette réflexion dont l'objectif principal était la saisie du lien qui existe entre la privatisation de la sécurité et la gouvernance démocratique au Cameroun. Elle s'est construite autour de deux thèses diamétralement opposées. La première, alarmiste, est celle qui identifie la privatisation de la sécurité à une action consécutive à la faiblesse de l'État en matière de production de la sécurité d'une part, et une action risquant d'altérer la gouvernance démocratique d'autre part. Surabondante dans la littérature africaniste, elle envisage la privatisation de la sécurité sous une perspective catastrophiste en montrant comment celle-ci remet en cause l'autorité de l'État, tout en ouvrant la voie aux mercenaires et aux autres businessmen dont l'action, loin d'être une solution aux menaces sécuritaires auxquelles font face les populations, constitue plutôt une partie du problème. La deuxième, plus optimiste, envisage la privatisation de la sécurité comme un élément de la gouvernance démocratique. Recourant à l'idée du pluralisme de l'ordre et des libertés publiques, elle s'écarte de la vision catastrophiste de l'intervention des acteurs non-étatiques et soutient que lorsque la sécurité est considérée comme un service public, elle peut être fournie par n'importe quel acteur sans que cela puisse être considérée, ni comme la fin de l'État, ni comme une menace aux idéaux démocratiques. Ce travail a affiché une préférence pour la deuxième thèse. Aussi a-t-il montré que l'externalisation n'a pas que des inconvénients, mais qu'elle présente aussi des avantages, qui vont dans le sens d'une bonne gestion de la société. L'argument, plusieurs

fois répété, consistait à montrer que la privatisation de la sécurité, loin d'être un instrument et un catalyseur de violence comme ce fut le cas dans d'autres pays africains, est un élément à partir duquel on peut apprécier la mise en place progressive d'une politique parlementaire, preuve d'une civilisation des mœurs politiques de l'État. Ceci parce que, d'une part, l'intervention des acteurs privés dans la production, l'administration et la délivrance de la sécurité est un élément fondamental dans l'accroissement des sphères des libertés publiques. D'autre part, elle participe dans la reconnaissance de l'autre différent de l'État. Parler de « mise en place progressive d'une politique parlementaire » entendait bien souligner le caractère inachevé de cette transformation politique, qui est appelée à se poursuivre afin de rendre pérenne la coopération entre le public et le privé.

## Bibliographie

- Alyson, J. K., et Frommelt, I., 2004: *Business and Security. Public-private sector relationships in a new security environment*, SIPRI, Oxford University press.
- Bayart, J.F., 1991 : « La problématique de la démocratie en Afrique noire. La baule et puis après ? », *Politique africaine*, n°43, pp. 5-20.
- Boyomo Assala, L.C., 2007 : « Jeunes loups contre vieux briscards. Du jeunisme et de l'âgisme comme idéologies postmodernistes », *Les cahiers de Mutations*, vol. 46, pp. 14-15.
- Carbonnier, G., 2004 : « Privatisations, sous-traitance et partenariats public-privé : charity.com ou business.org ? », *Revue Internationale de la Croix Rouge*, vol. 86, n° 856, pp. 725-744.
- Carrier, R., 1999 : « Dissolving boundaries: Private security and policing in South Africa », *African Security Review*, vol. 8, n° 6, disponible sur <http://www.iss.co.za/pubs/asr/8No6/DissolvingBoundaries.html>.
- Ceyhan, A., 2006 : « Technologie et sécurité : une gouvernance libérale dans un contexte d'incertitudes », *Cultures & Conflits*, N°64, pp. 11-32.
- Chaigneau, P., 2005 : « Afrique : du mercenariat artisanal au mercenariat entrepreneurial », in Roche, J.-J. (dir.) : *Insécurité publiques, sécurité privée ? Essais sur les nouveaux mercenaires*, Paris, Economica, pp.226-233.
- Chapleau, P. et Misser, F., 2001 : « Le retour des mercenaires », *Politique Internationale*, n° 94, pp. 217-241.
- Chouala, Y. A., 2001b : « Conjoncture sécuritaire, Champ étatique et ordre politique au Cameroun : éléments d'analyse anthropo-politiste d'une crise de l'encadrement sécuritaire et d'un encadrement sécuritaire de crise », in *Polis, Revue camerounaise de Science politique*, vol. 8, numéro spécial, pp.1-42.
- Chouala, Y. A., 2001a : « Criminalité organisée et insécurité au Cameroun », Yaoundé,

- GRAPS, disponible sur : <http://www.conflicts.org/index2173.html>. Consulté le 06 août 2009.
- Cottier, M., 2006: « Attribution de mandats aux entreprises de sécurité et militaires privées et régulation de leurs activités : éléments à considérer », *Revue Internationale de la Croix Rouge*, Volume 88, N°863, pp. 225-257.
- Crawford, A. , 2006 : “Policing and security as ‘club goods’: the new enclosures?” , in Wood, J. & Dupont, B. (eds.), *Democracy, society and the governance of security*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 111-138.
- Courade, G. et Sindjoun, L., 1996 : « Le Cameroun dans l’entre deux », *Politique africaine*, n° 62, pp.3-14.
- Diaz.,F.,2003 : « Coproduction » de la sécurité : une nouvelle forme de l’interventionnisme étatique pour une meilleure sécurité du public ? Le cas de grands rassemblements de populations en France », *Déviance et Société*, vol. 4, n°27, p. 429-458.
- Dupont et al. 2007 : « La gouvernance de la sécurité dans les États faibles et défaillants », *Revue Champ pénal*, vol. 4, disponible sur <http://champpenal.revues.org>.
- Duran, P., Thoenig, J.-C., 1996 : « L’État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, pp. 580-623.
- Durkheim, E., 1981 : *Le suicide*, Paris, PUF.
- Elias, N., Dunning, E., 1994 : *Sport et civilisation : La violence maîtrisée*, Paris, Fayard, Traduction française.
- Geschiere, P., 1996 : « Sorcellerie et politique : les pièges du rapport élite-village », *Politique africaine*, n° 63, pp. 82-96.
- Gomez Del Prado, M. J. L., 2008 : « Rapport du Groupe de travail sur l’utilisation de mercenaires comme moyen de violer les droits de l’homme et d’empêcher l’exercice du droit des peuples à disposer d’eux-mêmes », A/HRC/7/7.
- Gramsci, A., 1933 : *Notes sur Machiavel, sur la politique et sur le Prince moderne*, disponible à [WWW.marxists.org/français/gramsci/1933/machiavel12.htr](http://WWW.marxists.org/français/gramsci/1933/machiavel12.htr).
- Jung, S., 2006 : « Les nouveaux entrepreneurs de la guerre. Défis juridiques et implications politiques du recours aux sociétés militaires privées », Mémoire de 4ème année, section Etudes européennes, Université Robert Schuman – Institut d’Etudes Politiques.
- Isima, J., 2009 : « PMSC, paix et Stabilité en Afrique », Communication présentée lors de l’Institut du CODESRIA sur la gouvernance démocratique en Afrique, Session 2009 tenu à Dakar du 03 au 28 Août sur le thème : « *Les compagnies privées de sécurité et la gouvernance démocratique en Afrique* », Inédit
- Kinsey, C., 2007: « Private Security companies: Agents of Democracy or Simply Mercenaries? » in Jäger, T., Kümmel, G., (Eds.), *Private Military and Security Companies. Chances, Problems, Pitfalls and Prospects*, Vs Verlag Für Sozialwissenschaften, pp.

- Leclerc, A., 2008: « La « parlementarisation » des assemblées locales conduit-elle à un renouveau de la délibération ? », in FIALAIRE, J. (Ed.), *Les stratégies du développement durable*, Paris, L'Harmattan, pp. 291-308
- Le Gales, P., 1995 : « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », in *Revue française de Science politique*, vol. 45, n°1, pp.57-95.
- Le Gales, P., 1998: « Regulations and Governance in European Cities », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, n° 3, pp. 482-506.
- Lilly, D., 2000 : « La privatisation du maintien de la paix : perspectives et réalités », *Forum du désarmement*, pp. 57-68
- Mbembe, A., 1999 : *Du gouvernement privé indirect*, Dakar, CODESRIA, Série État de la littérature.
- Mokhtar, L., 2009 : *Dictionnaire de science politique. Les 1500 termes politiques et diplomatiques pour rédiger, comprendre et répondre au discours politique*, 4<sup>e</sup> édition, Paris, L'Harmattan.
- Mulone, M. et Dupont, B., 2008 : « Saisir la sécurité privée : quand l'État, l'industrie et la police négocient un nouveau cadre de régulation », *Criminologie*, volume 41, N° 1, pp. 103-131.
- Nay, O. et al., 2008 : *Lexique de science politique. Vie et institutions politiques*, Paris, Dalloz.
- Oumba, F.P., 2009 : « L'intervention des sociétés privées de sécurité dans la gouvernance démocratique au Cameroun », communication présentée lors de l'Institut du CODESRIA sur la gouvernance démocratique tenue à Dakar du 03 au 28 Août 2009 sur le thème : « *Les compagnies privées de sécurité et la gouvernance démocratique en Afrique* », Inédit.
- Perouse De Montclos, M. A., 2008 : *États faibles et sécurité privée en Afrique noire. De l'ordre dans les coulisses de la périphérie mondiale*, Paris, L'harmattan.
- Renou, X. et al. , 2006 : *La privatisation de la violence. Mercenaires et sociétés militaires privées au service du marché*, Marseille, Agone.
- Rhodes, R.A.W., 1996: « The New Governance. Governing Without Government », *Political Studies*, Volume 44, N°4, pp. 652-667.
- Richards, A., Smith, H., 2007: *Addressing the role of private security companies within security sector reform programmes*, Saferworld.
- Roche, J-J. (dir.), 2005 : *Insécurité publiques, sécurité privée ? Essais sur les nouveaux mercenaires*, Paris, Economica.
- Rosi, J-D., 2008 : « Sociétés militaires et de sécurité privée : les mercenaires des temps modernes ? », *Les Cahiers du RMES*, Volume IV, Numéro 2, pp. 109-117.
- Sabelo, G. (ed.), 2008: *Elimination of mercenarism in Africa. A need for a new continental approach*, ISS Monograph Series, n°147.
- Sansot, P., 2009 : *Les gens de peu*, PUF, Paris.
- Schmitt, C., 1992 : *La notion de politique*, Paris, Flammarion.



- Shearing, C., 1993 : « *Le maintien de l'ordre : les relations entre ses formes publiques et privées* », in Findlay, M. et Zuekic, U. (eds.), *Différents types de maintien de l'ordre : perspectives entre les cultures*, Kluwer Law and Taxation, Deventer, Boston.
- Shearing, C., 1992: « The relation between public and private policing », in Tonry, M., Morris, M. (eds.), *Modern policing*, Illinois, University of Chicago Press.
- Sindjoun, L. (ed.), 2004 : *Comment peut-on être opposant au Cameroun ? Politique parlementaire et politique autoritaire*, Dakar, CODESRIA.
- Sindjoun, L., 1999 : *La révolution passive au Cameroun : État, société et changement*, Dakar, CODESRIA.
- Sindjoun, L., 1999 : *Science politique réflexive et savoirs sur les pratiques politiques en Afrique noire*, Dakar, CODESRIA.
- Spanou, C., 2003 : « Abandonner ou renforcer l'état webérien ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 1-2, n°105-106, pp. 109-120.
- Stoker, G., 1998 : « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, n°155, pp. 19-29.
- Valcarce, F. L., 2008 : « La marchandisation de la sécurité privée. Une remise en cause des «Fonctions régaliennes» de l'État ? », *Conseil National des Recherches Scientifiques*, pp.41-53.
- Van Outrive, L., 1998 : « Des tâches policières privatisées à une police grise : quatre recherches belges en la matière », *Criminologie*, vol. 31, n° 2, pp. 7-30.
- Williams, M. C, 2008 : « La mondialisation de la sécurité privée », *Centre d'études en politiques internationales (CÉPI)*, Canada, Ottawa.
- Weber, M., 1971 : *Économie et Société*, Tome I, Paris, Plon.
- Zambo Belinga, J-M., 2003 : « Quête de notabilité et rémanence autoritaire au Cameroun », *Cahiers d'Études africaines*, N° XLIII (3), 171, pp. 573-589.

# Work reorganisation and technological change: limits of trade union strategy and action at ArcelorMittal, Vanderbijlpark

**Mondli Hlatshwayo**

*Centre for Education Rights and Transformation  
University of Johannesburg  
mshlatshwayo@uj.ac.za*

**Sakhela Buhlungu**

*University of Fort Hare, Alice, South Africa.  
Email: sbuhlungu@ufh.ac.za*

## Abstract

*The black South African trade unions were known globally for challenging apartheid in the workplace and low wages. In fact, they played a significant role in the broad liberation movement which ushered in democracy in 1994. However, little is known about the unions' ability to respond to production issues such as technological changes at the 'point of production'. Using a case study of the Vanderbijlpark Plant currently owned by the global steel corporation ArcelorMittal International, this article shows that the National Union of Metal Workers of South Africa (NUMSA) – the biggest trade union in South Africa – adopted a bargaining strategy which consistently ignored production issues at the plant while focusing on wages and working conditions.*

*This article suggests that this unidimensional strategy meant that building the union's capacity was neglected, reducing its ability to respond proactively to technological innovation and work reorganisation. While it does not present union capacity as a panacea, the article presents international examples that indicate that unions with more developed research and education capabilities were able to save some jobs by engaging union members and proposing alternatives.*

**Keywords:** *education, research, technology, union capacity, union strategy*

## Résumé

*Les syndicats noirs de l'Afrique du Sud étaient connus mondialement pour défier l'apartheid sur le lieu de travail et les bas salaires. En fait, ils ont joué un rôle important dans le mouvement de libération général qui a inauguré la démocratie en 1994. Cependant, on sait peu de choses sur la capacité des syndicats à répondre aux problèmes de production tels que les changements technologiques au «point de production». À l'aide d'une étude de cas de l'usine Vanderbijlpark actuellement détenue par la société sidérurgique mondiale ArcelorMittal International, cet article montre que l'Union nationale des travailleurs du métal d'Afrique du Sud (NUMSA)*

*- le plus grand syndicat d'Afrique du Sud - a adopté une stratégie de négociation qui ignorait systématiquement Problèmes de production à l'usine tout en se concentrant sur les salaires et les conditions de travail. Cet article suggère que cette stratégie unidimensionnelle a permis de négliger la capacité de l'union, en réduisant sa capacité à répondre de manière proactive à l'innovation technologique et à la réorganisation du travail. Bien qu'il ne présente pas la capacité syndicale en tant que panacée, l'article présente des exemples internationaux qui indiquent que les syndicats dotés de capacités de recherche et d'éducation plus développées ont pu sauver des emplois en engageant des syndicalistes et en proposant des solutions de rechange.*  
**Mots-clés:** éducation, recherche, technologie, capacité syndicale, stratégie syndicale

## 1. Introduction

By the end of the first decade of the twenty-first century, the black trade unions that emerged in the wake of the 1973 Durban strikes had grown into a formidable force that left an indelible mark on workplace relations and on the political landscape of South Africa. Their power derived from the presence of unions in workplaces across the country: South African unions became models of successful worker mobilisation at a time when unions in other parts of the world, particularly in developed countries, were facing what appeared to be terminal decline. This wave of mobilisation inspired scholars of labour movements to coin the term *social movement unionism* to characterise this democratic and organisationally robust form of unionism (Webster 1988, Waterman 1993, Von Holdt 2002). Social movement unionism encapsulated three elements: shop-floor mobilisation, involvement in community struggles and active participation in the broader anti-apartheid resistance movement.

Shop-floor mobilisation was the most crucial dimension of union power and provided an impetus for the unions' ability to engage in other arenas of struggle. The strategy of shop-floor organisation entailed the creation of structures made up of worker representatives who were able to force management to negotiate binding agreements about wages, working conditions and health and safety issues. In this way, the black unions were able to challenge what Von Holdt (2003) referred to as 'the apartheid workplace regime' - an apparatus of workplace structures and practices of capitalist control characterised by racial domination and the use of ethnic control in the context of an apartheid state. Workplace organisation was underpinned by the shop stewards' movement, which connected union members across workplaces, companies, industries and regions and across the entire country. Shop stewards performed many roles within the new unions: representing workers on the shop-floor, leading union campaigns, negotiating with management, defending union members in disciplinary cases and taking up grievances on behalf of members. Shop-stewards who received union education and training were also expected to impart their knowledge on union members.

However, existing scholarship on union mobilisation, particularly in relation to

social movement unionism, took for granted that unions had the capacity to engage effectively in production politics. The work of Webster et al. (2008), which was hailed as ground-breaking international scholarship, presented comparative research material on labour flexibility and considered the prospect of a Polanyian 'counter-movement' in the global South. While this work raised the bar in labour studies in the age of labour-market insecurity, its conclusions about a possible counter-movement in three countries, including South Africa, were rather optimistic. The work of these scholars failed to give serious consideration to the capacity of trade unions to effect such a counter-movement. This is particularly true of the capacity of trade unions to understand work reorganisation, to conduct research and to incorporate the new knowledge in union education programmes and strategic planning and mobilisation. In this article, it is argued that both activists and scholars of South African trade unionism have suffered from a blind spot when it comes to issues of production, especially of the role of technology in the production process.

Technology remains a decisive element in determining the size and character of the workforce. For example, in the case of the Iron and Steel Corporation (Iscor), a state-owned company that was privatised by the South African government in 1989, the workforce was reduced by close to 50 000 workers between 1989 and 2012. This dramatic reduction was due to several factors, including the introduction of new technologies, the reorganising of work and the unbundling of several divisions of the company. The composition and character of the workforce also changed from predominantly blue-collar and unskilled to one that was dominated by semi-skilled and skilled workers operating in a highly automated production environment. The iron- and steel-making division of Iscor, incorporating plants in Newcastle, Pretoria, Saldanha Bay, Vanderbijlpark and Vereeniging, was bought by ArcelorMittal in 2007 and comprises the case study under discussion here (Hlatshwayo 2014).

Using a case study of ArcelorMittal Vanderbijlpark plant and focusing on NUMSA's inability to respond to technological innovation in the plant, this article highlights limitations of trade-union strategy, with its emphasis on traditional union issues such as bargaining about wages and working conditions. The main objective of the article is to demonstrate how NUMSA was unable to build its research and education capacities as tools for mitigating the negatives effects of technological innovation in the steel plant in Vanderbijlpark. Another objective is to show how, despite the negative effects of technological changes on workers, the union has continued to operate as before, without attempting to strengthen its capacity to conduct research and education which seeks to help it to respond to production issues.

The core argument present in this article is that, over the same period of time, union action and strategy failed to come to terms with the changing nature of production and workplace organisation. Unions were therefore rendered incapable of responding appropriately and effectively; union structures were ill-prepared to respond to sophisticated processes of

automation and innovation in workplace organisation. We posit that trade union action and strategy in the South African context have tended to focus, to a disproportionate degree, on reproduction issues such as wages, working conditions, broader social wage issues, union 'palace politics' and party political alliances, and have therefore neglected the sphere of production, particularly with regard to technology and work reorganisation, as well as the education of their members about these issues.

## 2. Trade unions, technology and capacity

Our decision to focus on research and education is informed by the approach of the International Labour Organisation (ILO), which underlines the significance of union research and education on workplace changes:

[T]he key to learning in the labour movement is effective union education. Improving the funding of union education, linking it to labour research and workplace issues, making it relevant to a broader spectrum of working people, updating its methodologies and training its practitioners will help the movement learn how to create the new knowledge it needs to face the challenges ahead (ILO 2007: p. iii).

In similar vein, Chikutu's study on trade union research and education in Kenya (1982) concluded that: "If it could be recognised by all trade unions that a well-educated and informed membership makes a strong trade union..." (Chikutu 1982: p. 2).

Trade union research and education, and the capacity to respond to technological innovation and other changes in the workplace, is a crucial and complex issue that trade unions have to grapple with, especially in the context where the spread of technology tends to lead to job losses. Knowledge about production has the potential to help unions formulate proposals which can mitigate the negative employment effects of work restructuring and changes in the production processes (Hlatshwayo 2013).

In broad terms, trade unions can respond in one of two ways to technological changes and work reorganisation. The first is to follow a conventional union path, with the emphasis on 'bread-and-butter' issues like wages and working conditions. Following this approach, a union tends to use research and education to strengthen its ability to negotiate better wages and working conditions for its membership. The second approach does not ignore bread-and-butter issues, but combines campaigns for wages and working conditions with building the capacity to bargain over technological changes and other production issues.

In the 1980s, when work reorganisation and technological innovation were introduced in the steel industry globally, there was consensus among scholars that trade unions in the United Kingdom tended to ignore technical innovation and emphasised wage-bargaining – in other words, they retained a traditional approach. On the other hand, German and Scandinavian unions used industry-based and plant-based bargaining to mitigate the effects of technological changes on their membership. Using the labour relations framework which gives unions a voice, and building their research and education capacity, unions in Germany and Scandinavia moved away from the conventional approach and adopted a dual strategy, intervening in production on one hand and wages and in working conditions on the other (Hlatshwayo 2015).

In their longitudinal study of steel unions and bargaining in the UK, Bacon and Blyton (2004) showed a shift in union strategy from a narrow focus on wages to engaging with issues of changes in production. These authors concluded that, regardless of their ideological orientation, unions operating in four steel plants participated in plant-based negotiations and workplace restructuring with a view to minimising the negative effects of restructuring and technological innovation on their membership.

Comparing union capacity to participate in work restructuring between NUMSA and the German metal union, IG Metall, Masondo (2010: p.209) concludes, “German labour law allows for Works Councils to commission external experts for technical expertise on workplace restructuring or any other issue”. IG Metall was able to move away from a traditional approach towards a strategy which entailed developing the union’s capacity to conduct research on, and education about, work reorganisation and technological innovation (Thelen 1991; Rogers & Streeck 1994). Despite some attempts by employers to undermine labour standards, IG Metall used the works councils and its own research department for the unions to develop strategies which defended the interests of their members and saved some jobs. Konrad Siegel, who advised IG Metall on production issues, argued that unions could no longer afford to leave production issues in the hands of employers (Mashilo 2010).

A combination of wage and production struggles seems to be a plausible strategy, as it seeks to defend workers on all fronts. Thus building research and education capacity on production has to be part of a union’s strategy for defending and advancing the interests of its membership, especially in a context of technological change (Mathews 1994; Hlatshwayo 2015; Masondo 2010; Mashilo 2010).

In the African context, trade unions are grappling almost exclusively with bread-and-butter issues such as wages and working conditions. Examining the state of African trade unions and the environments in which they operate, Otto (2013: p. 23) observes, “The declining share of formal employment in total employment is explained by the large-scale retrenchment and privatization of state-owned enterprises as part of the structural adjustment policies”. In the context of declining African industries, Otto (2013: 28) further notes, “The traditional role of trade unions has primarily been to protect the

economic interest of its constituency such as to improve wages and conditions under which they operate”.

In Zambia, for instance, Phiri (2013) writes about the weakness of trade unions, which is manifest in unions not being able to run education and research programmes to build their capacity. Phiri (2013:p.426) comments, “Some union members also acknowledged that lack of resources also constrained unions from carrying out workers educational programmes”.

Elsewhere, we have argued that unions in Nigeria and India have adopted the conventional role, emphasising bargaining about wages and working conditions. Building internal capacity to respond to technological innovation has not been one of their priorities (Hlatshwayo 2014). Looking at trade union responses to technological innovation in the Indian context, Ghosh et al. (2009:p.42) confirmed that there has been little progress in formulating a more inclusive strategy, and stated that “Indian trade unions have, however, been slow in reacting to these changes [work restructuring]. This, in turn, has resulted in the loss of membership within these unions”.

South African scholarship on labour relations has tended to focus on union mobilisation, social unionism, strikes, bargaining over wages, employment equity and workplace restructuring (Von Holdt 2003, Webster et al. 2008, Mathekg, 2015, Roman et al. 2015). These themes are pivotal, as they afford a deeper understanding of co-operation and conflict in South African industrial relations and of the role of trade unions in the workplace and in communities. However, the lack of capacity of the unions to respond to production processes and technological changes is ignored, in spite of the fact that technical innovation and production play a major role in defining the size of the workforce and its skills base.

The book *Cosatu in Crisis*, edited by Satgar and Southall (2015) examines various issues which contributed to the decline of the Congress of South African Trade Unions (COSATU), once a powerful trade union federation. The book describes how work reorganisation led to the rise of atypical forms of work, the weakening of industries and subsequent job losses, the dominance of public sector workers within COSATU who had ambitions of becoming managers, the decline of internal democracy and the relationship between COSATU and the ruling political party, the African National Congress (ANC), as a cause of the crisis. All these issues are important and contribute to a comprehensive understanding of the challenges generally faced by trade unions. However, the book ignores the inability of unions to respond to technological change and production issues - one of the critical causes of the weakening of trade South African unions.

### **3. The ArcelorMittal Vanderbijlpark case study**

Situated about 70 kilometres south of Johannesburg, the ArcelorMittal Vanderbijlpark plant is the largest of four South African iron- and steel-making operations. It is owned by the global steel giant ArcelorMittal International, which has its headquarters in Luxembourg. In 2012 the plant employed approximately 4 500 people and was considered to be one of the largest inland steel plants in the world. The plant's history and origins date back to 1928, when Iscor was established as a state-owned steel corporation, although production at the Vanderbijlpark plant only started in the 1940s. Iscor was privatised in 1989 and became fully integrated into the global steel market in 2007, when ArcelorMittal took over ownership and control of all Iscor iron- and steel-making plants (Hlatshwayo 2014).

### **4. An overview of technological innovation**

#### **4.1 Production Process: Phase 1**

In essence, the production process at the ArcelorMittal Vanderbijlpark plant entails a transformation of iron ore as the main raw material into iron and flat steel, which is then used by customers for producing flat steel products like cars, fridges, corrugated iron, and cans. Key actors and players in this complex production process include manual workers, semi-skilled workers like machine operators and skilled workers employed as artisans, metallurgists and production planners and production managers. Technologies, such as machines and computers, are very key ingredients in the production process; machines and computers are operated and used by workers to transform raw materials into flat steel. Technologies help in the measuring of quality and quantity of inputs and outputs, the pace of production, and the actual production.

In the early years, or Phase One, the production process was largely about using machines and, in some cases, computers to produce steel in an environment that was labour intensive. However, the production process has evolved since the establishment of the plant on 1943. It can be argued that from the 1940s up to the late 1990s when the plant was owned by the state, the production process was largely driven by the needs of the apartheid state which needed locally-produced steel and job-creation for white workers.

In 1950 the factory commissioned a hot strip mill operation which produced steel that was bendable, allowing it to be used in car manufacturing and household appliances like fridges. The continuous galvanising line whose production process included zinc coating to protect the steel from corrosion became operational in 1951. Besides introducing machines in the 1940s and 1950s, Iscor introduced computers in the late 1960s. Computer technologies conducted production data processing and administration of Vanderbijlpark operations and other plants (Swanepeol, 1996). In 1967 the plant



conducted research which led to the use of the electrolytic tinning line which reduces rust on steel used for producing tins for food and beverage companies, replacing an old hot-dip tinning method (Iscor 1967). The output improved by a factor of four. Two electric arc furnaces were introduced in 1971; before that the plant only used the oxygen furnace for converting iron to steel. This also assisted the plant in improving its production capacity (Iscor 1971).

Technological advances and machines in the labour process compelled workers to work faster. For example, the improvement of iron and steel making meant that workers in the casting department had to work faster to improve the number of slabs cast (Iscor 1969; Iscor, 1971; Iscor. 1973). However, the introduction of machines in the 1950 up to the 1980s did not have a negative effect on employment in the sense that production methods used were based on mass production and work was largely dependent on a large workforce from the sections dealing with raw materials, to the blast furnaces, to steel production and up to packaging.

## 4.2 Production Process: Phase 2

In 1989, Iscor was privatised and introduced lean production which put an emphasis on production according to customer specification and use of new technologies to increase the quality and quantity of products. All these changes were largely motivated by an intense competition and an increased global exposure of the former state company. Unlike Phase One, Phase Two of the production process saw much more pronounced technological innovations, which were accelerated further by the acquisition of Iscor and the plant by ArcelorMittal International, a global steel producer, in 2007. In fact, one of the key objectives of this acquisition was to fast-track the use of technology in the Vanderbijlpark plant and other operations of the company.

In 1988, the iron-making section of the plant replaced manual repairing of blast furnaces with remote controlled methods, leading to an increase in the pace of production, and prolongation of the life span of blast furnaces. New continuous cast slabs were introduced at the Vanderbijlpark plant, helping to increase the quantity of steel production. In the same year, new machinery was introduced to produce new products, namely, steel roof tiles and insulated steel building panels (Iscor 1989). To meet the demands of the can and container market, a chrome plated steel line was to be commissioned at the plant in 1991, according to Iscor. In 1990, considerable effort was invested in increasing the productivity of labour through training and upgrading the technology of the plants. There were alterations of the colour coating line and this led to the acceleration of the production process in that section (Iscor 1990). In 1992, new technology was acquired to produce steel used for making trucks, motor cars and building materials (Iscor 1991). In 1993, the company reported that a technical

and technological operation with Nippon Steel Corporation of Japan resulted in the improvement of the production control system at the plant. Computer technology played a role in monitoring the pace of production and its quality (Iscor 1993).

Technological changes and workplace restructuring improved the company's productive capacity but workers were retrenched, outsourced and some were redeployed in the plant. The company also reported on redeployment and exit programmes which took place in 1998. A section 21 company called Prosperous Future Company (PFC) was to be involved in retraining and career change, entrepreneurial training to create small business and self-employment, finding alternative employment and follow-up support to ensure a smooth redeployment process (Iscor 1998).

In 2004, the company reported, "Expenditure on value-adding projects included the completion of the hot strip mill process computer upgrade and the reconfiguration of the sinter plant [which prepares raw materials for blast furnaces] at Vanderbijlpark" (Mittal Steel 2004:31). In 2007, ArcelorMittal South Africa (following the take-over of the plant by ArcelorMittal International) argued that it would use its direct link with other global ArcelorMittal International plants as well as the expertise within the group, to improve the quality of production at the Vanderbijlpark plant in order to be on par with world standards. Workers at the plant were to be exposed to quality control measures of these global ArcelorMittal International plants. Use of technology in improving quality was to be key in the process of quality production improvement at the plant (ArcelorMittal 2007).

According to ArcelorMittal South Africa, "Yet another factor is the need to continually re-invest in plant and equipment to keep pace with technology or market growth or both" (ArcelorMittal 2010:19). Broner Metals Solutions, the global provider of "supply chain planning, scheduling and manufacturing execution systems specifically for the Metals Industry, was awarded a data and production scheduling contract by the ArcelorMittal Vanderbijlpark Plant in 2008 (Business Editors and High-Tech Writers 2001:1).

According to Broner Metals Solutions (2007), Vanderbijlpark "is the largest of the four plants of ArcelorMittal South Africa, and represents an unusually challenging, planning and scheduling environment, because of the wide variety of plate and strip products and the intricate product routings required within the works" (Broner Metals Solutions 2007:1). The work of Broner Metals Solutions at the plant is about replacing manual processes with automated and computerised process (Broner Metals Solutions 2008:1). Broner Metals introduced "supply chain management solution" which was to deliver more responsive production and good service to buyers in 2007 (Broner Metals Solutions 2007:1).

Some of the technological changes in the 1990s and 2000s included use of remote controls in the use of cranes, increase use of computers in quality control of production in all phases, use of computers located in control rooms to control the machines, computerisation of the entire production process right from the beginning till the end of the process, and

mechanisation of packaging. All these process increased the pace and quality of production, but also led to the drastic reduction of the workforce at the plant (Hlatshwayo 2014).

## 5. Research methodology

A purposive sampling technique was employed, which meant that the researchers had a sense of the generic profiles of various categories of interviewees (Pickard 2012). According to Curtis et al. (2000:p.1003), “The sample should be likely to generate rich information on the type of phenomena which need to be studied”. To generate information on NUMSA’s capacity to respond to technological innovation, we made sure that our sample was representative of all the union structures, from regular members to union officials and leaders at the head office. In addition, the sample had to take the production line at the plant into account, which is why regular NUMSA members and shop stewards working in the raw materials section, the coke ovens, the blast furnaces in the iron-making section, the steel-making section and the storage section were interviewed. Another group of interviewees was ex-NUMSA members who had been retrenched as a result of restructuring and technological innovation.

The following were included: 26 members, six shop stewards, three ex-shop stewards, 23 ex-NUMSA members, three union officials based at head office, a regional secretary and an ex-organiser. In addition, a member of IG Metall who was based in Germany but working with NUMSA on how to respond to work reorganisation and technological changes, was also interviewed. In total, 64 in-depth and semi-structured interviews were conducted in 2010 and 2012.

Archival sources and documents from the union’s websites, and head office, as well as from interviewees, were also collected. Some South African trade unions have university-based archives in the form of conference resolutions, correspondence and other documents which have helped labour researchers to understand various aspects of trade unions, ranging from gender issues to union responses to work reorganisation (Tshoaedi 2012). The ArcelorMittal library and museum in Vanderbijlpark also provided data on technological changes at the plant and the firm from the early 1949s to 2013. The researchers also paid a site-visit to the plant in July 2010, which helped them understand the role of machinery and labour in the production process (Hlatshwayo 2014). To maintain the anonymity of the respondents, they are referred to by numbers.

The interviews were transcribed individually. The transcribed interviews, archival documents, union documents, company documents, documents from the company, the union’s websites and field notes made during factory visit were then analysed thematically. This entailed coding data and isolating themes and sub-themes, with a view to understanding NUMSA’s education and research capacity in the context of technological changes at the Vanderbijlpark plant. To ensure the validity of the research

findings, triangulation was used, which entailed combining various research methods (Denzin 2008). The use of various methods and the presentation of findings to union meetings and conferences were important methods of validating the findings. For example, all the interviewees and participants in union meetings concurred that the union did not have the requisite capacity and skills to respond to technological changes at the ArcelorMittal Vanderbijlpark Plant (Hlatshwayo 2014).

## 6. The findings

### 6.1 The impact of technological innovation on jobs

Table 1 below demonstrates that the company, which comprised plants at Vanderbijlpark, Pretoria, Newcastle, Sishen and Vereeniging, responded to global and local competition largely by introducing new technology, as well as by drastically reducing the number of employees, in order to continue generating revenue.

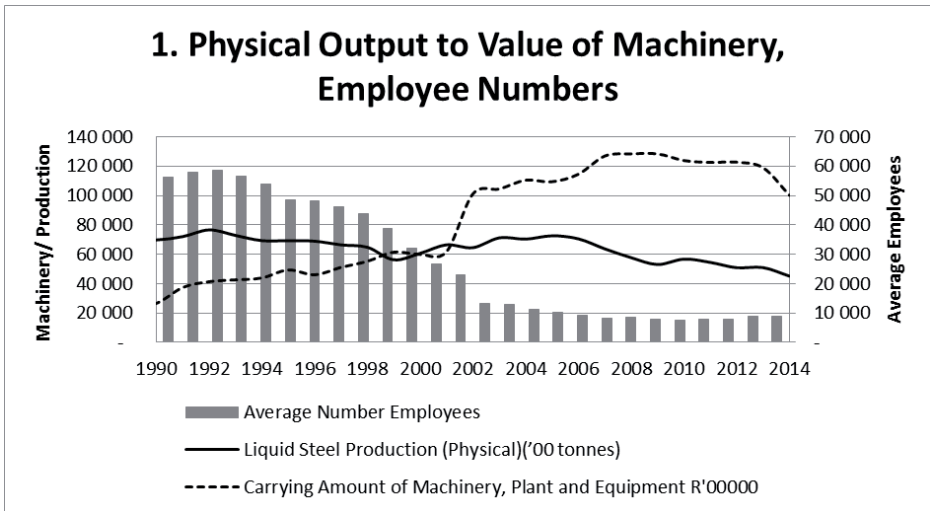


Table 1: Croock and Hlatshwayo (2016)

Through the data analysis, the following was observed:

Employee numbers at Iscor/ArcelorMittal declined from an average of 56 200 during 1989 to just 8 947 during the 2014 financial year. This represented a compound growth rate of negative 6.82% over the twenty-six year period and an average annual decline of 7.01%. Since revenue generated by the entity has continued to increase steadily (see table 2 below), it can be concluded that there is currently little need for physical labour by the company.

The carrying value of machinery, plants and equipment, as shown in the annual reports of the company, has increased five-fold since 1989, representing a compound growth rate of 5.49% and an average growth rate of 7.19%. The carrying value, or net carrying amount of machinery, plants and equipment represents the cost-price of those items used in production, less depreciation and any other loss of value, such as impairment due to damage or obsolescence. It can therefore be inferred that a continued increase in capital assets has been necessary in order to support increasing production costs and sales demands over the past 26 years.

Meanwhile, revenue generated by the company's operations has increased from R5 950m to R 34 852m on a nominal basis, increasing by a multiple of 5.9 and closely mirroring the escalation in the value of the machinery, plants and equipment owned by the company. On a real basis, excluding the effects of inflation, revenue has increased from R5 950m to R5 817m at a real average growth rate of 0.8%.

The entity's asset turnover ratio, calculated as revenue divided by the value of machinery, plant and equipment, has remained stable, ranging between 1.82 times and 3.5 times. This ratio reflects the amount of revenue generated by every R1 invested in machinery (i.e. the entity has generated between R1.82 and R3.50 for every R1 invested in capital assets). Its stability reflects the close relationship between the level of machinery, plant and equipment and revenue earned, suggesting that the level of investment in such fixed assets is a significant driver of turnover.

On the other hand, the amount of revenue earned per employee has climbed dramatically from R 119 000 (real: R105 900) in 1989 to R 3 895 000 (real: R650 100) in 2014, an increase of 33 (6.14) times, at an average annual growth rate of 17.84% (9.6%). See table 2, below:

### 2. Employee numbers to revenue per employee

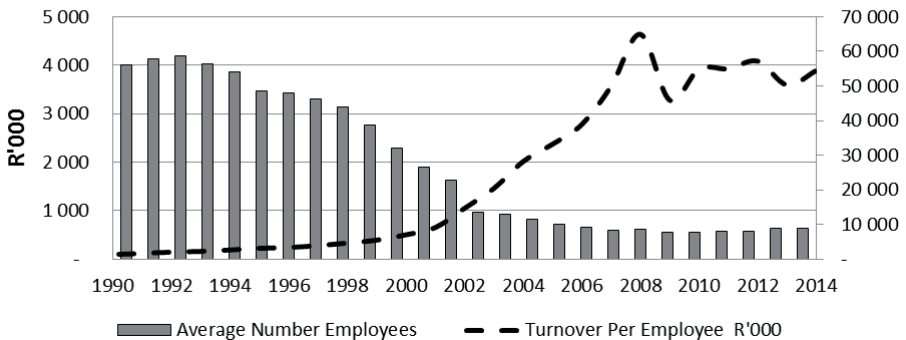


Table 2: Croock and Hlatshwayo (2016)

This increase is a function of both the solid increase in revenue and the dramatic decline in employee levels, as noted above, and again suggests that revenue is not reliant, in any significant way, on the number of employees on the company's books.

Consistent with the above tables, which noted a drastic decline in employees and an increase in the use of new technology, workers confirmed that machinery and the introduction of new technology had led a drastic reduction in jobs.

A worker at the Vanderbijlpark plant, spoke about job losses in the blast furnaces, recalling,

“We were using hands. We were lifting the steel, fixing things and loading things, using things called cranes. ... That changed. They introduced new cranes that were highly automated. The manual work we did was taken over by these new cranes. About 65 workers lost jobs as a direct result of the introduction of these automated cranes. It was in 2008” (Respondent 1, interview, 2010).

## 6.2 Inadequate research capacity within NUMSA

Launched in 1988, NUMSA's Research and Development Groups (RDGs) covered the following research areas: “housing, political economy, training and grading, health, collective bargaining, land, industrial restructuring and shelter” Masondo, 2010: 64). Among other things, the RDGs were meant to conduct research and formulate responses to work reorganisation, which was beginning to affect union members in the late 1980s. However, for various reasons, these structures collapsed in the mid-1990s. There were concerns that research findings by the RDGs were “not communicated to ordinary members” of the union (Masondo 2010:p. 64). Issues raised by RDGs were complicated and simplifying these issues for ordinary members proved difficult as even the top leaders were not familiar with them. This led to a proposal by the RDGs that did was not supported by the leaders and the ordinary membership. In addition, the RDGs were not part of the formal structures of the union, so there was no internal processing of the RDGs recommendations within the union structures. In addition, employers and unions did not have a strong tradition of cooperation and union participation in production issues (Forrest 2011).

Although the RDGs represented an innovative approach to dealing with the need to research production-related issues, the groups never moved beyond the stage of identifying problems and formulating general proposals for negotiation. We could find no evidence of the RDGs undertaking any production-related research at Iscor, nor did we find union proposals that addressed the specific issues of the plant relating to the complex reorganisation of the production process and the introduction of new

technology. A former NUMSA national organiser conceded that in general the union's research during the period of the restructuring of the plant in Vanderbijlpark was 'very weak or non-existent':

Our research on the actual restructuring at the Vanderbijlpark Plant was very weak or non-existent. In the late 1990s, Tanya Rosenthal from SWOP [Sociology of Work Unit, University of the Witwatersrand] did research on the restructuring of the plant in Vanderbijlpark. That was helpful, but this came in the middle of restructuring. There was another research project which looked at the steel industry in general. There was no very specific research which looked at the production process of steel at the plant. There was research done on wages by the Labour Research Services [a labour support organisation]. (Respondent 2, interview, 2014)

On record are the union's responses to production restructuring: calls for a moratorium on retrenchments and for retraining and redeployment of workers. Workers and former shop stewards from the period when the RDGs were active, some of them now unemployed, had no knowledge or recollection of union research on production issues at the plant. Many of them spoke of a deep sense of vulnerability and helplessness, particularly because the union seemed paralysed in the face of the massive job losses resulting from production re-organisation and technological innovations.

A NUMSA shop steward during restructuring in the 1990s, who was an ordinary member of the union when this study was conducted started working at Iscor in 1989 as a general worker and then became a controller in the coal-mill. He also confirmed that the union and its RDGs did not help them deal with technical changes at the plant in Vanderbijlpark. 'Technology has played a huge role in the drastic reduction of the number of workers at Iscor Vanderbijlpark. As a union, no research was done to help us respond to job losses' (Respondent 3, interview, 2011).

Even after technological and work reorganisation had changed the nature of work and reduced the number of workers, the union and its research arm had not developed the research capacity to intervene in production at the plant. It appeared that management still had the upper hand and controlled the pace and nature of changes at the plant, with no meaningful union input. Respondent 4, a former shop steward at the plant, was asked if the union had the research capacity to deal with technological changes and work reorganisation at the plant. His response was: "We do not have the capacity to conduct research. We need to build our own research capacity" (Respondent 4, interview, 2010).

Respondent 5, one of the former union organiser who is trying to help NUMSA build research capacity, commented: "NUMSA still struggles just to set up a proper research department of about ten or fifteen qualified people. They just pull one guy and say go and do a research on work place restructuring. What can one person do on such a broad

topic?” (Respondent 5, interview, 2011).

Respondent 6, who has been involved in helping NUMSA to develop the capacity to respond to work restructuring, reflected on the urgent need to respond to technological changes at plant level:

The problem is that we do not have the research capacity to deal with technological changes and production. We have worked with some local academics and comrades from overseas but that has not been sustained. A more systematic approach is needed. A unit dealing with production is needed. We need to employ engineers who can help us understand work reorganisation concretely (Respondent 6, interview, 2011).

Respondent 7, who used to organise NUMSA members at the Vanderbijlpark plant and now works at the union's national head office, spoke about building capacity to anticipate and respond to technological changes and work reorganisation. He stated that, in order to build internal research capacity, the union would need to create reinstate organisers who could help build the unions' research capacity. This respondent argued that,

We need to look at training shop stewards and organisers so that they can be able to conduct research which will help the union to respond to production issues. (Respondent 7, interview, 2011)

In addition, the union can also ask employers to provide support and space for the union to craft strategies for tackling workplace changes. Respondent 5 (quoted earlier) commented on how IG Metall creates space to deal with production challenges in the context of work restructuring. He said,

I have a friend in Germany, he is not in unions but he is a progressive left activist. He says he gets paid by the companies to come and sit with shop stewards when they are reorganising the workplace. In the union here we do not have people with those technical skills for designing and organising a workplace. (Respondent 5, interview, 2011).

Despite very recent promises of organising ‘along the ‘value chain’, which means that the union intends organising all workers belonging to the same plant, including those working as cleaners and security guards and those that have a link to the metal and engineering sectors (NUMSA 2013:3), the union's recent collective bargaining



conference was not able point towards a new direction which incorporated research and capacity development and which would enable the union to influence changes in production. The statement of the bargaining conference of 2016 noted some of the problems: “Jobs, especially in the manufacturing sectors, are becoming more and more precarious, as retrenchments are announced almost daily; whole workplaces and even entire industries are in danger of disappearing and throwing thousands more on to the streets” (NUMSA 2016:1). However, the statement does not even hint at the direction to be taken by the unions to deal with concrete production challenges at the workplace.

### 6.3 Research conducted by external researchers and NGOs

Over the years, NUMSA and other black South African trade unions have benefited from the capacity provided by labour support organisations, specifically in the areas of education, research and health and safety advice. In cases where research was done for the unions, these organisations also followed up with seminars, workshops and accessible media such as posters, pamphlets and booklets. In nearly all these cases, the focus of the research, education and advice was on reproduction-type issues such as wages, working conditions, company ownership, directors’ salaries and health and safety concerns (Buhlungu 2001).

There was a general investigation of work reorganisation undertaken by the Trade Union Research Project, a labour support organisation based at the University of Natal (now the University of KwaZulu-Natal). The results were published as a primer on work organisation for trade union shop stewards and organisers (Jarvis et al. 1999). The contents were based on a study of union policies, reviewing the literature and conducting other forms of desktop research. Although it served a useful purpose in highlighting the importance of union engagement with workplace issues, it remained limited because it was not based on actual research in workplaces.

Another relevant study was a research project undertaken by the Cape Town-based International Labour Research and Information Group (ILRIG), which examined forms of work reorganisation and flexible production techniques such as ‘just-in-time’ production and its implications for workers and trade unions. It used case studies from the retail sector. The research methods used were diagnostic in nature and the study found that the South African retail sector had adopted new forms of work organisation that conformed to patterns of lean production and globalisation (Gentle 2009).

NUMSA and other unions were affiliated to global unions (formerly International Trade Secretariats) such as the International Metalworkers’ Federation (IMF) and the International Federation of Chemical, Energy, Mine and General Workers’ Unions (ICEM), both of which merged into the IndustriALL Global Union. As a result, they benefited from research conducted by these bodies in other parts of the world. But,

once again, this research was of a general nature and did not lend itself to practical applications in workplaces in the South African context (Hlatshwayo 2013).

Another research report was delivered in 2009 by a team of researchers from Ditsela (an education NGO), the Society, Work and Development Institute (a university-based research organisation), and the Friedrich Ebert Stiftung, a German donor-driven organisation that produced a research report evaluating NUMSA's collective bargaining strategy from 1992 to 1996 and proposing approaches to work reorganisation for the union (Webster et al. 2009). NUMSA shop stewards were part of the union structure to which these research projects were presented, but their scope was limited as they did not deal specifically with the technological challenges at the Vanderbijlpark plant.

Research on work restructuring focused on the automobile industry in South Africa. Two MA dissertations at the University of the Witwatersrand (Mashilo 2010; Masondo 2010) were funded by German sponsors. Both were supervised by Edward Webster, an academic associated with the black trade union movement since its formative years in the 1970s. His research, together with the two dissertations, arrived at three broad conclusions. First, they observed that NUMSA's organisational efforts and campaigns were narrowly focused on wages, working conditions and national politics, and that little attention was paid to the nuts and bolts of production and work organisation. Second, they recommended that union structures be reorganised so that they could respond proactively on production and general workplace issues. Finally, the research recommended that the RDGs be resuscitated so that they could conduct ongoing production-related research at workplace level (Webster et al. 2009, Mashilo 2010, Masondo 2010). While the findings of these studies could be generally regarded as lessons for the union at the Vanderbijlpark steel plant, no specific study was commissioned or conducted by the union with a view to helping the union respond to the very specific challenges of technological innovation.

Xaba's (2004), research, which was not commissioned by the union, investigated the effectiveness of the Employee Assistance Programme in South Africa. He used Iscor Vanderbijlpark as a case study of post-retrenchment assistance. Once again, this research did not investigate issues of production reorganisation. Instead, it was confined to examining the effects of retrenchments and the employers' attempts to address the conditions of ex-workers.

All of the above examples of workplace research studies done by the union and by independent bodies were general and broadly diagnostic in nature. This meant that, while this research was useful in identifying general trends and served to alert the union to its capacity deficits, it did not have much value in helping workers and shop stewards to grapple with production issues on the ground.

When asked whether researchers and NGOs had conducted research which enabled the union in a plant to respond to technological changes, Respondent 8, who had been a shop steward since the mid-1980s, responded: "NGOs and researchers play an

important role in building our research capacity, but the challenge is that no research has helped us to develop responses to changes in technology in our plant” (Respondent 8, interview, 2010).

## 6.4 NUMSA's National Education Programme

NUMSA and its predecessors had a reputation for running a vibrant union education programme and for producing layers of leadership, including shop stewards and organisers who had occupied prominent roles within the union, COSATU and political movements in general. Indeed, many former NUMSA unionists went on to become prominent local or national politicians, civil servants and even businessmen and women (Von Holdt 2003, Forrest 2011). The first decade of the twenty-first century saw many union education departments collapse as the focus shifted to other areas of organisation-building. NUMSA, in contrast, not only maintained a strong education department but also invested more resources in education and made innovative use of their newspaper, *NUMSA News*, and the journal, *NUMSA Bulletin*, to promote internal union education. To date, NUMSA's education department and the programmes that it runs are arguably the best in the country (Hlatshwayo 2013).

However, the union's education programme still has a serious blind spot in that it does not cover work reorganisation and technological change in the workplace in any significant detail. As with research, the educational topics covered by union education for shop stewards and organisers - collective agreements, induction, case handling, labour law and health and safety (NUMSA 2012a) - are driven by issues of reproduction.

There were instances in the past when the union had to respond to work restructuring and technological innovation in the metal industry. However, these educational interventions were general and lacked the detail that is required when dealing with technological change. These interventions were not, therefore, part of a sustained, long-term strategy. In addition, the ArcelorMittal Vanderbijlpark plant was not involved in these educational interventions.

In 1992, the union invited an Australian metalworkers' union official, Chris Lloyd, and two of his colleagues, to assist the union in responding to workplace reorganisation, skills development and career path development by running education programmes for shop stewards. Initially funded for six months through a grant by Australian People for Health, Education and Development Abroad (APHEDA), the programme was later funded directly by NUMSA for an additional two and a half years (King & Carton 1999).

The engineering sector was chosen as a pilot case for exploring these issues. Lloyd acted as an advisor to shop stewards, union organisers and national decision-making structures. In 1995, Lloyd and Roger Etkind, another NUMSA official, produced *Das Kettles: NUMSA Productivity Training Manual on Productivity and Work Organisation*.

This training and education manual was introduced in the context of generalised technological changes and the reorganisation of work to increase productivity in plants where NUMSA had a membership. The production of the manual and its related workshops and training programmes was a rushed response to the organisational changes at the workplace in the context of collapsing RDGs that were supposed to guide the union's interventions in work restructuring. The organisational direction of the manual was clear: the union had to come to terms with the fact that work reorganisation was here to stay and was driven by global restructuring of firms in order to reduce wastage and to base production on the needs of a customer. Computers and other forms of technology were therefore key in this process. Reemployment and retraining of workers so that they could use the new technologies had to be negotiated with management in cases where jobs were affected (Hlatshwayo 2013).

However, the union struggled to make a practical link between union education on production issues and collective bargaining demands. Despite efforts to include work reorganisation and technology issues in union education, wages continued to dominate union bargaining strategy and technology was not addressed, leading Lloyd to argue strongly that the new form of bargaining was only captured in union documents and popular publications and that, in practical terms, nothing had changed and the union continued to prioritise wage increment bargaining over workplace restructuring issues (Hlatshwayo 2014). It is important to note at this point that the need to engage with work reorganisation, presented by Lloyd and his Australian colleagues and embraced by leading union figures such as Adrienne Bird and the decision-making structures did not enjoy universal support within the union. As early as 1990, a group of unionists distributed a discussion paper entitled 'New Realism or Struggle for Socialism?' in which they critiqued the new direction taken by the union, which they called the 'social contract':

Then these policies are simply presented inside our organisation as finished proposals. We are then not given the chance to discuss these proposals in our structures, before they are adopted as policy in the CC [Central Committee]. Comrades, you can see that this politics starts at the leadership level. Our members are reduced to the role of spectators (cited in Hlatshwayo 2013; 245).

The viewpoint that favoured participation in work reorganisation initiatives prevailed and the concerned members had to toe the line. However, the new ideas did not take root inside NUMSA or the rest of the union movement. In his book *Work Organization and World Class Management: A critical guide* (1994), Lloyd (1994) chastised the South African unions for what he considered to be a narrow focus on wages and other reproduction issues.

Since Lloyd's criticism of NUMSA's lack of focus on production issues, there has been no discernible movement towards combine them with wage bargaining. In 2012, NUMSA reported that international exchange visits were organised for the purpose of learning more about work reorganisation and technological changes. The report noted a mismatch between the union's collective bargaining with employers and work reorganisation. In other words, there was no expression of the union's collective bargaining strategies in educational workshops on the reorganisation of work (NUMSA 2012b).

The lack of focused education on technological changes and work reorganisation is consistent with the general picture in other COSATU unions. The COSATU survey published in 2012 reported that course topics provided by its affiliates to shop stewards and organisers in 2011 and 2012 included "labour law, negotiations, health and safety, skills development, pensions, HIV and AIDS, political school, gender, economics, induction, organising and sector specific training" (COSATU 2012: 35). 10% of those who took part in the COSATU survey were trained in workplace issues.

Instead of looking at how to use education workshops and meetings to develop strategies and tactics for responding to workplace challenges, as well as broader economic and political issues, the NUMSA Congress resolution reduced its political education to political and ideological ends. The union stated that, "We must re-inculcate the culture of learning and literacy campaign as part of ideological work.... NUMSA must endeavour to build an institution mainly to serve as a base for political and organizational education" (NUMSA 2012a: 5).

On the other hand, Respondent 9, a NUMSA shop steward at the Vanderbijlpark plant, was more concerned about education which sought to provide shop stewards and union members with the capacity to respond to technological innovation. He said, "We as shop stewards we need training because the management has noticed that of us they lack education on how to respond to changes in production. This disadvantages us during negotiations with management about changes in the plant" (Respondent 9, interview, 2011).

The resolutions that emerged from the 9<sup>th</sup> NUMSA Congress, held in 2012, did not directly address the education concerns raised by shop stewards like Respondent 9. There were general resolutions on technology, including: "Despite these changes we should continue to demand for 6 months' notice period .... Main agreements [have] to be reviewed because of technological changes" (NUMSA 2012a: p. 21).

When asked about NUMSA's inability to respond to technological changes at the Vanderbijlpark plant and an orientation which seemed to prioritise wages, Respondent 10, a former NUMSA official, suggested that a new cadre, that understands the shift of the struggle from apartheid to post-apartheid workplace challenges, still needs to be born, and that education would play a major role in that process of birth. Respondent 10 said:

I can tell this thing it did not come without a challenge [work restructuring]. Remember, we had a trade union cadre who under apartheid his union task was to fight apartheid. It was to sell out to entertain these matters [work reorganisation and technological change]. Today we have to engage these issues. There are serious ideological question which are necessary. I am not surprised with those unions who hadn't moved (Respondent 10, interview, 2011).

The birth of a new union cadre means that shop stewards, organisers and union officials need to come to terms with the fact that strategic abilities are required, taking into account the democratic dispensation, the legal framework of post-apartheid South Africa and the need to have union education which directly responds to production challenges. For the union to be able to respond to technological challenges at plants like the one in ArcelorMittal Vanderbijlpark, the entire union leaders at all levels, union membership, shop stewards and organisers have to seriously consider moving away from putting production issues in the back burner. In other words, education about technological changes and production issues should cascade down to all union structures so that a new and a balanced unionism is born, that combines bread-and-butter issues with production challenges.

### **6.5 NUMSA's education at the plant**

Regarding the specific education related to technological innovation at the Vanderbijlpark plant, a former NUMSA national organiser, Respondent 11, serviced the region that incorporated ArcelorMittal for many years. Reflecting on his experience of the relationship between union education and production issues, he observed:

The problem is that we did not have a concrete understanding of production, and our education on work restructuring was too general, and there was no consistency in the provision of education in this area of work. (Respondent 11, telephonic interview, 2014)

The shop stewards at the plant took part in a number of NUMSA's education initiatives; these included basic shop steward training, understanding trade unions and politics, workplace changes and health and safety issues. However, Respondent 8 (quoted earlier) felt these programmes did not help the union in responding to technological change at the plant. He said:

There has not been specific education focusing on our plant and changes in production and technology. We will only have discussions on these issues as soon as we are told that workers are about to be retrenched (Respondent 8, interview, 2010).

Education in the unions is not just about formal workshops. Unions also rely on discussion and debate as tools for learning. Discussions in meetings are important because they help to determine the direction and approach of a union (Vally et al. 2013). In line with this assertion, Respondent 12, a NUMSA member, was asked if the union at the Vanderbijlpark plant discussed technology and its role in the production process. His response was, 'No. NUMSA never discussed the issues of technology or maybe it could be that this technology was not yet really clear what it was all about. The union must inform us about those developments so that we can advise it' (Respondent 12, interview, 2011)

Respondent 13, a NUMSA shop steward at the plant, was of the opinion that current issues of technological change should be discussed by the shop steward council at the ArcelorMittal Vanderbijlpark plant. This discussion could also be enriched by the general meetings, because 'union members have ideas and suggestion' (Respondent 13, interview, 2010)

## **7. Discussion and conclusion: The limits of union strategy and action**

The foregoing discussion has raised several questions about the challenges trade unions face in the workplace. We have used ArcelorMittal as a case study to illustrate the paradoxical state of affairs that NUMSA has faced since 1989. On the one hand, the union built up organisational power and became a strong voice of black workers and a defender of their rights in a context pervaded by the structures of white domination. On the other hand, its power declined sharply and its influence diminished as thousands of workers lost their jobs as a result of workplace reorganisation and the introduction of new technology.

We have singled out two areas in which NUMSA was found to be deficient, namely, research on workplace change and the incorporation of new knowledge on technology into union education programmes. In this section, we draw out some of the shortcomings resulting from the union's lack of capacity to respond to technological innovation and to reflect on its implications for union action and strategy in the second decade of the twenty-first century.

NUMSA has a layered decision-making process, comprising structures from the workplace level, the local groupings, the regions and the national level. Each of these layers plays a role in debates and decision-making, but the apex structures, namely the Central Committee and the National Congress, have the final say. Although these

structures received reports and recommendations, they did not have the expertise to make decisions at the various levels of the union about highly technical and diverse issues. As non-specialist representative bodies, the best they could do was to make general policies about work reorganisation.

Union organisers are in a similarly difficult situation as members of the union committees. Organisers are recruited from among shop stewards or from non-governmental organisations, universities and political organisations. They are therefore non-specialist activists, hired for their organising or mobilising skills and other abilities such as knowledge of labour laws, negotiation and other 'people skills', rather than for their understanding of production processes. Few union organisers can read and incorporate research findings into their day-to-day work of organising and mobilisation; even fewer have the skills to conduct rigorous and sustained research.

Shop stewards constitute the first line of defence for workers on the shop floor. They take up grievances on behalf of their members, defend workers in disciplinary cases and negotiate with management on plant-based issues. Once again, the ArcelorMittal research shows that, while shop stewards were supremely courageous and efficient organisers who could mobilise solidarity around worker grievances, very few of them had more than a generalist's understanding of production and technical matters.

Two issues deserve to be highlighted to illustrate the current limits of trade union action and strategy. The first is the general orientation of the union, including its structures, organisers and shop stewards, as well as the way resources are allocated. All of these are oriented towards a single dimension, namely reproduction in the form of wages, other forms of income and working conditions. This focus is expressed through 'palace politics', which involve union leaders and officials in political battles and power struggles in the unions, the African National Congress (ANC) and the alliance. These battles are often about accessing patronage in the form of top government positions and other rewards: membership of parliament, cabinet positions, civil service positions, Black Economic Empowerment (BEE) deals, and provincial and local government positions. For example, many of the key NUMSA leaders and officials who led education and research work left for government appointments in the post-1994 period. The irony is that most of them had argued that unions should distance themselves from national politics so they could build shop-floor structures.

Perhaps the most fundamental issue raised in this article is the limitation of industrial unionism in an age of global work-restructuring and neoliberal capitalism. A product of twentieth-century industrial capitalism, underwritten by structures of mass production and mass consumption, industrial unionism was a unidimensional approach to worker mobilisation, focusing on *reproduction* to the exclusion of *production*. This approach to worker organisation made sense under conditions of full employment and other Keynesian policies, which offered various forms of social protection to the working class. Under these conditions, large numbers of workers aspired to higher wages, better



working conditions and, in the case of South Africa, the elimination of apartheid practices in the workplace. Although Maree (1984) broached the question of technology in production as early as the 1980s, the subject was never taken up by trade unions like NUMSA, LSOs and other labour scholars.

The material base of the industrial union model and its modes of mobilisation, research and education have been eroded by globalisation, work reorganisation and technological innovation. In the case of ISCOR / ArcelorMittal, mass production started unravelling from 1989, at the same time as technology-driven work reorganisation gathered speed. Thus NUMSA was outmanoeuvred in a dual sense by these developments. First, the unravelling of mass production changed the terrain in which organising was taking place. Second, the intensification of technological change rendered the union even more vulnerable to the vagaries of flexible labour practices: the plant became lean and mean, with a tiny core of permanent workers and a growing outer layer of casual and contract workers, and union research and education were woefully inadequate to meet the rapid changes.

Research and education on technological changes have the potential to empower unions to respond comprehensively to work reorganisation. Of course, there is no guarantee that education and research in these areas reverse the tide of labour insecurity, but as the case of the German metal union has shown, unions with capacity to confront such issues are more likely to engage management in meaningful ways and push back the frontiers of work reorganisation to benefit their members (Mashilo 2010; Masondo 2010; Hlatshwayo 2014 and 2015).

NUMSA remains a powerful union in South Africa, known for militancy and strong education programmes which have produced worker intellectuals of note. Its blind spot is that it has not taken education and research seriously in the sphere of technological changes and work reorganisation. Using the case study of ArcelorMittal in Vanderbijlpark, this article has shown that NUMSA did not have adequate capacity in the sphere of work reorganisation, and was therefore unable to respond comprehensively to retrenchments and outsourcing. This article has also challenged the unions, NUMSA in particular, to take research and education on technological innovation at the workplace seriously. Respondent 12 did so when he said, “We have had seminars and workshop on work reorganisation. We are in partnership with IG Metall [The biggest metal union] of Germany” (Respondent 12, interview, 2011)

## References

- ArcelorMittal. 2007. Annual Report 2007. Johannesburg: ArcelorMittal South Africa.
- Bacon, N. & Blyton, P. 2004. Trade union responses to workplace restructuring: exploring union orientations and actions. *Work, Employment & Society*, 18(4):749-773.
- Buhlungu, S. 2001. *Democracy and Modernisation in the Making of the South African Trade Union Movement: The dilemma of leadership, 1973 – 2000*, unpublished PhD thesis, University of the Witwatersrand, Johannesburg.
- Broner Metals Solutions, 2007. Broner Wins Third Major Project with ArcelorMittal. [pdf] Watford: Broner Newsletter. Available at: <[http://www.bronermetals.com/documents/newsletter/Broner\\_newsletter\\_No9\\_%20Aug07.pdf](http://www.bronermetals.com/documents/newsletter/Broner_newsletter_No9_%20Aug07.pdf)> (Accessed 14 August 2017).
- Business Editors and High-Tech Writers, 2001. Largest Steel Producer in Africa Selects Veraon for Real-Time Manufacturing Data. Sunnyvale : Business Wire. [Online] Available at: <http://www.thefreelibrary.com/Largest+Steel+Producer+in+Africa+Selects+Verano+for+Real-Time...-a080152831> > (Accessed 14 August 2017).
- Chikutu, J. 1982. *A Study of Trade Union Education and Research Work in Kenya: Present trends and future improvement*. Available at: <https://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/12335/1/96516.pdf> (accessed on 12 November 2016).
- COSATU. 2012. *Workers' Survey*. Johannesburg: COSATU.
- Croock, S. & Hlatshwayo, M. 2016. Physical Output to Value of Machinery, Employee Numbers. Unpublished Document.
- Curtis, S, Gesler, W, Smith, G, & Washburn, S. 2000. Approaches to sampling and case selection in qualitative research: examples in the geography of health: *Social Science & Medicine* 50(7): 1001-1014.
- Denzin, N.K. & Lincoln, Y.S. 2008. Collecting and interpreting qualitative materials (Vol. 3). Thousand Oaks :Sage.
- Forrest, K. 2011. *Metal That Will Not Bend: National Union Metalworkers of South Africa 1980 -1995*. Johannesburg: Wits University Press.
- Gentle, L. 2009. Trade Union Responses to Lean Production. Cape Town: International Labour Research and Information Group.
- Ghosh, P., Nandan, S. & Gupta, A. 2009. The changing roles of trade unions in India: a case study of National Thermal Power Corporation (NTPC): *Unchabar. Asian Academy of Management Journal* 14(1):37-57.
- Hlatshwayo, M.S., 2013. *A sociological analysis of trade union responses to technological changes at the ArcelorMittal Vanderbijlpark Plant, 1989-2011* (Doctoral dissertation). University of Johannesburg

- Hlatshwayo, M. 2014. NUMSA and Solidarity's Responses to Technological Changes at the ArcelorMittal Vanderbijlpark Plant Unions Caught on the Back Foot in *Global Labour Journal*, 5(3). <https://mulpress.mcmaster.ca/globallabour/article/view/2277> (accessed on 12 November 2016).
- Hlatshwayo, M. 2015. Unpacking Numsa's responses to technological changes at the ArcelorMittal Vanderbijlpark Plant. *South African Review of Sociology* 46(2):77-96.
- ILO. 2007. *The Role of Trade Unions in Workers' Education: The key to trade union capacity building, background paper for International Workers' Symposium, Bureau for Workers' Activities*, Geneva, 8 – 12 October 2007. Available at: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---actrav/documents/meetingdocument/wcms\\_112434.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/meetingdocument/wcms_112434.pdf) (accessed on 13 November 2016).
- Iscor. 1967. Annual Report. Pretoria: Iscor.
- Iscor. 1969. Annual Report. Pretoria: Iscor.
- Iscor. 1971. Annual Report. Pretoria: Iscor.
- Iscor. 1973. Annual Report. Pretoria: Iscor.
- Iscor. 1989. Annual Report. Pretoria: Iscor.
- Iscor. 1990. Annual Report. Pretoria: Iscor.
- Iscor. 1991. Annual Report. Pretoria: Iscor.
- Iscor. 1993. Annual Report. Pretoria: Iscor.
- Iscor 1998. Annual Report. Pretoria: Iscor.
- Jarvis, D. Isaacs, S., Nicholson, J. & Phillips, G. 1999. *Making sense of workplace restructuring*. Durban: Trade Union Research Project.
- King, K. & Carton, M. 1999. *Transforming the labour skills arena in South Africa: the international dimension*. Unpublished paper, Centre of African Studies, University of Edinburgh.
- Lloyd, C. 1994. *Work organisation and world class management: a critical guide*. Red Earth Pubs: Johannesburg.
- Maree, J. 1984. *Trade Unions, Redundancies and New Technology Agreements, Southern Africa Labour and Development Research Unit (SALDRU)*, University of Cape Town.
- Mashilo, A. 2010. *Changes in Work and Production Organisation in the Automotive Industry Value Chain: An evaluation of the responses by labour in South Africa*, unpublished Master of Arts research report, University of the Witwatersrand, Johannesburg.
- Masondo, T. 2010. *Worker Participation in Workplace Restructuring in the Automotive Industry: A Comparative Study of German and South African Volkswagen Plants 1970 – 2009*, unpublished Master of Arts research report, University of the Witwatersrand, Johannesburg.
- Mathekgga, M. 2015. Fighting the battles of the mine workers: the emergence of the association of mineworkers and construction union (AMCU). *South African Journal of Labour Relations* 39(2):190-204.

- Mathews, J. 1994. *Catching the wave: Workplace reform in Australia* (No. 26). Ithica: Cornell University Press.
- Mittal Steel South Africa, 2004. Annual Report 2004. [Online] Available at: <<http://www.arcelormittalsa.com/InvestorRelations/2004/annual/downloads/reports.pdf>> (accessed on 14 August 2017).
- NUMSA. 2012a. "Numsa Policy Resolutions: Numsa Education Communication and Research, 1987 to end June 2012", <http://www.numsa.org.za/wp-content/uploads/2013/10/Section-3-NUMSA-Education-and-Communication-Edited-Version-5-consolidated-changes.htm> (accessed on 14 November 2016).
- NUMSA. 2012b. Secretariat Report: *Political, economic, social and international trajectory NUMSA*, 9th National Congress, 4-8 June 2012, Durban.
- NUMSA. 2013. Numsa Special National Congress December 2013 Discussion Document 4. Positioning NUMSA as a shield and spear of struggling workers <http://www.sahistory.org.za/sites/default/files/29-nov-2013-numsa-shield-and-spear-oct-24-20132.pdf> (accessed on 14 November 2016).
- NUMSA. 2016. 2016 NUMSA National Bargaining Conference, 24 April 2016 25 April 2016, Posted in 2016 NUMSA National Bargaining Conference, Press Releases <http://www.numsa.org.za/article/declaration-2016-numsa-national-bargaining-conference-24-april-2016/> (accessed on 12 November 2016).
- Otoo, K.N. 2013. Foundation chapter trade Union services and benefits in Africa. In Kalusopa, T., Otoo, K.N. & Shindondola-Mote, H. (Eds) *Trade Union Services and Benefits in Africa*. African Labour Research Network .Accra 17-14.
- Phiri, B . 2013. Trade union services and benefits in Zambia. In Kalusopa, T., Otoo, K.N. & Shindodola-Mote, H. (Eds). *Trade union services and benefits in Africa*. African Labour Research Network Accra: 392-432
- Pickard, A. 2012. *Research methods in information*. Facet publishing. London
- Rogers, J. and Streeck, W., 1994. *Workplace Representation Overseas: The Works Councils Story. Working under different rules*. New York: R.B. *Freeman and Russell Sage Foundation*, pp. 97-156.
- Roman, L.J. & Mason, R.B. 2015. Employment equity in the South African retail sector: Legal versus competence and business imperatives. *South African Journal of Labour Relations* 39(2):.84-104.
- Swanepoel, J. 1996. *Sixty Years: A History in the Making*. Pretoria. Iscor.
- Thelen, K.A., 1991. *Union of parts: Labor politics in postwar Germany*. Cornell University Press.
- Tshoaeidi, M. 2012. (En)gendering the transition in South Africa: the role of COSATU women activists. *Transformation: Critical Perspectives on Southern Africa* 78(1):1-26.
- Waterman, P. 1993. Social-Movement Unionism: A New Union Model for a New World Order?. *Review (Fernand Braudel Center)* 16 (3): 245-278.

- Webster, E. 1988. The Rise of Social-Movement Unionism: The Two Faces of the Black Trade Union Movement in South Africa. In Frankel, P, Pines, N. & Swilling, M. (Eds). *State, Resistance and Change in South Africa*. London: Croom Helm, 174-196.
- Webster, E., Lambert, R. & Bezuidenhout, A. 2008. *Grounding Globalization: Labour in the Age of Insecurity*. Oxford: Blackwells.
- Webster, E., Mashilo, A., Masondo, T. and Bischoff, C. 2009. *Changes in the Production Systems and Work Methods*. Johannesburg: NUMSA, Friedrich Ebert Stiftung, Sociology of Work Unit and Development Institute for Trade Union Support and Education for Labour.
- Vally, S., wa Mphutlane, B. & Treat, J. 2013. Worker Education in South Africa: Lessons and contradictions. *McGill Journal of Education/Revue des sciences de l'éducation de McGill* 48 (3): 469-490.
- Vishwas S. & Southall, R. 2015. *Cosatu in Crisis*. Johannesburg: KMM Publishing.
- Von Holdt, K. 2002. Social Movement Unionism: the Case of South Africa., *Work Employment & Society* 16(2): 283-304.
- Von Holdt, K. 2003. *Transition from Below: Forging trade unionism and workplace changes in South Africa*. Scottsville: University of Natal Press.
- Xaba, J. 2004. *Employee Assistance Programme and Retrenchment: A South African case study, unpublished Masters of Arts research report*, Rand Afrikaans University, Johannesburg.

## **Acknowledgments:**

This article is a research output of the Education Policy Consortium which is funded by the Department of Higher Education and Training.

# Employment status, medical support and Income as significant factors in Access to Essential Medicines

**Chinwe Christopher Obuaku-Igwe:**

*Research in Anthropology and Sociology of Health-RASH*

*Department of Anthropology and Sociology, University of the Western Cape- South Africa*

*Email: obuaku@gmail.com*

## Abstract

*Poor affordability (as a constraint to access to essential medicine) or lack of capacity to pay for essential medicines has been associated more often with unemployed persons or low-income earners. Even though there is a growing body of work on access to essential medicines in Nigeria, no study has been conducted to determine the extent to which affordability varies across and within social groups. Using six variables, this paper examines factors that have an impact on essential medicine in Nassarawa state, Nigeria. It asks the question: in what ways does the ability to purchase medicines depend on income, perceived unreasonable burden, age, gender, medical aid and employment status? 1000 subjects who utilized primary healthcare facility were randomly selected for the study. A standardized questionnaire was used to determine how the burden of purchasing essential medicines varied across employment and income groups. Out of the 1000 subjects, 640 were females; 360 males with a mean age of 37.4 and a response rate of 90%.*

**Results:** *Two factors: 'employment status and perceived unreasonable burden' were significant predictors of affordability ( $F(6,993) = 260.052092$ ,  $P = .05$ ,  $R^2 = .611$ ,  $\text{employment status} = P < 0.03$  and  $\text{burden} = P < 0.03$ ). There was evidence to support that an individual's employment status has an effect on their ability to pay for essential medicine or treatment. There were significant differences in affordability between individuals who had full time paid employment and those who were either self-employed or without a fulltime paid employment, if all factors are constant. Affordability coefficient increased by .35 for each income unit. In addition, there were significant differences that bothered on the type of employment (paid employment vs self-employed, part time vs fulltime), membership of a medical aid and the number of people in the household (Cohen's  $d = (333.3 - 660) / 350.4283 = 0.932288$ .)*

**Conclusion:** *"Affordability" or the ability to pay for treatment, varied across and within employment groups (status), an indication that greater access to essential medicine was found to be correlated with fulltime paid employment and medical aid.*

**Keywords:** *malaria medicine, affordability, income differentials, access, essential medicines, employment status and Nassarawa state*

## Résumé

La mauvaise accessibilité financière (comme contrainte d'accès à la médecine essentielle) ou le manque de capacité de payer les médicaments essentiels a été associé plus souvent aux chômeurs ou aux personnes à faible revenu. Bien qu'il existe un nombre croissant de travail sur l'accès aux médicaments essentiels au Nigéria, aucune étude n'a été menée pour déterminer dans quelle mesure l'abordabilité varie d'un groupe à l'autre et au sein des groupes sociaux. En utilisant six variables, cet article examine les facteurs qui ont un impact sur la médecine essentielle dans l'État de Nassarawa, au Nigéria. Il pose la question: de quelle manière la capacité d'acheter des médicaments dépend-elle du revenu, du fardeau déraisonnable perçu, de l'âge, du sexe, de l'aide médicale et de l'emploi? 1000 sujets qui ont utilisé l'établissement de soins de santé primaires ont été sélectionnés au hasard pour l'étude. Un questionnaire standardisé a été utilisé pour déterminer comment le fardeau de l'achat de médicaments essentiels variait selon les groupes d'emploi et de revenu. Sur 1000 sujets, 640 étaient des femmes; 360 hommes avec un âge moyen de 37,4 et un taux de réponse de 90%.

**Résultats:** Deux facteurs: «état de l'emploi et fardeau déraisonnable perçu» étaient des prédicteurs significatifs de l'abordabilité ( $F(6,993) = 260,052092$ ,  $P = 0,05$ ,  $R^2 = 0,611$ , statut de l'emploi =  $P < 0,03$  et charge =  $P < 0,03$ ). Il y avait des preuves à l'appui que le statut d'un individu a un effet sur sa capacité à payer des médicaments essentiels ou un traitement. Il y avait des différences significatives dans l'abordabilité entre les personnes ayant un emploi à plein temps et celles qui travaillaient à leur compte ou n'avaient pas d'emploi rémunéré à plein temps, si tous les facteurs étaient constants. Le coefficient d'abordabilité a augmenté de 0,35 pour chaque unité de revenu. En outre, il y avait des différences importantes qui gênaient le type d'emploi (emploi rémunéré contre travailleur autonome, temps partiel et temps plein), adhésion à une aide médicale et le nombre de personnes dans le ménage (Cohen's  $d = (333,3 - 660) / 350.4283 = 0.932288$ .)

**Conclusion:** «L'abordabilité» ou la capacité de payer pour le traitement, ont varié d'un groupe à l'autre et au sein des groupes d'emploi (statut), ce qui indique qu'un meilleur accès à la médecine essentielle était corrélée avec l'emploi rémunéré à plein temps et l'aide médicale.

**Mots-clés:** médicaments contre le paludisme, abordabilité, écarts de revenus, accès, médicaments essentiels, statut de l'emploi et état de Nassarawa

## Introduction

The price people pay for essential medicines in Nigeria and their economic capacity/ability to mobilize financial resources to settle health related expenses has not been clearly understood. This is partly because, as an emerging economy, Nigeria currently has an unemployment rate of 13.9%<sup>1</sup> coupled with corruption in the public sector, gross mismanagement of public funds, dependence on petroleum exports as well as other governance and leadership related

1 Ojedokun, O. E., & Elugoke, N. O. (2016). Assessment of Human Development Status and Personal Ecological Footprints of Residents of Ile-Ife, Nigeria. *European Journal of Sustainable Development*, 5(3), 513-526.

challenges that may have contributed to a high inflation rate that has resulted in a widening income disparity among its growing population.

Studies have shown that the direct costs of healthcare services<sup>2</sup>, travel time, patients' income, and opportunity costs related to loss of income influence healthcare services utilization pattern and contribute to poor health outcomes<sup>3</sup> as well as growing poverty in LMICs<sup>4</sup>. (In addition, the ability to mobilize financial resources, the mode of payment and the type of services available and constrains access.)

However, up till now, only few literatures have examined affordability accessibility of essential medicines in Nigeria and its variation across and within social groups. A 2002 baseline assessment of the pharmaceutical sector by the World Health Organization in collaboration with the federal ministry of health in Nigeria<sup>5</sup> examined the prices people pay for essential medicines in Nigeria. The study revealed that only 46% of the basic medicines were available in public health facilities in a situation where 23% of the average weekly expenditure of Nigerians went into the treatment of an illness.

Cameron et al (2009) revealed that beyond unavailability of essential medicines, affordability accessibility was a challenge. Results of their secondary analysis indicated that out of pocket payments for medicine was high in Nigeria and patients paid much more than international reference prices for medicines in various facilities in the public and private sectors of the country<sup>6</sup>.

Other studies have suggested that medicines are the largest component of private health expenditure in low and middle income countries<sup>7</sup> and are unaffordable to 90.2% of Nigerians who live below the income level of US\$ 2 a day as well as the government worker that earns a minimum wage of US\$1.4 per day<sup>8</sup> (at the time of the study and subject to inflation rate). This study examines differentials in affordability accessibility of essential medicines across and within social groups in Nassarawa state, Nigeria.

- 2 Onwujekwe, O. E., Uzochukwu, B. S., Obikeze, E. N., Okoronkwo, I., Ochonma, O. G., Onoka, C. A., ... & Okoli, C. (2010). Investigating determinants of out-of-pocket spending and strategies for coping with payments for healthcare in southeast Nigeria. *BMC health services research*, 10(1), 67.
- 3 Onwujekwe, O., Hanson, K., & Uzochukwu, B. (2012). Examining inequities in incidence of catastrophic health expenditures on different healthcare services and health facilities in Nigeria. *PLoS One*, 7(7), e40811.
- 4 Niëns, L. M., Cameron, A., Van de Poel, E., Ewen, M., Brouwer, W. B., & Laing, R. (2010). Quantifying the impoverishing effects of purchasing medicines: a cross-country comparison of the affordability of medicines in the developing world. *PLoS medicine*, 7(8), 1056
- 5 The Federal Ministry of Health & World Health Organization (2002) Baseline Assessment of the Pharmaceutical Sector. Federal Ministry of Health in collaboration with the World Health Organization
- 6 Cameron, A., Ewen, M., Ross-Degnan, D., Ball, D., & Laing, R. (2009). Medicine prices, availability, and affordability in 36 developing and middle-income countries: a secondary analysis. *The lancet*, 373(9659), 240-249.
- 7 McIntyre, D., Thiede, M., Dahlgren, G., & Whitehead, M. (2006). What are the economic consequences for households of illness and of paying for health care in low-and middle-income country contexts?. *Social science & medicine*, 62(4), 858-865.
- 8 Wambebe, C., & Ochekepe, N. (2011). Pharmaceutical sector profile: Nigeria. Vienna: United Nations Industrial Development Organization



## Method:

1000 subjects and mostly out-patients that lived within (5km) walking distance of 250 sampled public primary healthcare facilities were randomly selected for the study. The sampling frame was drawn from a list of 620 public and 150 private primary healthcare facilities, which was obtained from the ministry of health. Most primary healthcare facilities were excluded from the study due to inactivity and poor utilization pattern which was evident from clinical records and mapping.

Recruiting subjects for empirical study in Northern Nigeria has been known to be quite challenging. But that, is to extent that the investigator is not willing to embed themselves in the context of the population they are understudying. This study was conducted over a period of nine months with the support of research assistants and translators who were recruited and sourced locally from Nassarawa state university and the local governments where the survey and interviews was conducted. In addition to the research assistants and translators, the research team solicited the support of traditional rulers, family heads, chiefs, women and religious leaders for ease of access to the population where the sample was drawn from. Furthermore, utilizing religious and group leaders as interpreters in core Muslim and Christian domains helped in gaining the confidence of the population and ultimately, eased the suspicion which built trust and sped up the data collection process. As a Christian female collecting data in Northern Nigeria, the lead investigator ceded the right to speak to male research assistants who oftentimes, were familiar with members of the communities where data was being collected per time, and, depending on the context, were either Muslim or Christians.

A questionnaire was utilized in investigating subjects' economic capacity, income, cost of healthcare, quality of care, time to appropriate healthcare services, type of available services and healthcare service provider behavior. Generally, the focus was on their interaction with care providers and economic capacity which reflected on access to essential medicines in the study location.

The questionnaire was designed in an open-ended and closed ended format and contained three sections with 20 questions which were filled out by the respondents with adequate assistance, since Nassarawa has a largely rural population and only 68% of the respondents had some form of formal education.

The study commenced after due protocol regarding permission from healthcare facility managers and informed consent of participants was obtained. There was heavy reliance on translators/research assistants which resulted in on-site analysis of data. Due to the insurgency in Northern Nigeria and safety/security concerns at the time of the study, data collection was slow, lasted over 9 months and was reduced to 5 local government areas with tangible security measures.

The response rate was 90% (120 out of the 1200 subjects withdrew from the study when they sought incentives but got nothing. By the same token, 80 subjects did not return the questionnaires, bringing the total number to 1000). The population size ( $n$ ) = 1000,  $R$  (squared) = 0.06 with an overall mean of 660, 640 females; 360 males with a mean age of 37.4. In addition, out of 1000, 69.1% had an annual income of ₦600,000 and below while 2% did not know their annual income.

The questionnaire had three sections with 20 questions. The first section provided demographic data of the population such as age, gender, ethnicity, employment, marital and educational status. The second section focused on the economic capacity of subjects: how much they pay for malaria and typhoid treatment, are they able to generate funds without borrowing or selling an asset, their monthly income, how much of their resources are spent in the process of obtaining treatment/medicines. The third section asked questions that bothered on the kind of services and their ability to pay for it, membership of a medical aid, the number of people in their household, the method of payment, perception of healthcare providers' behavior, the quality of care and time to appropriate healthcare service provider. Subjects were asked to tick the answer that corresponded with their perception and understanding of the question.

Using the WHO standard affordability measurement framework, affordability was operationalized as; information on household incomes; (ii) knowledge of the price of the commodity in question, and (iii) a definition of "unreasonable burden"<sup>9</sup>. For this study, 'the price of the commodity in question' was operationalized as the price households pay to purchase essential medicine for the most prevalent health condition among the population- malaria/typhoid.

To determine how the ability to procure essential medicine varied by each demographic group, several questions were asked and clustered under three variables related to affordability: "Annual household income" "unreasonable burden" and "price they pay for medicine". Data was recorded in a multi column excel sheet with short labels for each category and analyzed. Each subjects response was averaged, converted to a score of 1-2 or a weight of 3- 6.

All variables were codified and assigned the following weighting; Annual household income above ₦600,000 was assigned a weighting of 1; annual household income below ₦600,000 was assigned 2. If subjects paid below ₦2000 for malaria/typhoid medicine or treatment, they were assigned a score of '3'; if subjects paid above ₦2000 they were assigned '4'. Males were assigned '1' and females '2'. Subjects with fulltime employment were assigned 5 while those who were self-employed were allotted '6'. Those with medical aid were assigned '1' and those without were assigned '2'. Those who experienced unreasonable burden after purchasing essential medicine or treatment were assigned 2 and those without were assigned '3'. Overall, the social demography of the sample was narrowed down to include the following;

9 Hancock K. E. "Can pay? Won't pay?" or economic principles of affordability. *Urban Studies* 1993; 30: 127-45.

Where do you go for treatment when you are ill? (Subjects were asked to tick one out of four options- Clinics, Chemist, Pharmacy or home remedy. Furthermore, subjects were asked why they preferred or chose a particular service provider (responses ranged from Proximity to residence, to quality of services, and ability to pay without incurring debt. Additionally, subjects were asked how often they used their preferred health services provider, whether they were able to pay for medicines whenever they took ill, If finances were not a problem, would they continue using their present service provider?

Whether they had medical aid coverage and as a follow up, were asked to indicate the commonest health condition they had suffered in the last 6 months, how much they paid to procure medicines or treatment for it and how do they pay for treatments/medicine (How do they mobilize financial resources to pay for healthcare services- here, they were given the options of ticking -Income/saving and borrowing/loans/ Sale of assets.

At a significance level of 0.05, a correlation analysis was conducted between all variables to determine the level of association between dependent and independent and among independent variables. Afterwards, a t-test was used to determine the level of linearity and significance, where two independent variables were found to be positively associated. Questions that had multiple response levels were converted to binomial values and the p values and t-statistic were reported for all variables.

After the test of significance, a multivariate regression statistical analysis was used to determine whether two income groups differed significantly on their ability to purchase essential medicines and whether it placed any burden on them at 95% CI of difference. Using the Z score statistical test, the study tried to determine whether there were variations in affordability cross and within two income groups, to what extent and why? Overall, the statistical tests were utilized to identify and explain variables that were associated with the variations in affordability by income groups.

## Results:

**Table 1: Essential medicine affordability survey statistics:**

Variables indicating survey participants responses	N = 1000 * for all variables	Mean	SD
Medicine price	1000	3.328	0.469719742651547
Annual household income	1000	1.288	0.497295991642104
Age	1000	37.479	10.3980612942355
Gender	1000	3.322	0.467476774326314
Medical aid membership	1000	1.386	0.487074164005073
Employment status	1000	5.763	0.448365957708696
Unreasonable burden of medicine procurement on household	1000	2.616	0.486601254397048

Response scale: responses were codified and assigned weighting between 1- 6 for analysis.

The World Health Organizations' catastrophic approach was adopted and utilized in calculating the variation of affordability of essential medicine across each group. The study utilized a threshold of over 5% total household spending on essential medicines as a measure of catastrophic effects of medicines payment. Then, malaria medicine/treatment cost of ₦2000 or below was used as a benchmark for medicines affordability. Using a 5% affordability threshold, medicines/treatments above ₦2000 was considered unaffordable to subjects whose incomes were below ₦600,000.

R square was examined; however, an adjusted R square was utilized to compare data sets with varied numbers (1, 2,3,4,5 and 6 of predictor variables). The explanatory impact effect of each new variable was further analyzed using Pearson correlation and scatter plot. Each variable was added or excluded based on its perceived ability to significantly explain why variations in affordability exist among and between income groups.

In order to avoid over fitting and multi-collinearity during regression analysis, as well as ensure only a few explanatory variables were used, three steps were followed. First, observations were paired in sample using Pearson correlation to ascertain the association between all independent variables and dependent variables. This was followed by a scatter plot and then, the multiple regression analysis itself. A pairwise correlation among all variables (dependent vs independent, and independent variables vs each other) showed the degrees of association between variables and led to the exclusion of certain variables as indicated in the table below;

**Table 2: Correlation matrix showing the relationship between variables**

	Med Price	H Income	Gender	Burden	Age	Emp.status	Medical aid
Med Price	1						
H Income	0.709370617	1					
Gender	0.813189115	0.88814311	1				
Burden	-0.73596273	-0.74628055	-0.8596449	1			
Age	0.12335564	0.11770775	0.1317469	-0.09537	1		
Emp.status	0.122321871	0.28846997	0.3310265	-0.137678	-0.014917	1	
Medical aid	0.741128475	0.74317558	0.8559791	-0.995785	0.0911355	0.13055	1

Pairwise correlation between Medicine price and all (six) independent variables							
Medical aid	House income	Gender	Age	Burden	Employment status		
0.74= strong positive correlation with large effect	0.40 moderate with medium effect	0.81= strong positive correlation with large effect	0.70= strong positive correlation large effect	-0.137678 correlation with large effect	-0.73 strong negative correlation with large effect	0.08= inverse	

The dependent variable (medicine price) was analyzed to determine its relationship with the independent variables at 98% response rate. For those who responded to this survey, higher medicine price scores were significantly correlated with higher household income scores ( $r=0.70$ ), higher gender scores ( $r=0.81$ ), higher medical aid scores ( $r=0.74$ ), which were considered large effects. In addition, higher medicine price scores were negatively correlated with lower burden scores ( $r= -0.73$ ), age ( $r= 0.12$ ) and similar with employment status ( $r=0.12$ ), which could be considered a small effect. Generally, the strength of association between medicine price and all dependent variables was high except for age and employment status.

A pairwise correlation between all independent variables showed that for those who responded to the questions under these variables, employment status scores had a weak correlation with income ( $r=0.28$ ), medical aid ( $r=0.13$ ), gender ( $r=0.33$ ), burden ( $r= -0.13$ ), age ( $r= -0.01$ ), which could be considered small effects. Overall, employment status had a very weak correlation with other independent variables. Furthermore, higher scores of gender were correlated with higher scores of medical aid ( $r= 0.85$ ) and income ( $r = 0.88$ ) with a large effect. On the other hand, higher gender scores were correlated with lower burden ( $r= - 0.85$ ) and age ( $0.13$ ) with low effects.

As expected, annual household income was significantly correlated with gender, medical aid, medicines price and burden. However, there was no significant relationship between individuals' annual income and their age and employment status (see table 2). In addition, Higher medical aid scores were correlated with lower burden scores,  $r= -0.99$ , an indication of a strong negative correlation, moderately correlated with income ( $r= 0.40$ ), which can be considered a large effect, positively associated with gender ( $r=0.85$ ), strong negative correlation with burden ( $r= -0.85964$ ), strong positive correlation with age ( $r=0.88$ ), and a weak correlation with employment status. Overall, medical aid had strong positive and negative associations with other independent variables.

In general, 'age' had very weak correlations with medical aid ( $r=0.09$ ), income ( $r= 0.11$ ), gender ( $r =0.13$ ), employment status ( $r= 0.01$ ) and burden ( $-0.74$ ). Results further showed that unreasonable 'burden' had associations that varied from very strong to moderate and weak negative correlation with other independent variables; medical aid ( $r= -0.99579$ ), gender ( $r =-0.85$ ), age ( $r=0.74$ ), income ( $r= -0.40$ ), and employment status ( $r=-0.15$ ).

Overall, the strength of association between age and other independent variables was very weak, with an indication that age was not correlated with burden, medical aid and employment status. The weak and mostly negative correlation between age and other variables indicated that the more participants aged, the worse their inability to pay for essential medicines  $r=.27$ ,  $P=.01$ . Whereas, the association between burden and other independent variables denoted that other variables had a tendency to decrease as burden increased.

Surprisingly, employment status had associations that varied from weak to very weak with other variables. And, medical aid on the other hand, had weak associations with burden, age and employment status and a very strong positive relationship with income and gender. The strength of association between annual household income and other independent variables was generally strong except for its weak relationships with burden and age.

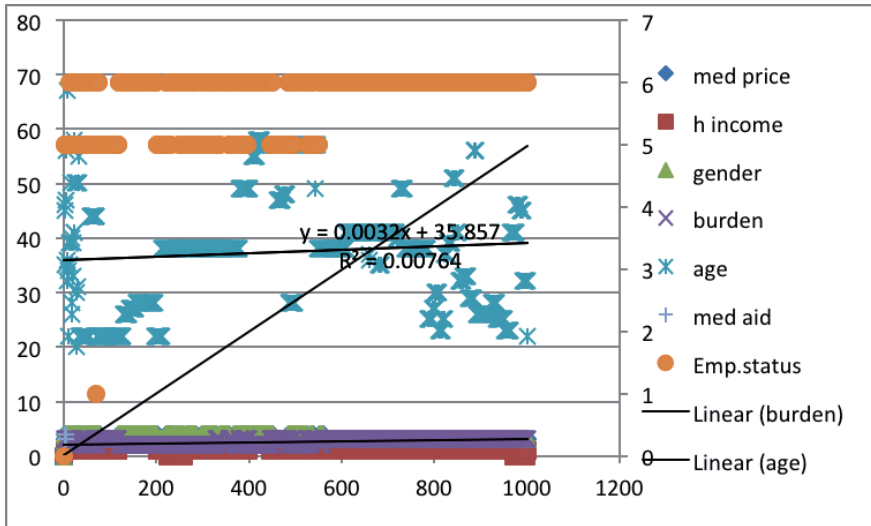
In order to determine the importance as well as linearity of all observed relationships in the population, a test for significance was conducted to ascertain the null hypothesis of no linear correlation present in population against the alternative that there is linear correlation present. In addition, the paired-samples t-test was conducted to compare independent variables that had strong correlations as indicated in table 2. The results from the test for significance indicated that the correlation could be inferred to the population from which the sample was drawn as shown below;

Among the sample who responded (N=1000), there was a statistically significant difference between income (M= 1.288, SD=0.46972) and gender (M=3.322, SD = 0.46748),  $t(999) = -137.591$ ,  $p= 0$ . With a sample of 999 respondents, there was a significant difference in the scores for income (M=1.2, SD =0.46) and gender (M=3.3, SD = 0.46);  $t(999) = -137.591$ ,  $p=0$ , 95% CI= 1.96 (reject null hypothesis). On the other hand, the paired sample test between medical aid (M=1.3, SD= 0.48) and income (M=1.2, SD= 0.49), were statistically significant at  $t(999) = 6.232$ ;  $p= 1$ . In addition, the difference between the means of gender, medical aid and income were statistically significant at  $p=0$  & 1 respectively.

These results indicate that gender does have some effect on income and medical aid membership, while income in turn has effects on medical aid. Specifically, the results suggest that the higher variance in gender led to a decrease in income. In addition, an increase in medical aid was associated with a decrease in household income. As indicated in table 2 and the test for significance, most of my estimates were supported.

Having ascertained the relationships between variables and the statistical significance of relationships, there was need for a visual representation of these relationships and possibly, use these as a basis for the interpretation of the regression output. To this end, a scatter plot was used to measure the explanatory impact effect of all variables as indicated below;

**Diagram 1: Scatter diagram showing trend lines and impact effect of variables.**



The square of the correlation between medicine price and the independent variables as explained by the scatter plot above indicates a consistent, strong and direct positive linear relationship between medicine price and burden. As values of age and burden increased, (the linear line moved progressively and positively towards meds price) so, did values of medicine price.

### Multiple regression analysis:

Multiple regression analysis was utilized to establish whether there were variations in affordability of essential medicines, using six variables. Specifically, the analysis was meant to determine which of the six variables had the most impact on medicines affordability in terms of their perceived ability to significantly explain why variations in affordability exist. Additionally, to determine which factors mattered most, which ones to overlook and how each variable interacted with the other. Multi collinearity, over fitting and impact effects of variables were examined using Pearson correlation, T-test for means and scatter plots and these indicated strong degrees of association between dependent and independent variables, except for the exclusion of one variable that was causing multi-collinearity.

The multiple regression analysis was conducted in batches but in no particular sequence. Adjusted R square was used to measure how new input variables enhanced the predictive ability and accuracy of the regression equation as they were added to the



analysis. For the prediction of variations in affordability of essential medicines, results of regression showed that all six variables had a multiple correlation coefficient of .78, an adjusted R square output of .60, ( $F(6,993)=260.05092, p=.05.$ ) with an R square of .611.

Respondents predicted that affordability is equal to  $0.469 + 0.358 + 0.496 + 0.001 + 0.045 + 0.938 + 0.015$  where income is coded as 2= below 600,000 naira, 1=above 600,000 naira; burden is coded as 3= household with few people and less burden, 2= large households with burden of paying for essentials; medical aid is coded as 1= those with medical cover, 2= those without medical cover; gender is coded as 1=males , 2= females; employment status is coded as 5= fulltime paid employment, 6= self-employed and age was their real ages.

Affordability increased by 0.358 for each income unit and burden for each large household increased by 49% compared to households with few people and lesser burden. Furthermore, affordability increased 0.001 for each age and those with paid employment increased .045% more than self-employed people. In addition, affordability increased .93% for those with medical aid and .015 for males more than females.

For each increase in median household income, affordability increases by 35%. Each Increase in unreasonable burden of medical expenses also increased affordability of essential medicine by 50%. An Increase in age increased the ability to purchase malaria medicine by .001%. For each increase in employment status, medicines affordability decreased by .04%. Increases in values of medical aid vary together with increases in affordability by 93%. In addition, increases in values of gender vary with decrease in affordability.

When adjusted for the degrees of freedom, adjusted  $R^2=60\%$ . The R square ( $R^2=0.61$ ) suggests that close to 61% of all variations in medicine price was explained by the independent variables. The regression results showed that two predictors; burden ( $p=0.01$ ) and employment status ( $p=0.03$ ) significantly explained affordability at  $\alpha =0.05$ .

Table 3: Regression output

SUMMARY OUTPUT

Regression Statistics	
Multiple R	0.781724658
R Square	0.6111093441
Adjusted R Square	0.608743552
Standard Error	0.293812026
Observations	1000

ANOVA					
	Df	SS	MS	F	Significance F
Regression	6	134.694772	22.4491286	260.052092	1.0591E-199
Residual	993	85.7212282	0.08632551		
Total	999	220.416			

	Coefficients	Standard Error	t Stat	P-value	Lower 95%	Upper 95%	Lower 95.0%	Upper 95.0%
Intercept	0.469455941	0.85856041	0.5467943	0.5846429	-1.215345092	2.154257	-1.21535	2.154257
H Income	0.358154328	0.02978959	12.022802	3.5056E-31	0.299696554	0.416612	0.299697	0.416612
Burden	0.496918997	0.2103717	2.36210005	0.01836387	0.084094867	0.909743	0.084095	0.909743
Age	0.001763318	0.00090274	1.95329291	0.05106544	-8.18148E-06	0.003535	-8.2E-06	0.003535
Emp.status	-0.045608257	0.02199516	-2.0735583	0.0383777	-0.088770597	-0.00245	-0.08877	-0.00245
Medical aid	0.938784367	0.20909646	4.48971905	7.9674E-06	0.528462704	1.349106	0.528463	1.349106
Gender	-0.015504309	0.01898098	-0.816834	0.4142192	-0.052751743	0.021743	-0.05275	0.021743

Following the results of the regression analysis which indicated that ( $p > .05$ ), there was insufficient evidence to reject the null hypothesis that six factors explained the variations in individuals capacity to pay for essential medicines/treatment at a 5% significance level. The data was consistent with two out of six variables explaining the variations in affordability of essential medicines. Employment status and perceived unreasonable burden' were significant predictors of affordability ( $F(6,993) = 260.052092$ ,  $P = .05$ ,  $R^2 = .611$ , employment status=  $P < 0.03$  and burden=  $P < 0.03$ ). The null hypothesis here was to find out whether there were variations in affordability of essential medicines that could be explained one or more of these six factors (income, burden, age, employment status, gender and medical aid), the extent and why?

$H_0: p \leq 0.5$ ;  $H_1: p > .5$ . In this study, ( $P$ )  $1.05 > 0.05$  (alpha), thus, we fail to reject the null. It was expected that few or more of the six variables could explain the variations in individual's capacity to pay for essential medicines/treatment. However, given this result, it is assumed that repeating the analysis with a different random selection of data could lead to a rejection of the null.

On the other hand, there was need to determine whether the means of the two income and employment groups which formed the basis of the study's hypothesis differed and to what extent? (The two income groups were; those whose annual income was below ₦600,000 and those above ₦600,000; those who had full time paid employment with benefits and those who were self-employed and or on contract without benefits. The null hypothesis here was that there is no variation in affordability across and within these populations. In order to determine whether there were variations within income groups from which sample was drawn from, a simple sample z test was performed: using the population mean (660) and its variance (122800) at a significance level of 0.05, the test was calculated; In order to determine the effect size for the z test of the variance between the two groups, the population mean (660) was subtracted from the sample mean (333) then, divided by the entire populations standard deviation ( $350.42831$ )=  $0.000009$ .

The z test result showed that at 95% CI [ $638.28, 681.72$ ],  $P < 0.00001$ . An indication that the variations across the two income groups were significant at  $p < 0.05$

## Discussion

This study examined the extent to affordability of essential medicines differed across demographic groups and whether there were other factors that could explain the differences in affordability between these groups. Findings indicated that economic capacity within the context of a high annual household income could not explain the variations in ability to pay for a particular essential medicine or treatment. Rather, beyond employment status, the type of employment (fulltime paid employment vs self-employment) determined a particular household's ability to pay for essential medicines or treatment without any unreasonable burden of borrowing.

Other studies had shown that affordability in LMICs was a function of income<sup>10</sup>. However, there was little explanation for the variations in affordability across income groups in the context of Nigeria. Thus, this study hypothesized that the unreasonable burden placed on an individual or a household as a result of purchasing essential medicine (malaria treatment or medicine) was a function of multiple factors such as annual household income, medical aid, gender, employment status and age. Affordability therefore, was considered ( $Y =$  burden) a function of annual household income. This means that the burden placed on a household by the purchase of malaria medicine/treatment can be explained by variations in not just income but employment status and medical aid.

Using multiple regression models, the question thus became: in what ways does the ability to purchase essential medicine (generic malaria meds price=  $Y$ ) depend on ( $X$ ) income, perceived burden, age, gender, employment status and medical aid? Therefore, If  $X$  causes  $Y$ , one could posit that (taking cognizance of the fact that correlation might not be causation), the variations in the ability to purchase medicine across and within income or employment groups could be explained by perceived unreasonable burden and employment status when everything else is constant.

67.2% of the respondents reported paying over ₦2,000 for the treatment of a common health condition (malaria) while 69.1% had annual income below ₦600,000. 61.40% of the respondents reported not having medical aid cover while 38.4% reported that that they experienced no unreasonable burden with regards to malaria treatment/medicines procurement. 61% of the variance in affordability of essential medicine was explained by the unreasonable burden of paying for medicines (borrowing, soft loans and digging into savings) when an individual has a large household, and their employment status. While income had a moderate correlation with affordability, it was not a strong predictor of the variation individual's ability to afford essential medicines. Furthermore, the coefficient for income was .358, meaning that for every additional household income, affordability increased on average by 35%. However, the high  $p$  value for income suggests otherwise. It indicates changes in income cannot really be associated with the variations in purchasing in affordability of essential medicine.

## Burden

The most predictive variable of affordability was unreasonable burden which covers lacking the capacity to pay but is not limited to economic ability to procure medicines/treatments, the risk of foregoing treatment, going into debt and diverting funds for other basic necessities.<sup>11</sup> Unreasonable burden was quite independent of other variables. The

10 Ibid

11 Xu K. Household catastrophic health expenditure: a multicountry analysis. *Lancet* 2003; 362: 1117 doi: 10.1016/S01406736 (03)138615 pmid: 12867110.

small number of respondents (38.4%) who reported not experiencing any unreasonable burden implies that poor affordability, “the capacity to pay” or (its lack thereof) for malaria medicine/treatment cuts across all income groups.

In other words, the burden of forgoing treatment, going into debt, paying over one tenth of annual household income, or three days wages cuts across all social groups. The results from this study show that the difficulty of access and affordability which is a function of the economy affects individuals irrespective of their gender, age and income. It shows that having a fulltime paid employment with the guarantee of a good medical insurance cover is more desirable than being self-employed and having to suffer the unreasonable burden of paying out of pocket for medicines, treatment or forgoing the treatment altogether.

Affordability in this study was defined as the ability to procure malaria medicine or treatment at a price that does not impose unreasonable burden on household income<sup>12</sup>. It was further operationalized as taking the following factors into consideration; annual household income, the price of a full dose malaria treatment (physician visits +/- malaria test) and the unreasonable burden of having to use up savings for those who already have, forgoing other essentials needs, borrowing from relative or incurring debt. Thus, at a 5% threshold (for annual household income), malaria treatment was unaffordable to 67.2% of the subjects who reported paying more than 5% of their annual household income on health. In other words, affordability was problematic to 61.4% of respondents who reported not having a medical insurance cover and 69.1% whose employment was not “paid’ fulltime.

Generally, there is high out of pocket payment for essential medicine in Nigeria. However, paying out of pocket sometimes does not necessarily guarantee that one would receive quality services or medicines. For instance, there are people who have the income but do not trust the quality of medicine or services, thus, they travel a long distance to a trusted service provider. When calculated in terms of the financial investment of procuring that particular treatment, it does not immediately reflect as burdensome. On the other hand, if one were to take into account, the emotional and other social burden of procuring that medicine, the difficulty of access becomes obvious.

An annual household income of over ₦600,000, a fulltime paid employment with a guarantee of a medical aid cover was found to be significantly associated with the ability to pay for medicine when everything was constant. Subjects with fulltime paid employment and a medical aid cover ranked health service providers behavior high and did not pay attention to time to use appropriate service. Whereas, those in the low income bracket ranked perceived quality of care and healthcare provider behavior low. Most of the subjects, who paid more than ₦2000 for the treatment of common health condition (malaria treatment) surprisingly, fell under the low income bracket of

12 Hancock KE. “Can pay? Won’t pay?” or economic principles of affordability. *Urban Studies* 1993; 30: 12745.

below ₦600,000. Follow up questions indicated that 60% of these subjects were self-employed, 40% had full time paid employment but without a medical aid membership. Not belonging to any medical aid scheme limited their choice of utilizing an appropriate healthcare service provider and influenced their perception of service availability.

95% of Nigerians pay out of pocket for essential medicines. Considering the high price of medicines, individuals would rather forgo seeking treatment from authorized or appropriate healthcare service provider and instead, opt for alternative care. In other words, out of pocket payment for medicines and debt burdens tend to influence individuals decisions to either self-medicate or patronize chemists/pharmacies. Furthermore, those without medical aid were more likely to treat the same health condition multiple times, experience unreasonable burden as a result of choosing cheaper/easier care options then, consulting an appropriate professional service provider as a last resort.

Often times, the financial burden of essential medicines seem a far cry from the unreasonable burden of physical access. For instance, buying a malaria medication off the shelf might seem a cheaper option compared to obtaining treatment in a clinic. It might seem like a cheap and convenient option which allows individuals to procure medicines without paying for physician visits. However, at the long run, it tends to become very expensive, particularly, when the medicines are purchased in private clinics. For instance, combisunate and ciprofloxacin are the most commonly used medications for the treatment of typhoid fever, cost 400naira each and are easily obtainable. Likewise, Laridox and 'maldox' are anti-malarial medications and cost ₦150.00 at community pharmacies. Yet, the cost of procuring these medicines from authorized sources at the appropriate price (official government price) adds to the unreasonable burden of affordability that is being encountered by 62% of the respondents who reported a higher burden and 67.2% without medical aid cover.

For these groups of people, typically, treating malaria in a clinic would entail obtaining a hospital card, folder (the cost of obtaining folders varies between ₦1000 and above) and running series of blood tests at approximately, ₦2000 to ₦2800. These, combined bring the total cost of malaria and typhoid fever treatment to an average of ₦4000 to ₦4500 in public hospitals which, when considered in the context of this study, amounts to paying 3 days wages to treat just one member of the family. At a threshold of 5% (for household income that should be spent on healthcare), malaria and typhoid treatment is unaffordable to people who earn ₦600,000 and those who do not have fulltime paid employment with the guarantee of a medical cover.

The burden of paying for medicine as experienced by those who earn an annual income of ₦600,000 and below was derived by dividing their annual income by 12 months, then further divided by 30 days (that is,  $\frac{₦600,000}{12 \div 30} = 1,667$ ) which enables one calculate how many days wages they need to pay for malaria treatment of ₦2500 in a public facility. It should be noted, however that these rates vary and depend on the hospital policy. Running a malaria investigation requires PCV and

malaria parasite and, widal tests to rule out typhoid. However, it was gathered that in a bid to raise funds, hospitals tend to increase the number of compulsory tests that must be run by general outpatients. In orthopedic hospitals for instance, on a first visit, patients are expected to run HIV screening at the rate of ₦500, even though, it is not directly related to malaria investigation. In addition to that, every general outpatient is expected to run full blood rate (FBC, ESR) tests even though these tests are not directly used in malaria investigations.

Thus, even though paying out of pocket and procuring medicines from vendors has been the general practice in Nigeria for those who do not have medical aid cover, the burden of having to run unwarranted tests, pay over and above official government prices cuts across all income and social groups (insured and uninsured). These perceived difficulties of access affects healthcare services utilization pattern particularly, for those who have medical aid and compels individuals without medical cover to boycott treatment altogether or seek alternatives. Providing a medical cover for individuals who earn lower than the minimum wage and enhancing availability and accessibility of medical aid to those who work part-time or self-employed could be a significant way of reducing the unreasonable burden of procuring essential medicines or treatment.

Employment status was the second most explanatory variable. Overall, employment status affects the cost of healthcare given that fulltime paid employment increases the accessibility/availability of medical insurance, the capacity to pay for it and also, influences key determinants of utilization pattern and health behavior of individuals. Previous studies have shown that employed people tend to have better health outcomes than the unemployed. Those studies established that an individual's employment status is associated with their capacity to procure essential medicine and treatment in a timely manner, without them necessarily having to forgo the treatment altogether or delay getting treatment due to the unreasonable strain it places on their finances. However, while paid employment generally provides financial security, on the other hand, the kind of paid employment an individual has to a large extent determines their remuneration and incentives.

In addition, incentives and compensations that accompany fulltime paid employment tend to vary by industry, sector and country. For instance, findings from the study showed that on average, affordability varied by employment status. That is, those who had fulltime paid employment experienced affordability differently depending on the field or sector. Specifically, civil servants, bankers and those in the public sector experienced greater affordability compared to individuals who were self-employed or in the private sector. Even when the economic capital or remunerations from an employment is low, full time paid employment in a reputable organization increases an individual's social capital which goes a long way in reducing their healthcare costs and the impacts of financial hardship.

For some individuals who have fulltime paid employment in the public sector and international organizations, they have unhindered access to a preferred healthcare service provider and credit facility as result of having a verifiable source of income. Their employment status becomes a platform for them to access other incentives apart from their salaries. It becomes a sort of guarantee/indemnification for medical aid cover, loans and credits that those who are self-employed or employed in less reputable organizations do not have access to.

In analyzing the effects of employment status on affordability of essential medicines, there is need to distinguish fulltime paid employment in a professional environment/context where medical cover is included from part time or self-employment where such incentives do not exist. Being employed (fulltime or part-time) tends to be associated with financial security. Unemployment on the other hand exemplifies poverty, poor psychological wellbeing and lack of capacity to pay for goods or services. Yet, there seems to be thin line between poor affordability which results from not having a full time paid employment or the kind that guarantees a medical cover and that, which stems from not having a job/platform where such access is guaranteed. It is important that government and stakeholders provide public welfare/support platforms for not just disabled and unemployed individuals, but those without fulltime employment and others who live below the poverty line. A medicaid program and attitude adjustment by bio medical practitioners employed in the public sector can influence health-related behavior and perceived quality of care which would boost accessibility for those on healthcare support programs.

## **SES and Access to Essential Medicines**

The World health Organization declared free healthcare for all in 1978; therefore one might be inclined to think that primary healthcare in all its ramifications is accessible and available to everyone despite, age, gender, race, ethnicity and income. Yet, the reality is somewhat different. The sad reality is that although several countries ratified the Alma ata declaration, most populations and subgroups seem to suffer the harshest consequences of inequities in health systems, particularly, in developing countries and in relations to obtaining essential medicines.

Access to medicine poses challenges that are widespread and tend to affect each social group distinctly. Although no social group is completely immune to the effects or challenges of insufficient access to essential medicine, it is the working class and low income earners that lack economic, social and institutional capacity to cope or adapt. While affordability and availability might not necessarily be a concern to the high income earners given their purchasing power and vast resources which enables them to obtain medicines in a timely manner, accessibility, availability, quality, the ability to pay



for medicines and the non-financial costs of obtaining medicines remain the biggest challenge for low income earners.

Link & Phelan<sup>13</sup> and Adler et al<sup>14</sup>, argue that those who belong to the lower class experience worse health because, compared to wealthier persons, they are subject to more stress, have less control over that stress, and have less access to health-preserving resources. Equally, the patterning of access to essential medicines in relations to who gets essential medicine, when and how is the result of the effects of the social dimensions of poverty and economic exclusion. Poverty and low income are associated with insufficient access to essential medicines and healthcare; affordability; poor economic capacity; poor access to health education; long distance to nearest primary healthcare facility; physical availability; etc. This constraints/disadvantage are embedded in socio-economic status of individuals as well as the institutional practices that work against them, affecting their ability to access essential medicine.

To provide context, it takes a considerable amount of money and time that most working class people do not have to travel to the nearest clinic. Given that most jobs available to the working class are without paid leave, often times, they tend to miss out on work and risk losing their wages for the day. Clinic visits are usually not a once off effort, which means that the individual needs to book another visit to the physician for a check-up. After the visit to the physician, most working class individuals are often without medical support and have to pay out of pocket for prescriptions and in most cases, such medications usually, are not available at most primary healthcare facilities. In such instances, the patient might choose to either forgo the treatment altogether due to the opportunity cost of obtaining the medicine or incur further costs by travelling to the next facility. On the other hand, if the medicine is physically available and the individual is unable to pay for it, they might choose to delay treatment, seek alternative source of treatments, ways of getting the funds or return to work in order to secure their jobs. In the event that the patient overstayed their sick leave in a bid to obtain treatment, the employer might deem the person a liability as he/she has exacerbated his/her sick days and fire them. The reality is that he/she might lose their job and become unemployed. Unemployment on the other hand, leads to socio-economic challenges that could affect the individual or lead to further health concerns.

One will be justified in claiming that the lower an individual earns, the harder it will be for that person/household to get medical support in terms of affording available healthcare given that most low paying jobs hardly come with a medical insurance coverage. And, in contexts where free healthcare policies are implemented, physical availability and quality of care and essential medicines tend to become compromised

13 Link, B. G., & Phelan, J. (1995). Social conditions as fundamental causes of disease. *Journal of health and social behavior*, 80-94.

14 Adler, N. E., & Newman, K. (2002). Socioeconomic disparities in health: pathways and policies. *Health affairs*, 21(2), 60-76.

and challenging due to the high demand. In the event of a cardiovascular disease which is often associated with low income earners and people of low educational status, the individual is expected to be on blood pressure and antidiabetic medications which are not listed on the essential medicines list in Nigeria and on average, cost between \$300 to \$400 (USD). In such cases, nutrition and lifestyle interventions, medical insurance and a good bank account become necessary for initial treatment. These factors are necessities that low income earners and other minorities may not have access to and therefore fare worse off in comparison to high income earners or people whose jobs offer medical support.

The health of a population is influenced by a number of social factors such as poor housing, poor working conditions, low socio-economic status, etc. These factors and more are associated with patterns and processes of poverty and play a role in diminishing the health of a population due to their intersection with institutional practices, geography, ethnicity and gender. Additionally, these dimensions of poverty in Nigeria; within and across social groups intersect with inherent weaknesses in health systems to produce inequality in access to essential medicine. For instance, low income earners are more likely to work longer hours in hazardous jobs, eat processed foods due to time constraints; live in low income neighborhoods with high crime rates, pollutants and no recreational activities to mitigate the impacts of their lifestyle. High and low income earners vary in terms of their experience and responses to stress, illness and diseases. Due to exposure to risk factors, high stress levels and other lifestyle challenges associated with their social status, the working class tends to have poorer health status compared to high income earners; they fall ill easily and are more likely to visit physicians most frequently even when they lack the ability to pay for prescriptions.

Poverty produces health disadvantages by making individuals and households vulnerable to illnesses/diseases. These illnesses/diseases in return diminish their socio-economic standing and bring them a step lower in terms social gradient. This present study indicates that a social gradient in access to essential medicine exists. Therefore, every step up in employment circumstance or socio economic status increases access to essential medicines. In addition, an individual's employment status and socio economic status becomes particularly worrisome when it does not increase availability of treatment, improved physical access to a preferred healthcare service provider or minimal safety from illness related expenses.

## **Conclusion**

In this paper, six demographic factors were expected to explain the variations in affordability of essential medicines. And, even though all variables had explanatory strength in terms of their association with the ability to pay for essential medicine,

only two factors showed evidence of being significant predictors of affordability. While employment status and perceived unreasonable burden are key predictors of affordability, these factors alone do not necessarily guarantee full and timely access to essential medicines. Therefore, the variations in affordability within each demographic group should be explored further and considered for future research.

## Reference list

- Ojedokun, O. E., & Elugoke, N. O. (2016). Assessment of Human Development Status and Personal Ecological Footprints of Residents of Ile-Ife, Nigeria. *European Journal of Sustainable Development*, 5(3), 513-526.
- Onwujekwe, O. E., Uzochukwu, B. S., Obikeze, E. N., Okoronkwo, I., Ochonma, O. G., Onoka, C. A., ... & Okoli, C. (2010). Investigating determinants of out-of-pocket spending and strategies for coping with payments for healthcare in southeast Nigeria. *BMC health services research*, 10(1), 67.
- Onwujekwe, O., Hanson, K., & Uzochukwu, B. (2012). Examining inequities in incidence of catastrophic health expenditures on different healthcare services and health facilities in Nigeria. *PLoS One*, 7(7), e40811.
- Niëns, L. M., Cameron, A., Van de Poel, E., Ewen, M., Brouwer, W. B., & Laing, R. (2010). Quantifying the impoverishing effects of purchasing medicines: a cross-country comparison of the affordability of medicines in the developing world. *PLoS medicine*, 7(8), 1056
- The Federal Ministry of Health & World Health Organization (2002) Baseline Assessment of the Pharmaceutical Sector. Federal Ministry of Health in collaboration with the World Health Organization
- Cameron, A., Ewen, M., Ross-Degnan, D., Ball, D., & Laing, R. (2009). Medicine prices, availability, and affordability in 36 developing and middle-income countries: a secondary analysis. *The lancet*, 373(9659), 240-249.
- McIntyre, D., Thiede, M., Dahlgren, G., & Whitehead, M. (2006). What are the economic consequences for households of illness and of paying for health care in low-and middle-income country contexts?. *Social science & medicine*, 62(4), 858-865.
- Wambebe, C., & Ochekepe, N. (2011). Pharmaceutical sector profile: Nigeria. Vienna: United Nations Industrial Development Organization
- Hancock K. E. "Can pay? Won't pay?" or economic principles of affordability. *Urban Studies* 1993; 30: 127-45
- Xu K. Household catastrophic health expenditure: a multicountry analysis. *Lancet* 2003; 362: 1117 doi: 10.1016/S01406736 ( 03)138615 pmid: 12867110.