

L'Afrique ne va-t-elle pas vers une diminution de ses avantages comparatifs?*

Bruno Bekolo Ebe

Abstract: The fall of Berlin Wall had put an end to the world bi-polarisation: communist and capitalist systems. Nowadays, there is a multitude of poles that are transforming the international trade. The mastering by the industrialised countries and the New Industrialised Countries (NIC) of technology, research-development, and innovation places Africa far behind in this international trade, and causes the loss of its comparative advantages.

In this article, the author reminds us of the origins of those comparative advantages that mainly come from agriculture and forestry and primary products. Then he examines the explanatory factors of this loss: the shift in the production systems, in world supply and demand factors; the conditions of competition in world markets, and internal elements distinctive of the evolution peculiar to African economies. At last, he suggests some ways of recovering this loss of comparative advantages.

Les profondes mutations qui s'opèrent depuis quelques années dans l'économie mondiale se traduisent entre autres par une multipolarisation de plus en plus forte. Des pôles et sous-pôles apparaissent en effet, avec parfois des recompositions plus ou moins soudaines, telles celles intervenues

* Une première version de ce texte a fait l'objet d'une communication au symposium *Africa Transcom* de novembre 1996 organisé par le Conseil national des chargeurs du Cameroun. Nous remercions les participants pour leurs observations et suggestions, tout en étant seul responsable des erreurs qui subsistent.

depuis la chute du Mur de Berlin et la disparition du rideau de fer. On peut aussi citer, au titre de ces pôles:

- Le pôle nord-américain, symbolisé par le traité de l'Accord de libre échange nord-américain (ALENA), entre les États-Unis, le Mexique et le Canada;
- Le pôle sud-est asiatique, structuré autour du Japon, sans préjudice de l'attrait qu'y exercent les États-Unis au titre des pays riverains du Pacifique;
- Le pôle européen, structuré autour du noyau dur de la CEE à Six, dont les divers élargissements témoignent de sa montée en puissance et la constitution de l'Union économique et monétaire, l'étape de parachèvement, dont témoigne aujourd'hui l'avènement de la monnaie unique, l'Euro.

Cette multipolarisation s'accompagne en outre de profondes transformations dans la structure des échanges internationaux marquées en particulier par le rôle désormais prépondérant non seulement des produits à très forte valeur ajoutée, mais aussi et surtout de produits dans lesquels le savoir, et donc le poids du capital humain interviennent prioritairement.

Cette prépondérance du savoir dans les biens et services échangés induit une hiérarchisation nouvelle au sommet de laquelle se trouvent les pays maîtrisant la technologie, la recherche-développement et l'innovation tant dans les processus de fabrication que dans la conception et la création de nouveaux produits.

Les pôles mentionnés ci-dessus s'engagent de toutes leurs forces dans cette compétition pour leur survie, pour la maximisation de leurs avantages comparatifs, ou en transformant ceux-ci de manière à conserver les acquis ou à conquérir de positions nouvelles.

La question de savoir si l'Afrique a la capacité de s'engager dans cette compétition et d'en tirer le meilleur pour elle-même se pose. L'évolution de ses économies et la structure de son commerce ne traduisent-elles pas une forte diminution de ses avantages comparatifs? En-a-t-elle même la capacité au regard de cette menace—pour certains

inexorable—de marginalisation qui pèse sur elle? Et si tel est le cas, quels sont les facteurs qui favorisent cette perte d'avantages comparatifs et quelles sont les conditions nécessaires à leur maintien, et mieux à leur accroissement? Nous répondrons à ces interrogations en nous référant au commerce des pondéreux où le potentiel de l'Afrique est particulièrement important et a toujours constitué une des bases solides de ces avantages comparatifs. Nous rappellerons d'abord l'origine des avantages comparatifs de l'Afrique, puis nous en examinerons les facteurs de déclin avant de suggérer quelques pistes pour leur reconquête.

Aux sources des avantages comparatifs de l'Afrique

Depuis les fondateurs de l'analyse économique, on sait que le fondement de l'échange international se justifie par l'existence d'un avantage comparatif de chaque partenaire à l'échange. Ricardo (1970), reprenant les intuitions de Smith (1976), en a donné la première formulation rigoureuse, non seulement en prenant en compte l'avantage absolu comme le pensait Smith, mais aussi en considérant les rapports des prix des deux partenaires, pour déterminer les choix de spécialisation et le produit objet de l'échange. L'exemple du blé et du vin, produits et échangés par l'Angleterre et le Portugal est resté célèbre. Haberier (1950) prolongera l'explication en montrant que la spécialisation dont dépend l'avantage comparatif est fonction des dotations factorielles, alors que le théorème Heckcher-Ohlin Samuelson [dit théorème HOS (1941)] précisera les conditions de réalisation de l'échange et d'équilibre entre les partenaires.

C'est sur cette base théorique que se justifie, s'agissant des pays africains, comme d'ailleurs d'autres pays en développement, leur spécialisation dans les productions agricoles ou dans les produits forestiers et miniers compte tenu de l'abondance des facteurs terre et travail, celle des pays industriels l'étant du fait de l'abondance du capital. Le paradoxe de Léontief (1956) n'a pas modifié l'analyse dans la mesure où l'introduction du progrès technique et du savoir affecte les facteurs de production auxquels ils sont incorporés, ce qui explique l'importance du travail, mais du travail qualifié, dans les biens échangés par les États-Unis.

De fait, l'Afrique a disposé d'importants avantages comparatifs qui lui ont permis de dominer les marchés de plusieurs produits: café, cacao, coton, etc., pour les produits agricoles; bois, fer, manganèse, cuivre, etc., pour les produits miniers. Et malgré les fortes et fréquentes fluctuations des cours sur les marchés, ces produits y ont tiré l'investissement aussi bien pendant la période de mise en valeur, qu'après les indépendances où la concentration de ces produits dans leurs exportations s'est accentuée. D'autres produits sont d'ailleurs venus s'ajouter dont le pétrole et les phosphates avec parfois, dans nombre de pays des substitutions plus ou moins fortes entre les produits. Ainsi, au Nigeria, le pétrole s'est de plus en plus substitué aux produits agricoles (cacao, huile de palme...) pour représenter dès la fin des années 1970, 90% des exportations. Au Cameroun, la même substitution s'est aussi opérée en faveur du pétrole, mais les autres produits traditionnels (cacao, café, coton) ont continué à occuper une place de choix et d'autres plus récemment, à l'instar de la banane, ont vu leur part s'accroître.

Ces avantages comparatifs ont été consolidés grâce à un ensemble de mesures prises à différents niveaux et domaines, pour permettre la réduction des coûts de production et accroître la qualité et donc la compétitivité.

L'Afrique a ainsi bénéficié du faible coût de la main-d'œuvre au niveau de la production. Elle a aussi tiré partie du développement des infrastructures dont le tracé est d'ailleurs resté déterminé pour l'essentiel par l'évolution de la production et la nécessité d'en assurer l'évacuation vers les zones maritimes, et vers les grands marchés mondiaux. Des infrastructures de transport, des structures de recherches, et des mécanismes de financement spécifiques à ces opérations ont ainsi été développés. S'agissant d'ailleurs de ce dernier point, on doit souligner que la structuration d'ensemble du système financier et monétaire a été déterminée par cet objectif et les financements au titre de ces opérations sont restés prépondérants (Bekolo-Ebe 1992). Pour le Cameroun par exemple, plus de la moitié des crédits à l'économie ont été orientés vers les opérations de commercialisation agricole, lesquels ont bénéficié de l'ouverture automatique de lignes de financements en blanc jusq'en

1989. On peut d'ailleurs généraliser ce constat à l'ensemble de la zone franche pour nous limiter à ce seul espace monétaire.

La production a aussi bénéficié de certains privilèges soit à l'intérieur, soit à l'extérieur. A l'intérieur, on citera comme exemple de privilège, la faible tarification pour certains produits facteurs. Tel est le cas de la production d'aluminium au Cameroun, qui a bénéficié depuis la création de la société Aluminium du Cameroun (ALUCAM) d'une tarification privilégiée de l'électricité dont l'usine est grosse consommatrice. Il en est de même pour les sociétés minières du Zaïre pour la production du cuivre, de diamant, du manganèse.

L'allègement des coûts a aussi bénéficié de privilèges fiscaux accordés aux entreprises productrices, dans le cadre de conventions spéciales d'établissement qui leur reconnaissent un caractère stratégique, eu égard à leur importance dans les exportations et à leur apport dans les recettes publiques, les États ont même garanti dans certains cas les emprunts contractés par les entreprises.

A l'extérieur, la production a bénéficié d'un accès privilégié dans certains marchés. Ces privilèges ont été accordés pendant la période coloniale, mais ils ont souvent été maintenus après les indépendances, dans le cadre d'accords préférentiels qui garantissaient par ailleurs aux consommateurs la pérennité d'un approvisionnement sûr. Les diverses conventions CEE-ACP en sont une illustration.

Il apparaît donc que de multiples facteurs ont permis à l'Afrique de disposer d'indéniables avantages comparatifs dont l'ensemble des économies ont d'ailleurs bénéficié pour leur évolution, compte tenu de l'importance de ces produits pour le financement de la dépense nationale en général, la dépense publique de capital en particulier.

Un des apports importants de l'approfondissement théorique récemment, en matière d'échange international, est la mise en évidence de la réversibilité de l'avantage comparatif et des dotations factorielles (Lassudrie-Duchène et Mucchielli 1979, Mucchielli 1989, Reiffers 1990). Cette réversibilité est telle que l'avantage comparatif d'une période ne peut être considéré comme acquis pour les périodes suivantes. Cela signifie que l'avantage comparatif peut être inné, ou construit, mais quel

que soit le cas, il doit être entretenu, ce qui impose des contraintes de changements et d'adaptation à l'économie bénéficiaire pour qu'il puisse se maintenir, se consolider et s'amplifier au fur et à mesure du développement de la concurrence internationale.

L'évolution observée ces dernières années en Afrique tend vers une précarisation accélérée, voire une disparition apparemment inexorable de ses avantages comparatifs et ce en raison de la conjonction de multiples facteurs dont l'Afrique n'a pas pu ou su maîtriser les mutations.

Les facteurs explicatifs de la perte d'avantages comparatifs pour l'Afrique

De nombreux facteurs permettent de comprendre l'évolution négative des avantages comparatifs pour l'Afrique dans le commerce international. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut les regrouper en trois grandes catégories:

- les facteurs relatifs aux mutations de la production, de l'offre et de la demande mondiales (A);
- les facteurs liés aux conditions de concurrence sur les marchés mondiaux (B);
- les facteurs internes caractéristiques de l'évolution propre des économies africaines.

Les changements dans la production, l'offre et la demande mondiales

Les conditions de production des biens et services objets de l'échange international ont subi de profondes mutations qui ont affecté logiquement l'offre et la demande mondiales.

Tout d'abord, la production a été affectée par le formidable essor technologique qui a caractérisé les grands pays industriels et dont une des principales conséquences a été une forte croissance de la productivité permettant de réaliser des économies substantielles dans l'utilisation des facteurs, entraînant de façon récurrente, la réduction de la demande de certains produits dont l'Afrique était grande productrice.

En même temps, du fait du rythme du progrès technique, de nombreux biens sont apparus qui sont des substituts aux biens facteurs produits par l'Afrique, ou alors qui détournent la demande traditionnelle s'adressant aux produits africains. Ainsi dans les pays industriels, l'accroissement des besoins a toujours été plus satisfait par des produits nouveaux liés à l'innovation technologique détournant ainsi la demande des produits traditionnels sans que l'offre africaine ne s'adapte de la même manière à ces changements.

Cet essor technologique s'est traduit par ailleurs par un vaste mouvement de délocalisation de la production industrielle ou de transfert de segments entiers de productions à forte intensité technologique et capitalistique, en direction de pays en voie de développement (Lassudrie-Duchène 1982; Michalet 1976; Bekolo-Ebé 1993). Cette délocalisation et ces transferts rendus possibles par le développement de la décomposition des processus productifs se sont opérés en direction des pays d'Amérique latine, d'Asie du Sud-Est et du Bassin méditerranéen, mais l'Afrique est restée en marge, à l'exception de quelques implantations qui n'ont pas pu catalyser ici une mutation appropriée du système productif et de nouveaux choix de spécialisation.

Alors que les changements dans les conditions de production et dans la structure d'offre et de demande mondiales orientent les échanges vers de nouveaux produits à forte valeur ajoutée, résultat de la forte hausse de la productivité, l'Afrique est restée polarisée sur ses productions traditionnelles sans y accroître sa part de valeur ajoutée. Bien plus, elle n'a même pas su profiter, à l'instar des pays d'Asie du Sud-Est, du faible coût de sa main-d'œuvre pour conquérir de nouvelles parts de marchés. Or à partir de ces avantages, ces pays ont développé non seulement la production de biens et services traditionnels liés à la décolonisation, mais ils se sont aussi positionnés fortement dans des segments essentiels de nouveaux produits en exploitant au mieux toutes les possibilités de la décomposition des processus productifs. L'essor de l'électronique en Asie du Sud-Est est ici un exemple éloquent de la création et de la consolidation de nouveaux avantages comparatifs (Lassudrie-Duchène 1982).

Plus grave encore, l'évolution technologique conduit même dans certains cas à une marginalisation à terme de la production africaine, et ce avec la propre production de l'Afrique. L'exemple à citer ici est celui de l'uranium. Le progrès technologique dans le domaine du transport maritime et dans le stockage de pondéreux a permis une intensification de l'exploitation de l'uranium du Niger, et son stockage en France, marché traditionnel de ce produit. Mais l'intensité de cette exploitation et l'importance des stocks accumulés sont telles que la France, importateur traditionnel, dispose désormais non seulement d'un approvisionnement garanti, mais a encore la capacité d'exporter, ce qui n'a pas été sans graves conséquences sur les cours de l'uranium nigérien.

Cet accroissement des capacités de stockage dans les pays consommateurs joue désormais un rôle déterminant dans l'évolution des cours qui sont ainsi fréquemment orientés à la baisse. On l'a vu ces dernières années pour le pétrole, les phosphates, le cuivre, de même que pour les produits agricoles. D'une manière générale, alors que les produits traditionnels d'exportation de l'Afrique représentaient dans les années 1960 près de 51% du commerce international, ils n'en représentent désormais qu'à peine 1%, du fait de la montée en puissance de nouveaux biens et de facteurs substitués liés aux changements dans les conditions de production et dans la structure d'offre et de demande mondiales. Et l'effet de baisse subi par l'Afrique est d'autant plus fort que sur ce qui reste de marché, ses positions sont en nette et constance régression eu égard aux bouleversements des conditions de la concurrence internationale.

Les effets pervers des bouleversements dans les conditions de concurrence

Un des changements importants intervenus en matière de concurrence internationale concerne le niveau et le rôle des tarifs douaniers (Lassudrie-Duchène et Reiffers 1985; Laussel et Montet 1990; Bekolo-Ebe 1985). Jusqu'à la Deuxième guerre mondiale, la protection des marchés nationaux a été assurée par l'imposition des tarifs douaniers dont les niveaux ont atteint le sommet entre les deux guerres, à la suite de la crise de 1929. Mais au lendemain de la guerre, l'objectif a été

d'assurer la libération des échanges. Ainsi dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs et le commerce (GATT); les différents rounds de négociation qui ont eu lieu, à partir des années 1950 en ont fait un point essentiel de l'agenda. Le résultat a été une forte diminution des tarifs qui ont baissé de 35% au cours de chacun des deux premiers rounds. Le cycle engagé par l'Uruguay Round devait franchir une étape décisive dans ce processus de démantèlement tarifaire en élargissant les discussions aux services et en remettant en cause les différents régimes préférentiels accordés aux pays en développement en général, aux producteurs de matières premières en particulier.

Cependant, cette baisse générale des tarifs n'a pas éliminé les obstacles au commerce international. Au contraire, les entraves se sont multipliés tout en prenant des formes de plus en plus subtiles et difficiles à détecter et à éliminer dans le cadre des accords du GATT et des fondements de ses règlements. Un exemple peut être donné par les débats sur l'agriculture et l'objectif de démantèlement des subventions à ce secteur. Les règles du GATT reposent sur l'avantage comparatif dont la détermination a pour base les coûts de production. En vertu de cela, les Etats-Unis ont régulièrement accusé l'Europe d'accorder, à travers la politique agricole commune, des subventions à ses agriculteurs, en montrant qu'il s'agissait d'une politique de soutien au prix, qui peut s'analyser comme l'imposition d'un droit de douane, ce qui est contraire aux règles du GATT. Or les États-Unis, en vertu de l'*Adjustment Agriculture Act* de 1935 accordent aussi des subventions aux agriculteurs dans le cadre du système du *Deficiency Payment*. Mais leur système est inattaquable, du point de vue des règles du GATT car celles-ci considèrent l'avantage comparatif qui lui-même se définit par les coûts de production. L'article VI qui se réfère non aux coûts de production mais au prix pratiqué sur le marché intérieur, rend inattaquable le mécanisme américain, alors qu'il permet de qualifier la politique européenne de pratique de dumping et de la rendre passible des dispositions de l'article XVI du GATT (Rocher 1994).

Cette mutation dans les conditions de concurrence n'a cessé de jouer contre les productions africaines, soumises désormais à une concurrence d'autant plus forte que leur protection était assurée par des

droits de douane élevés depuis la période coloniale. L'ouverture des marchés a ainsi entraîné l'apparition de nouveaux producteurs sur les marchés traditionnels souvent plus compétitifs, comme ce fut le cas pour le cacao, le coton et certains produits miniers. L'avantage comparatif s'est aussi rétréci du fait de la réduction progressive des préférences traditionnelles et surtout des mesures restrictives de plus en plus nombreuses prises par les pays consommateurs. L'Accord multifibre est resté ici l'exemple le plus célèbre. Mais s'agissant du Cameroun et de la Côte d'Ivoire, le traitement actuellement réservé aux exportations de banane est une illustration on ne peut plus actuelle des obstacles à franchir et de l'érosion qui en résulte pour l'avantage comparatif. Les préférences devraient d'ailleurs complètement disparaître à la suite des Accords de Marrakech, dans le cadre de la mise en place de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

La multiplication des barrières non tarifaires s'appuyant sur divers facteurs (normes techniques, protection technologique, clause de sauvegarde, mesures d'auto-limitation) constitue désormais un obstacle non seulement pour la conquête de nouveaux marchés, mais aussi pour la sauvegarde des marchés anciens.

Ceci est d'autant plus grave en termes d'avantages comparatifs, que les prolongements de l'exigence de libéralisation dans les pays eux-mêmes contribuent là aussi à la réduction de l'avantage comparatif. C'est le lieu ici d'évoquer les premières constatations qui se dégagent de la libéralisation des filières cacao et café, pour ne prendre que ces exemples.

Ces produits se sont développés entre autres grâce à l'appui de l'Etat à travers les mécanismes de stabilisation de prix garantis d'une part et le contrôle de la qualité et des circuits de commercialisation. A cela s'ajoutait un mécanisme de financement quasi automatique.

Or dans le cadre de la libéralisation, le système de stabilisation a été démantelé, le mécanisme de financement remis en cause, les circuits de commercialisation libérés avec la disparition de la procédure d'agrément. Trois ans après la mise en place de ce processus, on est obligé de constater que la production a baissé, que la qualité se détériore chaque jour un peu plus, que les exportateurs nationaux sont exclus de plus en

plus des filières en raison notamment des difficultés de financement, et surtout que la multiplication des acteurs s'effectue au détriment du producteur qui est peu outillé pour affronter la nouvelle donne, et qui ne peut désormais plus espérer bénéficier de l'évolution à la hausse des cours, alors qu'il est certain d'en subir de plein fouet les effets de baisse. Et comme la production stagne ou perd de sa qualité, la conservation des positions de marché est appelée, en ce qui concerne le cacao, à subir les contrecoups de la directive européenne autorisant l'utilisation de 5% de matières grasses végétales dans la production de chocolat.

Le cas de l'agriculture est d'ailleurs particulièrement dramatique au regard des perspectives ouvertes par l'Accord de Marrakech, lequel enlève, à terme, à l'Afrique, toute garantie de marché, toute possibilité de stimulation de son agriculture, alors même que les dispositifs d'aide aux agriculteurs resteront en vigueur dans les pays industriels, malgré ce qu'en dit l'Accord, parce que les rapports de force vont jouer ou que les modalités de protection changeront.

L'Afrique perd d'autant plus ses avantages comparatifs que sa production ne bénéficie pas déjà d'un marché puissant lui permettant de bénéficier d'économies d'échelle, et que les systèmes de protection tarifaire, malgré leur réduction globale, n'en sont pas moins gradués pour frapper plus fortement l'accroissement de valeur ajoutée, ainsi qu'on a pu le mettre en évidence depuis les développements théoriques relatifs à la protection effective.

Ainsi, alors que sa production industrielle accède difficilement aux marchés des pays industriels, elle est fortement concurrencée sur le marché intérieur, sans période d'adaptation.

Les conditions de concurrence sont par ailleurs négativement affectées par les fluctuations de changes qui, à la hausse, obèrent les prix à l'exportation, et à la baisse, accroissent les prix des inputs importés, et donnent une allure spécifique à la courbe en J. La récente enquête sur l'industrie manufacturière camerounaise apporte ici un éclairage particulièrement édifiant (Gauthier 1995). Suite à la dévaluation, l'enquête montre que les exportations ne sont pas particulièrement

stimulées, alors que les importations croissent, sans le mouvement général de retournement de la courbe en J, habituellement observé à moyen terme.

Les fluctuations et modifications de changes ont d'ailleurs remis en cause les avantages qui étaient liés à la stabilité monétaire. Le cas de la Zone franc est ici particulièrement édifiant d'autant plus que s'ajoute dans ce cas précis, l'incertitude quant à l'avenir même de la zone, du fait des mutations qu'implique l'Union monétaire européenne dont la France est membre.

Un facteur supplémentaire qui fragilise les avantages comparatifs de l'Afrique, en modifiant les données de la concurrence internationale, est l'apparition de nouvelles règles et normes internationales dont l'application fait obstacle au maintien des positions de marché de l'Afrique ou rend difficile la conquête de nouveaux marchés. C'est le cas des règles de protection de l'environnement en vertu desquels nombre de pays industriels ont imposé des règles qui, à l'examen, s'analysent comme des protections déguisées. Le cas du bois est ici significatif des effets pervers des nouvelles règles qui contredisent par ailleurs l'objectif de libéralisation (Ayinda 1994). Le bois en provenance des zones tropicales a toujours été très apprécié sur les marchés, donnant ainsi à l'Afrique un avantage comparatif que n'a pu remettre en cause la concurrence des pays asiatiques qui déterminent pourtant les grandes tendances du marché mondial. Mais depuis peu, la pression des lobbys de protection de l'environnement a conduit l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT) à réduire l'offre internationale de grumes tropicales. D'autres organisations internationales poussent à des programmes de conservation et de régénération dont on ne peut certes contester le bien-fondé ni l'intérêt économique à long terme pour l'Afrique en terme de conservation de ressources épuisables. Mais le problème apparaît du fait qu'il y a d'une part une stratégie asiatique de réduction de l'offre et de maîtrise des prix pour conquérir les marchés traditionnels de l'Afrique, et d'autre part, les contrecoups de la dévaluation qui accentuent l'inélasticité de l'offre du fait des investissements à engager soit pour renouveler le capital, soit pour l'accroître, soit pour réunir les conditions qu'impliquent les données

nouvelles de l'exploitation forestière. Mais le financement de ces investissements est des plus problématiques du fait du rationnement du crédit en quantité et par les coûts (taux d'intérêts élevés) (Conseil national des chargeurs du Cameroun 1995a).

Tout cela affecte négativement la production et le commerce du bois d'autant plus que la transformation et la consommation intérieures sont faibles. La situation ici décrite est encore plus grave pour les producteurs localisés en dehors du littoral, même si la coopération régionale, ainsi qu'on peut le relever dans le cas de l'Union douanière des États d'Afrique centrale (UDEAC), permet d'atténuer une part de l'incidence perverse.

D'une manière générale, et malgré la qualité des essences africaines, l'Afrique n'arrive pas à l'heure actuelle à peser significativement sur les tendances lourdes du marché, et à faire contrepoids par rapport aux pays asiatiques et d'Amérique latine. Par ailleurs, ainsi que le soulignent depuis 1988 les rapports du FMI sur le développement des marchés de matières premières, le commerce du bois est devenu extrêmement sensible à la conjoncture du secteur immobilier dans les pays industriels et aux variations du dollar qui est la monnaie de facturation.

Les facteurs internes caractéristiques de l'évolution des économies africaines

L'incidence négative des variables externes sur l'évolution des avantages comparatifs est d'autant plus forte qu'à l'intérieur même des économies africaines, de nombreux facteurs agissent pour réduire la compétitivité des produits et accélérer les pertes de parts de marchés au niveau mondial. Parmi ces éléments se trouve le déclin de la formation du capital qui ne permet plus ni de renouveler le stock d'équipement existant, ni d'accroître les capacités de production. Dans les pays d'Afrique francophone par exemple, la baisse du taux d'investissement est telle, depuis 1980, qu'il dépasse à peine 12% du PIB, alors qu'avant, il atteignait 30% dans certains cas. Ce déclin est lié au ralentissement général de l'activité, lui-même entretenu ensuite par cette chute drastique de l'investissement. On a d'abord assisté à la chute brutale de

l'investissement public qui constituait jusque-là le principal moteur de la croissance. Puis l'investissement privé tiré par lui a suivi le mouvement, mettant ainsi les économies africaines à la traîne dans l'investissement mondial.

Au même moment, les flux d'investissements étrangers déjà faibles comparativement à ceux reçus par d'autres continents ont tari, et il s'est même amorcé un processus de désinvestissement d'une ampleur jamais observée ailleurs.

La conséquence est un vieillissement des équipements au moment même où chez les concurrents, des équipements toujours plus performants sont mis en place et les capacités de production renforcées. Il en résulte une forte augmentation des coûts de production, au moment où ailleurs la productivité augmente et permet de réduire les coûts et de proposer des prix compétitifs, tout en maintenant les marges. La prise des parts de marché à l'Afrique dans les marchés du bois, du cacao, du cuivre ou du fer par les pays asiatiques ou latino-américains trouve là une part d'explication.

L'exemple du secteur bois peut une fois encore être évoqué ici, et nous le ferons en nous en tenant à l'exemple du Cameroun. Depuis 1992, le commerce du bois suit une évolution favorable pour le Cameroun, amplifiée, dans une certaine mesure, par la dévaluation. On devrait donc s'attendre à une forte croissance de l'offre, eu égard au potentiel exploitable qui représente 80% de la superficie totale. Mais l'offre s'avère fortement inélastique pour diverses raisons (Conseil national des chargeurs du Cameroun 1995b).

La dévaluation a conduit à une forte augmentation des coûts d'entretien de l'équipement existant, alors même que les besoins d'entretien sont en croissance régulière du fait du vieillissement des équipements. L'obsolescence rapide des équipements de son côté devrait entraîner de nouveaux investissements pour leur remplacement, et pour l'accroissement des capacités acquises compte tenu des perspectives de la demande mondiale. Mais le secteur n'a pas les moyens de financer ces investissements. Il n'y a pas d'afflux substantiels d'investissements étrangers dans le secteur, mais le financement interne ne peut

efficacement prendre le relais, parce que le crédit est rationné dans le cadre de l'ajustement structurel, et surtout, il est cher : les taux de sortie atteignant parfois 25 à 30%.

La situation est d'autant plus difficile que le nouveau Code forestier appelle de nouvelles charges d'investissement pour assurer le renouvellement des ressources qui sont par définition épuisables. Ce qui est dit du bois peut s'appliquer à d'autres secteurs, s'agissant de l'insuffisance de la capacité de financement interne. Dans certains cas, non seulement l'offre ne s'accroît pas, mais au contraire elle baisse, souvent d'ailleurs à une allure vertigineuse. Le cas le plus caricatural ici est celui de la production de cuivre au Zaïre et en Zambie. Au Zaïre, le délabrement de la GEGAMINE est tel que la production est pratiquement arrêtée, faute du minimum de financement nécessaire au fonctionnement des usines et à leur entretien.

La baisse des investissements affecte par ailleurs la qualité des infrastructures et grands équipements dont dépend la commercialisation de ces produits et qui détermine considérablement la structure des coûts de production. Il en est notamment ainsi des infrastructures de transports qui se détériorent alors que de leur état dépend la maîtrise de certains coûts influençant la compétitivité des produits. Il faut ici rappeler que le coût du transport grève le coût des produits de 30 à 60%. Pour reprendre l'exemple du bois, les entreprises ne cessent de rappeler les surcoûts que leur impose l'état des routes et des infrastructures portuaires. Pour ce qui est du Cameroun où l'on note globalement une nette amélioration du réseau, les exploitants n'en soulignent pas moins ce qui leur en coûte pour le transport du bois coupé dans la province de l'Est. Même si ceux-ci empruntent le chemin de fer, ils le transportent d'abord par route jusqu'à Belabo, avec ce que cela entraîne comme coûts, du fait de la rupture de charge et des délais d'acheminement. Le chemin de fer, malgré les efforts consentis, les confronte régulièrement à l'insuffisance des wagons et à l'annulation impromptue des convois, à la lenteur des rythmes de chargement et de déchargement. Le port de Douala et le transport maritime viennent y ajouter des charges supplémentaires engendrées par la lenteur des cadences de chargements, l'allongement de la durée de séjour en particulier pendant les périodes de

pointe où elle passe alors de 4 à 5 jours de durée normale, à 10 à 15 jours du fait de l'insuffisance des équipements de la Société d'exploitation des parcs à bois du Cameroun (SEPBC) pour la mise sous-palan des grumes. Ce délai est aussi affecté par le tirant d'eau qui est un sérieux problème pour le port de Douala, le faible niveau ne permettant pas au navire l'embarquement à pleine capacité.

Ces problèmes qui entraînent un accroissement des coûts ne sont pas propres au Cameroun, mais se retrouvent à des degrés divers dans les autres pays et pour d'autres produits. On ne rappellera pas ici tous les problèmes que rencontre depuis longtemps le transport du cuivre zambien vers le port de Beira au Mozambique, du fait notamment de l'état du chemin de fer tanzanien ou la production minérale zaïroise ou angolaise à cause de la longue indisponibilité du chemin de fer de Binguela. La détérioration du réseau ferroviaire ou portuaire est devenue telle qu'elle relève de la légende ou de la caricature.

Les surcoûts proviennent aussi du prix de l'énergie dont ses productions sont grosses consommatrices, soit du fait de l'insuffisance de la capacité de production, soit du fait de sa vétusté ou de son inadaptation (cas du réseau INGA au Zaïre). Il faut y ajouter les surcoûts engendrés par les délais administratifs qui tendent à s'allonger eu égard aux nombreux problèmes que connaissent les administrations africaines. Or ceci oblige les producteurs et exportateurs à supporter des surcoûts indus, représentatifs des rentes à payer aux bureaucrates pour le traitement des dossiers et leur célérité.

Cette énumération non exhaustive des facteurs de surcoûts montre la multiplicité des sources de réduction de la compétitivité des exportations africaines, et, partant, de la réduction de leurs avantages comparatifs.

On ne peut cependant clore cette rétrospective rapide sans évoquer les nombreuses distorsions qui apparaissent dans les structures productives, et dont l'une d'elles mérite d'être soulignée à savoir, la marginalisation du producteur local dont les conditions d'insertion aux circuits de production et de commercialisation sont telles qu'il ne peut être un acteur décisif du développement de ces produits.

Le bois constitue une illustration une fois de plus (Ayinda 1994). D'une manière générale, le secteur est dominé par les exploitants étrangers dont nous avons relevé plus haut l'absence d'apport en investissements nouveaux surtout si l'on tient compte de l'accélération observée depuis peu de l'exploitation, de manière à réduire les délais de récupération des investissements faits et à ne pas engager ceux imposés par les nouveaux codes forestiers et la régénération des patrimoines forestiers. Des programmes ont été mis en place pour insérer les nationaux dans le secteur, mais ceux-ci s'avèrent inefficaces jusqu'à présent. Les nationaux n'ont pas les moyens financiers nécessaires et les intermédiaires financiers ne les aident nullement. Ils sont obligés de céder leurs permis d'exploitation aux exploitants étrangers qui laissent à leur charge la plupart des coûts. Il en est de même de la coupe du bois, de son transport jusqu'à l'usine qui se font selon des prix de prestations qu'ils fixent et que les nationaux sont contraints d'accepter. Mais ces prix sont fixés à un niveau tel que leur marge est quasiment nulle, et dans certains cas elle est négative. On se retrouve pratiquement dans une situation d'oligopsonne d'autant plus pervers pour les nationaux qu'ils sont dispersés et sans information idoine pour déterminer de manière prévisionnelle leur coût. Dans le cas du Cameroun, les enquêtes menées ont permis de relever ces données et la gravité de la situation.

On comprend que l'offre soit inélastique, que les investissements dans le secteur ne se développent pas, que l'évolution des coûts de production ne permette pas l'amélioration de la compétitivité du secteur. Et la libéralisation ici n'est pas sans effets pervers, car d'une part elle ébranle tous les mécanismes de régulation et de surveillance, et d'autre part crée des conditions de concurrence où tous les acteurs ne peuvent compatir à armes égales, le marché étant peu contestable en raison de l'importance des coûts non récupérables (sunk costs) (Glais 1994).

Eléments pour une stratégie d'accroissement et de renforcement des avantages comparatifs en Afrique

L'analyse qui précède permet de comprendre les raisons de l'évolution à la baisse des avantages comparatifs africains, en même temps qu'elle indique vers quelle voie il faut s'orienter pour renverser la tendance et se repositionner durablement sur les marchés. Il s'agit d'une stratégie articulée autour d'un ensemble d'actions au niveau interne et externe.

De quelques axes d'une politique interne de reconquête des marchés internationaux

Le point de départ de toute stratégie de reconstitution et de consolidation de ses avantages comparatifs doit être, nous semble-t-il, la prise de conscience par l'Afrique de ses propres responsabilités dans ce qui lui arrive et de la nécessité pour elle d'opérer des sauts qualitatifs décisifs pour être apte à soutenir une compétition internationale qui devient de plus en plus âpre.

Le premier saut qualitatif à opérer est la recherche de l'efficacité et de l'efficience comme fondement premier de la conquête de marchés. Un produit s'impose sur le marché d'abord par sa qualité et son aptitude à répondre au besoin du consommateur intermédiaire ou final. L'objectif de tout consommateur est en effet de maximiser sa satisfaction et l'utilité du produit au moindre coût. Il ne s'agit pas ici seulement de son utilité telle qu'elle peut s'exprimer qualitativement, mais d'utilité du point de vue des coûts dans la structure desquels entrent plusieurs composantes. On y retrouve certes le prix, mais aussi, entre autres, la durabilité, l'adéquation au besoin, les délais de production et de disponibilité du produit chez le client, etc.

Il s'agit là d'éléments souvent négligés par les producteurs africains, mais qui conduisent au fait que leurs productions sont supplantées sur les marchés par les produits d'autres continents tels que ceux du Sud-Est asiatique.

Il faut ici particulièrement insister sur la nécessité de gains de productivité indispensables à la réduction des coûts de production, et à la compétitivité des prix, sous réserve des limites que peuvent imposer de

fortes contraintes sociales, ainsi qu'on le perçoit aujourd'hui à travers le problème soulevé (non sans arrière-pensées) par les pays industriels du respect d'un certain nombre de règles minimales dans les conditions des travailleurs, la fameuse clause sociale.

L'Afrique, nous l'avons relevé ci-dessus, est caractérisée par l'importance des surcoûts générateurs de perte de compétitivité, du fait de l'inefficacité de l'organisation de la production. Or la compétitivité implique l'élimination urgente de ces surcoûts constitutifs, au moins en partie, de l'inefficacité au sens de Leibenstein et des coûts de transaction. Un tel résultat n'est pas impossible à atteindre, ainsi qu'en témoignent ceux obtenus sur le marché de la banane, après les réformes structurelles opérées dans la filière par le Cameroun et la Côte d'Ivoire.

L'efficacité et l'efficience de la production doivent aussi s'accompagner d'une politique commerciale appropriée pour que le produit soit connu non seulement dans les marchés traditionnels, mais aussi dans les marchés nouveaux. La mise en place des réseaux de distribution, de mécanismes et d'instruments adéquats de financement, l'imposition de normes, le développement des techniques d'approche de marchés sont ainsi quelques éléments indispensables à la définition et à la mise en œuvre de cette politique commerciale. Et ceci doit se faire en tenant compte qu'il s'agit d'un investissement nécessaire qui doit s'inscrire sur le long terme et se réaliser de manière continue pour que les effets positifs attendus soient optimum.

On peut d'ailleurs s'interroger à ce niveau sur la facilité avec laquelle les États africains ont démissionné de leurs responsabilités en la matière, sous prétexte qu'il fallait se désengager dans le cadre de la libéralisation. Le désengagement précipité s'est fondé sur une assimilation abusive entre moins d'État et d'efficacité, alors que la fonction régulatrice de l'État est elle aussi une condition indispensable de l'efficacité et de l'accroissement des rendements, du fait des externalités qui en résultent. Comme le souligne Marquet (1995), on a eu beaucoup de hâte à se débarrasser de l'État gérant, en oubliant de préserver l'État garant, alors que l'Europe, les États-Unis et le Japon administrent chaque jour la preuve de l'indispensable rôle de l'État dans le développement de la compétitivité et dans l'organisation de la concurrence internationale. On

sait bien ce que serait aujourd'hui le marché américain de l'automobile par exemple, s'il n'y avait pas l'État américain représenté par Michel Kantor pour faire pression sur les Japonais. Et cela sans que l'option de libéralisation ne soit considérée comme remise en question. On peut aussi en dire autant de toutes les discussions qu'il y a eues, au cours de l'Uruguay Round entre les Américains et la Communauté économique européenne (CEE) sur la question agricole.

Il appartient en effet à l'État, dans le cadre de son rôle de garant, de faire en sorte que la production et la commercialisation des produits africains soient assurées par de véritables professionnels, capables d'assurer la combinaison la plus efficiente des facteurs de production et de prendre toute la gamme de mesures nécessaires pour faire connaître les produits et orienter vers eux les préférences des consommateurs.

Le second niveau d'action à mener sur le plan intérieur est celui de l'accroissement de la valeur ajoutée des produits, en particulier là où il est possible de s'appuyer sur un marché intérieur existant ou potentiel. On doit, sur ce point à Linder d'avoir souligné l'importance de la maîtrise du marché intérieur comme base d'une politique de conquête de parts de marché à l'extérieur. Et l'exemple des pays industriels montre à quel point cette analyse se vérifie. Il devrait en être particulièrement de même pour la filière bois dont la demande intérieure potentielle dans les pays africains est élevée, eu égard à l'importance des besoins de construction immobilière et de promotion de l'habitat social. Encore faudrait-il que des dispositions incitatives soient prévues et appliquées en faveur de l'initiative privée intérieure, ce qui n'est précisément pas le cas en ce moment pour le secteur bois. Ces dispositions incitatives concernent en particulier le régime fiscal, les mécanismes spécifiques de financement, mais aussi l'organisation et la formation des entrepreneurs, pour développer chez eux le professionnalisme et leur permettre d'avoir une bonne connaissance des exigences à remplir pour être compétitifs dans la filière et aborder les marchés dans les meilleures conditions. L'existence et le développement d'entreprises nationales performantes devraient en outre permettre la continuité de l'investissement dont la baisse drastique est aujourd'hui, comme nous l'avons vu, une des causes de la réduction des avantages comparatifs. Analysant le cas du secteur bois évoqué plus

haut, nous avons souligné l'importance à encourager le regroupement des petits entrepreneurs nationaux en groupements d'intérêt économique, pour pouvoir disposer d'une force de négociation avec les autorités et les grandes entreprises, accroître leur crédibilité vis-à-vis du système bancaire et financier, et se poser en véritables partenaires d'investisseurs étrangers désireux d'intervenir dans le secteur.

Cette politique de promotion de l'investissement intérieur devrait se traduire en outre par la définition de normes de qualités dont le respect rigoureux serait une exigence de l'entrée et du maintien dans la filière.

Le troisième axe d'une politique interne de consolidation et d'accroissement des avantages comparatifs devrait être, à notre avis, l'amélioration et le développement des infrastructures de transport dont les carences peuvent être la cause de l'alourdissement des coûts d'exploitation et de perte de compétitivité. C'est là l'un des domaines où l'action de l'État est irremplaçable compte tenu de l'importance des moyens à mobiliser, et des implications plus globales de toute décision en la matière. Cette politique de développement d'infrastructures de transport ne peut cependant pas être complète si elle ne s'accompagne pas d'un effort sérieux pour maîtriser toute la chaîne de transport et l'adapter aux spécificités de chaque produit, sous la contrainte des changements techniques et technologiques qui s'y opèrent.

On peut sur ce point s'inquiéter tant du démantèlement des armements nationaux, sous couvert de libéralisation, alors que le risque est grand que cette disparition ne conforte en réalité les positions dominantes de certains armements, dont les comportements tendraient vers un pouvoir de monopole, peu incitateur à la réduction des prix des services. Ceci explique d'ailleurs que le rôle de chaque structure ou organisme publics nous paraît toujours d'actualité, dans le cas du transport maritime.

Sans entrer dans le détail, on se limitera ici à souligner la multiplicité des problèmes à résoudre et dont l'inventaire avait été fait dans de nombreux travaux:

- Problèmes d'infrastructures dont il faut assurer le maintien et l'extension.
- Problèmes d'équipements des terminaux, d'extension des capacités d'accueil et de chargements.
- Problèmes structurels et organisationnels à résoudre pour assurer une rationalisation du trafic et optimiser, sous contrainte de la baisse des coûts, les investissements ainsi réalisés.
- Problèmes administratifs liés aux procédures douanières et à l'exportation des produits dont la rationalisation devrait contribuer à la réduction des coûts de transaction.

Il faut enfin intégrer à cette politique de consolidation et de développement de l'avantage comparatif, la recherche de solutions aux problèmes graves que pose l'absence de financement interne. Pendant longtemps, l'hypothèse courante d'analyse de l'investissement en Afrique a été celle d'une insuffisance, voire d'une absence d'épargne intérieure, d'où la nécessité d'un recours massif aux capitaux intérieurs. Ceci s'est fait, soit sous forme d'investissements directs, soit surtout sous forme d'emprunts dont la conséquence a été l'alourdissement régulier de la charge de la dette et le renforcement du poids de la contrainte extérieure, avec des flux de transferts nets négatifs. Cette hypothèse semble aujourd'hui revenir à l'honneur, compte tenu de la forte dégradation des revenus que connaissent les agents économiques. Nonobstant ce pessimisme, de nombreuses analyses ont montré d'une part la nécessité d'un effort de financement interne et d'autre part l'existence de gisements internes d'épargne malheureusement peu mobilisée, faute d'une intermédiation financière adéquate (Bekolo-Ebe 1992).

Le développement de cette intermédiation financière doit donc être l'objet d'une attention particulière, dans la perspective développée ici, en particulier dans une stratégie de promotion d'entrepreneurs nationaux. On reprendrait ici les expériences des pays du Sud-Est asiatique ou

d'Amérique latine dont le système financier a contribué de manière décisive à l'émergence d'une classe d'entrepreneurs privés dynamiques qui a pu et su s'intégrer dans les secteurs qui, jusque-là, étaient l'exclusive d'entrepreneurs étrangers.

Ces quatre axes constituent les vecteurs essentiels d'une politique de reconquête des marchés et de renforcement de la compétitivité, sans pour autant en être les seules composantes, d'autant qu'ils doivent par ailleurs se prolonger à l'extérieur par la prise en compte d'un ensemble de facteurs dont nous examinerons quelques-uns.

Les variables externes de consolidation et d'accroissement des avantages comparatifs

Le point de départ de cette politique de repositionnement doit être l'acceptation que le processus de libéralisation du commerce mondial est une contrainte à intégrer à l'équation à résoudre. Mais accepter le fait n'implique pas naïveté à penser que les choses se déroulent en transparence et en fluidité, dans un processus d'homogénéisation qui se ferait spontanément.

Bien au contraire, l'Afrique doit savoir que la libéralisation en cours s'effectue suivant un cheminement où jouent les rapports de forces et où les positions se définissent, s'équilibrent et se modifient en fonction des changements que connaissent ces rapports de force. Il en découle que l'équilibre ici est toujours un équilibre instable. Cette compétition présente un ensemble de caractéristiques dont certaines méritent d'être évoquées pour clarifier les bases de nouveaux axes à définir.

Il s'agit d'abord d'une compétition marquée par l'existence de fortes asymétries informationnelles (Brousseau 1989) qui peuvent être naturelles ou créées par les acteurs du jeu. Tous ne disposent pas en effet des mêmes informations, ce qui crée des situations de sélection de matières premières qui constituent le lieu principal de formation des revenus en Afrique et le moteur de la croissance de nos économies.

La recherche de l'information sur le fonctionnement des marchés, les évolutions qui s'y opèrent et les implications pour les exportations africaines doivent donc être une préoccupation primordiale nécessitant d'importants investissements. Dans la mesure où les résultats attendus prennent le caractère de bien public, le rôle de l'État devient indispensable en tant que centre de collecte ou de producteur d'informations. Celui-ci peut le faire directement ou le confier à des organismes spécialisés, mais il ne peut pas ne pas assumer ce rôle de production et de distribution d'un bien public aussi important. La qualité de cette production constitue même une condition indispensable pour une insertion optimale de l'économie dans le processus de libéralisation, au risque que celui-ci se traduise par un désastre économique aux conséquences incalculables. C'est une des fonctions assumées par les États dans les pays industrialisés, les États-Unis, le Japon et la CEE en tête, et sans laquelle les pays d'Asie du Sud-Est tels que la Corée ou Taïwan n'auraient pu avoir les fortes positions qu'on leur connaît sur les marchés internationaux.

Une des caractéristiques de la compétition internationale est la fréquence de comportements opportunistes, type «passager clandestin». S'il est vrai en effet que, au total, l'ensemble des acteurs a intérêt à la coopération, l'absence de règles de partage des fruits de la coopération est telle que chacun cherche à maximiser son avantage. De ce fait, chacun, pris individuellement, a intérêt à s'écarter des règles de coopération, tout en souhaitant que les autres les respectent. Comme le montre la théorie, les conditions d'un équilibre à la Cournot ne sont pas remplies et on a tendance à être plus en présence d'équilibres à la Stackelberg marqués par l'asymétrie et accroissant les risques de moral hazard.

En termes de stratégies, ceci implique d'une part la prise en compte de cette instabilité et de cette asymétrie, et d'autre part la nécessité d'une politique gradualiste dans le processus de libéralisation, avec adoption d'une politique de détermination d'alternatives qui sont des solutions de repli et qui permettent de sauvegarder les intérêts en fonction des changements qui apparaissent sur les marchés. A défaut de ces alternatives, elle est obligée de se soumettre à un ajustement passif où

elle maximise tous les effets pervers pour elle. La manière dont se déroule à l'heure actuelle le processus de libéralisation dans nos pays sous la houlette des organisations internationales et les nombreux effets pervers qui en résultent illustrent cette inconscience. L'Afrique n'a pas sa propre vision de la libéralisation, laquelle devrait pourtant être la base de négociations sur les mesures à prendre et des modalités d'application. Cette absence s'observe d'ailleurs dans les négociations internationales, ainsi qu'on a pu s'en rendre compte à l'occasion des récentes négociations de l'Uruguay Round, à l'issue duquel elle apparaît aujourd'hui comme la grande perdante. Or on a vu comment la conscience de ces caractéristiques de la concurrence internationale a conduit l'Europe, les États-Unis et le Japon à s'engager dans d'après négociations qui ont donné à la libéralisation un profil qui sauvegarde pour chacun d'eux l'essentiel de ses intérêts.

La troisième caractéristique de la compétition internationale et de l'évolution des marchés est la réduction de la part des matières premières dans le commerce international, qu'il s'agisse des produits agricoles ou des pondéreux. Il est certes vrai que cette réduction ne signifie pas une absence d'importance chez les consommateurs, certaines matières premières gardant même un intérêt stratégique. Mais une telle évolution doit avoir une double conséquence pour l'Afrique:

- d'abord amener les producteurs à plus de dynamisme pour la réduction des coûts et l'extension de la part des marchés, et surtout de la consommation de ces produits,
- ensuite, rendre impérative la diversification des systèmes productifs africains pour créer de nouvelles sources d'avantages comparatifs.

Eu égard aux évolutions observées, et notamment des asymétries sus-évoquées, il apparaît évident que l'Afrique ne peut modifier positivement ses positions sur les marchés qu'en se constituant en pôle, ce qui oblige à la concertation, au regroupement et à l'intégration. L'économie mondiale, nous l'avons dit, est aujourd'hui multipolaire et cette multipolarisation détermine le processus, le rythme et les modalités d'insertion dans le mouvement de libéralisation. Seules les économies

africaines sont atomisées, ce qui en explique la marginalisation. La condition de présence bénéfique sur les marchés internationaux est au regroupement et à une stratégie de combat efficace pour peser sur les conditions d'offre et de fixation de prix.

C'est d'ailleurs là une des attentes à exprimer aux organisations internationales et aux bailleurs de fonds pour que le rationnel de leurs interventions tiennent compte de cette exigence, ce qui suppose que l'Afrique fasse elle-même des propositions cohérentes d'action en termes de base de négociation.

S'agissant des marchés, l'analyse montre qu'il est aujourd'hui illusoire de penser que le maintien d'avantages comparatifs peut s'opérer en misant uniquement sur les marchés traditionnels fussent-ils couverts par des accords spécifiques qui d'ailleurs sont menacés de disparition eu égard aux décisions des nouvelles règles définies à l'issue de l'Uruguay Round et du Traité de Marrakech, et d'autre part, les nouveaux producteurs portent leur effort de conquête des parts de marchés sur ces marchés traditionnels, d'autant que le Traité de Marrakech les y encourage.

S'il importe certes de les consolider, voire d'étendre les positions acquises, il est tout aussi indispensable de rechercher de nouveaux marchés, les moyens essentiels étant la qualité, le prix, et la pérennité de l'offre. Un appui à cette diversification de la demande devrait être une des attentes à l'endroit des bailleurs de fonds, en terme de financement, de formations des ressources humaines et de mise en place des structures organisationnelles nécessaires. Ceci pourrait être une des priorités que pourraient imposer les pays africains à la Banque africaine de développement (BAD), à la CNUCED et à la Commission économique pour l'Afrique, ainsi qu'à la Banque mondiale. Cette diversification de la demande appelle en outre une évolution de la production en faveur des produits à plus forte valeur ajoutée, compte tenu de l'importance de la technologie dans la structure d'offre mondiale des produits. Cette préoccupation a pour contrepartie le fait que l'Afrique possède une stratégie de lutte pour un recul significatif des importantes barrières surtout non tarifaires que malheureusement le Traité de Marrakech n'a pas totalement éliminé et qui, dans les pays industrialisés s'appliquent

sous le couvert des politiques anti-dumping de sauvegarde ou d'auto-limitation et qui se maintiendront certainement, en prenant le manteau des clauses telles que celles relatives à la protection de l'environnement.

Conclusion

Il est aujourd'hui évident que l'Afrique perd ses avantages comparatifs traditionnels, et elle les perd d'autant plus rapidement qu'elle est restée dans la tradition, sans s'adapter à temps aux changements qui affectent la concurrence internationale ou alors, du fait d'une absence de prise de conscience de ces évolutions et de la nécessité de définir une stratégie appropriée pour la sauvegarde, la consolidation et l'extension de ses positions. Elle est soumise aujourd'hui à un ajustement passif qui amplifie les effets pervers pour elle, sans qu'elle puisse tirer parti de ce que ces changements peuvent avoir de bénéfique.

Ces pertes ne sont cependant pas une fatalité, à la condition que notre continent analyse froidement et objectivement ses carences et définisse et mette en œuvre une politique conséquente qui l'oblige à des réformes internes des processus productifs, organisationnels et décisionnels, pour en faire le fondement d'une stratégie externe de redéploiement sur les marchés anciens et nouveaux. Seule sa capacité à prendre ces décisions et à définir sa démarche, son rythme et le profil d'insertion dans le processus de libéralisation de l'économie mondiale lui permettrait d'y reprendre solidement pied et de réduire les nombreuses asymétries qui, aujourd'hui constituent un contexte favorable à sa marginalisation.

Références

- Ayinda J.M., 1994, *Le Secteur de l'industrie du bois: étude de cas*, Document de Recherche du GEREAA, ESSEC.
- Banque des règlements internationaux, 1983, Rapport annuel.
- Bauer P. T., 1973, «Inflation, SDRS and Aid», *Lloyd's Bank Review*, juillet.
- Baumol W., Panzar J., Willig R., 1982, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, New York.
- Bekolo-Ebe B., 1985, «Création de liquidités internationales et financement du développement: quelques éléments de réflexion sur le problème du lien» *Revue tiers monde*, t.XXVI, No.104, octobre-décembre, pp. 739-758.
- Bekolo-Ebe B., 1985, *Le statut de l'endettement extérieur dans les pays sous-développés*, Paris, Présence africaine.
- Bekolo-Ebe B., 1986, «Le plan Baker et la crise d'endettement», *Revue camerounaise de management*, no.2, avril-juin, pp. 42-52.
- Bekolo-Ebe B., 1992, «Dynamique nouvelle de financement et sortie de crise au Cameroun», *Mondes en Développement*, T. 20, Nos. 77/78.
- Bekolo-Ebe B., 1993, *Défis, enjeux et perspectives pour l'Afrique à l'aube du IIIe Millénaire*, leçon inaugurale, rentrée solennelle des universités du Cameroun, Ed. Samar, Université de Douala, 12 novembre.
- Bekolo-Ebe B. et Ayinda J.M., 1997, «Les marchés émergents en Afrique subsaharienne: une analyse prospective», GAREA-Université de Douala, document de travail.
- Brousseau E., 1989, «L'approche institutionnelle de l'économie des coûts de transaction», *Revue française d'économie*, Vol.IV, No. 4.
- Cohen J.B., 1966, «Adjustment Costs and Distribution of New Reserves», *Princeton Essays on International Finance*, no.18, pp. 209-223.
- Conseil national des chargeurs du Cameroun (CNCC), 1995a, «Etude monographique des produits de base», *Doc. Roneot*.
- Conseil national des chargeurs du Cameroun (CNCC), 1995b, *Mini-étude sur le bois*, janvier.
- Gauthier B., 1995, *La dynamique des entreprises manufacturières au Cameroun*, monographie CETAI-HEC, Montréal.
- Grimbert D., Mordaq P., Tchemeni E., 1995, *Les marchés émergents*, Paris, Economica.
- Grubel H., 1970, «The distribution of Seignorage from International Liquidity Creation» in Mundell R. A. et Swoboda A.K. (dirs.), *Monetary Problems of the International Economy*, Chicago, The University of Chicago Press, pp. 269-282.

- Haberler G., 1950, «Some Problems in the Pure Theory of International Trade», *Economic Journal*, Vol. 60, June.
- Jedlicki C., 1984, «De l'impossibilité du remboursement de la dette à l'indispensable remboursement des banques», *Revue tiers monde*, t.XXV, no.99, juillet-septembre.
- Jedlicki C., 1985, «Le seigneurage américain et la crise d'endettement du tiers monde; incertitude sur le système financier international», *Revue tiers monde*, t.XXVI, no.104, octobre-décembre pp. 759-779.
- Lassudrie-Duchene B., 1982, «Décomposition internationale des processus et autonomie nationale», in H. Bourguinat (éd.), *Internationalisation et Autonomie de décision*, Paris, Economica.
- Lassudrie-Duchene B. et Mucchielli J.L., 1979, «Les échanges intrabranches et la hiérarchisation des avantages comparatifs dans le commerce international», *Revue Economique*, mai.
- Lassudrie-Duchene B. et Reiffers J.L., (éd.), 1985, «Le protectionisme», Paris, Economica.
- Laussel D. et Montet C., 1990, «Politique commerciale», in *Encyclopédie Economique*, chap. 53, Paris, Economica.
- Leontief W.W., 1956, «Factor Proportion and the Structure of American Trade : Further Theoretical and Empirical Analysis», *Review of Economics and Statistics*, Vol. 38, No. 4.
- Marquet Y., 1995, «Intervention à la réunion du Comité consultatif international sur le cacao», Yaoundé, 21 juin.
- Marquez Xavier, 1970, «Reserves, Liquidity, and the Developing Countries» in IMF, *International Reserves, Needs and Availability*, Washington DC. IMF, pp. 97-111.
- Michalet C.A., 1976, *Le Capitalisme mondial*, Paris, PUF.
- Mougues (de) M., 1990, *La monnaie*, Paris, Economica, 2^e édition.
- Park Y.S., «The Link Between Special Drawing Rights and Development Finance», *Princeton Essays on International Finance*, No.100, pp. 147-185.
- Mucchielli J.L., 1989, *Echange international et croissance*, Paris, Economica.
- Olhin B., 1933, *Inter-regional and International Trade*, Cambridge, Mass, Harvard University Press.
- Polack J.J., 1970, «Money: National and International», in IMF, *International Reserves, Needs and Availability*, Washington DC, IMF, pp. 510-520.
- Reiffers J.L., 1990, «Echanges et spécialisation internationale», *Encyclopédie économique*, chap. 28, Paris, Economica.
- Ricardo, 1970, *Principes d'économie politique et de l'impôt*, traduction Française, Calman. Levy, Paris.

- Smith A., 1976, Recherche sur la maîtrise et les causes de la richesse des nations, traduction Française, Gallimard, Paris.
- Stamp M., 1958 «The Fund and the Future», *Lloyds Bank Review*, octobre, pp. 112-130.
- Tchemeni E., 1997, «Marchés émergents», in Simon Y. (dir.) *Encyclopédie des marchés financiers*, Paris Economica, pp. 913-930.
- Vernon R., 1966, «International investment and international trade in the Product cycle», *Quarterly Journal of Economy*, mai.
- Wolfgang F. Stolper et Samuelson P.A., 1941, «Protection and Real Wages», *Review of Economic Studies*.

Résumé: La chute du mur de Berlin a entraîné avec elle la bipolarisation: système communiste et système capitaliste. A présent, c'est une multitude de pôles qui apparaît, transformant les échanges internationaux.

La maîtrise par les nouveaux pays industrialisés (NPI) de la technologie, de la recherche-développement et de l'innovation dans le processus de fabrication, a maintenu l'Afrique à la traîne dans le commerce international et a favorisé une perte de ses avantages comparatifs. Dans cet article, l'auteur se propose de rappeler l'origine des avantages comparatifs propres à l'Afrique, qui résident principalement dans l'agriculture et dans les produits forestiers et miniers. Ensuite, il examinera les facteurs explicatifs de cette perte que sont les mutations de la production, de l'offre et de la demande mondiales; les conditions de concurrence sur les marchés mondiaux et les facteurs internes caractéristiques de l'évolution propre des économies africaines. Enfin, il va suggérer des voies et moyens pour leur reconquête.

* Economiste, recteur de l'Université de Yaoundé II, SO-A

Resources, Poverty and Human Development in Rural Uganda*

Tenkir Bongor --

Résumé: Dans les limites des facteurs et méthodes actuels de production, les ménages ruraux ougandais maintiennent l'équilibre entre le nombre des consommateurs, celui des fermiers et la taille des fermes cultivées. Les bourgeois, avec plus de terre, plus de têtes de bétail et de main-d'œuvre familiale bénéficient d'une meilleure productivité et d'une modeste amélioration de leurs revenus par tête d'habitant. Un quart de tous les revenus proviennent des secteurs non agricoles, ce qui en fait un important instrument en vue de la réduction de la pauvreté, même dans les ménages ruraux.

Cependant, les dépenses faites par ceux qui sont au-dessus du seuil de pauvreté sont égales à celles des populations qui sont en dessous. Il existe une grande différence entre le revenu par tête des ménages bourgeois et celui des pauvres. Quand un indice de développement humain incluant le patrimoine, les revenus, les dotations sociales et autres résultats positifs du processus de développement est calculé, les écarts diminuent considérablement, mettant en évidence la proximité économique et sociale des ménages ruraux.

Much about poverty is obvious enough. One does not need to elaborate criteria, cunning measurements, or probing analysis, to recognise abject poverty and to understand its antecedents. It would be natural to be impatient with long-winded academic studies on 'poor, naked wretches' with 'houseless heads and unfed sides' and 'loop'd and windowed raggedness' (Sen 1984:vii). The latter in quotation are from King Lear's graphic description...

* This article is based on a wider study on 'Poverty and Structural Adjustment in Uganda' undertaken by the Economic Policy Research Centre [EPRC] and Action Aid Uganda [AAU]. The writer wishes to acknowledge financial and fieldwork support by both.

Introduction

Poverty stubbornly persists as a major blemish on the face of the developing world. Despite raising development to the level of ideology and policy, in the mid-eighties, 610 million people in the developing world had a real consumption worth less than India's¹ Poverty Line² (PL) per capita income of US\$23/month³. (World Bank 1991, 1992). If \$1/day/person is taken as the Poverty Line datum, the number of people struggling to subsist below this increases to 1 billion or is as high as one-third of the total population. While the *proportion* of the poor has fallen since the 1970s, the *absolute number* has increased. In Sub-Saharan Africa [SSA] as a whole, not only absolute numbers but even the proportion of the poor may have increased. What is more alarming for SSA is that now it is at par with South Asia in the percentage of people living on less than US\$1/day. It has even overtaken South Asia as the region with the greatest depth and severity of poverty measured by the Poverty Gap.

Apart from the physiological limits it imposes, poverty still stunts the wishes and aspirations of millions who are proportionately more of children, rural dwellers, the elderly and women, especially those who are old and/or single among the latter. Yet, given sustainable human development as in East Asia in the last 30 years, its reduction or even eradication is by no means an impossible task. In fact, according to the sources above, bringing the poorest fifth of people in the developing world above the poverty line was worth only about 1 percent of the total consumption by the developed countries in 1985; for the poorest third, it was 3 percent⁴. This suggests that a modest transfer from the developed

¹ In the light of the enormous number of the poor and the severity of poverty, India is often taken as an extreme yardstick for comparison.

² For more on the concept, measurement tools and its construction, see Sen: 1984, Lipton: 1987 and Townsend: 1974.

³ In 1985, US dollars adjusted for differences between countries.

⁴ This brings to the fore the wide income gap between the developed and the developing world on the one hand and the marginal effect of the transfer on the rich countries if a genuine international solidarity exists, as shown by some countries such as those in Scandinavia. By contrast, within rural Uganda, redistribution of expenditure to bring

world can eradicate poverty as defined above. To banish poverty in the long term, however, sustained good macro-economic performance⁵ and proper targeting to meet the needs of the poor and more importantly empowering them with assets, skills and incentives for production will be critical. This has become even more essential in the context of Structural Adjustment Programmes (SAPs) the world over⁶. However, *it is also important that the pattern, causes and the implied policies of poverty reduction be contextualised within national and local specificities*. Based on quantitative and qualitative data from 14 villages in 7 districts among 356 rural households in Uganda, this study aims to contribute in that direction.

Before setting out the empirical data for analysis and inference, in the light of the dominance of agriculture [employing 90 percent of the population and generating about 50 percent of GNP] and the more pronounced impact of adjustment on trade-ables, it might be useful to bear in mind the following salient features of the rural economy of Uganda [World Bank: 1996].

- i. In Uganda, it is found that the poor and the non-poor grow cash crops in equal proportions. In fact, in the Central Region, many of the poor grow coffee, which has benefited the most from structural adjustment measures, as evidenced in the significant increase in its output, value and in the share of producer prices.
- ii. The poor and the non-poor have participated in the cultivation of the emerging non-traditional crops such as maize, fruits, etc., which now have high export demand.

the poor up to the poverty line will exhaust all the surplus income of those above this line, thus putting everyone on the poverty line! This is because many people above this line are only slightly better off than those below it.

⁵ The macro-economic framework sets out the totality of the enabling or otherwise of the economic environment faced by the surveyed households in their efforts to produce and consume goods and services, save and enjoy leisure. It is more or less an independent variable set outside the realms of their direct individual control.

⁶ In the context of Uganda and this article, see Tenkir Bongor. 1999. 'Structural Adjustment in Uganda and Implications for Rural Poverty'. *Journal of Development Economics for Southern Africa*, vol. 1, nos. 6 and 7, p. 39-83.

- iii. Women-headed households have been found to be no poorer than others at least in terms of expenditures.
- iv. As in many African societies, the continuous rural-urban interaction has poverty reduction and re-distribution implications.
- v. A proportionately higher frequency of non-farm income such as remittances are earned by the poor⁷.
- vi. These are juxtaposed at a macro-level access to *land, its equitable distribution* and two seasons cropping in most parts of the country⁸.

Given a steady level of increase in national output averaging 6.5 percent per annum for the last 12 years and a commensurate share for agriculture, the above structural foundations of the Ugandan rural economy imply a likely positive contribution of SAP and the reduction of poverty in particular.

On the other hand, the decline of public expenditure on education, health and agriculture in absolute terms, heavy dependence on external resources and, to some extent, the governance system at the district level in which most of the resources targeted towards primary health and education did not reach their targets⁹ may have contributed negatively in the pace towards the alleviation of poverty. Reflecting this macro-trend, notwithstanding the positive macro-economic achievements, at the community level, poor parents, especially in the rural areas, are not able to pay for education and health services. Drop-out rates in primary schools, particularly among the children of the poor in rural areas, are very high—a drain on their already constrained resources¹⁰. At the national level, the economy is plagued by unemployment, a situation

⁷ See section 2.

⁸ Cf the possible outcomes of these variables impacting on the distribution of income and expenditure presented in Section 3.

⁹ In a study by the Economic Policy Research Centre [EPRC] and the World Bank, only 36 percent of the funds allotted to primary education and health care actually reached their grass-roots targets. EPRC/World Bank. *Tracking Public Expenditure on Primary Education and Health Care in Uganda*. n.d., 7.

¹⁰ See the EPRC/AAU study.

worsened by retrenchments. While food prices are high and rising, they are not reflected by increases in producer prices at the farm gate.

Despite the multi-faceted dimensions of poverty cited above, the central parameter in the measurement of a formal poverty boundary consists in determining the Poverty Line and estimating the Poverty Gap. By capturing the above measures but also overcoming their shortcomings, [Sen: 1984:37] proposes the *Poverty Measure*, P, which is a weighted sum of shortfalls of all people who are considered to be poor. In both cases, *the central objective is to arrive at the monetary equivalents or the actual needs for basic biological survival*¹¹.

In a rural economy like Uganda's, where there is an almost universal access to land and two-season rain offering a substantial potential to grow essential food crops, the constituents which go into being perceived as poor and the 'feeling of being poor' are bound to vary. If such felt needs are more accurately identified, the response to poverty reduction programmes are likely to be more successful and cost-effective.

Following this Introduction, the next Section provides an exposition of the approaches, methods and models used in the study. The Section goes into detail on how the poor themselves and the community at large identify them and perceive poverty. As a background to the main empirical model section to follow it, Section 3 surveys the bases of the rural economy in the studied villages and the differential resources, other endowments, productivity, income and expenditures. Section 4 begins with the assessment of some of the major 'outcomes' of the development process expressed in the consumption of nutritious food, modern durables and exposure to extension, family planning and literacy. Together with resource endowments, these are then used to develop a human development index for each of the analytical categories. Taking the better-off households as the reference group, a discussion of the gap between them and the others follows. The last section summarises the findings and sets out their policy implications.

¹¹A common feature of the rural economy, reciprocity further limits the accuracy of the income and expenditure data such that those below the Poverty Line are not demarcated with a degree of precision.

Approaches, Methods and Models Used in the Study

Approaches

In this study, instead of measuring the social status of the poor with a pre-determined expenditure and Poverty Line datum, the households themselves and the community at large¹² were made to *identify and establish the criteria for being poor or non-poor*. Such aggregative household and community classification scheme captures not only the economic, but also the social and cultural dimensions of poverty. The derived economic and social gap measures are used to construct a human development index for each of the socio-economic and other analytical groups with better-off households as reference point [See below for details]. The aim is to assess the absolute level of living, the commensurate monetary value and the socio-economic gap between the social groups in the context of post-SAP. These are then employed to appraise the requisite value of gaps between minimum requirements and the current status of others¹³.

Three comparisons of the social status of households were made. Under the Participatory Rapid Appraisal (PRA) component of the study, community groups were asked to classify all households in the village as poor/destitute, average, rich or very rich. With regard to those interviewed at the household level, the community's social classification of the household was verified against the households' categorisation of their respective social status. To cross-check for consistency, the household questionnaire contained questions on the socio-economic position of the

¹² This approach of drawing social boundaries between households has of course the well-known subjective biases compared with a numerical divide such as the Poverty Line. Moreover, it entails the compilation of many open-ended questions. This in turn increases the possibility of errors arising from the setting of the question, the respondents, enumerator understanding and performance level, data coding and entry etc. Since this is a comparative study of different groups, if the errors are random and equally distributed among the studied groups, the conclusions may, to a large extent, be still tenable.

¹³ Ideally, if baseline data in the areas of study were available, a 'before/without' and 'after/with' analytical scheme could have assessed directly the impact of SAP.

respondent in two places. First, households were asked to categorise themselves as very poor, poorer, average, rich or very rich in comparison with others in the sub-county (Q7.4.1). Secondly, having been interviewed for a while about the bases of classification for the different groups, they were asked to classify their household without being given choices as in the first case (Q7.4.5). There was a very high correlation of classification by households themselves in different parts of the questionnaire in some varying degree between the different social categories¹⁴. Compared to the community's assessment of their social status, richer households underrated their position. At the lower end of the social scale, while the community ranked households as poor and very poor, some classified themselves as average. In the analysis of data on the characteristics of the poor (endowments, needs identification etc.) and the possible factors of poverty, the adapted community classification of socio-economic status was used. However, since it had four classifications, this was reduced to three (Better-off, Average and Poor). Depending on the age and to some extent the sex composition, households of the same size could vary in their consumer demand and supply of labour. One way to standardise these differences is via conversion to consumer and labour units (CU and LU) and their ratio (CULU) where individual members are weighted by age on the basis of their potential demand for consumption and supply of labour¹⁵. The standardised values rather than head counts are used in the analysis of labour supply, consumer demand, per capita income, productivity, etc.

¹⁴The variation in the scale of classification between Q7.4.1 and Q7.4.5 from the household interviews was only 8 percent. In most of the cases, the ranking difference was 1.

¹⁵For consumer units, taking 0-1 yr = 0.3 units, 2-3 = 0.4, 4-6 = 0.5, 7-8 = 0.7, 9-10 = 0.8, 11-12 = 0.8, 13-15 = 1, 16-19 = 1.2 and >20 = 1 and for labour units: 0-4 yrs = 0, 5-9 = 0.25, 10-14 = 0.5, 15-19 = 0.75, 20-50 = 1 50-60 = 0.75 and >60 = 0.5. Guveya, E. 'A Comparative Socio-economic Analysis of the Production of Leucaena and Cassava Feeds for Livestock Enterprises in the Communal Areas of Zimbabwe', MSc. Thesis, University of Zimbabwe, 1995.

Study Methods

Fieldwork was preceded by literature-based survey on poverty in general and on Uganda in particular. This was followed by a reconnaissance visit to the identified districts. Initially, two districts from each of the four regions and a poor urban location in Kampala were to be selected¹⁶. The then prevailing security situation in Arua did not allow for its inclusion to represent North-west Uganda. Hence, in addition to Lira, Apach was included in the study to represent the North. Soroti and Iganga, Bushenyi and Ntungamo were purposefully selected to represent the Eastern and Western Regions respectively.

The study was confined to only rural Uganda and Mpigi District in the Central Region in the final stages as a result of limited resources, thereby bringing the total number of districts to seven. The rich¹⁷ and poorest counties and sub-counties were identified in collaboration with administrative authorities for each district. Within them, Local Council [LC] officials¹⁸ successively identified the poorest and better-off parishes and villages within. At the study site, the first step in fieldwork began with discussions with district and county personnel about the level of poverty and the specific problems of development in their respective areas. This was followed up at lower levels with sub-county, parish and village functionaries. After the identification and preliminary discussions held with the LC officials and other members of the village community, a sketch map of the villages to be studied was drawn with their assistance. Every household and prominent landmarks such as wells, forests, paths, etc., were located on the map. This was followed by Participatory Rapid

¹⁶ See Appendix Table 1 for the names of the districts, counties, sub-counties and parishes where the surveyed villages were located.

¹⁷ Both socio-economic groupings and villages were first categorised as 'rich' and 'poor'. In the course of data analysis, due to the economic and social classification of the categories, while the term 'poor' was maintained, 'rich' was changed to 'better-off', the more relative term.

¹⁸ The hierarchy of local government in Uganda consists of village, parish, sub-county, township/county and district councils designated as Local Council [LC] I, II, III, IV and V respectively.

Appraisals (PRAs) which were concluded with the classification of the households on the map according to four socio-economic groupings viz: poor/destitute, average, better-off and rich¹⁹. A few case studies were also carried out to probe into some of the issues raised in the PRAs²⁰.

From a socially stratified list prepared from the PRAs, a proportionate random sample of thirty²¹ household heads from each of the villages were selected for interview and this gave a targeted total of four hundred and twenty households. About fifty households per district, were actually interviewed. Half [50.4 percent] of the interviewed households are from the better-off villages and the remaining half from poorer ones. The actual interviewees were three hundred and fifty-six with a maximum of fifty-four in Mpigi and Bushenyi districts and a minimum of fifty in Ntungamo. Prior to a detailed statistical analysis of the survey data, entries were checked from a random sample of twenty households for about one-quarter of the set of questions (Village names and locations are found in the Appendix Table 1).

Modeling and Measurements

Apart from measuring the overall pattern [given as TOTAL in the tables] of the causes and manifestations of relative affluence and poverty, the basic mode of analysis adopted for the study consisted in examining the extent of differences at six levels, which may be grouped into four by putting the spatial ones together²².

¹⁹ This was done in connection with the location of households on the sketch map along with in-depth discussions and sometimes heated argument about borderline cases. The group invariably consisted of LCI members and other notables and interested members of the villages.

²⁰ For the result of this exercise, see Tenkir Bongor. 1999. *The Quest for Adaptive Institutions: Observations from Rural Uganda*. DENIVA (Development Network of Voluntary Associations) Special Paper No. 2, Kampala, Uganda.

²¹ Of the thirty sampled, five were kept in reserve for replacement in case any of the first twenty-five households on the list could not avail themselves of the interview.

²² Note the respective abbreviations of the categories used subsequently in the tables.

A.0 Socio-economic Grouping: This is the central analytical category consisting of:

- A.1 Better-off Households (BOH),
- A.2 Average Households [AVH] and
- A.3 Poor Households [POH].

Poverty in Uganda has a very significant locational dimension. Therefore, data analysis is also carried out in three spatial categories.

B.0 Spatial Configurations

B.1 Village Level

- B.1.1 Better-off Villages [BOV]
- B.1.2 Poor Villages [POV]

B.2 District Level²³

- B.2.1 Lira 2.2.2 Apach 2.2.3 Soroti
- B.2.4 Iganga 2.2.5 Mpigi 2.2.6 Ntungamo
- B.2.7 Bushenyi

B.3 Regional Aggregation of Districts: only Mpigi on its own constitutes the Central Region.

- B.3.1 North - N [Lira and Apach]
- B.3.2 East - E [Soroti and Iganga]
- B.3.3 Central - C [Mpigi]
- B.3.4 West - W [Ntungamo and Bushenyi]

Since female-headed households mostly have only one main breadwinner thereby raising the potential for increasing the severity of poverty²⁴, to

²³ When the distribution of variables are similar, in some cases, only regional data are provided.

²⁴ One of the main findings of the study, as set out in detail in Sections 4 and 5, is that female-headed households do not only do as well as male-headed households; they out-perform the latter in such vital measures as labour productivity and the consumption of selected nutritious diets.

test the hypothesis and derive other policy implications, the data set is also split by gender of household heads:

C.0 Gender

C.1 Male-headed Households (MHH)

C.2 Female-headed Households (FHH)

Finally, given the up, down and the current upward trend of Uganda's socio-economic performance, which has exposed the population to varying socio-economic experiences, and the cyclical nature of the peasant household economy, another analytical category is the age of households. Forty years divide the total number of household heads almost into two equal halves²⁵.

D.0 Life Cycle

D.1 Young [< 40 years]

D.2 Old [≥ 40 years]

Better-off, Average and Poor households make up 10 percent, 45 percent and 45 percent of the total respectively. Although statistically not very significant, Mpigi and the Western districts of Ntungamo and Bushenyi and their respective regions have more than the average level of better-off households. Together with Lira, the Eastern districts fall on the other extreme. Mpigi and the West also have lower rates among the poor, which indicates that not all *the better-off households have necessarily emerged from the misery of the poor, for some of them succeeded through improved productivity in the West and non-farm activities in the Centre.*

In the North and East, insurgency and the very slow pace of re-establishment of the hitherto cash crops, such as cotton, could have accounted for the lag. The proportion of the poor decreases from the North to the West. At regional level, the *within and between differences* in the distribution of socio-economic groupings is significant. A similar pattern

²⁵ A typical young traditional peasant household has to contend with one of the major factors of production, labour, and because of the size of land under cultivation. With ample supply of land, as family size and age increase, both factors increase with time, peak in middle age and decline progressively. Dividing age categories into three groups could have offered more interesting results but the number in the old-age group would not have met the minimum statistical requirements for comparisons.

is also observed between the better-off and poor villages, male- and female-headed households.

With average number of better-offs but lowest average and highest percentage of poor households among all the analytical categories, female-headed households appear to have the highest level of social differentiation. On the other hand, there is no such difference between old and young households. As will be shown subsequently, although the old may have more assets, labour and income, compared to the young, these are offset by the non-farm income, small family size and more human capital endowments by the young.

A breakdown of the distribution of female-headed households shows their high prevalence in the districts of Mpigi [39 percent]²⁶, Lira [38 percent] and Iganga [37 percent] and low incidence in the better-off district of Apach and the West. The difference narrows down and becomes statistically insignificant at regional level. While most male-headed households [55 percent] are found in poorer villages, 60 percent of the female-headed households are found in better-off villages. More female-headed households are in the old age category [54 percent] compared to the male-headed ones [46 percent]. The age categories are equally distributed in space—at village, district and regional levels. However, Mpigi district, which encloses the capital city, Kampala, has not only the highest proportion of female-headed households, at 53 percent, but also the highest proportion of old households²⁷. The reverse applies to Apach and the Western districts. Details of the spatial, socio-economic, gender and age distribution of the studied households are given in Tables A.2 and 3 in the Appendix.

²⁶ This partly appears to have resulted in contrasting patterns of development between Mpigi and Bushenyi, which have implications for development strategies.

²⁷ This partly explains the direct/inverse relation between being worse-off/better-off respectively.

The major variables, whose magnitudes and differences are analysed by categories, include:

- i. Endowments such as land, labour, livestock, skills etc.
- ii. Income and expenditure
- iii. Access to education, health, extension services and family planning
- iv. Quality of life, as reflected in diet and acquisition of consumer durables
- v. Human development index.

Data analysis was carried out by using *Statistical Package for Social Scientists [SPSS] for Windows*. The statistical sub-packages employed are:

1. *Descriptive Statistics*

Showing the percentage distribution of the above variables and their derivatives.

2. *Cross-tab and its Chi-square test*

These are widely used to measure the significance and validity of the differences. Reports on distributions and the significance of their variations are established by means of the Chi-square statistics highlighting the degree of freedom and level of significance. Such statistics measure the significance of the *within differences of the variables between the analytical categories*.

Since the level of poverty is hypothesised to increase spatially by socio-economic grouping, type of village, by the gender and age group of household heads, the Chi-square result is followed by the Spearman Rank Correlation Coefficient.

3. *Spearman Rank Correlation Coefficient*

These are statistics used to indicate *the significance of the differences between each set of analytical categories*. Negative and positive coefficients indicate the direct and negative relationship of the variable examined and the numerical rank of the analytical categories.

Resources, Income and levels of livelihood

The Bases of Social Differentiation

In the household questionnaire, after households classified their own socio-economic position/status, three related questions were used to obtain the perceptions and causes of poverty and relative affluence. These were:

- i. The reason for self-ranking by the households [Q7.4.2]
- ii. The defining characteristics of the five socio-economic groups [Q.7.4.3] and
- iii. A summary of how each socio-economic group was identified [7.4.4].

Even among the very poor/destitute, lack of food was mentioned as the most defining characteristics by only 39 percent of the respondents. Among the poor, it even went down to 20 percent. In other words, to designate the very poor and the poor, *more than 70 percent of the respondents did not consider lack of food as the most important defining characteristic*²⁸. The poor and the very poor are said to be easily identifiable, as they have no permanent abode from where to function as economic and social agents in the community. Lack of shelter figures more among the poor than among the very poor probably because the destitute are already excluded from such provision.

²⁸ Cf. with expenditure and strictly biological approaches to the measurement of poverty, which accordingly classifies more than 60 percent of the rural households as poor (Appleton: 1995; World Bank: 1996).

Table 1: Defining Characteristics of Social Groups [percent]

	Total		VP	P	AV	R	VR
	No	%	%	%	%	%	%
Food	652	26	31	36	26	19	15
Clothing	495	20	24	30	21	13	9
Shelter	487	19	27	11	17	18	22
Assets	388	16	6	8	13	23	29
HH Items	342	14	8	11	17	18	14
Fam Size	89	4	2	2	3	5	6
Wives	51	2	1	2	3	4	4
Total	2,504	101	99	99	99	100	99

VP= Very Poor; P= Poor; AV= Average; R= Rich; VR= Very Rich; HH= Household

The other major variable defining characteristic, money, is a proxy for the purchase of non home-produced goods and services such as education but, more importantly, health. On a scale of the defining characteristics of social classes among the peasants, the average households figure on 'having just enough' of the three important provisions—food, clothing and money/income together with a semi-permanent shelter. In addition, they possess some education, property and bicycles. Hence, they are not only in a position to satisfy their day-to-day needs for production and reproduction, but they also have some savings/endowments to position themselves in future productive undertakings.

As might be expected, the significance of the availability or otherwise of food and clothing steadily declines as one moves from the very poor to the very rich on the socio-economic scale. *More than by their food, shelter and clothing, the rich and the very rich are distinguished by their assets, which include vehicles, houses and modern farms.* The availability and type of shelter, a readily visible component of the quality of life and economic status, appear to serve as a measuring tool for all social classes covering

about one-quarter of the responses equally. The rich and the very rich also have more family members and tend to be more polygamous.

According to more than 50 percent of the respondents, owning assets, including vehicles, constitutes the most important defining characteristics of the rich and the very rich rural households. Unlike the very poor, the poor and the average, these groups are not overly bothered about their day-to-day physiological fulfilment, as stated under the term 'can afford everything'. Rather than 'digging gardens', the rich and the very rich are engaged in modern farming. Their operation is enhanced by their education and income from other businesses. Their permanent homes and vehicles are their exterior possession attributes which mark them out from the rest of the community. It is interesting to note that the most differentiating variable in other agrarian economies, ownership/access to land, is not mentioned by any group. Here, the nearest to a proxy for land is 'graduation' to modern farming by the rich and the very rich.

The respondents were asked to state the reasons for their status in the social hierarchy. Among the first reasons advanced were resources [38 percent]²⁹, hard work [19 percent], remittances [15 percent], availability of adequate labour [9 percent], God's will [8 percent], non-farm income [6 percent] and inheritance [5 percent]. Among those listed in second position, the most important reasons were more evenly distributed between hard work [26 percent], remittances [22 percent], availability of labour [15 percent], resources [12 percent] and God's will [11 percent]. The breakdown by social class, type of villages and regions is given in Table 2.

²⁹ The score may be higher partly because this point was the first item in the questionnaire.

Table 2: Factors for determining Current Socio-economic Status³⁰ [%]

Reasons	All		Status			Regions			
	N ^o	%	BOH	AVH	POH	N	E	C	W
Resource	177	38	31	39	38	34	26	31	52
Hard Work	90	19	27	21	14	26	19	22	13
Remittances	62	15	14	16	16	12	18	13	9
Labour	43	9	8	8	10	6	13	9	9
God's Will	37	8	8	6	9	10	12	6	2
Non-Farm Y	27	6	2	5	7	6	4	9	6
Inheritance	24	5	6	5	5	4	6	5	8
Rich Relative	3	1	4	-	1	-	-	2	1
Total WFr	463	101	100	99	100	100	98	98	100

WFr= Weighted frequency where 1st ranking= 1, 2nd ranking= 0.5 and 3rd ranking= 0.33.

Hard work comes ahead of important resources such as land, labour, number of dependent members and/or non-farm income, which are very important operational constraints in most rural societies elsewhere. The contribution of rich/powerful relatives is captured under the significant role of remittances, which is the main transmission mechanism of non-agricultural income figuring significantly in both first and second-level explanatory factors.

Partly reflecting its location bias, slightly more than one-third of the respondents say that their current status is due to the level of their resource endowment. Better-off households say so to a lesser extent and most of them ascribe their current position to hard work. This is so in descending order from the better-off to the poor. In equal proportion and across economic status, about 10 percent of each group explain their position as being due to the level of labour supply and God's will. Lack of access to non-farm income was mentioned by average and poor households more than by the better-off ones. Factors such as lack or abundance of inheritance and rich relatives

³⁰ See sub-section on 'Labour' for the abbreviations and designations.

were minor in comparison with others. Regionally, in the West, where there is more affluence and a process of social differentiation³¹, more than half of the households ascribed their current social position to resources.

In most parts of the rural developing world, the structural causes of poverty are embedded in lack of ownership/access to the vital means of production, especially land, exorbitant tenancy rates and the limited and/or imperfect labour factor and product markets. When wage opportunities are available, they are either sporadic or below subsistence levels. The following sub-sections report on the absolute and differential distribution of resources, income and productivity among the households surveyed, as per the classificatory categories, spelt out in the preceding section.

Labour

The adult population in the 20-59 age group is only one-third of the total population. About 50 percent are below age 15, thus giving a dependency ratio of about 2:1. Labour supply is further constricted by the low participation rate for adult males, the full engagement of an otherwise child labour in Universal Primary Education [UPE]³² for most of the year and by the fact that female labour is already over-burdened with production and reproduction. The average family size is around 7.9 in the better-off households, thus exceeding the poor [4.4] and average households [6.0] by 64 percent and 35 percent respectively. Except for villages, there is a statistically significant difference in household size in comparison with the more affluent Central and Western districts, better-off, male-headed and older households with larger family size.

³¹ See Section 3.

³² This scheme provides access to free primary education for up to four children. Since its introduction in the 1997 academic year, the number of Primary 1 enrolments has doubled and this indicates the high proportion of children of the poor who had been forced to remain outside the school system because they could not pay school fees. Given the constricted labour supply, however, the scheme needs reforms in curriculum and scheduling so that poorer households can access education without having a high trade-off in the loss of child labour. Already, drop-out rates are reportedly very high.

When household size is adjusted for age on the basis of consumer demand and the potential for labour supply, the standardised consumer units and the labour units are slightly more than 75 percent and 50 percent of the average household size respectively. On average, whereas three out of four household members are full consumers, one out of two is a potential worker. For every labour unit, there are one and a half consumer units. The distribution of labour and consumer units by analytical categories is similar to that of household size and this indicates an even spread of age groups between households. This is further corroborated by the fact that the ratio of consumers to labourers [CULU] by analytical categories is almost the same [Table 3, Columns 7 and 8].

Land and Livestock

Next to labour, the most important resource determining the well-being of a rural community is land, with regard to quality, quantity, access and the terms of utilisation. While most of the rural poor in Asia, Latin America and parts of Africa are paying high rent for their small plot cultivators and/or agricultural labourers, an overwhelming majority of the surveyed households cultivate their own holdings. About 94 percent of the holdings are owned, 5 percent rented and 1.0 percent leased; 1 percent gave no response. Thirty-five households with mainly fishermen in poor villages, reported that they had no plots. Nearly 60 percent of the holdings are less than 2 acres³³ [less than a hectare] while as many as 84 percent are below 5 acres. The maximum holding was 30 acres in Bushenyi. Differences in the level of land ownership/access to land are statistically insignificant except for socio-economic grouping and life cycle. When controlled for consumer and labour units [acre per consumer and labour unit], even the significance of the above two becomes negligible. With the minimal rate of labour employment even by the better-off households³⁴, the similarity of crops grown and the level of farm technology adopted, when adjusted for the size of labour, differentiation based on holding size is

³³ It is worth noting that the actual cultivated land is less. This may be compensated for by multiple cropping where two-season cultivation regimes prevail.

³⁴ EPRC/AAU. Rural Poverty and Structural Adjustment in Uganda; p. 115.

minimal³⁵. [Table 4.4]. Given the current factors and methods of production, the Ugandan rural households surveyed balance the number of consumers, labourers and size of cultivated holdings.

The other striking characteristic of the farming systems consists in the very low level of livestock ownership. With easy access to land, investment in the form of livestock is the more stratifying variable between the better-offs and the poor households and regions. Hence, as with the spatial trend of poverty, in the critical indicator of livestock wealth, lactating cows, oxen and other cattle, the percentage of ownership, though low in total, declines significantly from North to East, to the Central Region and culminates in the more affluent West. At the analytical category level, better-off households have twice the number owned by the poor and the averagely poor. The average gross yield per acre land evaluated at 178,000 Uganda Shilling [Ush]³⁶ was worth approximately 600 kgs of maize. At about Ush300/kg, this signifies the low physical yield rate and value of output. Output per acre decreases substantially and at a statistically significant level as one moves from the North to the East, Centre and West. While about one-quarter of households in the West reported productivity ratio of over Ush200,000/acre, only 7 percent did so in the North. The productivity ratio of better-off villages is about twice that of the poor.

Productivity

Subject to the shortcomings of a point estimate based on recollections, discounting double cropping by many at district and regional levels, there is a glaring disparity in productivity at different socio-economic levels. Although the productivity ratio of the average and better-off households is similar, that of the poor is only 39 percent. The percentage of poor households with land productivity ratio of over Ush200,000/acre is less than half of the percentage for the better-off households. On the other hand, there is no significant difference in terms of gender or age of household heads. Another measure of productivity similar to land productivity is the distribution of gross output per labour unit.

³⁵ A major area of rural economic activity leading to more pronounced differentiation is livestock ownership, especially those for dairying and trading, as reported below.

³⁶ At the time of the field-work, 1,080 Uganda Shillings were worth 1 US dollar.

Table 3: Comparison of Household Size, Consumer Unit, Labour Unit and Consumer Labour Ratio

	HHHS	Index	CU	Index	LU	Index	CULU	Index
1.0 TOTAL	5.5 100	100	4.3	100 78	2.9 53	100	1.5	100
2.0 DISTRICTS	[14,000]		[02,000]		[01,00]		[24,44]	
2.1 Lira	5.0	91	4.0	93	2.7	93	1.5	100
2.2 Apach	5.1	93	3.8	88	2.7	93	1.4	93
2.3 Soroti	4.3	78	3.5	81	2.6	90	1.4	93
2.4 Iganga	5.4	98	4.2	98	2.8	96	1.6	07
2.5 Mpigi	5.6	102	4.5	105	2.9	100	1.6	107
2.6 Nrun	6.6	120	4.9	114	3.3	114	1.5	100
2.7 Bush	6.6	120	5.1	119	3.6	124	1.4	93
3.0 REGIONS	[14,00]		[006,001]		[001,07]		[001,47]	
3.1 North	5.1	93	3.9	91	2.7	93	1.5	100
3.2 East	4.9	89	3.8	88	2.6	90	1.5	100
3.3 Cent	5.6	120	4.5	105	2.9	100	1.6	107
3.4 West	6.6	120	5.0	116	3.5	121	1.5	100
4.0 VILLAGES	[55,11]		[04,01]		[40,03]		[27,08]	
4.1 Bett	5.8	105	4.5	105	3.0	103	1.5	100
4.2 Worse	5.3	96	4.0	93	2.8	97	1.5	100
5.0 SOCIO-ECON	[000,00]		[000,00]		[002,00]		[14,26]	
5.1 Bett	7.9	144	5.8	138	4.1	141	1.5	100
5.2 Aver	6.0	109	4.7	109	3.1	107	1.5	100
5.3 Poor	4.4	80	3.5	81	2.5	86	1.5	100
6.0 Gender	[002,000]		[019,02]		[01,00]		[00,21]	
6.1 MHH	5.8	105	4.5	104	3.1	107	1.4	93
6.2 FHH	4.8	87	3.8	87	2.5	87	1.6	107
7. LIFE CYCLE	[004,01]		[000,00]		[000,00]		[01,56]	
7.1 < 40	5.1	92	3.8	88	2.5	88	1.6	107
7.2 >= 40	6.0	108	4.8	112	3.4	116	1.5	100

CU = Consumer Unit

LU = Labour Unit

CULU = Consumer Unit /Labour Unit

Table 4: Size and Index of Holdings and Per Acre , Consumer and Labour Units

	HLDG	Index	A/CU	Index	A/LU	Index
1.0 TOTAL	3.4	100	0.8	100	1.2	100
2.0 DISTRICTS	[.001,.34]		[30.6,24,.16]		[28,24,.16]	
2.1 Lira	2.5	73	0.8	100	1.2	100
2.2 Apach	4.1	123	1.1	137	1.6	133
2.3 Soroti	2.5	73	0.8	100	1.1	92
2.4 Iganga	2.2	65	0.5	62	0.9	75
2.5 Mpigi	3.0	91	0.8	100	1.3	108
2.6 Ntungamo	4.5	132	0.9	112	1.3	108
2.7 Bushenyi	4.5	132	0.8	100	1.1	92
3.0 REGIONS	[.003,.49]		[.083,.21]		[.54,.25]	
3.1 North	3.3	100	1.0	125	1.4	117
3.2 East	2.3	68	0.7	87	1.0	83
3.3 Central	3.0	91	0.8	100	1.	108
3.4 West	4.5	132	0.8	100	1.2	100
4.0 VILLAGES	[.54,.15]		[.86,03]		[.82,.97]	
4.1 Better-off	3.8	119	0.8	100	1.3	108
4.2 Poor	3.0	88	0.8	100	1.1	92
5.0 SOCIO-ECON	[000,000]		[009,09]		[.16,.33]	
5.1 BOH	7.4	218	1.4	175	2.0	167
5.2 AVH	3.5	103	0.8	100	1.2	100
5.3 POH	2.3	68	0.7	87	1.1	92
6.0 GENDER	[.98,.71]		[.18,.01]		[.10,.01]	
6.1 MHH	3.3	98	0.8	100	1.1	92
6.2 FHH	3.4	100	0.9	112	1.5	125
7. LIFE CYCLE	[002,00]		[02,00]		[03,00]	
7.1 < 40	2.6	76	0.9	112	1.4	117
7.2 ≥ 40	4.0	123	0.7	87	1.0	83

A=Acre CU=Consumer Unit

LU=Labour Unit

Income

An average income of Ush482,000 per household is derived from crops [65 percent], livestock [10 percent] and the remaining 25 percent from non-farm products. Following disparities in holdings and productivity levels, there is a significant difference in the various levels of income and their distribution between districts and regions. Average income levels vary from a very low of Ush 151,000 in Lira to Ush 835,000 in Bushenyi District. Income levels in the West and the Central Region are thrice and twice as much in the North and East respectively.

The average income of poor villages is 63 percent of the package for the better-off households—a much lesser disparity than that between districts and regions. More than the spatial differences, the highest disparities in income are between socio-economic groups. Thus, better-off households have 4.2 times the average income of poor households and 2.5 times the level of income for the average households. There is no significant difference in total income level between male- and female-headed households and between the young and the old.

While per capita income of over Ush200,000 is still enjoyed by only the better-off households and the Central Region, the margin of their betterment from the total average income drops drastically and is just less than twice the overall average. Because of increasing family size with socio-economic implications, the nearly quadruple income gap between the poor and better-off households narrows to a mere double when measured in terms of per capita income.

Non-farm income, of which nearly half comes from trading, is inversely related to socio-economic position—the poorer groups have the higher share of non-farm income. The highest non-farm income is earned in Mpigi, which represents the Central Region with 43 percent of the total income. Here, non-farm activities and remittances are the highest income earners—more than farming. Non-farm income also makes up as high as 37 percent and 36 percent of the income for female-headed and young households respectively, which makes it an important policy instrument for alleviating poverty among the poor households in general and the female-headed ones in particular.

Expenditure on Education and Health

With an average expenditure of Ush 73,500/year or 42 percent of the total cash outlay, school fees constitute by far the most important volume of expenditure, as reported by 51 percent of the households surveyed³⁷. Expenditure in terms of school fees varies enormously within villages, districts and regions on the one hand and between gender and age groups on the other, but not so much within and between the socio-economic groupings. Forty-two (42) percent of the children in school reported paying fees. These included schoolchildren who are not covered by the Universal Primary Education (UPE) scheme in the lower grades and others in primary and secondary schools, some of which are boarding schools. About 4 percent of the overall fees exceeded Ush500,000, rising to as high as 17 percent in Mpigi district. Only 15 percent of the schoolchildren paid less than Ush20,000/year. Twenty-five (25) percent of the households paid between Ush20,000 and 100,000. Notwithstanding the quality of the social and physical infrastructures of the schools, and despite the proximity of most households to primary schools and the recent free education under the UPE scheme, school facilities constitute the most crucial concern of the rural communities. While 21 percent ranked it as their first priority, the equivalent costs of family feeding and health care were 10 percent and 11 percent respectively.

Average health cost was about Ush8,500 and only 14 percent reported to have paid less than Ush500. Compared to their total household numbers in the study, many of the average households reported to have paid medical fees; perhaps this reflects the healthiness of the better-off and the inability of the poor to pay. The distribution of health cost *within* differs significantly at the district, regional and village levels, unlike the case of socio-economic groupings, gender and age groups. While the latter two have a cross-section of households making similar payments

³⁷ The actual percentage of payers is however much higher as the above table features only on those who responded to the questionnaire. Whereas the UPE scheme has removed a substantial burden from primary education, the cost of secondary education is still prohibitive for many of the rural households.

for a common health hazard, the similarity between socio-economic groupings implies an inverse health cost burden on the poor.

Human Development Index

Although the processes for attaining human development have some values in themselves, resources, endowments, income and expenditures are means of raising living standards. This section attempts to bring together the outcomes of the development process and estimate variations between the categories hypothesised to exhibit differences in welfare. Prior to that, the next three sections report on some of the outcomes of the development process which are then used in the computation of the human development index in the last sub-section.

Consumption of Selected Food Items

The food items listed were selected for their nutritive values and potential and actual availability in the localities. In most of the villages surveyed, whereas arable farming is not supplemented by cattle rearing, meat and dairy products appear to be the least frequently consumed. These products are mostly purchased when they are readily available sometimes in a given month and season.

Vegetables and beans compensate for the apparent deficiency in animal protein-yielding diets. As could be discerned from Table 5, 74 percent and 88 percent of the responding households respectively reported consuming the latter all year round and sometimes throughout the week. About three-quarters of the respondents access them from home production. Small grains are also part of the staple food of which about half is purchased.

Table 5: Consumption of Selected Food Items

Food Item	Frequency of Consumption					Total No	%	HP %
	AYR %R	STIW %R	STIM %R	STIS %R	AYR+STW *			
Meat	3	23	30	44	26	331	100	13
Milk Products	12	16	27	44	28	104	99	17
Milk	28	24	17	31	52	199	100	25
Small Grains	47	14	18	20	61	193	99	53
Vegetables	55	19	10	15	74	328	99	77
Beans	64	20	6	10	84	339	100	64
Others	43	28	17	11	71	88	99	42
Average	36	21	17	25	57	226	100	42

AYR=All Year Round; STIW=Sometimes in a Week; STIM=Sometimes in a Month; STIS= Sometimes in Season; R=Reporting; HP=Home Produced* = AYR plus STIW

Although produced in the rural areas, the purchase of small grains for consumption by nearly half of the rural households brings to the fore the need for a food policy matrix to balance strategies for increasing income for producers and proposing affordable prices to consumers, including the rural ones. This is because, given the 88:12 split between the rural and the urban population in the country as a whole, among those who purchase grains from the market for consumption, rural dwellers are bound to outnumber the urban dwellers.

Apart from meat, which the poorer households reportedly consume proportionately, the relatively expensive goods derived from milk and milk products are consumed more regularly by the better-off, the average and the poor households in the descending order. The households in better-off villages consume meat more regularly than those in the poorer ones. However, in the consumption of all other food items, as in the urban-made standard-of-living indicators below, the difference between the various socio-economic groupings is not large and among the poor and the average, there is close proximity in the range of food items and in the regularity of consumption.

Hence, the combined all-year-round and weekly consumption of the main sources of protein and other important minerals, such as beans and vegetables in diet, is near and above 75 percent for all social groups. With respect to small grains, beans and other milk products, proximity in the regularity of consumption is also high. As shown in Table 5.2 below, except at the regional level, where there is a total and apparent deficit of beans in the East, there is no significant difference in the consumption of beans among all the analysed categories. The distribution and statistical results are similar for milk and meat.

Access to Consumer Durables

The three selected proxies for modern utilities and the frequency of their acquisition are as follows. Between 33 percent and 52 percent of the rural households have at least a pair of shoes, a radio, a watch or a bicycle. At the socio-economic grouping level, except with regard to radio, where acquisition by the better-off households is higher than the poorer ones by 11 percent, in relation to other items, the maximum difference between the groups is only about 5 percent. The difference in level of ownership/access between the average and the poor households is insignificant. The poorer households and the average ones access the facilities in equal measure. Another salient feature of the overall access is the relatively high level of bicycle ownership as a cost-effective and efficient means of transport and the radio as a source of modern communication. Although statistically insignificant, their ownership is inversely related to socio-economic groups at 38 percent, 41 percent and 42 percent of all the households respectively. This is because they perform the dual function as a luxurious means of transport for household members and a source of income when hired out to drivers.

Table 6: Consumption of Quality Food and Consumer Durables [%]

	Beans	Food		Consumer Durables			
		Milk	Meat	Bicycle	Radio	Tape	
<u>1.0 TOTAL</u>	77	29	23	41	37	23	
<u>2.0 DISTRICTS</u>		[.00]	[.16]	[.00]	[.00]	[.00]	
2.1 Lira	96	8	18	50	6	4	
2.2 Apach	76	41	35	45	57	33	
2.3 Soroti	56	30	20	32	32	20	
2.4 Iganga	47	14	18	35	49	39	
2.5 Mpigi	94	57	39	68	57	28	
2.6 Ntungamo	18	28	?	38	36	22	
2.7 Bushenyi	11	20	32	20	26	17	
<u>3.0 REGIONS</u>		[.00]	[.00]	[.00]	[.00]	[.17]	
3.1 North	86	25	27	47	32	19	
3.2 East	52	22	19	34	41	30	
3.3 Cent	94	57	39	68	56	28	
3.4 West	86	24	16	29	31	19	
<u>4.0 VILLAGES</u>		[.04]	[.62]	[.87]	[.37]	[.33]	[.93]
4.1 Better-off	78	28	23	44	35	24	
4.2 Worse off	79	30	24	39	40	23	
<u>5.0 SOCIO-ECON</u>		[.90]	[.25]	[.03]	[.87]	[.46]	[.79]
5.1 Better-off	78	40	40	38	46	27	
5.2 Average	78	27	21	41	37	24	
5.3 Poor	76	27	22	42	35	22	
<u>6.0 GENDER</u>		[.72]	[.46]	[.32]	[.74]	[.08]	[.33]
6.1 MHH	78	27	18	40	40	24	
6.2 FHH	76	31	37	43	31	20	
<u>7.0 LIFE CYCLE</u>		[.61]	[.32]	[.39]	[.15]	[.46]	[.60]
7.1 < 40	76	31	25	45	39	27	
7.2 > =40	79	26	21	37	35	19	

The difference between the poor and better-off villages is more pronounced than that between the better-off and poorer households while the average households straddle in the middle. Except for radios, where the gap in ownership rate is smaller, there is a significant difference between the villages in accessing amenities. On the average, whereas half of the households in the better-off villages are able to access the amenities only one-third in the poorer villages are able to do so.

Aggregating across the four amenities, the Central Region fares better than average especially with the high ownership ratio for bicycles and radios. The North and the West are at average levels [41-42 percent] while the East and West are below average levels. Given its more suitable terrain, next to the Central Region, the North is well ahead in the use of bicycles with 47 percent ownership against an overall ownership of 41 percent. In the other regions, about one-third of the households reportedly own bicycles. The North is behind with regard to radios and watches. Except between regions and gender, the differences in the percentage of ownership of bicycles are insignificant. The differences are equally insignificant for radios and tapes.

Exposure to Innovative Practices

Exposure to Extension Services [Ext], Family Planning [FaP], Migration [Mig] and the Education of Household [EHh] head and spouses [Esp] is hypothesised as one aspect of innovative practices with potential impact on improved productivity, a more positive attitude towards modernisation and increased acceptance of other innovations.

An otherwise important means of reducing poverty through better farming practices, *extension*, at an overall exposure of only 12 percent, is very underdeveloped. There is a significant difference in exposure to it only between villages and socio-economic groupings. Better-off villages near urban centres and better-off households access them more at statistically significant levels. However, even among these, the rate is limited at 15 percent and 21 percent of the respective total households. The rates are similar at district, regional, gender and age-group levels.

Table 7: Innovative Practices

Regions	Ext	FaP	Mig	EHH	Esp
<u>1.0 TOTAL</u>	12	17	20	71	61
<u>2.0 DISTRICTS</u>	[.44]	[.01]	[.02]	[.002]	[.007]
2.1 Lira	4	4	18	74	63
2.2 Apach	12	20	35	92	82
2.3 Soroti	14	20	22	71	60
2.4 Iganga	10	18	10	63	57
2.5 Mpigi	19	31	26	78	71
2.6 Ntungamo	12	10	12	59	45
2.7 Bushenyi	11	17	15	61	54
<u>3.0 REGIONS</u>	[.23]	[.01]	[.04]	[.002]	[.00]
3.1 North	8	12	27	83	72
3.2 East	12	19	16	67	58
3.3 Cent	19	31	26	78	71
3.4 West	12	14	14	60	49
<u>4.0 VILLAGES</u>	[.08]	[.08]	[.2]	[.05]	[.00]
4.1 Better-off	15	21	23	78	71
4.2 Worse off	9	14	17	65	51
<u>5.0 SOCIO-ECON</u>	[.05]	[.98]	[.10]	[.05]	[.64]
5.1 Better-off	22	16	32	70	64
5.2 Average	13	17	20	76	64
5.3 Poor	8	17	17	65	59
<u>6.0 GENDER</u>	[.53]	[.22]	[.22]	[.00]	[.16]
6.1 MHH	18	18	78	67	68
6.2 FHH	13	16	24	54	59
<u>7.0 AGE GROUP</u>	[.18]	[.44]	[.01]	[.00]	[.00]
7.1 < 40	9	19	15		72
7.2 > =40	14	16	25		51

At 17 percent, exposure to *family planning* is higher than extension. There is 'within significant difference' in the rates of adoption in districts and regions but not across regions. At spatial level, both the 'within and between differences' are significant among villages. The poor, average, young and male-headed households practise family planning more than their other counterparts.

The two main causes of *migration*, and the resultant direct interaction with the urban social formations, are the attraction for post-primary education, need for economic survival and the promise of multi-faceted opportunities. A relatively high proportion, 20 percent, of the households surveyed had a migrant member on permanent or part-time basis. With Apach and Mpigi at 35 percent and 26 percent respectively, there is a significant difference in the rate of migration between and within districts and regions. Iganga and the Western districts have the lowest rates. The rate of migration is directly related, at significant levels, to the socio-economic status of households both at within and between levels and also between young and old households, with the latter having more migrants.

With 71 percent and 61 percent of household heads and their spouses being at least *literate*, this component of exposure is by far ahead of the others cited above. In both cases [heads and spouses], the North and Mpigi are at higher levels and there is a significant difference within and between districts and regions. The situation is similar at village level with the better-offs having a decisive sway over the poorer villages. At the socio-economic level, however, while the case for the heads is similar to the above trend, there is no significant difference between the spouses. The heads and spouses of young male-headed households are more educated than their old counterparts. The following section summarises the findings together with the other human development indicators discussed in the preceding sections.

Towards the Human Development Index

In the construction of the human development index, two of the variables are assets in the form of land and livestock. In most parts of Uganda, although land holdings embody investments in the form of clearance and land is not a very scarce factor, clearance and continuous cultivation bear purchase value and therefore constitute the bases for the continuous flow of income. Ownership of livestock is incorporated in the analysis because it is the most socially differentiating asset in rural Uganda.

Consumption is the major ultimate objective of land use. The composite distribution of consumption of beans, milk and meat consumption is taken as a proxy for quality diet. Apart from the immediately exhausted consumer items, including food, consumer durables provide a continuous supply of utilities and also enhance social status. The most important means of transport, the bicycle, was chosen as a proxy. Literacy is hypothesised as an input to more rational decisions on income-generating activities their management and also as a guide to the enhancement of educational standards for the coming generation and to the provision of support/pension income for parents.

The level of adoption of extension services reinforced by education would put households on a better footing in the management of their resources now and in the future. Distance from health centres can justify the cost of travel and other provisions, as morbidity and the ability to pay remain constant³⁸. And finally, the level of indebtedness stands as a variable differentiating between independent peasants and others who have to borrow to meet requirements for subsistence. Its realism will depend on the extent to which debts are incurred for consumption or business purposes.

³⁸ This is perhaps the weakest proxy standing for welfare in terms of health care. Better ones would have been life expectancy, infant mortality rate, etc., which were not collected.

To partly ease calculation, the ten variables selected from the field data are: holding in acre per consumer unit [ACU], size of livestock unit [LIU], per capita income [PCI], quality of food consumption [FD], ownership of consumer durables [CD], literacy of household head [LIT], exposure to extension [EXT], adoption of family planning [FaP], distance from health centre [DHC] and the level of indebtedness³⁹ [IND]. While ACU, LIU, PCI and DHC are measured in absolute terms, percentage levels are taken for others [See Table 8]. The better-off households were taken as a reference group⁴⁰. Each of the ten variables in Table 8 were then converted as ratio of ten sets for the reference group of better-off households. By adding up to 100 for the latter, comparisons with the other nineteen analytical categories could be made in terms of percentage deviations⁴¹. The results are presented in the following Tables 8 and 9.

³⁹ It is worth noting that the fraction in the computation of the index is reversed in this case since the higher the level of indebtedness, the less it becomes a positive addition to welfare.

⁴⁰ If baseline data were available for comparison, although changes may not have been fully explained by SAP, a pre- and post-SAP period analytical construct could shed more direct light on the relationship with poverty. Conversely, in cross-sectional analysis, the exercise undertaken here could have been based on a certain set of target variables of welfare and a measure of the distance of each category in the study. Here, since the aim is to estimate the relative welfare of the poor, the better off households are taken as the reference group.

⁴¹ In all cases, it should be borne in mind that the exercise does not take into account intra-group variations which could be enormous especially within better-off households. Even when such variations are discounted, the true portrayal of the inter-grouping variation in the human development index suggested by the exercise is subject to the accuracy of the data, which depends on respondent bias and the enumerator's capacity to properly understand and translate the questionnaires.

Table 8: Distribution of Assets, Income and Other Inherent Endowments

	ACU	LIU	PCI	FD	CD	LIT	EXT	FaP	DHC	IND
1.0 TOTAL	0.8	0.7	122	43	41	77	12	17	9	35
2.0 DISTRICTS										
2.1 Lira	0.8	0.3	43	40	50	78	4	4	12	28
2.2 Apach	1.1	0.7	108	51	45	82	12	4	9	29
2.3 Soro	0.8	0.4	81	35	32	80	14	20	13	30
2.4 Igan	0.5	0.6	101	26	35	74	10	18	5	35
2.5 Mpigi	0.8	1.0	234	63	68	89	19	31	10	39
2.6 Ntung	0.9	0.9	134	25	38	64	12	10	11	54
2.7 Bush	0.8	1.2	142	63	20	68	11	17	6	32
3.0 REGIONS										
3.1 North	1.0	0.5	75	45	47	80	8	12	11	29
3.2 East	0.7	0.5	91	31	34	77	12	19	6	33
3.3 Cent	0.8	1.0	234	63	68	89	19	31	10	39
3.4 West	0.8	1.0	138	42	29	68	12	14	8	35
4.0 VILLAGES										
4.1 Bett	0.8	0.9	134	43	44	86	15	21	9	43
4.2 Poor	0.8	0.6	110	44	39	68	9	14	8	28
5.0 SOCIO-ECON										
5.1 Bett	1.4	2.7	209	53	38	86	22	16	10	40
5.2 Aver	0.8	0.8	122	42	41	82	13	17	9	35
5.3 Poor	0.7	0.3	104	42	42	74	8	17	7	34
6.0 GENDER										
6.1 MHH	0.8	0.8	121	41	40	79	11	18	8	34
6.2 FHH	0.9	0.5	125	48	43	74	13	16	9	38
7.0 AGE GROUP										
7.1 < 40	0.9	0.5	127	44	45	76	9	19	9	33
7.2 >= 40	0.7	1.0	118	42	37	79	14	16	10	37

When all the surveyed households are taken together, *their human development index is less than that of the reference group, the better-off households, by only 18 percent.* Even then, the better-off households scored less than the overall index in consumer durables [partly because the bicycle was used as a proxy], in the application of family planning [having considerably larger family sizes], mean distance from a health centre and the level of indebtedness. The latter is admittedly higher because of borrowing for business rather than to alleviate distress. *The overall index for the average households is almost the same. The index for poor households is less than the one for the better-off ones by only 21 percent.* Of this aggregate variation, the widest gap is due to the ownership of livestock. Whereas the poor households had half of the per capita holding size and income of the better-off households, their livestock ownership was only 10 percent. There is no significant difference between the socio-economic groups with regard to exposure and application of family planning, literacy rates and indebtedness.

At 81 percent and 80 percent, the male- and female-headed households are respectively equidistant from the reference group. Compared to the better-off households, their human development index is close to the level of the poor households. It is instructive to note that in almost all the components of the index, when the two gender groups are not equal, the maximum difference between the two groups is not more than 10 percent. Both are poorer than the better-off households of their own sex and that of the opposite sex by about 20 percent. Since most food production is 'gardening-based' and involves the use of simple tools, human labour and small plots of land near the homestead, both male- and female-headed households get good food. However, given the patriarchal and domineering position of males in most African social formations when the value of their relative freedom from possible male domination is added, such socio-economic record by female-headed households implies a higher level of welfare. Subject to the quality of the data base on poverty reduction, this has far-reaching implications in the future conception and organisation of the family, rural credit, technology transfer, etc.

Table 9: Ratio of Assets, Income and Other Inherent Endowments

[BOH=10]	ACU	LIU	PCI	FD	CD	LIT	EXT	FaP	DHC	IND	TOT
1.0 TOTAL	06	03	06	09	<u>11</u>	09	05	<u>11</u>	<u>11</u>	<u>11</u>	82
2.0 DISTRICTS											
2.1 Lira	06	01	02	08	<u>13</u>	09	02	03	10	<u>12</u>	66
2.2 Apach	08	03	05	10	<u>12</u>	09	05	<u>13</u>	10	<u>12</u>	87
2.3 Soro	06	01	04	07	08	09	06	<u>13</u>	08	<u>12</u>	74
2.4 Iganga	04	02	05	05	09	09	04	<u>11</u>	<u>20</u>	<u>11</u>	80
2.5 Mpigi	06	04	<u>11</u>	<u>12</u>	<u>18</u>	10	09	<u>13</u>	10	10	103
2.6 Ntun	06	03	06	04	10	07	05	06	09	08	64
2.7 Bush	06	04	07	<u>12</u>	05	08	04	10	<u>15</u>	<u>11</u>	82
3.0 REGIONS											
3.1 North	07	02	04	08	<u>12</u>	09	04	08	09	<u>12</u>	75
3.2 East	05	02	04	06	09	09	05	<u>12</u>	<u>15</u>	<u>11</u>	78
3.3 Cent	06	04	<u>11</u>	<u>12</u>	<u>18</u>	10	09	<u>13</u>	10	10	103
3.4 West	06	04	07	08	08	08	05	09	<u>12</u>	<u>11</u>	88
4.0 VILLAGES											
4.1 Bett	06	03	06	08	<u>11</u>	10	07	12		09	85
4.2 Poor	06	02	05	08	10				<u>12</u>	10	7
5.0 SOCIO-ECON											
5.1 Bett	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	100
2.2 Aver	06	03	06	08	<u>11</u>	10	06	<u>11</u>	<u>11</u>	<u>11</u>	83
5.3 Poor	05	01	05	08	<u>11</u>	10	04	<u>11</u>	<u>13</u>	<u>11</u>	79
6.0 GENDER											
6.1 MHH	06	03	06	08	10	09	05	<u>11</u>	<u>12</u>	<u>11</u>	81
6.2 FHH	06	02	06	09	11	09	05		<u>11</u>	10	80
7.0 AGE GROUP											
7.1 < 40	06	06	02	06	08	<u>12</u>	09	04	<u>12</u>	<u>11</u>	76
7.2 > =40	05	04	06	08	10	09	06	06	10	10	74

At the age group level, though at 5-6 percent lower than the reference group, the index for young and old households is similar. But unlike the case of gender categories, the differences in score components are more dispersed when viewed both in relation to the reference group and within the age group of household heads. Thus, youth-headed households marginally excel better than the reference group in the level of literacy and indebtedness. On the other hand, the index components among the old households are closer but lower than those of the reference groups in all cases. For the same reason as above, within the age groups, the young ones score highly with respect to literacy and consumer durables and extension gaps while the older households fill in the extension gaps with their far higher level of per capita income.

The overall index of better-off villages is less than that of the better-off households by as much as 15 percent and this indicates the uneven distribution of better-off households between villages. On the other hand, at 9 percent, the difference between the poor and better-off villages is less. They have similar levels of such vital assets as per capita holdings, livestock and sources of income. Due to their accessibility, the better-off villages fared much better in exposure to family planning and extension services. Intermediate variation in the index is between villages; this makes the availability of innovative practices in the 'remote' villages more difficult in addition to turning the terms of trade against them. This underscores the fact that physical infrastructure mainly accounts for the micro-spatial differences rather than social or resource endowment.

At a broader spatial level, the overall human development index for Mpigi District and consequently for the Central Region, is higher by 3 percent in comparison with the reference group mainly because it performs better than the latter in per capita income, quality food consumption, consumer durables purchase and adoption of family planning. At the district level, the lowest indices are closely shared by Ntungamo and Lira. Obviously, Lira scored much less than others in the livestock ownership, adoption of family planning and extension services.

When its poor village is also included, Ntungamo District lagged far behind in livestock ownership and consumption of quality food. Soroti's attributed to 25 percent lag behind the reference group is again attributed to livestock and per capita income. At 80 percent ahead of the reference group, Apach, Bushenyi and Iganga emerged as better-off districts in their regions. Due to this averaging impact of having one district each with higher score, the regional index shows less dispersion than among districts from the reference group and also shows a geographical trend increasing from North to East, Centre and West. *With the poorest region having 75 percent of the reference group's human development index, the regional disparity is higher than the social one between the better-off and poor households.*

The following table gives the comparative differences in the established human development index.

Table 10: Within and Between Variations in Human Development Indices [%]

Unit of Analysis	<u>Within Gap From RG:[RG=100]</u>			
	Variation	Highest	Lowest	Mean
1. All	NA	NA	NA	18
1. District	39	-36	3	21
2. Region	28	-25	3	14
3. Soc-econ	21	-21	-17	19
4. Villages	11	NA	NA	11
5. Gender	1	NA	NA	1
7. Life Cycle	2	NA	NA	2

RG = Reference Group

The overall deviation of the human development index from the reference group is 18 percent, which is almost the same as the mean difference within the socio-economic groupings. Both the within and between variations among districts is higher than the socio-economic groupings, villages, sexes and age groups and this points to the vital role regional policy plays as an instrument of equity in the Ugandan polity. Agricultural development modeling, including education, technology transfer, etc., needs to take this phenomenon into account.

Conclusions and Policy Implications

In a rural economy like Uganda, where there is an almost universal access to land and two rainy seasons offer a substantial potential for the cultivation of essential food crops, the constituents underlying the perception of poverty and the 'feeling of being poor' are bound to vary. When the criteria for being poor and non-poor were identified by the households themselves and the community at large, 70 percent of the respondents did not consider lack of food as the most important characteristic defining 'poor' and 'non-poor'. More than by their food, shelter and clothing, the rich and the very rich are distinguished by their assets, which include vehicles, houses and modern farms.

Rather than 'digging gardens', the rich and the very rich are engaged in modern farming. Mpigi and the Western districts of Ntungamo and Bushenyi and their respective regions do not only have more than the average level of better-off households but also a lower number of poor groups, which indicates that some of *the better-offs emerged from the misery of poverty through improved productivity in the West and non-farm activities in the Centre. With their average number of better-offs but lowest average and highest percentage of poor households among all the analytical categories, the female-headed households appear to have the highest level of social differentiation.* Such an aggregative household and community classification system captures not only the economic, but also the social and cultural dimensions of poverty. It is also observed that nobody mentions the most differentiating variable in other agrarian economies—ownership/access to land. Here, the nearest to a proxy for land is 'graduation' to modern farming by the rich and the very rich.

This is attributed to the minimal rate of hired labour employment even by the better-off households, the similarity of crops grown and the level of farm technology adopted, when adjusted to the size of labour. Another observation is that a differentiation based on holding size is minimal. Given the current factors and methods of production, the Ugandan rural households surveyed balance the number of consumers, labourers and the size of cultivated holdings.

The other striking characteristics of the farming systems are the very low levels of livestock units. With easy access to land, investment in the form of livestock is the more stratifying variable between the better-offs and the poor households and regions. Hence, as with the spatial trend of poverty in the critical indicator of livestock wealth, lactating cows, oxen and other livestock, the overall low percentage for ownership declines significantly from the North to the Centre through the East and culminates in the more affluent West. At the analytical category level, better-off households have twice the number of livestock owned by the poor and average households.

Output per acre decreases substantially and at statistically significant levels as one moves from the North to East, Centre and West. The productivity of better-off villages is about twice that of the poor. Average income levels vary from a very low of Ush 151,000 in Lira to Ush 835,000 in Bushenyi District. Income levels in the West and in the Central Region are thrice and twice that of the North and the East respectively. The average income of the poor villages is 63 percent for the better-off ones—a much lesser disparity than between the districts and regions. As family size increases with socio-economic status, the nearly quadruple income gap between the poor and better-off households narrows to a mere double when measured in terms of per capita income.

The highest non-farm income is earned in Mpigi, which represents the Central Region. Here, at 43 percent of the total income, non-farm activities and remittances are the highest income earners—more than farming. Non-farm income also makes up as high as 37 percent and 36 percent of the income for female-headed and young households, thus making it an important policy instrument for alleviating poverty among the poor households in general and the female-headed ones in particular.

Notwithstanding the quality of the social and physical infrastructures of the schools and despite the proximity of most households to primary schools and the recent free education programme under the UPE scheme, such facilities are still the major concern of the rural communities. While 21 percent ranked this factor as their first ambition, the equivalent for feeding family and accessing health care were 10 percent and 11 percent respectively. Compared to their total household numbers in the study, many of the average households reported having paid for health care. The similarity between the socio-economic groupings implies an inverse health cost burden on the poor.

Although produced in the rural areas, the purchase of small grains for consumption by nearly half of the rural households highlights the need for a food policy matrix to balance strategies aimed at increasing producers' income and establishing affordable prices for consumers, including the rural ones. This is because, given the 88:12 split between the rural and the urban population in the country as a whole, among those who purchase grains from the market for consumption, those dwelling in the rural areas are bound to be more than the urban ones. In all other food consuming sectors, as reflected in the urban-made standard-of-living indicators, the difference between the various socio-economic groupings is not large and among the poor and the average, there is close proximity in the range and regularity of consumption. Their human development index is less than that of the reference group—the better-off households—by only 18 percent. The overall index for the average households is almost the same. That of poor households is less than the better-off ones' by only 21 percent. Of this aggregate variation, the widest gap is due to the ownership of livestock.

References

- Agricultural Policy Secretariat (APSEC), 1993a, 'Study on the Provision of Agricultural Services in Uganda in the Light of Structural Adjustment', *Working Paper*, 1993.
- Appleton, S. and J. Mackinnon, 1995, 'Status of Poverty in Uganda: Characteristics, Spread and Constraints', Proceedings of EPRC Seminar, March 17-19, Kampala, Uganda.

- APSEC, 1993b, 'Economics of Crop and Livestock Production'.
- Bardhan, P.K., 1990, 'Symposium on State and Economic Development', *The Journal of Economic Perspectives*, 4:3-8.
- Barton, T. and D. Bagenda, 1993, *Family and Household Spending Patterns for Health Care*, Child Development Centre, MUK.
- EPRC/World Bank, 'Study on The Budgetary Allocations for Primary Health and Education', Unpublished Consultancy Report.
- Government of Uganda, MoE., 1997, 'Financial Implications of UPE?', Draft of Paper submitted to the Education Sector Adjustment Credit Working Group.
- Government of Uganda, 'Background to the Budget', MFED covering various years.
- Government of Uganda, 1994, 'Integrated Household Survey', MFED.
- Government of Uganda, 1991, 'The 1991 Population and Housing Census Analytical Report', MFED.
- Guardian Weekly*, Nov.2-9, 1997.
- Hyden, Goran, 1985, *No Short Cuts to Progress*.
- Hyden, Goran, 1982, *Ujaama and the Uncaptured Peasantry*.
- Killick, A., 1991, *A Reaction too Far*, Overseas Development Institute, London.
- Lipton, M. and Ravallion, M., 1997, 'Poverty and Policy', Paper Presented to African Economic Research Consortium, 6-7 August, Kampala.
- Nove, Alec, *The Economics of Feasible Socialism*, George and Allen, 1985, Amsterdam, 1980.
- Opio, Fred, 1997, 'Structural Adjustment, Growth and Poverty in Uganda', *Economic Research Bulletin*, Vol. 3, No 1, pp. 22.
- Ranis and Fei, 1964, *Development of the Labour Surplus Economy*.
- Richards and Lennor, (ed.), 1982, *Target Setting for Basic Needs*, ILO, Geneva.
- Sen, Amartya. 1984, *Poverty and Famines*, Oxford University Press.
- Streeten, Paul, 1993, *Markets and States: Against Minimalism*, *World Development*. 21:1281-1298.
- Streeten, P., *et al.*, 1981, *First Things First: Meeting Basic Needs In Developing Countries*, New York, Oxford University Press.
- Streeten, Paul and R. Leonor, 1982, *Target Setting in Basic Needs*, ILO, Geneva.
- Townsend, Peter, 1974, 'Poverty as a Relationship to Deprivation: Resources and Styles of Living' in D. Wedderburn (ed). *Poverty, Inequality and Class Structure*, Oxford University Press.
- Uganda Vision 2025. 1997, District Consultation Workshop Report. Memeog.
- UNDP, 'Human Development Report', various years.
- UNDP, 1997, 'Uganda: Human Development Report', Kampala.
- World Bank, 1996, 'Uganda: The Challenge of Growth and Poverty Reduction', Washington D.C.
- World Bank, 1993a, 'Uganda Agriculture', Washington D.C.
- World Bank, 1993b, 'Uganda: Growing Out of Poverty', Washington D.C.
- World Bank, 1992, 'Poverty Handbook', Washington D.C.
- World Bank, 1991, *Assistance Strategies to Reduce Poverty*, Policy Paper, Washington D.C.

Abstract: Within the current factors and methods of production, Ugandan rural households balance the number of consumers, labourers and the size of cultivated holdings. The socially and spatially better-offs, who have more investments in livestock and family labour, enjoy higher levels of land productivity and modest improvement in their per capita income. A quarter of the total income originates from non-agricultural sectors, thereby making these sectors important avenues to poverty reduction even among the rural households.

However, expenditure by those above the Poverty Line is equal to expenditure by those below. A large gap exists between the per capita income of the better-off households compared to the poor. When a human development index, including assets, income, social endowments and other positive outcomes of the development process are computed, the differentials narrow down considerably, bringing to the fore the social and economic proximity of the rural households.

†† Ph D, Chief Expert, Agricultural Economy,
Office of the Prime minister of Ethiopia Page 73

Appendices

A.1 Districts, Counties, Sub-Counties and Parishes of the Studied Villages

District	Vill		Nos in Surv	Parish	Sub-county	County
	Type	Name				
1.Apach	POV	Cunga	26	Kungu	Akokoro	Maruzi
	BOV	Adyeda	25	Adyeda	Aduku	Kwania
Total			51			
2.Lira	POV	Aputi	25	Ado'imo	Aputi	Kioga
	BOV	Ateri	27	Banya	Amach	Erute
Total			52			
3.Soroti	POV	Ajuba	25	Iruko	Kadungulu	Kasilo
	BOV	Magengo	24	Madela	North Divison	Soroti
Total			49			
4.Iganga	POV	Bulagala	25	Bubago	Nsinze	Busiki
	BOV	Nawan'ge	24	Bikoyo	Bulamaji	Kigulu
Total			49			
5.Mpigi	POV	Kaweeli	25	Gwatilo	Budde	Katambala
	BOV	Mbiziz'a	29	Mbizzinya	Bwama	Mawokota
Total			54			
6.Bushenyi	POV	Kayonza	25			Buhweju
	BOV	Bugarama	27		Kigarama	Sheema
Total			52			
7.Ntungamo	POV	Rweberere	24	Kashenyi	Ngoma	Rushenyi
	BOV	Ruguma	25	Kikoni	Ntungamo	Ruhaama
Total			49			
All	POV		175			
	BOV		181			
Total			356			

No of Households Interviewed; POV = Poor Villages; BOV=Better-off Villages.

A.2 Distribution of Gender and Life Cycle Among the Analytical Categories

	GENDER				LIFE CYCLE					
	MHH		FHH		TOT		YOUNG		OLD	
	No	%	No	%	No	%	No	%	No	%
1.0 TOTAL	254	71	105	29	359	100	183	51	174	49
2.0 DISTRICTS	<u>[12.4,6,0.05;-0.03(.50)]</u>				<u>[1.4,6,.96;-00(.96)]</u>					
2.1 Lira	31	62	19	38	50	14	25	50	25	50
2.2 Apach	41	80	10	20	51	14	29	57	22	43
2.3 Soroti	37	74	13	26	50	14	24	49	25	51
2.4 Iganga	32	63	19	37	51	14	25	49	26	51
2.5 Mpigi	33	61	21	39	54	15	25	47	28	53
2.6 Ntungamo	41	84	8	16	49	14	29	54	23	47
2.7 Bushenyi	39	72	15	28	54	15	29	54	25	46
3.0 REGIONS	<u>[5.1, 3, 0.16; -0.04(0.45)]</u>				<u>[.9,3,.81; 00(.96)]</u>					
3.1 North	72	71	29	29	45	45	54	53	47	46
3.2 East	69	68	32	32	51	51	49	4	51	51
3.3 Cent	33	61	21	39	24	44	25	47	28	53
3.4 West	80	22	23	22	40	39	55	53	48	47
4.0 VILLAGES	<u>[6.4, 1, 0.01;-0.13(0.01)]</u>				<u>[.13,1,0.71;-0.01(.71)]</u>					
4.1 BOV	115	45	63	60	178	50	89	50	88	51
4.2 POV	139	55	40	40	181	50	94	52	86	49
5.0 AGE GROUP	<u>[1.8, 1, 0.17; 07(0.18)]</u>									
5.1 < 40	136	53	47	46	183	51				
5.2 >=40	118	46	56	54	174	49				

A.3 Distribution of Socio-economic Groupings Among the Analytical Categories

	BOH		AVH		POH		TOT	
	No	%	No	%	No	%	No	%
1.0 TOTAL	37	10	161	45	160	45	358	100
2.0 DISTRICTS	<u>[16.4, 12, 0.17; -0.09 (.08)]</u>							
2.1 Lira	2	4	23	46	25	50	50	14
2.2 Apach	5	10	26	51	20	39	51	14
2.3 Soroti	2	4	22	44	26	52	50	14
2.4 Iganga	3	6	22	44	25	50	50	14
2.5 Mpigi	9	17	21	39	24	44	54	15
2.6 Ntungamo	6	12	27	55	16	33	49	14
2.7 Bushenyi	10	18	20	37	24	44	54	15
3.0 REGIONS	<u>[11.1, 6, 0.08; -0.08(0.09)]</u>							
3.1 North	7	7	49	48	45	45	101	28
3.2 East	5	5	44	44	51	51	100	28
3.3 Cent	9	17	21	39	24	44	54	15
3.4 West	16	15	47	46	40	39	103	29
4.0 VILLAGES	<u>[4.2, 2, 0.12; 0.10(04)]</u>							
4.1 BOV	21	12	87	49	70	39	178	50
4.2 POV	16	9	74	41	90	50	180	50
5.0 GENDER	<u>[5.7, 2, 0.05; 0.08(09)]</u>							
5.1 MHH	25	10	124	49	104	41	253	71
5.2 FHH	12	11	37	35	56	53	105	29
6.0 LIFE CYCLE	<u>[1.7, 2, 0.42; 00(93)]</u>							
6.1 < 40	16	9	87	48	79	43	2	51
6.2 >=40	21	12	73	42	80	46	4	49

La chefferie traditionnelle au Cameroun: ambiguïtés juridiques et dérives politiques

Charles Nach Mback

Abstract: It seems that traditional chiefdoms in Africa have never recovered from the trauma caused by their contact with the first European colonisers. The post-colonial state has perpetuated the emasculation of traditional authorities appointed by the colonisers. From devaluing status of servants of colonisation traditional chiefs were enlisted in single party systems. In both cases, they have lost an important part of their creditworthiness among populations. The latter, however, remain sometimes devoted in spite of all. But these traditional chiefs have never had the opportunity to get back their original autonomy, neither legally, nor politically. As human communities, chiefdoms are sometimes undervalued within the local communities, sometimes equated with existing administrative districts. The new local administration system resulting from the new constitution does not bring any decisive and qualitative changes on these issues, whereas very few possibilities remain open for both constitutional and regulatory standpoints.

Introduction

Les organisations sociales traditionnelles sont l'une des plus fuyantes aujourd'hui en Afrique. Leur lisibilité pose quelques problèmes de décodage à l'analyste. Peut-être un peu moins au sociologue qu'au juriste, habitué qu'il est à partir de catégories préétablies pour appréhender les données du réel. Mais aucun des deux ne semble à l'abri des interprétations approximatives.

L'étude de la chefferie traditionnelle comme élément de l'organisation administrative et territoriale du Cameroun passe par une double considération: la chefferie est d'abord une collectivité humaine établie sur une portion du territoire de l'État. Elle est ensuite le cadre d'exercice de ses compétences par une autorité justement dénommée

Chef traditionnel. Ce dédoublement de la chefferie traditionnelle conduit à une interrogation: s'agit-il alors d'une collectivité locale, d'une circonscription administrative de l'État ou d'une catégorie particulière, *sui generis*, dans l'organisation administrative et territoriale de l'État? La deuxième interrogation qui ne procède pas forcément de la première porte sur le rôle que joue ou qu'est appelée à jouer la chefferie traditionnelle dans les nouvelles configurations administratives induites par les réformes décentralisatrices en cours au Cameroun.

L'étude du régime de la chefferie traditionnelle et du statut de chef traditionnel au Cameroun ne permet pas d'inclure cette institution dans l'un des cadres classiques de l'administration territoriale, sans que l'on puisse à priori lui trouver une camisole originale. Elle reste ce que l'on pourrait appeler un sujet juridique non identifié. La réforme communale (loi n°74/23 du 05 décembre 1974) avait mis fin à la pratique de sièges réservés aux autorités traditionnelles dans les conseils municipaux. La nouvelle législation renoue avec cette tradition introduite par le colonisateur. Ce retour du commandement traditionnel dans le nouveau dispositif institutionnel de l'administration locale s'est cependant opéré au nom des principes qui desservent la démocratie.

La chefferie traditionnelle: un sujet juridiquement non identifié

L'arrêté colonial de 1933 portant statut des chefs indigènes et le décret n° 77/245 du 15 juillet 1977 distinguent bien le chef traditionnel en tant qu'autorité de la communauté dont il a la direction. Dans le premier cas, l'identification ne pose pas de problèmes juridiques particuliers. Le chef traditionnel est un agent de l'administration. Encore faut-il le classer dans la nomenclature plurielle des personnels administratifs. Mais la difficulté se pose davantage au niveau de la définition juridique de la chefferie entendue comme une collectivité humaine. Ses rapports tant avec le chef qu'avec l'État ne sont ni de ceux que l'on trouve dans le cas de la décentralisation administrative, ni de ceux qu'induirait un système de déconcentration administrative.

Le problème de la nature juridique de la chefferie traditionnelle

Ce que l'on appelle aujourd'hui chefferie traditionnelle est une survivance des formes multiples d'organisations sociopolitiques qu'a connues l'Afrique avant la colonisation. Cette dernière a inventé les expressions de chefferie traditionnelle et de chef traditionnel dans un effort d'uniformiser une réalité dont la complexité lui échappait (Crowder et Ikime 1970:ix et ss.). Ce legs de la colonisation a été bien entretenu par l'État africain indépendant. Dans certains cas, le problème de la chefferie traditionnelle a reçu une solution à la fois radicale et expéditive sous la forme de son éradication formelle (Bénin, Burkina Faso, Mali). Même dans ces cas-là, l'institution n'a pas pour autant cessé de représenter une référence pour une bonne frange de la population. Elle influence les institutions, les autorités politiques et administratives (Agondjo-Okawe 1985:33). Et comme le note Favrod (1985), «là où le village est resté au manioc et au mil, à la seule économie de subsistance, les structures traditionnelles ont conservé leur solidité... les chefs et les notables demeurent les maîtres» (cité par Gonidec 1985:56). Le citoyen africain d'aujourd'hui émerge simultanément à trois registres institutionnels différents et complémentaires: le registre traditionnel, le registre administratif moderne et le registre religieux (Elong Mbassi 1994:15). C'est pourquoi des États comme le Cameroun ont choisi de poursuivre l'effort d'intégration de la chefferie traditionnelle dans leur organisation administrative.

Cependant, en reconduisant, sans réel bénéfice d'inventaire, la législation coloniale sur la question, la réforme camerounaise n'a pas fait preuve d'inventivité pour résoudre le problème de la cohabitation, dans un même pays, de structures administratives modernes et d'organisations sociopolitiques traditionnelles. La chefferie traditionnelle n'est finalement identifiable ni à une circonscription administrative déconcentrée, ni à une collectivité locale décentralisée.

Ni circonscription déconcentrée...

Le décret de 1977 portant organisation des chefferies traditionnelles dispose que «des collectivités traditionnelles sont organisées en chefferies» sur une base territoriale. Ce texte appelle quelques remarques sommaires:

- la nouvelle législation est marquée à première vue par le réalisme. Elle se borne à constater l'existence des organisations sociopolitiques traditionnelles qu'elle cherche simplement à organiser. Les sociétés traditionnelles ont préexisté à l'État post-colonial. Ce sont parfois des institutions au passé pluriséculaire que le colonisateur a cherché à subjuguier, qu'il n'a pas pour autant réussi à gommer complètement même si dans bien des cas il a réussi à les émasculer (Mbembe 1988:133). L'arrêté de 1933 déjà se bornait lui aussi à organiser une sorte de hiérarchisation des chefs traditionnels en fonction de l'importance que revêtait leur communauté aux yeux du colonisateur (JOC 1950);
- la notion de collectivité est une innovation du législateur post-colonial. Elle laisse entendre que le chef traditionnel dispose d'un domaine : la chefferie. Celle-ci est un groupement humain dont les membres sont liés les uns aux autres par des solidarités anthropologiques pour former une communauté historique. Par conséquent, la chefferie, au-delà du chef lui-même est une communauté d'hommes et de femmes qui ont en commun le rattachement à un territoire donné. Il s'agit donc simplement d'articuler au plan juridique ce territoire et ces hommes et femmes à l'ensemble étatique. Cet aspect de la chose n'avait pas retenu l'attention du législateur colonial. Ce dernier était allé directement à la définition des droits et surtout des devoirs du chef (indigène) lui-même. Cette approche se comprend en rapport avec l'unique rôle alors dévolu aux autorités traditionnelles: servir de courroie de transmission des volontés de l'administration coloniale aux populations locales;
- cette notion de collectivité met en exergue la dimension territoriale de la chefferie pour mieux l'insérer dans les cadres de l'administration territoriale de l'État. Mais cette ambition pose

une double difficulté de rationalité: d'abord, baser l'organisation des collectivités traditionnelles sur l'élément territorial, c'est donner à celui-ci une importance qu'il n'a pas toujours eu dans l'existence des sociétés africaines pré-coloniales. S'il est vrai que les sociétés politiques sont établies sur des terres d'accueil, rien n'indique, et surtout pas dans le cas des sociétés africaines, que le territoire soit le socle de leur existence. Élément fondamental du patrimoine collectif, la terre est source de vie pour les membres du groupe pour les ressources qu'elle offre (cultures, pâturage, mines, faune et flore, etc.). Pour autant, sa perte ou son amputation (guerres) ou son hostilité (sécheresse, désertification, inondation) n'a jamais en soi remis fondamentalement en cause l'existence du groupe. L'on a ainsi connu dans l'histoire des vagues migratoires au cours desquelles des peuples entiers ont occupé tour à tour diverses régions du continent. Les liens de sang et de vassalité l'ont très souvent emporté sur la fixation territoriale pour identifier les sociétés politiques africaines pré-coloniales (Nlep 1986:178). Baser la chefferie traditionnelle aujourd'hui sur la notion de territoire ne peut en l'espèce répondre qu'à des préoccupations propres à l'État post-colonial. Il s'agit pour ce dernier d'achever la maîtrise de son territoire en fixant définitivement les communautés traditionnelles sur les espaces qu'ils occupent au moment de la promulgation de la nouvelle législation. C'est une entreprise initiée par le colonisateur qui avait déjà le souci de réaliser un maillage administratif et sécuritaire pour une bonne exploitation économique et humaine de la colonie. Le deuxième aspect de la difficulté se rapporte à la relation entre la collectivité cheffale et les populations. Ce qui lie l'individu à sa communauté traditionnelle, c'est non pas sa présence sur, ou quelque lien qu'il aurait avec un territoire donné, mais un ensemble de valeurs, de traditions, une histoire qu'il partage avec d'autres personnes; tous éléments qui légitiment à ses yeux la reconnaissance d'un registre particulier de relation et de vie, à côté ou en deçà de l'appartenance à un État. Quelque soit le lieu où il se trouve, l'Africain reconnaît son appartenance à une communauté anthropologique préexistant à

l'État. Faire du territoire la base de la collectivité traditionnelle aujourd'hui, c'est prétendre qu'un individu se détache de sa communauté en quittant simplement le territoire sur lequel celle-ci est désormais établie. Plus grave, et à *contrario*, cette turgescence de l'élément territorial dans la définition de la chefferie présume qu'un individu devient membre d'une communauté traditionnelle simplement par la résidence. Voilà une magistrale mystification de la réalité, et les récentes revendications de droits dits des autochtones (voir *infra*) montrent l'incapacité des sociétés traditionnelles à recruter autrement que par des alliances de sang. Le droit du sol n'est pas reconnu dans les communautés sociohistoriques du Cameroun.

Ces remarques montrent que l'usage du territoire comme critère de définition de la chefferie traditionnelle participe surtout d'un effort d'ajustement de cette unité administrative aux autres cadres territoriaux de l'administration de l'État, notamment en la faisant coïncider avec les circonscriptions administratives existantes.

En effet, par le truchement de la notion de territoire, le législateur camerounais procède à une délimitation et à une classification des collectivités traditionnelles en fonction de leur importance présumée: le village ou le quartier en milieu urbain sert de cadre à la chefferie de 3^e degré; l'arrondissement abrite celle de 2^e degré et doit comprendre au moins deux chefferies de 3^e degré. La chefferie de 1^{er} degré correspond quant à elle aux limites d'un département, et couvre les territoires d'au moins deux chefferies de 2^e degré. Dès lors se trouve reléguée à l'arrière plan l'essence des collectivités traditionnelles africaines: une certaine homogénéité ethnique. Les organisations sociopolitiques africaines se sont toujours caractérisées, comme toute institution, par une certaine cohésion de ses composantes humaines. Bien sûr, à l'heure de la construction d'une nation transethnique, la survivance de ces espèces de géthos culturels n'est plus considérée *à priori* comme un atout. Ainsi a pris fin la pratique initiée par le colonisateur et perpétuée durant les deux premières décennies de l'indépendance, et qui consistait dans une même ville à regrouper les populations selon leurs origines ethniques, et à instituer un chef pour chacune des ethnies ainsi répertoriées (Momo 1996:11). Le décret de 1977

habilite même le ministre en charge de l'administration territoriale à organiser les agglomérations en quartiers ou blocs à la tête desquels il placera des chefs traditionnels. A travers donc la territorialité, c'est de la chefferie comme circonscription administrative qu'il s'agit. Cette stratégie juridique vise à réaliser une interpénétration aussi poussée que possible des différentes ethnies dans les centres urbains cosmopolites. Ce projet est louable, mais il dénature la chefferie traditionnelle.

Car, que signifie une chefferie traditionnelle créée de toute pièce, et de quelle tradition se prévaudra le chef ainsi nommé, et auprès de quels sujets? Nulle n'ignore, comme le fait remarquer Momo (1996), que dans la configuration actuelle des États africains, «la chefferie représente avant tout la valeur culturelle d'un village, d'une tribu ou d'une ethnie» (Momo 1996). Ce qui est évidemment contraire à l'objectif principal de l'État post-colonial qui ambitionne de bâtir une nation. Le projet d'assimiler la chefferie traditionnelle à la circonscription administrative se heurte cependant à un obstacle majeur: contrairement à la circonscription qui se confond avec la personnalité juridique de l'État (Delcros 1976), la chefferie au Cameroun dispose d'un ensemble d'intérêts individualisés qui lui ont valu la reconnaissance de la personnalité juridique.

Dans une jurisprudence à ce jour constante, la Chambre administrative de la Cour suprême du Cameroun a consacré la personnalité juridique de la collectivité traditionnelle en lui reconnaissant le droit d'ester en justice pour son propre compte (CS/CA, 1980 et 1995). Cette reconnaissance vaut à la chefferie traditionnelle d'être non seulement un sujet de droit, mais aussi une personne juridique au sens plein du terme.

En effet, si la qualité de sujet de droit s'entend de la définition d'une entité en termes de droits et d'obligations dans un ordre juridique donné, la notion de personnalité juridique insiste sur la capacité du sujet à instrumenter ces attributs juridiques au service de ses intérêts propres (M. Virally 1960:124-126). Cette personnalité juridique est une donnée naturelle liée à l'existence même de la chefferie traditionnelle. Celle-ci réunit tous les éléments propres à l'existence d'une personne morale: groupement humain, patrimoine distinct de celui de chacun de ses membres, capacité d'expression collective, etc. (M. Decottignies 1958).

Malgré la reconnaissance de cette personnalité juridique, la chefferie traditionnelle ne peut être assimilée à une collectivité locale.

Ni collectivité locale...

En fondant la chefferie traditionnelle sur la notion de territoire, le décret de 1977 en fait une collectivité territoriale. Elle en comporte, il est vrai, tous les éléments organiques: un organe exécutif (le Chef), et un organe délibérant que le décret désigne sous l'expression «notabilités coutumières».

Originellement, en effet, les souverains africains étaient entourés de véritables conseils dont la composition et les pouvoirs pouvaient varier d'une société à une autre. Mais leur poids dans la marche de la cité restait indéniable. Conseil des Neuf (Mekem lewut) et des Sept (Sâ'mba pa Nkom) respectivement chez les Bamiléké et les Bamoun de l'Ouest-Cameroun, le Gouvernement (Fada) dans les lamidats haoussas et foubés du Nord-Cameroun (Fogui 1990:136-145): ces institutions ont perdu leur rôle de contre pouvoir et sont relégués au rang de simples organes consultatifs. Et encore, leur avis n'est recherché que lors des tractations visant à désigner un nouveau chef en cas de vacance (voir *infra*). Bien que le rôle dévolu aux organes délibérants des chefferies traditionnelles soit restreint de nos jours, ils constituent néanmoins un pas dans la résurrection de ces institutions. Car, sous la colonisation, l'arrêté de 1933 les avait complètement ignorées. Il conviendrait cependant d'aller plus loin dans la réforme et de restaurer le conseil dans son véritable rôle au sein de la collectivité cheffale.

Quoi qu'il en soit, le Chef et le Conseil forment les organes de représentation de la collectivité dans la vie civile et commerciale. Même si juridiquement seul le chef est reconnu, et c'est ce que confirme sa personnalité juridique. Mais un problème majeur reste pendant. Il a trait à la nature juridique de cette personnalité et peut revêtir la forme d'une alternative: la chefferie traditionnelle est-elle une personne morale de droit public ou de droit privé? Dans le premier cas, elle pourrait être assimilée à une collectivité locale classique, dans le second, il faudrait lui trouver une autre catégorie car la nature publique des attributions

exercées par ou pour le compte de la chefferie rend périlleux un rapprochement avec les statuts de droit privé.

Pour le professeur Nlep (1986:127), le fait pour la chefferie traditionnelle de jouir de la personnalité juridique tout en restant avant tout une collectivité humaine ne laisse plus aucun doute sur la question: «la chefferie traditionnelle est une personne morale de droit public». Une thèse que partage Momo (1996:12) tout en préférant parler de «catégorie juridique rarissime». Outre le fait que les auteurs sus-cités ne donnent pas les bases de leur affirmation, ce raisonnement n'est pas totalement satisfaisant; car les régimes de droit privé connaissent des personnalités morales justifiées par les mêmes critères. Devrait pouvoir être en revanche assimilée à une personne publique tout sujet de droit jouissant de prérogatives de puissance publique, par delà la conduite d'une activité d'intérêt général. La chefferie traditionnelle telle que l'organise le décret de 1977 entre très difficilement dans cette catégorie.

En effet, le régime de la collectivité traditionnelle l'éloigne sur certains points fondamentaux de celui prévu pour les personnes publiques. A titre d'illustration, la technique juridique de la domanialité publique qui protège les biens des personnes publiques contre certains actes d'atteinte à leur intégrité n'est pas applicable aux biens de la chefferie traditionnelle. Les principes tels que l'imprescriptibilité, l'inaliénabilité, l'insaisissabilité ne viennent pas protéger les biens communautaires.

Il est vrai que pendant longtemps une sorte de sacralité a couvert les propriétés de la chefferie contre les appétits individuels de leurs membres. Les biens collectifs tels que les terres de cultures, les espaces de pâturage, les cours d'eaux, les mines et les zones de chasse sont toujours régis par le droit public communautaire (Tadadjeu 1989). Mais l'existence de ce domaine communautaire est aujourd'hui au centre de plusieurs conflits des espaces et des droits comme dans la ville de Bafoussam dans l'Ouest-Cameroun: «la Chefferie traditionnelle implantée sur le site actuel depuis 1830 résiste encore désespérément à la poussée inexorable de l'urbanisme dans une région où la terre disponible est extrêmement rare» (Kamto 1988:1612). Ailleurs la situation est presque dramatique.

Certains particuliers n'hésitent pas à grignoter les terres de la chefferie en tirant partie des failles de la législation foncière. C'est ainsi que dans la jurisprudence Tagne Sobgui (CS/CA, 1995), la collectivité du même nom s'est vue déposséder d'une partie de ses terres au profit de Fono Jacques. Ce dernier avait tout simplement eu la bonne idée d'aller la faire immatriculer à son nom. La Cour suprême déboute la chefferie en ces termes: «attendu que la procédure d'obtention du titre foncier a été régulière, et que la collectivité Tagne Sobgui qui revendique un droit coutumier sur ce terrain ne rapporte pas la preuve d'une erreur, omission ou irrégularité commise par l'administration». En clair donc, le caractère communautaire d'un bien, fut-il cheffal ne lui assure aucune protection particulière. En général, les domaines d'implantation des chefferies restent des lieux assez respectés. Le professeur Maurice Kamto (1988:1613-1614) parle même de «sites inviolables» qu'il définit comme étant «tout patrimoine foncier collectif de droit traditionnel ou moderne, protégé soit en raison de sa valeur historique et culturelle (c'est le cas des lieux d'implantation des palais royaux ou des chefferies traditionnelles), soit en raison de son caractère sacré (c'est le cas des lieux de culte et des cimetières ancestraux)». Mais en l'absence d'une véritable protection du domaine cheffal par des techniques juridiques dont profitent les personnes morales de droit public, celui-ci reste soumis au droit commun en matière foncière et domaniale. Et encore, cette analyse ne s'applique qu'aux régions du Cameroun (Nord, Ouest, Sud-Ouest, Nord-Ouest, Littoral) qui ont une tradition séculaire d'organisation sociopolitique centralisée et que la colonisation et l'État post-colonial ont plus ou moins entériné.

Tel n'est pas le cas dans les autres parties du pays où les structures politiques précoloniales ne reposent pas sur une base historique solide. Dans ces régions-là, le colonisateur avait mis sur pied, ignorant les us et coutumes locaux, des chefferies qui ne relevaient que de l'autorité administrante. Ainsi, à Yaoundé par exemple, les différents groupes et sous-groupes ethniques furent dès 1925 rassemblés sous l'autorité de sept chefs traditionnels, eux-mêmes coordonnant les activités d'une trentaine de sous-chefs; tous nommés par l'administration coloniale.

Partout où aucune trace d'une autorité traditionnelle centralisée n'était perceptible, il fallait en créer en investissant des familles influentes d'une parcelle d'autorité (Coquery-Vidrovitch 1990:119). Les populations ne semblent pas avoir suivi le mouvement. On peut remarquer que dans ces régions, ces chefferies sans tradition se limitent très souvent à la personne du chef, plus connu dans son rôle de collecteur d'impôts et d'organisateur de meetings de soutien au parti gouvernant que de continuateur d'une tradition au reste inexistante. Il s'agit de véritables chefs sans sujets ni cour (Momo 1996:14). La dimension humaine plurielle qui est l'essence même dans la collectivité territoriale est ici plus que jamais absente. Une collectivité ne saurait se réduire à la personne de son chef, ni à un individu, ni même à une fonction. Dans l'ensemble, la chefferie traditionnelle se distingue de la collectivité locale par l'inexistence à son profit d'un domaine de compétences propres. La chefferie traditionnelle en tant qu'institution collective ne dispose d'aucune compétence. Le décret de 1977 passe cette question sous silence. Seul le chef en tant qu'agent se voit confier des responsabilités qu'il assume au nom de la collectivité.

Statut juridique du chef traditionnel

Une question préalable médiatise l'analyse sur le statut juridique de chef traditionnel. Elle a trait à la notion même de chef traditionnel. Aucun texte n'en donne la définition juridique. L'expression est elle-même inconnue du lexique des organisations sociopolitiques de l'Afrique précoloniale. C'est une invention du colonisateur que l'État post-colonial a simplement récupéré et affiné.

En effet, originellement, l'expression «chef traditionnel» est contemporaine de l'arrivée du colonisateur européen. Elle entre dans le vocabulaire juridique et administratif camerounais avec l'arrêté du 04 février 1933 sous l'expression «chef indigène». Ce texte détermine les chefs supérieurs, les chefs de groupement, et les chefs de village. Ce texte est complété par un deuxième arrêté pris le 1^{er} mars 1933 qui reprend la répartition des subdivisions administratives comme suit : les chefferies supérieures, les lamidats ou sultanats (chefferies de 1^{er} degré), les groupements ou cantons (chefferies du 2^e degré), les villages ou quartiers

(chefferies du 3^e degré). Cette répartition qui entre dans le processus de maîtrise territorial et administratif de la colonie montre que les titres ainsi distribués rendent compte non pas de rapports entre ces autorités et les populations, mais de ceux qu'ils doivent désormais entretenir avec le nouveau maître, le colon. Ces rapports étaient des rapports de soumission à l'administration coloniale. La docilité était rétribuée par le maintien en poste, l'insubordination étant sanctionnée par la destitution. Dès lors, comme le rapportent Crowder et Ikime (1970:ix et ss.), le titre de chef indigène reviendra après l'indépendance, et au Cameroun avec le décret de 1977 qui le remplace par celui de «chef traditionnelle». Mais l'esprit reste le même. Dans l'exercice de ses fonctions, le chef relève de la totale discrétion de l'administration de l'État. Sa seule dépendance par rapport à sa communauté s'exprime dans la participation de celle-ci à la procédure d'investiture pour mettre fin à une situation de vacance.

Un agent auxiliaire déconcentré...

Le chef traditionnel relève directement de l'autorité hiérarchique du représentant de l'État dans sa circonscription. Son mode de désignation, ses responsabilités, son traitement financier et son régime disciplinaire en font un agent public. A ce titre, le juge administratif français a décidé dans l'affaire Gbogan (CE 1953) que le chef de village doit être regardé comme un fonctionnaire local et que par suite, tout litige lié à sa nomination doit suivre la procédure administrative contentieuse telle que établie par les textes:

considérant que (...) en vertu de ces textes, lesdits conseils sont juges ordinaires du contentieux local ; qu'ils sont ainsi compétents, à moins de textes contraires, pour statuer sur les litiges ordinaires concernant les agents locaux des circonscriptions où ils ont été institués (...), il appartient au Conseil du contentieux administratif du Togo de connaître en premier ressort de la requête par laquelle le Sieur Gbogan Toudéka demande l'annulation de la décision du Commandant de cercle d'Anécho réintégrant le Sieur Agbossoumondé dans ses fonctions de Chef du village d'Akoumape Assiko précédemment occupé par le requérant.

La notion de fonctionnaire local utilisée ici par le juge n'est pas appropriée. Le chef ne relève pas de la fonction publique locale, il n'est pas un agent de la collectivité locale, du moins tant que les textes n'en ont pas expressément disposé ainsi. Cette précision est contenue dans un autre arrêt du Conseil d'État (1955):

considérant que (...) aucune disposition dudit décret n'a impliqué la modification du rôle des chefs de quartier en matière d'état civil, de surveillance de la collecte des impôts, de transport des correspondances ou de conciliation; que dans l'exercice de ces attributions, les chefs de quartier ne relèvent que du chef du territoire...

Il s'agit par conséquent d'un agent public de l'État et son étroite subordination à l'administration peut s'apprécier à travers trois éléments: son mode de désignation, son traitement rémunérateur et son régime disciplinaire.

Les chefs traditionnels sont nommés par acte de l'autorité administrative selon la nomenclature suivante: Les chefs du 1^{er} degré par arrêté du Premier ministre, ceux du 2^e degré par arrêté du ministre chargé de l'administration territoriale et ceux du 3^e degré par décision du préfet dans le ressort territorial duquel se trouve la chefferie concernée. Cette répartition des compétences en matière de nomination est une reconduction de l'esprit de l'arrêté de 1933. Sous la colonisation en effet, les chefs supérieurs étaient nommés par acte du Haut Commissaire, représentant de l'État français et les chefs de village par les chefs de circonscription. Ce pouvoir de nomination que s'est arrogé l'État s'est révélé être l'une des plus grandes causes de l'affaiblissement de l'institution cheffale.

Naguère, les sociétés africaines étaient parfois organisées selon une structuration centralisée qui avait des ramifications périphériques. Des personnes qui portent aujourd'hui le titre de chef supérieur régnaient sur des étendues et avaient sous leur autorité certains chefs de 2^e et de 3^e degrés actuels. Ceux-ci étaient en fait leurs représentants territoriaux. Dans le Nord-Nigeria par exemple, l'Émir de Kano, un des souverains les plus puissants de la région se reconnaissait lui-même comme étant sous l'autorité du Sultan de Sokoto Commandeur des croyants ou *Amiral*

Muminin (Crowder et Ikime 1970:x). Des schémas similaires ont existé au Cameroun. Dans les pays bamoun, bamiléké et peul notamment, les actuels chefs de 2^e ou de 3^e degré étaient nommés par les chefs supérieurs actuels. En transférant ce pouvoir à l'autorité administrative, le décret de 1977 à la suite de l'arrêté de 1933, a détruit ce chaînon de dépendance qui tenait l'édifice du commandement traditionnel authentique. Une enquête a montré que tous les chefs de 1^{er} degré vivent cette amputation comme une douloureuse frustration: «si l'administration désigne nos sous-chefs, ils ne nous obéiront plus», disent-ils (Fogui 1990:305).

En effet, la classification des chefs par degrés n'empêche nullement la subordination d'un chef de degré inférieur à un autre de degré supérieur. Tous les chefs relèvent sans médiation de l'autorité administrative. A ce titre, leur relations mutuelles sont marquées par le principe d'égalité.

L'autorité traditionnelle est ainsi, comme tous les agents publics de l'État, désignée par l'administration. Cette dépendance directe à l'administration sera renforcée par la suite aux termes d'une loi n° 79/17 du 30 juin 1979.

Ce texte revient sur la jurisprudence française de 1953. Les contestations nées à l'occasion de la désignation des chefs traditionnels sont désormais portées non pas devant la juridiction administrative dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, mais devant l'autorité administrative de nomination. L'on s'est retrouvé devant une situation où l'acte de nomination d'un chef traditionnel, acte administratif, était revêtu d'une immunité juridictionnelle qui le plaçait ainsi hors de la juridiction du juge administratif. Le seul recours autorisé est d'ordre administratif dans le cadre d'une procédure administrative non contentieuse. La loi de 1979 a constitué en soi une atteinte à la compétence du juge administratif et au principe général de droit selon lequel tout acte administratif est susceptible de recours pour excès de pouvoir.

C'est au nom de ce principe consacré par le juge administratif français (CE 1950) que la Chambre administrative de la Cour suprême s'est reconnue compétente pour connaître des contestations en rapport

avec les décisions de nomination des autorités traditionnelles (CS/CA 1979) passant ainsi outre les dispositions de la loi de 1979. Le juge affirme à cette occasion que même si une loi dispose que tel acte de l'administration n'est susceptible d'aucun recours juridictionnel, cette loi ne peut pas être entendue comme excluant le recours pour excès de pouvoir qui est ouvert même sans texte contre tout acte de l'administration. Devant cette hardiesse du juge administratif camerounais à cette occasion, le législateur reviendra à la charge en 1980.

Par la loi n° 80/31 du 27 novembre 1980, il dessaisit le juge administratif de toutes les actions pendantes devant lui et ayant trait aux contestations en matière de désignation des chefs traditionnels. Ce texte posait cependant un problème a posteriori. S'appliquait-il seulement aux actions en cours, celles dont le juge étaient déjà saisies comme en disposait expressément la loi ou alors cette incompétence s'étendait-elle aux instances à venir?

Depuis 1989, la jurisprudence administrative en la matière s'est par la suite conformée à la loi (CS/CA 1989). L'asservissement du chef traditionnel à l'administration est désormais total, conditionné qu'il est par le pouvoir de destitution qu'elle dispose à son égard.

La destitution figure dans le décret de 1977 au rang des sanctions disciplinaires. Elle est prononcée pour les chefs de 3^e degré par le ministre chargé de l'administration territoriale. Celle des chefs de 1^{er} et 2^e degrés est prononcée par le Premier ministre. Selon l'arrêté de 1933, le principe du parallélisme des compétences était respecté: les autorités de nomination étaient celles de destitution. Mais, dans les deux cas, entre sa nomination et sa destitution (éventuelle), le chef reste au service de l'administration.

Le décret de 1977 a cherché une sorte de rationalisation des attributions des autorités traditionnelles par une fonctionnarisation accrue de ce dernier: «auxiliaires de l'administration, les chefs traditionnels sont notamment chargés d'une triple action»:

- transmettre à la population les directives des autorités administratives, et d'en mesurer l'exécution,
- concourir, sous la direction des autorités administratives compétentes, au maintien de l'ordre public et au développement économique, social et culturel de leur unité de commandement,
- recouvrer les impôts et taxes de l'État et des autres collectivités publiques selon la réglementation en vigueur.

En sus de toutes ces tâches, les chefs traditionnels sont tenus d'accomplir toute autre mission qui leur est confiée par l'autorité administrative. Il faut noter que les attributions ainsi définies pour le chef ne tiennent compte que des intérêts de l'administration. L'État post-colonial n'a pas cru bon de codifier les attributions traditionnelles des chefs, celles qui ont trait par exemple à la conservation et au développement des richesses culturelles authentiques dont par ailleurs on se plaît à dire qu'ils sont les gardiens. Les chefs sont également dépouillés de leurs pouvoirs religieux. Or c'est cette dimension religieuse qui, réputée assurer le contact entre les vivants et les morts, maintient à travers la personne du chef une sorte de continuité avec l'au-delà. Cette continuité de la société dont il est le garant ne peut se concevoir sans cette dimension mystique, voire mythique qui ajoute à la sacralité de l'institution (Kamto 1993:209-236). Le chef actuel est privé de son auréole sacrée.

Tout comme le colonisateur, le législateur camerounais actuel ne semble pas appréhender la place du chef traditionnel en termes d'apport des cultures africaines à l'édification du nouvel État. Il n'est bon que dans son aspect corvéable. Autant dire que le chef ne dispose d'aucune autonomie dans l'exercice de ses fonctions. A ce propos, le Gouverneur Van Vollenhoven déclarait que les chefs «n'ont aucun pouvoir d'aucune espèce, car il n'y a pas deux pouvoirs dans le cercle: l'autorité française et l'autorité indigène; il n'y en a qu'une seule! Seul le commandant de cercle

commande... Le chef indigène n'est qu'un instrument, un auxiliaire de transmission» (Lombard 1967:128).

Cette tradition née sous la colonisation a chevauché l'indépendance: «des chefferies traditionnelles intégrées à l'appareil administratif ne peuvent prétendre jouer un rôle autonome» (Ahidjo 1960). Les fonctions dévolues au chef coutumier en font non pas une autorité administrative au sens plein du terme, mais un agent auxiliaire de l'administration. Le statut d'auxiliaire résulte, pour le chef, de cette détermination précise et détaillée de tâches exclusivement matérielles à sa charge, sous le contrôle d'un agent supérieur (Alexandre 1970:24). Cette technique est un héritage du système colonial français qui ne laissait aux chefs coutumiers aucune autre forme de collaboration que l'exécution des instructions de l'autorité administrative (Alexandre 1970). Il n'a aucune marge de manœuvre.

Le chef exécute en effet ses tâches sous le contrôle de l'autorité administrative de la circonscription. Ce dernier dispose contre lui d'une panoplie de sanctions modulées selon la gravité du manquement dont il se rendrait coupable: le rappel à l'ordre, l'avertissement, le blâme simple, le blâme avec suspension pendant trois mois, au plus, de la totalité des allocations. Ces sanctions sont prises notamment «en cas de faute dans l'exercice de leurs fonctions, d'inefficacité, d'inertie ou d'exaction à l'égard des populations» par les chefs (décret de 1977). Il y a enfin la destitution pour les cas les plus graves. Comme toute personne menacée de sanction, le chef a le droit d'être informé des mesures envisagées contre lui, d'être informé des griefs retenus contre lui, de disposer d'un délai suffisant pour préparer sa défense, d'être enfin autorisé à la présenter avec ou sans l'assistance d'un avocat. Au-delà des ces garanties qui relèvent des droits élémentaires de la défense, les fonctions du chef traditionnel ne sont pas gratuites.

En contrepartie des importantes sujétions auxquelles il est soumis, le chef traditionnel reçoit une rémunération calculée selon un système complexe qui tient notamment compte de l'importance démographique de sa communauté et des charges dites spéciales qui peuvent lui être confiées. Ce régime financier est défini dans les détails par un arrêté interministériel n° 57/MINAT/MINFI du 26 février 1983 fixant les taux d'allocation fixe à attribuer aux chefs du 1^{er} degré et du 2^e degré.

L'allocation liée au chiffre de la population est fixée à cinq francs cfa (0,05 FF) par habitant. Cette allocation est donc d'autant plus élevée que la communauté en question est importante. Dans le cas contraire, un plafond a été fixé: quelque soit la petitesse démographique de la chefferie, l'allocation accordée au chef ne saurait être inférieure au salaire du travailleur classé en première catégorie, premier échelon du secteur public de la zone dans laquelle se trouve le siège de la chefferie. Il y a également les primes spéciales. Celles-ci consistent en des remises sur le montant total des impôts et taxes collectés par le chef pour le compte de l'État et des autres personnes publiques. Ce dispositif n'est au fond qu'une reconduction du système mis sur pied sous la colonisation.

L'arrêté de 1933 disposait en son article 3: «des lamidos, les chefs supérieurs, les chefs de groupement et de canton reçoivent une allocation annuelle (...) calculée d'après l'importance numérique de leur commandement». Une allocation pour charge spéciale était également prévue dont le calcul était fonction de la manière de servir. L'arrêté interministériel n° 82/MINAT/MINFI/B de 1982 parle plutôt d'une prime d'efficacité. Son montant annuel va de 25000 F cfa à 100 000 F cfa (1 fcfa vaut 0,01 FF). Cette efficacité est appréciée par l'autorité administrative responsable dans la circonscription. Ce dernier établit annuellement un bulletin de notes du chef traditionnel qui rend compte de sa manière de servir et de son rendement, notamment en matière de recouvrement des impôts et taxes. La course à la meilleure note se traduit ainsi souvent par des excès de zèle de la part des autorités traditionnelles qui en arrivent parfois à oublier qu'elles sont avant tout à la fois le père et le fils de la communauté à la tête de laquelle ils sont placés.

...D'essence traditionnelle

Le pouvoir de nomination dont dispose l'administration sur les chefs traditionnels est toutefois tempéré par une procédure préalable qui assure la participation de la communauté locale à la désignation de son chef. Un ensemble d'opérations dont le but est d'assurer une légitimité anthropologique du candidat chef et de garantir ainsi sa reconnaissance et son enracinement au sein de sa communauté.

Aux termes du décret de 1977, «les chefs traditionnels sont en principe choisis au sein des familles appelées à exercer coutumièrement le commandement traditionnel». Cette disposition reconduit le droit du sang qui a toujours prévalu dans la compétition pour le trône. Les fonctions de chef traditionnel ne sont pas d'accessibilité démocratique. La dévolution du pouvoir se fait à l'intérieur d'un cercle familial. Une constante que ni la colonisation, ni l'indépendance n'ont cru devoir remettre en cause.

En effet, ce souci de disposer de chefs locaux jouissant d'un minimum d'autorité morale sur les populations n'a jamais été totalement absent chez le colonisateur. L'administration britannique, par exemple, recherchait constamment des leaders investis selon les us et coutumes de la localité. Ce souci a permis dans de très nombreux cas de ne promouvoir que des chefs d'abord reconnus légitimes par leur propre communauté (Fergusson et Willis 1970:326). Malgré sa préférence pour l'administration directe, la France ne dédaignait pas de temps en temps tenir compte de l'audience réelle dont disposait le postulant auprès de la population locale avant de le sacrer. Le gouverneur Merlin en poste au Congo à l'époque préconisait en ce sens la recherche de familles influentes dans les régions où ne se manifestait pas un pouvoir politique centralisé. Il ne faut cependant pas y voir une préoccupation de respect des coutumes africaines par le colonisateur.

Le danger a toujours été réel de ne pas pouvoir atteindre l'adhésion des populations à travers un leader qu'elles ne reconnaissent pas. Gouverneur de l'espace colonial de l'Afrique équatoriale française (AEF), Félix Eboué était formel sur cette question: «il y a un chef désigné par la coutume, il s'agit de le reconnaître. Si nous le remplaçons arbitrairement, nous divisons le commandement: l'officielle et la véritable» (Kwayeb 1960:54-55). De même, pour l'Afrique occidentale française (AOF), Brevie (1932) insistait sur la nécessité de garantir l'essence coutumière du chef traditionnel. Aujourd'hui encore, la méconnaissance de cette délicate exigence produit les conséquences évoquées par les colonisateurs. C'est le cas au sein de la communauté Foréké-Dschang dans la province de l'Ouest au Cameroun. Cette chefferie connaît depuis 1975 une situation de bicéphalisme due au refus de l'administration de tenir compte du choix fait par les populations lors de la désignation du nouveau chef. Il y

a aujourd'hui d'un côté un chef légal installé par l'administration en la personne de M. Nkenlifack Marius, contesté par la population qui lui préfère M. Djoumessi II Edmond et lui accorde tous les honneurs. La même frustration est vécue par Takile, chef légal de la communauté Baleveng (province de l'Ouest) qui a pour rival M. Titio, et préféré par une bonne frange de la population. Ce genre d'affrontement permanent entre deux «chefs» divise la communauté dont la vie est par la suite paralysée (Momo 1996:15). Les querelles de légitimité sont fréquentes et naissent le plus souvent durant les processus de désignation d'un nouveau chef, à la suite d'une vacance.

En effet, la notion de famille de commandement utilisée par le législateur de 1977 a pu prêter à des interprétations contradictoires. Le juge administratif en a donné une définition dans un cas où il devenait difficile de qualifier les candidats à la succession dans le contexte de la famille africaine réputée élastique. On doit par conséquent entendre par famille «un ensemble de personnes issues du même sang, d'une même lignée, d'un même père ou d'une même mère, ou seulement du premier». La jurisprudence semble donc souscrite à une conception large de la notion de famille. Le candidat ne doit pas nécessairement être le fils du *de cujus*. La succession ne se fait pas forcément en ligne directe. Elle peut emprunter les voies latérales tout en restant dans la famille telle que définie. Dans l'affaire Monkam Tiencheu David (CS/CA, 1980), le ministre en charge de l'administration territoriale avait, par arrêté n° 57/A/MINAT/DOT du 5 avril 1975, désigné le prince Pokam Nitcheu Gabriel Olivier pour succéder à son père décédé sur le trône de la communauté Banka. Convaincu que le jeune héritier ne remplissait pas toutes les conditions requises pour assumer cette fonction, le Sieur Monkam Tiencheu David, agissant pour le compte de la collectivité Banka, saisit le juge sur la question de savoir s'il fallait absolument un fils direct du défunt à sa place, au mépris des réelles capacités de ce dernier à exercer les fonctions qui l'attendent. La Chambre administrative accède à sa demande en ces termes: «désigner un enfant de dix ans laisse croire que l'institution des chefferies traditionnelles est une sorte de monarchie absolue où l'on se succède de père en fils quelque soit l'âge de ce dernier».

Le décret de 1977 pose en effet des conditions d'aptitude physique et morale dont doit justifier le candidat chef. Il s'agit des conditions de base relatives à la capacité juridique des personnes physiques (Nlep 1986:129). Le successeur devrait notamment avoir atteint l'âge de la majorité civique. Le juge administratif camerounais considère en effet que:

telles que sont définies les attributions du chef traditionnel, il est aberrant de croire qu'un enfant de dix ans soit capable d'exécuter les directives des autorités administratives, de concourir au maintien de l'ordre public et au développement économique, social et culturel de son unité de commandement (CS/CA 1980).

L'exigence d'un certificat médical délivré par un médecin public et attestant de la bonne santé du candidat vient renforcer cette option. Mais elle ne semble pas avoir jusqu'ici fait obstacle à la candidature de personnes atteintes d'un handicap physique. En revanche, le décret de 1977 exige du candidat un minimum d'aptitude intellectuelle. Il doit «savoir autant que faire se peut lire et écrire». Une fois ces conditions remplies, il est établi une liste des candidats et l'autorité administrative compétente peut engager la deuxième phase de la procédure de désignation du nouveau chef.

Les articles 10 et 11 du décret de 1977 demandent à l'autorité administrative compétente de procéder «aux consultations nécessaires en vue de la désignation d'un nouveau chef». Les avis requis sont ceux des «notabilités coutumières compétentes». Ces consultations ont lieu au cours de réunions convoquées par le préfet ou le sous-préfet selon le cas. C'est au cours de ces consultations que les différentes candidatures sont examinées et le nouveau chef sélectionné. L'autorité administrative qui dirige les travaux en dresse un procès verbal qu'il transmet avec un dossier complet du candidat aux autorités centrales. Ce dossier comprend un extrait de casier judiciaire, une copie de l'acte de naissance, un certificat médical et le cas échéant, une copie de l'acte prouvant la vacance à la tête de la chefferie (acte de décès, rapport médical d'incapacité ou d'indisponibilité, lettre de démission ou décision de destitution du prédécesseur). L'autorité administrative compétente n'a plus qu'à ratifier le choix ainsi effectué. Mais formellement, l'avis des notabilités, s'il est obligatoire, n'a rien de conforme. L'autorité administrative peut toujours passer outre le choix des populations

locales et nommer le candidat qui à ses yeux est à même de satisfaire ses intérêts. Et en cette période de transition démocratique, les engagements politiques des candidats chefs sont déterminants pour l'accès ou le maintien au trône.

Un acteur politique extraverti

La coïncidence entre circonscription administrative, collectivité locale et collectivité traditionnelle est une occasion de permanente collision entre le pouvoir moderne et le pouvoir traditionnel. Sous le système du parti unique, cette cohabitation était maîtrisée par l'enrôlement des autorités traditionnelles sous la bannière du parti. La difficulté naît aujourd'hui de la volonté des politiques de s'assurer le soutien des chefs traditionnels dans un contexte où la vie politique locale est parfois marquée par une différenciation des majorités municipale et cheffale. C'est alors que cette remarque de Prats et Le Roy (1979:147) prend tout son sens: si le souci pour le Cameroun indépendant de respecter les organisations cheffales ou monarchiques des lamidats peuhl, du sultanat bamoun, des chefferies bamiléké, duala ou bassa est «resté incontestable, le problème se pose plutôt sous la forme de difficultés particulières de leur intégration au sein des structures administratives modernes. Car la nouvelle organisation administrative de l'État méconnaît largement la diversité et le rôle des organisations et des solidarités traditionnelles».

De ce point de vue, les premières législations du Cameroun indépendant sur la décentralisation administrative ont voulu prendre en compte la réalité cheffale dans sa diversité. Elles ont cherché à associer les autorités traditionnelles à la gestion des collectivités locales. La réforme de 1974 viendra rompre avec cette politique et contribuera à marginaliser au plan juridique la chefferie traditionnelle dans la vie locale. C'est la réforme constitutionnelle de 1996 qui réintroduit juridiquement le commandement traditionnel dans le jeu politique local. Entre ces deux dates, la chefferie traditionnelle aura été l'objet d'un enrôlement politique ruineux pour sa propre autonomie.

Les antécédents municipaux

La chefferie traditionnelle camerounaise est prise en compte dans l'administration territoriale dès les premiers pas du mouvement de municipalisation du territoire. Les administrations coloniales française et britannique, qui se partagent l'ex-colonie allemande depuis la fin de la Première guerre mondiale et le Traité de Versailles, adoptent des stratégies légèrement différentes sur la question dans chacune des deux parties du Cameroun.

La chefferie dans la municipalisation du Cameroun anglophone

La partie du territoire camerounais placée sous mandat britannique est administrée comme partie intégrante de la colonie britannique du Nigeria. Le système de l'administration territoriale y repose sur deux piliers essentiels : la Native Court Ordinance (NCO) de 1914, et la Native Authority Ordinance (NAO) de 1916. La philosophie qui se dégageait de ces deux textes consistait à laisser aux populations locales à travers leurs représentants une autonomie de gestion dans les affaires de proximité. Et, dans un système où le suffrage universel était inconnu, ceux qui *a priori* pouvaient être considérés comme les meilleurs et qui pouvaient parler au nom des populations locales, c'étaient les chefs traditionnels. La Native Authority ou chef traditionnel désignait le souverain local dans l'exercice de ses fonctions traditionnelles, mais en collaboration ou au service de l'administration coloniale (Martin Finken 1996:32-33). La Native Authority est donc une autorité territoriale unie dans la personne du chef traditionnel. Son territoire de commandement épouse les contours de celui de sa communauté.

C'est ainsi que de 1920 à 1930, toutes les communautés ethniques organisées politiquement seront érigées en Native Authorities sur l'ensemble du territoire du Cameroun britannique. Mais si la création de ces Native Authorities ne posait pas de problèmes particuliers dans les régions nord où existait une tradition de pouvoir politique centralisé, le mouvement fut plus délicat dans les zones forestières du Sud. Les communautés y vivent selon un système de pouvoir politique segmentaire (Kamto 1987:69; 498). L'administration coloniale dût parfois

créer *ab initio* des Native Authorities pour palier ce qui ne pouvait trouver explication que dans une carence politique rétrograde peut-être propre à ces sociétés indigènes. Quoi qu'il en soit, cependant, le monocéphalisme de ces structures administratives ne durera pas longtemps.

A partir de 1932 en effet, la situation va très vite évoluer avec l'introduction et l'extension du principe de la collégialité dans la composition des Native Authorities. Les chefs traditionnels ne seront désormais plus que des membres d'un conseil qui comprendra en outre d'autres personnalités dont certaines sont nommées par le pouvoir colonial et d'autres élues par les populations indigènes.

La Native authority devient un collège de composition tripartite. C'est tout naturellement alors qu'elle change d'appellation pour adopter une dénomination plus conforme à sa nouvelle nature: la Local Council ou Local Authority. Les chefs traditionnels ont perdu le monopole de la vie politique locale. Mais au sein du conseil, ils jouissent toujours d'un certain prestige qu'ils doivent à deux facteurs au moins:

- leur statut de membre de droit les met en dehors des incertitudes électorales et les humeurs des autorités en charge des nominations;
- dans un contexte historique de forte prégnance des coutumes et des traditions, les chefs traditionnels représentaient globalement toute la communauté et les membres élus du conseil n'étaient pas moins leurs sujets; car ils émargeaient également au registre traditionnel.

Mais globalement, les chefs restaient numériquement minoritaires au sein des Local Councils (un tiers des membres) par rapport aux deux autres catégories de membres réunis. La Southern Cameroon qui choisit la réunification avec le Cameroun francophone comptera, jusqu'en 1974, 24 institutions de type Local Council au sein desquelles les chefs traditionnels continuent de jouer un rôle plus ou moins important. A un niveau plus élevé, l'autorité traditionnelle dans la partie anglophone du pays continuera à jouir d'un privilège hérité de la colonisation. La constitution fédérale de 1961 maintiendra, au sein du parlement de l'État

fédéré du Cameroun occidental, une deuxième chambre dite *House of Chiefs* ou Assemblée des chefs. Celle-ci était composée de 18 à 22 membres selon les années et participait pleinement à la procédure législative au niveau de l'État fédéré (Kamto 1995:12). Dans la partie anglophone du pays, les chefs traditionnels ne pourront être représentés qu'au niveau communal.

La chefferie traditionnelle dans la municipalisation du Cameroun francophone

C'est à partir de 1954 que l'administration française prend effectivement en compte la chefferie traditionnelle dans l'organisation de l'administration locale dans la partie du Cameroun qui lui a échoué depuis le départ des colons allemands.

C'est d'abord à l'Ouest que les chefs traditionnels font leur entrée au sein des conseils municipaux créés dans leur territoire de commandement. L'arrêté du 29 novembre 1954 institue dans la région bamiléké des Communes mixtes rurales (CMR). Ces structures présentent l'exception d'être dotées d'un conseil municipal dont les membres se répartissent selon deux groupes différents: un premier groupe rassemblant les deux tiers des membres du conseil est constitué de personnalités élues par les populations. Le reste est composé de représentants des chefs traditionnels qu'ils désignent eux-mêmes en leur sein. Déjà se manifeste cette tendance qui prévaut toujours, et qui consiste à faire coïncider le ressort territorial des communes à celui des circonscriptions administratives, et à celui des chefferies traditionnelles, en particulier dans la région bamoun. C'est le conseil municipal ainsi constitué qui est l'organe délibérant de la commune. La municipalité quant à elle est nommée par l'administration coloniale, comme dans la plupart des communes de l'époque. Dans les Communes de moyen exercice (CME), le conseil municipal comporte lui aussi des membres représentant l'autorité traditionnelle, à la seule différence (et elle est d'importance) que ceux-ci sont nommés par l'administration coloniale, notamment le Haut commissaire de la France, parmi les notabilités traditionnelles locales. C'est le tribut que paie l'administration française à l'importance des structures traditionnelles centralisées dans certaines parties du pays. Ainsi, dans les communes de

la partie Nord du pays où les conseils municipaux comptent parfois jusqu'au tiers de leurs membres, siègent au nom des chefs traditionnels et sont désignés par le Haut commissaire. Mais ce régime n'est pas d'application générale, il n'est pas en vigueur sur l'ensemble du territoire.

Nombreuses sont les communes qui bénéficient du principe général de l'élection des conseillers municipaux. Pourtant, même dans ces cas-là, le Haut commissaire conserve toujours le pouvoir de nommer en plus des membres élus de chaque conseil, deux personnalités de son choix dont l'une est un chef coutumier. Ce régime n'a pas survécu à l'indépendance. Dans les deux parties du Cameroun, le statut quo sera maintenu jusqu'à la réforme de 1974.

La loi n° 74/23 du 05 décembre 1974 portant organisation communale apporte une rupture dans la politique d'intégration des chefs coutumiers dans l'administration locale. Les deux types de communes (rurale et urbaine) qu'elle institue ont en commun le fait de ne faire aucune place aux chefs traditionnels en tant que tels dans leurs organes de direction. Dans certaines régions cependant, les notabilités traditionnelles vont continuer à exercer une sorte de monopole de fait de la politique locale et s'arranger pour contrôler les conseils municipaux et les municipalités de leur localité. Il en est ainsi du département du Noun (pays Bamoun) où les mairies sont restées le monopole du Sultan et de la famille royale (Njoya 1994:200-226). Cette situation est favorisée par le système du parti unique dont les statuts faisaient des chefs traditionnels des membres de droit des bureaux des sections de leur ressort territorial de commandement. Avec l'avènement de la démocratie multipartiste, il est devenu assez difficile d'envisager une fidélité sans faille des chefs coutumiers aux anciens partis uniques. Une crainte vérifiée dès lors que les contestations populaires qui ébranlaient les gouvernements touchaient également les partis au pouvoir. Les chefs traditionnels voyaient leur légitimité ruinée devant leurs sujets tant qu'ils persistaient à militer au sein de ces formations politiques décriées. Les chefs les plus inféodés à l'ancien parti unique (RDPC) sont ceux qui ont essuyé les contestations les plus violentes: notamment les chefs Ngnié Kamga (Bandjoun), Tatang Robert (Batcham), le chef Angwafor III (Fon de Mankong). Devant l'ampleur du rejet dont il était l'objet de la part de sa

communauté, feu le chef Kana Paul (Bafou) dût annoncer officiellement sa démission du RDPC et proclamer sa neutralité politique pour l'avenir. L'entêtement du Sultan Ibrahim Mbombo Njoya (Foumban) lui vaudra d'être sévèrement battu aux municipales par son cousin et rival Adamou Ndam Njoya à la tête d'un parti d'opposition, l'UDC, mettant ainsi fin à un règne municipal de près de quarante ans (Maloune 1996). Quant au Lamido de Rey-Bouba, il dût recourir à une répression brutale sous le regard complaisant du gouvernement pour nettoyer sa communauté de toute contestation. L'assassinat resté impuni d'un député de l'opposition (de l'UNDP) par des éléments de sa garde personnelle à la veille des élections législatives de 1997 constitua une dissuasion pour quiconque voudrait défier ouvertement son pouvoir.

Depuis 1990, des attaques et des actes de profanation dirigés contre des symboles du pouvoir traditionnel ont été enregistrés à divers endroits du pays. Il devenait clair que les chefs traditionnels qui continueraient à militer sous la bannière de l'ancien parti unique perdraient de leur audience auprès de leur communauté. La réforme constitutionnelle de 1996 tente dans ce contexte une réhabilitation de la chefferie traditionnelle dans la nouvelle décentralisation esquissée, en traçant un schéma qui permet aux chefs traditionnels vomis par leur communauté de rester dans le jeu politique local.

L'intégration problématique dans la nouvelle décentralisation

La loi n° 96-06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 juin 1972 tente de réconcilier le pays légal avec le pays profond en constitutionnalisant la chefferie traditionnelle. Elle affirme dès l'article 1^{er} «reconnaître et protéger les valeurs traditionnelles conformes aux principes démocratiques, aux droits de l'Homme et à la loi». Cette dernière précision est importante. Elle marque un renforcement de la pénalisation du délit d'exaction sur les populations que prévoit le décret de 1977 contre les chefs traditionnels. Il est vrai que l'on n'a pas vu sa mise en œuvre dans de nombreux cas comme celui du Lamido de Rey Bouba sus-cité. L'on passe en revanche à une véritable promotion de la chefferie traditionnelle lorsque l'article 57 de la nouvelle constitution réserve un quota de sièges du conseil régional à des représentants du

commandement traditionnel. Quoique les textes d'application de ces dispositions constitutionnelles soient encore attendus, une simple prospective permet d'entrevoir des difficultés d'expression de la démocratie locale avec la participation des chefs coutumiers. Les origines de ce retour en force de la chefferie traditionnelle dans le paysage institutionnel de la décentralisation montrent que la démocratie locale est mal engagée avec les chefs. Pourtant d'infinies possibilités restent ouvertes.

La consécration du principe de l'autochtonie

La longue procédure qui aboutit en janvier 1996 à l'adoption de la réforme constitutionnelle aura donné aux chefs traditionnels l'occasion solennelle de faire irruption dans le débat politique au plus haut niveau. Ces derniers ont constitué une bonne frange de la catégorie dite celle des personnalités indépendantes et dont les doutes sur leur indépendance ont pu être écartés (Eboussi Boulaga 1997:94-96) et qui ont été invitées à la Conférence tripartite d'octobre-novembre 1991. Cette réunion était destinée à réaliser le passage à la démocratie pluraliste en faisant l'économie de la conférence nationale souveraine jugée sans objet par le Chef de l'État (Eboussi Boulaga 1997 :68 et ss.). Les chefs dont certains comme le Sultan de Foumban, Le Fon de Mankong ou le Lamido de Rey Bouba sont membres du Bureau politique du RDPC au pouvoir y jouent un grand rôle en termes de dilution des revendications de l'opposition. Le Lamido de Rey-Bouba avouera plus tard (*Entretiens* 1997) avoir reçu l'assurance que cette conférence marquerait la réhabilitation de sa chefferie et qu'il lui sera laissé carte blanche contre les partis politiques au nom desquels ses sujets étaient entrés dans une ère d'insubordination. Lorsqu'on voit la complaisance avec laquelle le pouvoir tolère ses exactions depuis lors contre des populations civiles qu'il accable d'impôts et de taxes illégales, on a tendance à croire qu'un tel accord existe réellement. Pour d'autres, notamment les princes duala, leur soutien avait été négocié contre l'assurance du gouvernement de les soutenir contre «les envahisseurs allogènes». Il faut dire que Douala, capitale économique du Cameroun est une ville cosmopolite. L'espoir d'y trouver fortune y a fait converger des Camerounais de toutes les régions

du pays (Maurice Kamto 1988). C'est un véritable melting-pot où les populations duala elles-mêmes se retrouvent minoritaires par rapport à tous les autres habitants réunis (Tatah 1996:183-185). Mais surtout, la question foncière y est dramatisée par cette opinion largement ventilée selon laquelle les premiers hommes d'affaires, généralement des Bamilékés de l'Ouest, y auraient arnaqué les propriétaires fonciers en leur rachetant de vastes étendues de terrain à des prix dérisoires. Quoique aucune étude sérieuse n'ait à ce jour montré la pertinence de ces accusations ou établi l'éventuelle moins-value alors enregistrée, nombreux sont les élites duala qui pensent à des actions destinées à récupérer «les terres volées», en dépit du caractère intangible des titres fonciers établis. D'ailleurs, en 1996, le Chef de l'État a promulgué un décret annulant tous les titres fonciers établis dans certains quartiers de cette ville entre 1993 et 1996, à la grande joie des élites duala. Mais à ce jour, l'absence d'un début d'application de cette mesure révèle son caractère démagogique et politicien. La hantise minoritaire des populations duala semble pourtant les avoir convaincu que, dans un système politique où le suffrage de l'électeur va d'abord à l'ethnie, il leur sera impossible d'assurer à un de leur fils la direction de l'une des cinq mairies d'arrondissement que compte la ville. Craintes partiellement confirmées à la suite des élections municipales de janvier 1996. Le SDF qui remporta la majorité dans quatre des cinq conseils municipaux dût procéder à des arrangements politiques pour permettre à un deuxième fils du terroir d'être porté à la tête de l'une des mairies (Douala III^e). Malgré cela, les populations dites autochtones ne purent contenir leur colère.

À l'initiative et sous la direction des chefs traditionnels et de certaines élites du terroir, plusieurs milliers de personnes réputées relever de l'ethnie locale duala (Nkot 1998:82) envahirent les rues de la capitale économique dans la journée du 10 février 1996 pour exiger que les mairies de leur ville leur soient restituées. Il s'agit de protester contre ce qu'ils appellent la confiscation des mairies de la ville de Douala par les Bamilékés, ressortissants de l'Ouest.

Cette revendication paraît excessive à quelques égards. Sur les quatre mairies remportées par le SDF, l'une des plus importantes, la mairie de Douala 1^{er} est dirigée par un natif de la localité, M. Léolin Nja Kwa, par ailleurs président provincial du parti. Le SDF lui-même est engagé dans de délicates manœuvres politiques visant à obtenir que la tête de liste victorieuse à Douala III^e cédât le pas à un autre militant, M. Samuel Mpey, natif du coin. Ce qui n'était pas du goût des autres membres du conseil municipal qui passeront outre les instructions du parti qui était pour cette décision. L'affaire donnera même lieu à des procédures disciplinaires puis à des exclusions au sein du parti. Il est donc clair que le message des pancartes, «Rendez-nous nos mairies», traduisait la volonté des populations duala de diriger toutes les mairies de la ville sans exception (*Challenge Hebdo*, n° 229, 1995). Une telle ambition paraît démesurée pour au moins trois raisons:

- la ville de Douala est la plus cosmopolite du pays,
- même sous le règne du parti unique, il y avait une répartition ethnique de fait des cinq mairies de la ville,
- dans le meilleur des cas, seules trois mairies sur cinq avaient coutume d'être dirigées par des natifs duala.

Le procès de la confiscation des mairies de Douala par des allogènes était donc engagé dans la précipitation et sans avoir été instruit. Mais ces manifestations étaient-elles aussi authentiques qu'elles se présentaient?

La présence en tête des cortèges de hauts responsables de la République comme Me Doualla Moutomé, Garde des Sceaux et lui-même Chef du village de Bonangang (Douala) ou de leaders politiques comme Jean-Jacques Ekindi, Président du MP, parti sévèrement battu lors de ces municipales; le soutien apporté à cette initiative par des personnalités comme Robert Mbelle Mbappè, alors Ministre de l'Éducation nationale contribuèrent à créditer la thèse de la manipulation. La presse y soupçonna la main de quelques politiques qui voyaient leur avenir compromis par le succès de l'opposition dans leur ville natale. Mais, interrogé, Robert Mbella Mbappè, Ministre de l'Éducation nationale qui n'est pas duala, mais qui dans son pays Mbô natal s'estime envahi par les Bamilékés, affirme qu'il s'agit pour les populations

autochtones d'avoir voix au chapitre. Mais sur le schéma juridique et institutionnel qui permettrait de réaliser ce projet, il se montre bien peu inspiré. Pour lui, l'objectif est de faire en sorte que les mairies soient dirigées par les fils du terroir (*Entretiens*, 1996). La présence des chefs traditionnels dans ce mouvement est alors considérée comme essentielle pour une raison principale: ils sont les garants de la continuité des communautés ethniques dont la survie est alors menacée. Au nom de leurs sujets, ils lancent un cri pathétique: «nos droits ont été sévèrement érodés, notre avenir politique est sapé et notre futur est compromis» (*Cameroon Tribune* 1996). Cette exigence selon laquelle le pouvoir local doit assurer une représentation effective, sinon exclusive des populations autochtones, sera avancée comme palliatif à la marginalisation progressive de ces populations. Elle sera l'objet du débat constitutionnel d'octobre 1991 à janvier 1996. Le débat constitutionnel au Cameroun a ainsi donné lieu à un réveil parfois explosif des particularismes anthropologiques, ce qui a inspiré Menthong (1996:76) à reprendre l'allégorie: Cameroun éclaté.

En effet, si dans la plupart des cas les revendications associaient de manière confuse le besoin légitime de protection des minorités au souci de sécurité des populations dites autochtones, une constante sourdait: la volonté claire d'assurer au niveau des appareils institutionnels locaux, une représentation de ces populations indépendamment du verdict des urnes. On peut dire que le débat sur la démocratie locale était mal engagé, et pour ainsi dire, faussé d'avance.

D'une part, la notion de minorité ne peut s'entendre que pour un groupe ayant la pleine conscience de sa cohésion et de sa situation, et ce par rapport à un autre groupe jugé majoritaire, et tout aussi traversé par une certaine solidarité. Or l'idée d'une population duala minoritaire se heurte à l'extrême hétérogénéité du «groupe». Il n'existe ni à Douala, ni ailleurs au Cameroun un groupe ethnique qui puisse être numériquement supérieur à toutes les autres ethnies réunies. L'idée même d'un groupe bamiléké majoritaire est une invention coloniale dont le caractère factice a été démontré (Mongo Beti 1984). De plus, lorsque les Dualas ressuscitent le concept Sawa pour englober toutes les populations riveraines du Wouri et de l'Océan Atlantique, il devient encore plus difficile de les

considérer comme minoritaires car les Sawas, selon les déclarations de leurs chefs eux-mêmes, rassembleraient les populations réparties sur trois provinces (sud-ouest, littorale, sud). Ce qui les placerait même globalement en situation majoritaire par rapport à chacune des autres ethnies prises individuellement (Mentang 1996:187). Mais rien n'y fait.

Sous la houlette de certains chefs traditionnels, et avec le soutien affiché de certaines élites politiques et administratives, des groupes de pression ethniques vont voir le jour notamment dans les provinces du Centre et du Littoral, du Sud et de l'Est. La principale revendication sera la garantie de sièges aux conseils exécutifs locaux.

Ainsi, les Forces vives du Littoral exigent des mécanismes appropriés pour «une juste représentation des minorités autochtones» dans les organes de la région. On peut remarquer que pour cette association, les seules minorités qui méritent protection sont celles qui sont en même temps autochtones. Les Élités du département du Mfoundi (Centre) et certains lobbies du Sud sont plus précis dans leurs revendications: l'exécutif régional doit être confié de droit à un ressortissant autochtone. L'Association fraternelle pour l'entraide et la solidarité des élites du Mfoundi (Centre) demande sans ménagement que les conseils municipaux et régionaux soient exclusivement constitués de ressortissants autochtones. Car, explique-t-elle, «leur action sera grandement facilitée par les affinités existantes» (*Cameroon Tribune* n° 5365 5372, 5388, 5389, 5390, 5391, avril, mai juin 1993). Un des problèmes majeurs posés par ces groupes est leur caractère hétéroclite. La province, le département ou en général la circonscription administrative n'a jamais constitué une catégorie ethniquement homogène au Cameroun. Alors de quelle ethnie parle-t-on lorsque le cadre de regroupement choisi est la province ou le département? Ce problème d'identification de groupes à protéger allait se poser au lendemain des municipales de 1996.

A Kribi, dans la province du Sud, on assista à une révolte des ethnies Malimba, Mabéa, Batanga et Ngoumba qui manifestèrent leur mécontentement devant l'élection de M. Samuel Minko à la tête de la mairie. Ressortissant Bulu, ethnie pourtant comprise dans cette province (département du Dja et Lobo), Minko est considéré à Kribi (département

de l'Océan) comme un allogène. L'on pouvait donc se demander s'il y avait des degrés dans l'autochtonie. Cette situation pose en effet un problème concret: quel est le critère de l'autochtonie? Est-ce l'histoire, c'est-à-dire l'antériorité de l'occupation du territoire? Et dans ce cas, jusqu'où faudra-t-il remonter dans l'histoire? Est-ce la communauté fondée sur les liens de sang et de vassalité et de culture comme dans le passé pré-colonial? Dans tous les cas, le peuplement du Cameroun s'étant fait par vagues migratoires successives, quelle ethnie peut véritablement brandir un titre d'antériorité la plus lointaine de toutes sur son lieu d'implantation actuelle au Cameroun? Cette notion paraît grosse de potentialités de conflits ethno-politiques et, même de guerres civiles (Kamto 1995:46). En fait, le problème n'était-il pas ailleurs?

Les notions de minorité, d'allogène et d'autochtone semblent n'avoir été introduites dans le débat constitutionnel en 1995 que pour noyer le problème anglophone et la question du fédéralisme (Donfack 1997:31-55). Certains voyaient d'ailleurs derrière ces revendications la main des élites en mal de ressources politiques et une chasse inavouée aux Bamilékés (*L'Expression*, n° 67, 16 février 1996). Ceux-ci ont justement formulé des revendications contraires, non conformes aux principes républicains.

Des provinces de l'Ouest ont constitué des associations ethniques pour exiger le respect de la démocratie et du suffrage universel: l'association Élités de la Menoua qui souhaite que «nul ne soit désavantagé, ni favorisé en raison de ses origines». Le Groupe des élites du Haut-Nkam s'insurge contre ce qui, à ses yeux, constitue une ligne de fracture artificiellement tracée entre certains citoyens qui seraient autochtones et d'autres qui seraient allogènes, tous pourtant citoyens d'un même pays de plus de 250 ethnies. Ne serait-il pas plus facile, selon ce groupe, de parler de «Camerounais égaux en droits et en devoirs?». Ces partisans de l'égalitarisme ne semblent pas pour autant insensibles aux problèmes réels posés par la marginalisation progressive de certains groupes ethniques, notamment dans les grandes villes. Cependant, si l'État doit assurer «la protection des minorités et préserver les droits des populations autochtones conformément à la loi» comme l'indique la Constitution, cette action ne doit pas se faire au détriment des autres

citoyens. On peut très bien favoriser certaines catégories sociopolitiques sans en léser d'autres, soutiennent les membres du groupe. Il s'agit, d'après eux, non d'accorder des droits de sang, mais d'éviter des inégalités de situation qui pourraient résulter d'une application stricte du principe de la majorité aux élections et d'égalité de tous devant la loi et devant les charges publiques. Il n'est pas question d'instaurer une citoyenneté à plusieurs vitesses, dont le levier serait la frontière ethnique (Monga 1997). L'insertion constitutionnelle de la chefferie traditionnelle dans la nouvelle décentralisation semble répondre assez maladroitement à ce souci d'équilibre.

Le chef-conseiller régional: un frein à la démocratie locale

En attendant l'entrée en vigueur de la nouvelle armature juridique et institutionnelle de la décentralisation, il paraît assez difficile de prédire le rôle exact que seront amenés à jouer les chefs traditionnels au sein du conseil régional. Certains indices, renforcés par les antécédents municipaux de la chefferie traditionnelle, permettent cependant d'esquisser un portrait des futures fonctions des chefs traditionnels au conseil régional.

Aux termes de la nouvelle constitution (article 57), le conseil régional est constitué d'une part des «délégués des départements élus au suffrage universel indirect», et d'autre part des «représentants du commandement traditionnel élus par leurs pairs». Cette disposition présente pour l'heure tous les défauts d'une constitution morte: l'on ne sait pas encore quels seront le nombre et les critères de désignation des membres du conseil régional. On peut seulement imaginer que les chefs pourront se réunir par région en collège restreint pour désigner leurs représentants au conseil régional. La présence des chefs dans cette instance semble être un gage du respect de cette disposition de l'article 57 de la constitution qui exige que l'organe délibérant de la région reflète la configuration sociologique de la région. Il s'agit de la constitutionalisation d'un principe déjà formulé dans deux lois précédentes.

La loi n° 91/20 du 16 décembre 1991 formulait cette exigence que devait reconduire la loi n° 92/002 du 14 août 1992 relative aux élections municipales en son article 3: «la constitution de chaque liste doit tenir

compte des différentes composantes sociologiques de la circonscription». La constitution de surcroît exclut d'office certains citoyens de la direction des organes régionaux lorsqu'elle dispose que «le conseil régional est présidé par une personnalité autochtone de la région». Cependant, et malgré l'interprétation exclusivement ethnique donnée à ce principe, le problème reste entier de savoir ce qu'il faudrait entendre par l'expression constitutionnelle «composantes sociologiques» d'une circonscription, et par la notion d'autochtone, car certains s'en sont prévalu sans en donner la définition. A l'évidence, les deux notions semblent liées.

Ainsi, Samuel Eboua, Président du parti MDP a soutenu lors des élections municipales de 1996 que la liste présentée par le SDF dans son village natal ne prenait pas en compte toutes les composantes sociologiques: «sur 41 conseillers, elle ne comporte qu'un seul autochtone», affirme-t-il (*Cameroon Tribune* n° 6031, 5 février 1996). Quant au ministre Doualla Moutomé, il reproche au parti RDPC au pouvoir et dont il est membre de violer la clause du respect de la configuration sociologique en présentant à Nkongsamba (province du Littoral) une liste comportant 35 ressortissants de l'Ouest (*Africa International* 1996:20). Ces élites ne retiennent de la notion de sociologie que l'élément ethnique. Or rien n'empêche objectivement de considérer les autres éléments de la sociologie d'une localité. On pourrait mettre en évidence la répartition de la population en classes sociales, en catégories socioprofessionnelles ou en classes d'âge (Olinga 1996:69). La question reste en suspens devant le refus du juge de suppléer à cette carence constitutionnelle par une définition jurisprudentielle.

En effet, le juge administratif camerounais a manqué une occasion de contribuer à la clarification juridique de cette notion dans l'affaire de la commune rurale de Pendja (CS/CA, 1996). Le requérant estimait explicitement que la composition de la liste gagnante n'avait pas respecté la configuration sociologique de la commune. Dans le jugement de la Cour, aucun considérant ne fit allusion à la question ainsi posée de savoir si la liste incriminée avait satisfait à cette exigence ou pas, et par suite, de savoir ce qu'il faut entendre par cette exigence. La doctrine se rallie à l'opinion des leaders politiques qui n'y voient que la nécessité pour

chaque liste de procéder à des dosages essentiellement ethniques. Cette démocratie des ethnies est une idée qui fait son chemin en Afrique sous l'impulsion d'une certaine doctrine.

Ce que l'on pourrait appeler l'ethno-démocratie consisterait à organiser la vie et la compétition politiques en garantissant un rôle et une place à chacune des entités ethniques qui composent l'État, chacune en fonction de son importance numérique (Oyowe 1991:70). Référence est faite aux cités grecques anciennes où le Conseil des cinq cents était constitué des représentants des tribus à raison de cinquante délégués pour chacune d'elles, ou encore le Conseil de la magistrature qui à cette époque-là était composé de dix magistrats représentant les dix tribus (Oyowe 1991). Cette thèse est relayée au Cameroun par le professeur Mono Ndjana (1996:103) qui soutient la nécessité de réfléchir sur une démocratie qui serait celle des ethnies telles qu'elles existent encore aujourd'hui. Pour lui, ce serait la marque même de la modernité, celle d'un «État responsable, un État qui cherche à coordonner harmonieusement les avantages des majorités sociologiques avec le droit des minorités naturelles» (Mono Ndjana 1996). Mais rien n'indique que les chefs traditionnels soient les acteurs les mieux préparés à l'expérimentation de cette singulière démocratie.

Les autorités traditionnelles se montrent bien réfractaires à l'idée du suffrage universel et aux principes élémentaires des droits de l'Homme qui excluent les privilèges de naissance et de sang au profit de l'égalité et de la libre compétition des citoyens. Sans revenir sur les exactions du Lamido de Rey-Bouba, l'attitude du Sultan de Foumban est symptomatique de l'opinion que les chefs traditionnels se font de la démocratie pluraliste. Ayant visiblement du mal à digérer sa défaite électorale de 1996, le Roi des Bamoun (1996) se souvient avec nostalgie de l'âge d'or du parti unique. Il était assuré d'être indéfiniment réélu à la tête de la mairie de sa ville, sans avoir à rendre des comptes. C'était, pense-t-il, un bel exemple de gestion harmonieuse entre la tradition et la modernité dont la cohabitation aujourd'hui est une nécessité: «le monolithisme colonial et le parti unique ont su gérer avec harmonie cette cohabitation» (Mono Ndjana 1996). Cet éloge posthume à la colonisation a, malheureusement entre autres défauts de constituer un bel exemple de

traîtrise posthume. Car c'est le colonisateur français qui déporta en 1931 son grand-père, le Sultan Ibrahim Njoya, pour un douloureux exil dont il ne rentra que mort en 1933. En tout état de cause, l'on voit mal ce que pourrait être une ethnocratie dans un complexe étatique de plus de 250 groupes ethniques. Mais surtout, la constitutionnalisation de l'exclusion ethnique dans un État en pleine mutation ne peut profiter à personne. Outre qu'elle crée une citoyenneté variable selon le lieu où l'on se trouve à l'intérieur du même État, elle ne garantit rien pour ceux qui croient pouvoir en profiter sur le champ. Car l'autochtone d'ici, quel qu'il soit, est forcément l'allochtone d'ailleurs (Mbomé 1996:27). Le combat pour une démocratie des ethnies à laquelle semblent se rallier les chefs coutumiers est un projet d'arrière garde. Une démarche porteuse de solutions positives au dépérissement de la chefferie traditionnelle ne consisterait-elle pas à appréhender le problème à la racine?

Conclusion: en finir avec la politisation de la chefferie

Si l'on a souvenance que tout est parti du dilemme qui consistait pour les chefs coutumiers à servir l'administration coloniale sans s'aliéner l'audience des populations, l'on se rendra compte que la situation de la chefferie aujourd'hui est la rançon de l'échec devant ce dilemme: pour des raisons diverses, il ne leur a pas été possible d'assurer cet équilibre entre les intérêts de la colonisation et ceux de leurs populations. Cet état des choses a été reconduit sans solution de continuité sous l'État post-colonial. Bien plus, la chefferie traditionnelle a été utilisée et continue de l'être pour légitimer des situations indues. Après leur enrôlement dans le parti unique, les chefs traditionnels ou les symboles de la coutume sont revisités pour légitimer des institutions séculaires et très souvent impopulaires. Le vrai mal dont souffre la chefferie traditionnelle se trouve dans le dévoiement des valeurs qui fondent sa respectabilité.

On constate en effet un retour intempestif aux sources de la part de certaines élites nommées à des postes de responsabilité au sein du gouvernement. La télévision nationale diffuse régulièrement des images où l'on découvre soudain de grands commis de l'État qui s'arrogent des titres de noblesse au sein de la chefferie de leur village, lorsqu'ils ne vont par carrément s'installer sur le trône. On pourrait encourager ce regain

d'intérêt pour les valeurs ancestrales. Mais seulement voilà! Ces nouveaux notables et chefs n'ont généralement aucune attache dynastique antécédente qui leur donne droit à ces titres. Il arrive même que les prétendants légitimes soient tout simplement écartés de la course. On connaît actuellement au Cameroun une inflation de ministres-chefs. Cette offensive du politique sur la chefferie traditionnelle est à la source de son déclin. C'est Kamto (1994:290) qui a le mieux diagnostiqué le mal dont souffre la chefferie traditionnelle et ses implications:

La «captation des structures traditionnelles, d'une part par l'inféodation des chefs à l'administration—suivant la logique coloniale—et surtout au parti gouvernant, d'autre part par la profanation du symbolisme traditionnel et la folklorisation des rituels ancestraux à travers l'intronisation ou l'initiation spectaculaire de chaque membre du gouvernement fraîchement nommé» ont entraîné une banalisation de l'institution cheffale, et par suite sa dévalorisation aux yeux de ceux-là mêmes qui sont censés la vénérer.

Aux yeux des populations en effet, un chef traditionnel ayant un parti pris ou une affiliation politique déclarée ne peut plus assurer efficacement le rôle de rassembleur qui lui échoit au titre de sa fonction symbolique de garant de la continuité du groupe. Quand l'État avance, la chefferie recule; quand la politique s'installe, la chefferie socio-historique solidaire éclate (Kamto 1994).

Une solution visant à redonner tout son crédit à la chefferie et au chef traditionnels consisterait à ne plus les considérer comme des termes d'une opposition, du reste factice, entre tradition et modernité. Appréhendée en tant que collectivité humaine, espace de vie ayant une profondeur historique, la chefferie a des biens, rassemble une population qui s'y réfère encore aujourd'hui pour certains aspects de son existence. On pourrait faire de la chefferie une catégorie particulière de collectivité locale en lui restituant ses compétences historiques en matière culturelle (conservation et gestion des musées, des sites historiques, etc.) qui font partie de son patrimoine; sur le plan touristique (l'organisation de foires, etc.). Dans une telle structure, l'organe exécutif serait toujours assuré par le chef désigné selon les coutumes locales. On pourrait lui adjoindre un organe délibérant composé pour partie des membres qu'il nomme parmi

les notables coutumiers, et pour partie élus au suffrage universel. On pourrait ainsi voir se développer une vision positive de la chefferie traditionnelle au Cameroun. Ce serait peut-être là la marque de l'originalité africaine. Bien entendu, resterait le problème des régions sans traditions cheffales.

Le problème n'est qu'apparent. Car, rien n'oblige à essayer les mêmes types de collectivités dans toute la République. Il peut bien exister des collectivités à statut particulier, ou à statut unique. La Corse, en France, est une collectivité unique dans une catégorie unique. Il ne s'agit pas de retomber dans le piège des équilibres ethniques, mais de résoudre un problème là où il se pose, et de la manière dont il se pose. L'on devrait prendre le risque d'affronter positivement la réalité d'une société africaine duelle où les citoyens vivent au quotidien le principe révolutionnaire de l'égalité républicaine et s'accommodent en même temps de l'influence persistante des chefferies traditionnelles (Kiemde 1992:32).

Références

Ouvrages et articles

- Agondjo-Okawe, Pierre-Louis, 1985, *L'État africain, un État hybride, néo-colonial, l'État africain Horizon 2000*, Paris, LGDJ.
- Ahidjo, Ahmadou, 1960, «Discours au Congrès de l'Union camerounaise», Maroua.
- Alexandre, Pierre, 1970, «The Problem of Chieftancies in French Speaking Africa», in Crowder M., Ikime O. (ed.), *West African Chiefs: Their Changing Status under Colonial Rule and Independence*, Proceedings of the Ile Ife University Symposium, December, APC, New York and the University of Ile Ife, Nigeria.
- Coquery-Vidrovitch, Catherine, 1990, *L'Afrique noire*, Paris, L'Harmattan.
- Decottignies, M., 1958, «La personnalité morale en Afrique noire», in *Annales Africaines*.
- Delcros, Bertrand, 1976, *L'unité de la personnalité juridique de l'État*, Paris, LGDJ.
- Eboussi Boulaga, Fabien, 1997, *La démocratie de transit au Cameroun*, Paris, L'Hamattan.

- Elong Mbassi, Jean-Pierre, 1994, Avant propos à «La décentralisation en Afrique de l'Ouest», Actes du séminaire de Ouagadougou, 5-8 avril 1994, Cotonou, PDM.
- Ferguson Phylis, Willis Ivor, 1970, «Chiefs Constitution and the British in Northern Ghana», in Crowder M. et Ikime O.(ed).
- Finken, Martin, 1996, *Commune et gestion municipale au Cameroun: finances, budget et interventions municipales*, Douala, GSF.
- Fogui, Jean-Pierre, 1990, *L'intégration politique au Cameroun, une analyse centre-périphérie*, Paris, LGDJ.
- Gonidec Pierre-François, 1985, *Les systèmes politiques africains*, Paris, LGDJ.
- Kamto, Maurice, 1987, *Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, Paris, LGDJ.
- Kamto, Maurice, 1988, «Introduction au droit de l'urbanisme au Cameroun», in *RDP*, n° 6.
- Kamto Maurice, 1993, «Quelques réflexions sur les transitions vers le pluralisme politique au Cameroun», in Gérard Conac (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica.
- Kamto Maurice, 1994, «Les rapports État-société civile en Afrique», in *RJPIC* octobre-décembre.
- Kamto, Maurice, 1995, «La dynamique constitutionnelle du Cameroun indépendant», in *Revue juridique africaine* N° 1,2,3.
- Kiemde, Paul, 1992, «Le bicaméralisme en Afrique noire et au Burkina Faso», in *Revue Burkinabé de droit*, n° 2, janvier.
- Kwayeb, K. Enoch, 1960, *Les institutions de droit public du pays bamiléké, évolution et régime actuel*, Paris, LGDJ.
- Lékéné, Dongfack, 1998, «Le renouveau de la question fédérale au Cameroun», in *Penant*, janvier-avril.
- Lombard, J., 1967, *Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique noire*, Paris, Armand Colin.
- Malound, Ndam, 1996, «La déculottée sultanale», in *L'Expression*, 27 janvier.
- Mbombo Njoya, Ibrahim, 1996, «S.M. Le Sultan», Communication au colloque sur «Les contraintes coutumières et financières de la décentralisation en Afrique noire», Yaoundé, ENAM, Actes non publiés.
- Mbembe, Jean Achille, 1988, *Afriques indociles*, Paris, Karthala.
- Mbomé, François, 1996, «Constitution, administration et tribalisme», in *La démocratie à l'épreuve du tribalisme*, Yaoundé, Fondation Friedrich Ebert.
- Mentang, Tatab, 1996, «Constitutionalism, Press and Factional Politics, Coverage of the Sawa Minority Agitations in Cameroon», in Stanislas Melone, Adolphe Minkoa She, Luc Sindjoun (dir.), *La réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996, Aspects juridiques et politiques*, Yaoundé, Fondation Friedrich Ebert/AASP/GRAP.

- Menthong, Hélène-Laure, 1996, «La construction des enjeux locaux dans le débat constitutionnel au Cameroun», in *Polis*, vol.2 n° 2.
- Momo, Bernard, 1996, «L'inaccessibilité de la chefferie traditionnelle à la rationalisation juridique», in *Lex Lata*, n° 22, janvier.
- Monga, Célestin, 1997, *L'inflation du politique en Afrique: une théorie de la consolidation démocratique*, Boston University, GRAF.
- Mongo, Beti, 1984, *Main basse sur le Cameroun*, Paris, Editions des peuples noirs.
- Mono Ndjana, Hubert, 1996, «Anti-plaidoyer pour les ethnies», in *La démocratie à l'épreuve du tribalisme*, Yaoundé, Fondation Friedrich Ebert.
- Njoya, Jean, 1994, «Le pouvoir traditionnel en pays bamoun», Essai sur la parenté gouvernante, Thèse, Yaoundé II.
- Nlep, Roger Gabriel, 1986, *L'administration publique camerounaise. Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, Paris, LGDJ.
- Nkot, Fabien, 1998, «Révision constitutionnelle du 18 janvier 1996 au Cameroun: commentaires de quelques «avis informés», in *Penant*, janvier-avril.
- Olinga, Alain Didier, 1996, «L'exigence de la prise en compte des «composantes sociologiques de la circonscription» en droit électoral camerounais», in *Juridis périodique*, octobre-novembre.
- Oyowe, Augustine, 1991, «Building Democracy with Tribalism», in *The Courier*, n° 128, July-August.
- Prats, Yves, Le Roy Etienne, 1979, «Les chefferies traditionnelles et l'administration locale dans les législations contemporaines des États d'Afrique noire francophone et à Madagascar», in Gérard Conac (dir.), *Les institutions administratives des Etats d'Afrique noire francophone*, Paris, Economica.
- Tadadjeu, Maurice, 1989, *Voie africaine, Esquisse du communautarisme africain*, Yaoundé, Club OUA-Cameroun.
- Virally, Michel, 1960, *La pensée juridique*, Paris, LGDJ.

Législation et jurisprudence

- Loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 2 juin 1972.
- Loi n° 92/002 du 14 août 1992 relative à l'élection des conseillers municipaux.
- Loi n° 91/20 du 16 décembre 1991 relative à l'élection des députés à l'Assemblée nationale.
- Loi n° 74/23 du 5 décembre 1974 portant organisation communale.

Loi n° 59/44 du 17 juillet 1959 régissant les communes mixtes rurales, JOC n° 1310 du 26 juin 1959 modifiée par la loi n°66/05/COR du 7 juillet 1966, JORFC n° supplément du 25 juillet 1966.

Décret n°77/245 du 15 juillet 1977.

Arrêté n° 24 du 4 février 1933 fixant le statut des chefs indigènes, JOC 1933, p. 92, mise à jour 31 décembre 1950.

CE 11 janvier 1955, Ville de Saint-Louis, in *Penant* 1955, Conclusions Laurent, Note, Jean de Soto.

CE 27 février 1953, Gbogon, in RJP de l'Union française, 1953.

CE 17 février 1950, Dame Lamotte, GAJA.

CS/CA 19 avril 1996, RDPCc/ État du Cameroun et SDF-UNDP-UFDC.

CS/CA, 30 novembre 1995, Collectivité Tagne Sobgui c/État du Cameroun.

CS/CA 3 novembre 1989, Eyong Egbe Martin c/État du Cameroun.

CS/CA 29 juin 1989, Nken Ngawe c/ État du Cameroun.

CS/CA, 25 mai 1989, Egbe Bessong Alfred c/État du Cameroun.

CS/CA, 25 septembre 1980, Collectivité Déïdo c/État du Cameroun.

CS/CA 19 novembre 1979, Monkam Tiencheu David c/ État du Cameroun.

CS/CA 31 mai 1979, Kouang Guillaume Charles c/ État du Cameroun.

Résumé: La chefferie traditionnelle en Afrique semble ne s'être jamais remise du traumatisme né de son contact avec les premiers colonisateurs européens. L'État post colonial a reconduit sans solution de continuité le régime d'émasculature de l'autorité traditionnelle mis en place par la colonisation. Les chefs traditionnels ne sont sortis du statut dévalorisant de serviteurs de la colonisation que pour être enrôlés dans les partis uniques. Dans un cas comme dans l'autre, ils ont perdu une grande partie de leur crédit auprès des populations qui, cependant, leur restent parfois très attachées malgré tout. Mais à aucun moment il ne leur a plus été laissé la moindre occasion de récupérer leur autonomie d'antan, ni sur le plan juridique, ni sur le terrain politique. La chefferie elle-même en tant que collectivité humaine est tantôt diluée dans les collectivités locales, tantôt assimilée aux circonscriptions administratives existantes. Le nouveau système d'administration locale induit par la nouvelle constitution n'apporte pas de changements qualitatifs décisifs sur ces points, alors que d'innombrables possibilités restent ouvertes tant au constituant qu'au législateur ordinaire.

* Docteur en droit public, Enseignant à l'Université de Douala, Cameroun

Introduction du salariat dans les modes de production au Gabon*

Etoughé-Efé Jean Emery

Abstract: The notion of salary, unknown to the traditional Gabonese production systems that were based on a system of community work and on social equilibrium, has been introduced by colonisation. Although the rhythm of work in traditional society is very intense, it is not functioning in terms of clock time, rather in terms of biological clock. That is the reason why the indigenes are accused of laziness.

The advent of hard labour has been motivated by colonisers' will to compel the Negro to execute community work for Europe. In 1903, the payment of salary has been regulated through a decree dated May 11, and from then on, each village's chief, on behalf of his citizens, signs a work contract. At the same time a workbook is drawn up for each employee.

With these first forms of wages appear the pioneers of the working class who are evolving in the wood industry in Gabon.

La fin du système de travail communautaire et la genèse du salariat

En même temps que les formes modernes de travail s'introduisaient dans les sociétés pré-capitalistes, les hommes se convertissaient aux nouvelles formes de production. Les origines de ces conversions étaient probablement diverses. Nous énumérerons celles qui nous ont semblé les plus visibles.

Dans les sociétés traditionnelles gabonaises, le travail était la base de toute l'économie communautaire. Il s'est mis au service de l'économie monétaire d'abord par le truchement de l'impôt via le travail forcé, et ensuite par nécessité de s'adapter aux nouveaux modes de vie. L'acquisition de biens matériels par le travail salarié a, de ce fait,

* Etoughé-Efé Jean-Emery, Docteur en Sociologie.

engendré un processus de rupture avec les formes anciennes qui, rappelons-le, étaient basées sur un système d'équilibre social. La production agricole, dans les différentes zones d'Afrique en général, et chez les populations du Gabon en particulier, reposait sur une participation objective et communautaire au travail social. La communauté se définissait par rapport à l'appartenance à un clan ou à un lignage. Cette précision, pour justifiable soit-elle, permettra de comprendre plus loin les mécanismes qui régissaient l'univers social des sociétés gabonaises avant la pénétration coloniale. Cet univers s'élaborait selon un déterminisme socio-culturel propre à chaque groupe, et intériorisé depuis des temps immémoriaux. En effet, toute production agricole ou autre, était fonction d'une hiérarchie donnée, d'une division sexuelle du travail et aussi d'une division des formes de production. Ces règles s'accompagnaient des formes sociales diverses et dont certaines survivent de nos jours. La polygamie, le droit d'aînesse ou la parenté, entre autres, sont des valeurs et des pratiques qui lient la société gabonaise d'aujourd'hui à son passé.

Il est toutefois à noter que ce lointain passé, même s'il reste vivace par certains aspects, est dilué à cause des transformations issues des contacts avec d'autres civilisations d'une part, mais aussi par l'évolution des formes de production adaptées à un échange intéressé. Ainsi, le travail social va se convertir en travail salarié.

Le cadre social du travail dans la société traditionnelle

Dans les sociétés traditionnelles¹ au Gabon, le travail s'inscrivait dans le cadre social de la parenté. Cette dernière se définissait par l'appartenance du groupe à un ancêtre commun (mythique ou réel). Cette appartenance renvoie aux notions de clan, de lignage ou de tribu, qui constituaient la population d'un village. Le village était l'unité de résidence. Il comprenait, en principe, un ou plusieurs groupements étendus soumis à l'autorité d'un chef. Le village, espace humain, se composait de familles plus ou moins restreintes, formées chacune par un homme, qui est le chef de famille, sa ou ses femmes et leurs enfants.

¹ Nous employons le pluriel pour montrer la diversité des groupes sociaux au Gabon.

La vie de relations du village était assurée à la fois par la parole (Hampaté-B  1994)², et par un réseau de pistes adaptée à l'économie de subsistance et par voie d'eau. Sur le plan de l'économie, chaque famille constituait un centre autonome de production et de consommation portant sur un long éventail d'activités.

Toutefois, la coopération entre familles portait sur des activités limitées. En effet, selon Mayer (1992), les mécanismes d'entraide existant dans le contexte Ntumu de la province du Woleu-Ntem (région septentrionale du Gabon) consistaient en des invitations lancées par une cultivatrice à ses proches parents pour venir pendant une période déterminée (trois à sept jours) l'aider à effectuer des opérations urgentes. Une autre formule plus élaborée consistait à utiliser les systèmes d'entraide connus sous le nom de «Bikama» (pluriel d'Ekama), et supposait le travail combiné entre plusieurs femmes pendant quelques jours. Ce groupe n'était lié par aucune obligation, mais rassemblait d'ordinaire les membres d'un même lignage, c'était une alliance de circonstance à charge de revanche.

Dans le cadre de la famille, la parenté était traditionnellement la base de toute activité économique. Toutefois, la notion de productivité paraissait confuse d'autant que certains auteurs parlent aujourd'hui de «mode de production pseudo communautaire» (Mayer 1992:223).

D'après l'étude menée par Mayer (1992), l'économie traditionnelle était plus individualisée qu'on a bien voulu le dire ou l'écrire parfois. En effet, ajoute-t-il, certes l'organisation du travail recourait fréquemment à l'entraide et aux solutions collectives, mais l'usage des champs et les bénéfices de la production agricole étaient directement liés à la capacité individuelle de la cultivatrice. Il est soutenu en ce sens par l'historien M t gu  N'Nah, pour qui, «des plantations qu'un membre de la famille cultivait dans le domaine commun, souvent avec le concours de ses congénères, restaient la propriété de sa famille restreinte» (Mayer 1992). Il ajoute que d'autres activités comme la chasse, la pêche et le commerce

² Selon Hampaté-B , 1994, «L  où l'écrit n'existe pas, l'homme est lié à sa parole, il est engagé par elle». Voir «Oui mon commandant», Mémoires 2, Arles, Actes Sud, p. 392.

se faisaient assez souvent en groupes à cause du niveau technique très faible des sociétés en question et des dangers auxquels étaient exposés les individus qui y prenaient part.

Dans les sociétés gabonaises, le travail agricole se faisait sur brûlis compte tenu de la spécificité de la région dans laquelle le pays se trouve. En effet, comme l'indique Sahlins (1976:83), l'agriculture sur brûlis est une pratique courante dans la forêt tropicale. La méthode consiste à abattre d'abord les arbres à la hache ou à la machette, on laisse sécher sur place, puis on brûle les débris accumulés: c'est «de slash-and-burn».

Lorsque les villageois terminaient les premières semences ou lorsque les plantes étaient en train de germer, ils s'adonnaient à la pêche ou à la chasse. Il y avait toujours une activité qui se substituait à l'autre. La jachère était appliquée à tous les types de champs même si les durées étaient variables. D'ailleurs, dans son ouvrage, Sahlins (1976) rapporte que la parcelle essartée était cultivée une saison ou deux puis laissée en jachère pendant des années en vue généralement de lui restituer sa fertilité à travers un processus de reboisement naturel (Sahlins 1976). Au travers de ce qui précède, nous retenons que le rythme de travail dans les sociétés traditionnelles gabonaises n'était pas fonction des horaires d'horloge mais soumis plutôt à l'horloge biologique.³

De ce point de vue, la procédure même de travail, comme l'explique Sahlins, est sujet aux interférences les plus diverses. Pour lui, la journée ordinaire de travail était souvent brève, parce que fréquemment interrompue. Le travail était donc irrégulier malgré son caractère intensif (Sahlins 1976:98). Dans la répartition sexuelle des tâches, Gaulme (1981:131)⁴ indique que les hommes se consacraient apparemment à la chasse, au commerce et à d'autres activités qui ont disparu dans deux secteurs très importants à savoir le tissage et la forge. Les femmes quant

³ Selon Ropivia, «L'horloge biologique est celle qui rythme les fonctions ou l'activité métabolique et somatique de l'homme en tant qu'être vivant», *Cahiers de Géographie du Québec*, vol.39, no.108, décembre 1995.

⁴ Gaulme F., (1981), *Le pays de Cama un ancien État côtier et ses origines*, Paris, Karthala, CRA.

à elles préservait leurs activités. Elles s'occupaient de l'agriculture, cultivaient la terre, semaient et moissonnaient⁵ (Sahlins 1976:97)

Le travail dans la société traditionnelle répondait aussi à un besoin de sécurité qui se traduisait par la pérennité des activités et des techniques économiques ancestrales. Cela procurait aux travailleurs une certaine relation avec les ancêtres, grâce au respect de l'organisation du travail telle que léguée par ces derniers. Aussi, le travail de la société traditionnelle faisait appel aux rites qui reliaient le monde visible (village) au monde invisible (celui des morts). Aucune activité ne pouvait être entamée sans la bénédiction des ancêtres. Le culte des morts était organisé par les sociétés secrètes comme le *Ngil* et *Mevung* (Laburthe-Tolra 1991)⁶. Chez les populations Fang du Gabon, ces pratiques seront mises en minorité lorsque la colonisation fera son apparition. Les sociétés secrètes vont se consacrer pendant un moment à contrer cette invasion, mais rien n'y fera. Une autre conception du travail va voir le jour. Tout d'abord, le colonisateur se trouve en face de populations mobiles et parfois instables et profite de leur fragmentation pour s'établir. Il modifie par conséquent les rapports de force établis entre les différents groupes. Il tire ensuite le paysan de ses bases et de ses activités traditionnelles, lui imposant de donner une place toujours plus importante aux productions agricoles ou de cueillette destinées au secteur colonial. De là apparaissent les divergences sur la conception même du travail (Jacob 1994:9). Pour les peuples du Gabon, la conception du travail qui assurait la perpétuation de la vie et la reproduction cyclique de la société, en ménageant le maximum de temps social, est aux antipodes de celle qui fait de *l'homo economicus* l'agent d'un progrès indéfini, mesuré en accumulation des biens matériels. La production économique dans cette société n'a pour finalité qu'un entretien obtenu à moindre coût, laissant un temps considérable pour la

⁵ Selon Sahlins (1976:97): «Dans l'archipel Fidji à l'île Moala, les femmes sont exclues de l'agriculture et manifestent beaucoup moins d'intérêt que les hommes envers les activités productives».

⁶ Le *Ngil* est le rite du feu purificateur symbolisé par le gorille. *Mevung* est un rite initiatique des femmes contre les essences sorcières quelque soit leur sexe, voir Laburthe-Tolra (1991:268-276).

production sociale (Sahlins 1976:89). De cette conception de la vie sociale se répand l'opinion selon laquelle ces peuples sont paresseux» en raison de la fertilité du sol qui leur assure une existence presque sans travail (Pourtier 1989:45). A propos de cette opinion répandue sur la paresse congénitale des indigènes, chacun voulait donner une explication. Pour De Brazza (Pourtier 1989)⁷, c'est vers la nature qu'il faut se tourner et notamment vers la fertilité du sol «... en raison de cette fertilité du sol qui leur assure l'existence presque sans travail, toutes ces peuplades sont fort paresseuses». Il ne se demandait pas si la fertilité du sol n'était qu'un élément dans le processus de production de ces populations. Il fallait planter, débroussailler, sarcler, etc.

D'autres vont qualifier ces populations indigènes de société de loisirs. Cependant et heureusement d'ailleurs que les défenseurs de ces théories ne monopolisaient pas totalement la pensée de l'époque. Aussi, il se trouve quand même quelques personnalités pour nuancer les arguments exposés plus haut. Ces derniers ont essayé d'analyser la situation en se plaçant du point de vue des indigènes et en mettant l'accent sur l'absence de motivation chez ces derniers. Le Docteur Cureau est l'un des premiers à s'y indigner. Pour lui, «on répète sans cesse que le Nègre est paresseux. J'estime sans crainte du paradoxe, que c'est pure calomnie. Il n'est point paresseux, il est seulement inoccupé et n'a aucun motif impérieux pour travailler davantage» (Sahlins 1976:95)⁸.

Schweitzer (1985:142) conclut dans le même sens lorsqu'il affirme que «l'indigène n'est pas paresseux, c'est un homme libre». Aussi faut-il lui créer les moyens qui lui permettent de travailler et lui offrir des gains réguliers.

L'administration lui crée donc des nouveaux besoins et lui impose des taxes sous forme d'impôts. Les impôts et l'accroissement des besoins pourront certainement pousser les indigènes à travailler. On fait en

⁷ Pourtier R., citant Brunscwig H. in *Brazza explorateur de l'Ogooué*, op. cit., p. 220 et suite.

⁸ Cette citation rejoint les observations faites par Sahlins à propos des Bochimán kung, quand il dit qu'il n'est pas rare de trouver des adolescents vigoureux et actifs qui passent le plus clair de leur temps à se rendre visite d'un champ à l'autre pendant que les parents plus âgés travaillent pour les nourrir.

même temps de l'autochtone un homme avide d'argent et de jouissance et non un ouvrier sûr et consciencieux (Schweitzer 1985:143). La nuance du vocabulaire relatif au travail est révélateur d'un changement d'attitude au fur et à mesure que les autochtones deviennent colonisés. Il va alors s'amorcer une transformation de la société qui s'accomplira par la destruction de l'ordre ancien.

Inéluctablement, la mise au travail par la force conduit à un bouleversement de la société, de son temps, de son espace, de ses pratiques et des valeurs dont elle est porteuse. Le travail forcé sera ainsi imposé à ces populations dont l'existence correspondait jusque-là à une certaine communion avec la nature.

Le travail forcé

La définition du travail forcé en droit positif est donnée pour la première fois par l'article 2-1 de la Convention internationale de l'Organisation internationale du travail (OIT) du 26 juin 1930 sur ce thème: «l'expression travail forcé ou obligatoire désigne tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de son plein gré». Le travail forcé était en effet un système consistant à amener les indigènes contre leur gré à fournir l'effort nécessaire pour l'exécution des travaux «d'intérêt général». On lui conférait aussi un rôle éducateur: «Faut-il abandonner les indigènes à leur misère ou bien avons nous le droit de les diriger intelligemment sans brutalité mais fermement?» (Fall 1993:258)⁹.

Avec nombre d'arguments, le travail forcé passe pour être un exercice thérapeutique dont le but, plus ou moins lointain, est de hâter ce jour-là où l'indigène, ayant compris son véritable intérêt, se pliera spontanément à la loi du travail puisqu'il aura atteint l'âge de la raison (occidentale)?¹⁰

⁹ Fall B., 1993, *Le travail forcé en Afrique occidentale française 1900-1945*, Paris, Karthala.

¹⁰ Notre interrogation renvoie à cette vision de «La Grande Royale» héroïne du roman de Cheikh Hammidou Kane, *L'aventure ambiguë*, qui dit que le contact avec le Blanc nous apprendrait «l'art de vaincre sans avoir raison», p. 47.

Pour donner une idée des raisons objectives qui ont motivé cet état de fait, il y a le milieu naturel gabonais où la forêt est omniprésente et où les voies de communication sont difficiles à tracer. Sur le plan économique, en effet, depuis le début du siècle, les grandes compagnies concessionnaires qui ont investi le terrain ont besoin de main d'œuvre importante (Pambou-Louéya 1980:533). Alors, pour faire face aux carences en hommes, il va être instauré un système dénommé travail sous contrat qui s'apparente de très près au travail forcé. Le travail sous contrat a surtout été un facteur de migration, un levier dans le mécanisme de l'économie de traite. Élément de déséquilibre entre le littoral et l'intérieur des colonies, le travail forcé pourrait être également considéré comme un facteur de régulation entre les régions mises en valeur sur la base des cultures d'exportation et celles considérées comme réservoirs de main-d'œuvre. L'effet qui s'impose de façon immédiate est celui créé par la ponction d'une importante fraction de la force de travail dégagée de l'économie de subsistance et mobilisée sur les chantiers. Aussi, pour assurer la stabilité de la main-d'œuvre, l'administration laissait signer des contrats d'un an, voire deux, qui étaient à terme un véritable esclavage puisque le colon pouvait recourir à la force publique contre les fugitifs. Sous prétexte de donner au travailleur l'esprit d'épargne, on ne le payait pas parfois. On inscrivait les sommes qui lui étaient dues sur un carnet de pécule. Ce qui était un moyen d'empêcher une éventuelle évasion pour des populations attachées à leur indépendance.

En effet, en fonction des exigences des sociétés et des colons, le Gouverneur taxait chaque année les circonscriptions de sa colonie tenues à fournir au secteur privé une quantité déterminée de main-d'œuvre. Les engagés étaient parfois expédiés à des milliers de kilomètres. Il est même arrivé que le Gouverneur de l'AEF critiqua le procédé. Aussi écrivit-il que : «Les jeunes mâles des villages de l'intérieur sont enlevés à leur vie coutumière, à leurs femmes, et à leurs enfants, pour être tous portés dans des campements... où l'homme se trouve dépaysé, désindividualisé pour son plus grand dommage moral» (Suret-Canale 1971:320).

Les réquisitions pour les besoins de l'administration, sous couvert de l'intérêt public, étaient coercitives à travers les sanctions encourues par ceux qui s'y refusaient, au titre des peines de l'indigénat. Le code de

l'indigénat était un moyen de répression par voie disciplinaire, un régime essentiellement d'exception (Fall 1993:47). Le régime de l'indigénat consacrait une doctrine où le Commandant du cercle, pilier du système colonial, était nanti de toutes les prérogatives y compris de pouvoir disciplinaire pour assurer l'autorité de l'administration coloniale à l'égard des populations.

Quelques points de lumière ont jailli de cette époque difficile du travail forcé, il s'agissait du travail libre. C'était un engagement souvent oral entre l'employé et un employeur privé. Ce procédé a été aussi expérimenté par Albert Schweitzer lorsqu'il part du point de vue selon lequel «le primitif est bon à quelque chose lorsqu'il est dans son village, où il a l'appui moral de sa famille et de sa parenté. Sorti de son milieu, il perd ses principes de moralité. Les agglomérations de travailleurs indigènes sont des foyers de démoralisation» (Emane 1992:70).

Le procédé mis en place par le médecin alsacien dans son hôpital de Lambaréné, consistait en ce que les malades devaient se présenter avec l'ensemble de leurs proches pour les assister. Les membres de la famille étaient pris en charge sur le plan matériel par l'hôpital, en contrepartie des tâches qu'ils accompliraient. D'après ce médecin venu de «l'autre côté du grand lac salé»¹¹, verser un salaire à l'indigène revenait en fait à affamer toute une famille, car le salarié rentrait rarement avec sa paye au village. Il lui fallait un salaire en nature. Toutefois cette formule ne fera pas école d'autant plus qu'au même moment les chantiers forestiers instituaient des salaires comme éléments d'échange au travail fourni. C'est désormais le salariat qui va s'installer.

¹¹ L'expression, est tirée de l'ouvrage de Hampathé-Bâ A., 1973, *L'étrange destin de Wangrin*, Paris, UGE, Collection 10/18.

Introduction de la monnaie moderne (l'argent)

Pour affirmer sa souveraineté, chaque pays colonisateur imposait sa monnaie nationale dans ses possessions¹². Il devait, pour y parvenir, résoudre parallèlement deux séries de problèmes: remplacer les monnaies locales antérieures et lutter contre les monnaies des autres pays européens.

Dans le cadre des échanges entre autochtones, il s'agissait de démonétiser certains produits utilisés depuis longtemps comme signes monétaires. Les plus courants étaient les cauris connus sous les noms de *Oudà* à Tombouctou (Mali) et *Timekla* en Tamatchek en pays Touareg. On les pêchait dans le Niger en trempant dans le fleuve des peaux de bœufs nouvellement dépecées et en les relevant le lendemain lorsque les petits coquillages s'y étaient accrochés¹³.

Au Gabon, les Fang semblent avoir une idée précise d'une monnaie traditionnelle. Les premiers observateurs de cette société font état d'une monnaie constituée par des tiges de fer forgées. Ces petites tiges appelées *biki* ou encore *bikela* étaient souvent en forme de triangle, reliées du sommet à la base par un lien de rotin (Ekaghba 1974:23). Certaines personnes riches en possédaient d'énormes quantités dans d'immenses coffres de bois. Ces *biki* servaient presque exclusivement à la constitution des dots¹⁴, ce qui explique l'origine du terme *nsua-biki*, expression utilisée en Fang pour désigner la notion de dot et qui connote aussi plusieurs réalités juridiques. Certaines marchandises européennes diffusées très tôt dans les transactions avec les populations locales, telles

¹² L'explorateur Savorgnan de Brazza qui a travaillé pour le compte de la France à partir de 1875 au Gabon, payait ses pagayeurs avec des bons de papiers puis avec des découpes de zinc.

¹³ Antoine (1986:171) a essayé de recenser toutes les monnaies traditionnelles africaines. Toutefois, plusieurs limites sont à signaler quant aux repères socio-géographiques de ces différentes monnaies.

¹⁴ La dot est une compensation matrimoniale versée par la famille du prétendant à la famille de sa future épouse. Dans les ethnies patrilineaires du Nord du Gabon, la dot compensait théoriquement deux types de pertes, l'épouse en tant que génitrice et l'épouse en tant que productrice. Dans les régions du Sud du Gabon, la dot équivalait seulement à la perte de la femme en tant qu'agent économique.

que le plat de cuivre *Neptune* ont acquis très rapidement un caractère de monnaie (Ekaghba 1974:223). C'est cependant du côté de l'administration coloniale qu'il faut chercher les raisons de l'introduction de l'argent (Ekaghba 1974:225). Hampathé-Bâ (1991) rapporte que c'est une réglementation édictée à des dates variées au tournant du siècle qui a abouti à l'interdiction de ces monnaies dans les caisses publiques, en particulier, pour le paiement de l'impôt, ce qui a accéléré leur dépréciation¹⁵. Toutefois, en dépit de leur faible valeur libératoire, elles continuaient à être utilisées dans la vie quotidienne, en particulier dans les zones éloignées des lieux de passage. La France avait refusé de créer une monnaie propre aux colonies jusqu'au lendemain de la seconde guerre mondiale. Le salaire était donc évalué en franc¹⁶.

Le salaire

Selon le concept classique de *l'homo economicus*, le salaire est la seule raison de travailler, car les hommes et les femmes ne sont mus que par le désir d'optimiser leur bien être matériel. Ici le salaire remis au travailleur devait permettre, avant tout, à celui-ci de s'acquitter de la taxe de capitation de peur de représailles¹⁷. En effet, la conception coloniale du salaire était un héritage des compagnies concessionnaires. Ces sociétés s'étaient vues concéder, pour 99 ans, les fruits de la terre, de la chasse et de la pêche, les droits de la police et de la justice ainsi que le privilège de lever les taxes, et même de passer des traités avec les États voisins. La société commerciale, industrielle et agricole du Haut Ogooué (SHO) entrée en activité en 1897 a été la première et la plus vaste de ces sociétés. L'impôt de capitation était le truchement par lequel le salariat s'est généralisé. L'économie forestière était là pour créer des conditions favorables à cette généralisation (Pambou-Louéya 1980:533) et à fournir des matières

¹⁵ Hampathé-Bâ A. 1991, op. cit., «Un jour de l'année 1916, le gouverneur avait fait savoir que, dorénavant l'impôt ne devait plus être payé en nature mais en espèces sonnantes et trébuchantes...».

¹⁶ Un franc était l'équivalent de deux centimes.

¹⁷ D'après Hampathé-Bâ (1991), on appelait l'impôt de capitation impôt de l'âme car celui qui était incapable de s'en acquitter ne pouvait vivre en paix, voir *Amkoullel l'enfant perd*, Mémoires I, Actes Sud, Arles, p. 67.

premières nécessaires à l'Europe. Il apparaît que le manœuvre des chantiers forestiers devait travailler entre quatre et six mois pour obtenir le salaire d'un contremaître ou celui du mécanicien. Aussi, le désir de tenter sa chance en ville commence à animer plus d'un travailleur. Ceci, d'autant plus que bon nombre de travailleurs n'avaient pas toujours perçu leur salaire de façon régulière.

Législation du travail salarié

Un décret du 11 mai 1903 introduit la notion de contrat de travail. Ce texte comprend un ensemble de dispositions réglementant le travail salarié. En ce qui concerne l'âge des travailleurs, ce décret a fixé à 15 ans la limite minimum. Pour ce qui est du mode de rémunération, une clause autorisait le paiement des salaires en nature. Un autre décret du 28 mai 1907 accordait la possibilité aux chefs d'entreprise d'opérer une retenue de salaire dans le cas où le salarié s'absentait pour une durée de moins de 30 jours. Cette retenue équivalait au nombre de journées d'absence. Le travailleur était également frappé d'une amende correspondant au tiers de la somme ainsi retenue. Si la durée d'absence était supérieure à 30 journées de travail, le contrat de travail était résilié de plein droit, le salarié étant considéré comme déserteur (Bobassana 1978:140). Cette législation sera marquée par des innovations considérables. Le décret du 7 avril 1911 définit la réglementation du contrat de travail applicable aux travailleurs salariés de l'agriculture, de l'industrie et du commerce. L'une des innovations est la reconnaissance de la liberté de travail. Ainsi, on distingue à partir de cette date, le travailleur permanent du travailleur journalier ou temporaire. L'engagement de ce dernier ne fait l'objet d'aucun acte écrit signé devant un agent de l'État. Par contre, l'engagement du travailleur permanent impliquait la conclusion, devant un agent de l'État, d'un contrat d'une durée maximum de deux ans. Certains représentants de l'État colonial avaient préconisé des contrats de cinq ans, conclus non pas avec les travailleurs directement mais par les soins et sous la responsabilité des chefs de village. Le logement et la nourriture étaient à la charge du «capitaliste» (Bobassana 1978:141). Un livret de travail rapportant les clauses du contrat était établi pour chaque travailleur engagé. L'institution de ce document aurait pour but de donner à

l'ouvrier une connaissance des dispositions du contrat. «Mais en réalité, il n'est pas possible aux ouvriers de contrôler les clauses insérées dans ce document en particulier à cause de leur état d'analphabétisme. On peut penser que ce livret ouvrier constituait un simple moyen de réprimer ce qui est improprement qualifié de paresse et de vagabondage» (Bobassana 1978:141).

Le texte prévoyait également un certain nombre de mesures telles que le paiement des salaires en nature, la prescription d'une visite médicale lors du recrutement. Dans le cas des chantiers forestiers, les gens arrivaient soit de leur propre gré (D det 1984:188) en quête d'un emploi quelconque, soit dans le cadre des recrutements organisés en application des lois sur le travail forcé. C'est la grande période des «coupeurs de bois» dans un pays forestier.

En effet, de par les premières formes de salariat recensées sur le territoire du Gabon, les premiers éléments qui ont constitué la classe ouvrière gabonaise se trouvent dans l'industrie du bois dont l'exploitation date des années 1920 (Balandier 1954:504). Les exploitations minières, quant à elles, ont fait leur apparition aux environs de 1930 (Balandier 1954:505). C'est, en effet, dans les chantiers forestiers et miniers que les villageois ont pris contact avec le travail salarié.

D'autres nouveaux manœuvres s'étaient constitués sous la contrainte des administrateurs coloniaux. Ils étaient qualifiés de manœuvres engagés d'autant plus que la nouvelle législation de 1946 reconnaissait la liberté du travail (Balandier 1954:506). Ces migrations au profit d'un nouveau secteur économique avaient fait du Gabon un pays de manœuvres. En effet, selon les chiffres de l'Inspection générale du travail, en 1950, l'ensemble du territoire gabonais comptait 83,1% de manœuvres contre 13% d'ouvriers dits qualifiés. Le paysan, une fois déraciné, s'acheminait par étapes successives, progressant d'une entreprise à l'autre vers l'un des grands centres urbains où les possibilités d'avoir un métier plus rémunérateur étaient probablement plus grandes.

Signalons aussi que les entreprises existantes n'avaient pas encore besoin de travailleurs hautement qualifiés. Les seuls spécialistes étaient ceux des bâtiments et des travaux publics dont la demande était immédiate

pour satisfaire les besoins des entreprises. Cette situation a conduit à des tentatives de formation professionnelle accélérée de huit mois (Balandier 1954:505) au sein de quatre sections organisées en fonction de cette urgence: le briquetage, le béton armé, la charpente, la menuiserie. Le reste des formations relevait d'un apprentissage auprès d'un aîné plus ou moins qualifié. Le Gabon reste, jusqu'en 1960 (date de son indépendance), le pays des ouvriers sans qualifications. A cette époque, 98% des Gabonais actifs étaient des manœuvres ou des ouvriers spécialisés (Nguouessi 1985:268).

Références

- Antoine R, 1986, *Histoire curieuse des monnaies coloniales*, Nantes, éd. ACL, 287p.
- Balandier, G., 1954, «Les problèmes du travailleur africain au Gabon et au Congo», in *Bulletin International des Sciences sociales*, 3, octobre-novembre.
- Balandier G., 1982, *Sociologie actuelle de l'Afrique noire*, Paris, PUF, 4^e éd., 530p.
- Bobassana H., 1978, Travail forcé, expropriation et formation du salariat en Afrique noire, Grenoble, PUG, 225p.
- Cahiers de géographie du Québec*, 1995, vol. 39, no.108, décembre.
- Ekaghba-Assey, 1974, «Les relations interethniques et l'économie moderne dans la région de Lambaréné (Gabon)», Thèse de doctorat en sociologie, Paris, Sorbonne, 360p.
- Fall B., 1993, Le travail forcé en Afrique occidentale française (1900-1945), Paris, Karthala, 346p.
- Gaulme F., 1981, Le pays de Cama un ancien État côtier et ses origines, Paris, Karthala, CRA, 269p.
- Jacob A., 1994, Le travail, reflets des cultures. Du sauvage indolent au travailleur productif, Paris, PUF, 276p.
- Kane Ch. H., 19xx, *L'aventure ambiguë*, (lieu d'édition et éditeur).....
- Laburthe-Tolra, P., 1991, *Fang*, Drapper, Paris.
- Hampaté-Bâ A., 1991, *Amkoullé, l'enfant peul*, Mémoires I, Actes sud, Arles, 413p.
- Hampaté-Bâ A., 1991, *Oni mon commandant*, Mémoires 2, Actes Sud, Arles, 399p.
- Mayer R., 1992, *Histoire de la famille gabonaise*, Libreville, CCF/Sépià, 267p.
- Ngouessi J.-R., 1985, «Démographie et développement au Gabon», Thèse de doctorat de 3^e cycle en démographie, Université Lyon III, Université Jean Moulin, 313p.

- Pambou-Loueya, 1980, «La colonie du Gabon de 1914 à 1939», Thèse de doctorat d'histoire, Paris, 691p.
- Sahlins M., 1976, *Âge de pierre, âge d'abondance: l'économie des sociétés primitives*, Paris, Gallimard, 409p.
- Schweitzer A., 1985, *A l'orée de la forêt vierge*, Paris, Albin Michel, 217p.
- Suret-Canale J. 1971, *L'Afrique noire: l'ère coloniale 1900-1945*, Paris, Ed. Sociales, 465p.

Résumé: Le salariat, méconnu du système de production traditionnel gabonais qui était basé sur un système de travail communautaire et d'équilibre social, a été introduit par la colonisation. Le rythme de travail dans la société traditionnelle bien qu'intensif n'était pas fonction des horaires d'horloge, mais d'horloge biologique. C'est ce qui a valu aux indigènes le qualificatif de paresseux.

L'avènement du travail forcé est mu par la volonté du colonisateur de contraindre le nègre à exécuter des travaux d'intérêt général pour l'Europe. Le salaire fût réglementé en 1903 par un décret en date du 11 mai et un contrat de travail est désormais signé avec le chef de village de la part de ses administrés et un livret de travail est aussi établi pour chaque employé.

Avec ces premières formes de salaires sont apparus les pionniers de la classe ouvrière qui évoluent dans l'industrie du bois au Gabon.

La conférence nationale souveraine et la démocratisation au Togo du point de vue de la société civile

Takuo IWATA

Abstract. The aim of this article is to analyse the process of democratic transition instituted by the Sovereign National Conference (SNC) in Togo, from the standpoint of the notion of civil society. In Togo, despite the authoritarian regime instituted by General Eyadema has remained in power since 1967, the Togolese had lived a period of hope when there had a beginning of democratic transition initiated by the SNC. The SNC is the result of the maturity of citizens associations, which had opened positive perspectives for the future of politics in this country. This conference has been of great importance in the political history of Africa.

This study proposes to analyse the democratisation process in Togo from the standpoint of the SNC. But it also aims at thinking of the democratisation of other African countries, especially those who have organised a SNC, and studying the relationship between African policy and the notion of civil society.

Introduction

Il y a 10 ans déjà que l'on parle de démocratisation en Afrique. En effet, dans la première moitié des années 1990, les pays africains ont changé de régime politique, passant de régimes militaires ou unipartistes à des régimes multipartistes. Cette évolution a donné lieu à l'organisation d'élections législatives et présidentielles dans le cadre de systèmes multipartistes. Aussi les spécialistes de la politique africaine n'ont-ils pas manqué de faire grand cas du processus de démocratisation en Afrique.

Mais cette perspective positive a tourné court dans la deuxième moitié de la décennie. Les gouvernements en place, qui avaient certes été élus de manière démocratique, ont été renversés par les militaires, comme cela a été le cas au Niger, au Burundi ou au Congo (Brazzaville)...

Même dans les pays qui ont pourtant maintenu un système politique multipartiste, la démocratie n'existait qu'en apparence, comme une simple procédure électorale. Au Togo, pendant la période de transition, les forces armées dirigées par le général Gnassingbé Eyadéma procédaient ouvertement à des enlèvements, des actes de torture, l'emprisonnement de politiciens, journalistes et dirigeants du mouvement social au déni de la justice (US Department of State, *Nouvelle ECHO* 1998:3, LTDH 1991).

La notion de société civile: une approche analytique de la démocratisation

On a commencé à parler de la notion de société civile contre celle de State Centered Approach (Young 1994:36). Cette notion est née lors de la formation des États-nations en Europe occidentale. Il est donc impossible de la penser en dehors d'un discours sur les États européens modernes. Mais cela ne nous oblige pas à nous référer à un seul modèle occidental pour penser la société civile en Afrique. Et cela ne tient pas du relativisme culturel. Cette notion ne s'applique pas uniquement à un champ politique (Diamond 1994:6), même si on s'en sert pour analyser la démocratisation en Afrique.

Les chercheurs en politique africaine considèrent cette notion comme une approche analytique, dans le sens de celle du droit naturel et du contrat social de John Locke. Dans la pensée de Locke, la société civile qui est liée par un contrat social avec l'État a le droit de s'opposer à la violation du droit naturel par l'État.

Dans les analyses empiriques des processus de démocratisation, on insiste sur l'importance de la résistance de la société civile face à l'État. Or, les sociétés civiles africaines n'ont pas réussi à s'opposer à l'État car elles sont encore immatures.

Les chercheurs se réfèrent à d'autres penseurs européens modernes. Hegel a pensé la société civile comme un système de désirs. Il a commencé par mettre en doute la bonne nature de la société civile de Locke. Marx a insisté sur la résistance de la société civile face à l'État, dans l'opposition structure-superstructure.

Finalement, les chercheurs se sont intéressés aux idées de Gramsci. La conception qu'avait Gramsci de la relation entre un État et la société civile ne s'inscrit pas dans le cadre de l'opposition structure-superstructure de Marx. Pour Gramsci, la société civile n'est pas seulement un intermédiaire entre la structure et la superstructure, mais aussi une superstructure qui produit une idéologie avec les instances politiques. En effet, la frontière entre l'État et la société civile est floue dans sa pensée. Pour étudier la société civile en Afrique, il est nécessaire de passer par la pensée de Gramsci.

Comment les spécialistes de la politique africaine interprètent-ils cette notion du point de vue de la pensée de l'Europe moderne? Larry Diamond pense que la société civile représente la sphère de la vie sociale organisée volontairement. Elle est distincte et autonome non seulement de l'État mais aussi de la société politique. Elle est l'ensemble des actions mises en œuvre par les citoyens pour faire pression sur l'État dans le domaine public (Diamond 1994:5-15). Pour Hyden (1996:92-93), cette notion est issue du capitalisme et de l'État moderne. La société civile est essentiellement autonome par rapport à l'État, mais constitue un intermédiaire entre l'individu et la sphère publique. Elle est un aspect politique de la société. Young (1994:33) soutient que l'idée du contrat social de Locke permet d'opérer une distinction claire entre l'État et la société civile et représente un facteur essentiel qui permet de suivre l'évolution de la notion de société civile en Afrique contemporaine. Enfin, Michael Bratton affirme que la société civile est le domaine public entre l'État et la famille. Elle est distincte de la société politique. La société civile ne se prête pas à des observations, mais constitue un concept plus théorique qu'empirique (Bratton 1994:55-57).

Généralement, les chercheurs en politique africaine qui s'intéressent à la société civile reprennent la dichotomie État - société civile. L'objet de leurs études est simplement la nature de cette opposition à l'État. Les chercheurs anglo-saxons citent fréquemment des passages de «Civil Society in Africa», la version anglaise d'un article écrit par Jean-François Bayart (1986), afin de démontrer que le fondement de la société civile consiste en la nature essentielle de sa résistance face à l'État.

Nous avons considéré jusqu'ici la société civile dans sa relation avec l'État. La société civile n'est que substantielle dans la relation complémentaire à l'État. La notion de «citoyens», qui désigne un peuple politisé, n'a jamais existé sans État depuis Aristote. Il n'est pas indispensable de respecter la relation dichotomique entre l'État et la société civile pour comprendre la politique africaine. Bayart (1989), dans son célèbre livre *L'État en Afrique*, a décrété avec ironie que la frontière entre l'État et la société civile n'était jamais claire ni fixe, mais qu'elle était une conjonction complexe et ambivalente. Et ces deux domaines s'interpénètrent et se modifient. On peut discerner entre la société civile et l'État, mais on ne peut pas les distinguer clairement. Leur relation d'opposition n'est qu'un aspect de cette relation dynamique.

Nous allons procéder à l'analyse du processus de démocratisation au Togo en considérant la CNS.

La conférence nationale: le produit de la société civile

Des CNS ont été organisées principalement dans les pays francophones pour lancer le processus de transition démocratique au moyen d'élections libres et d'une nouvelle constitution. Bien qu'elles n'aient pas vraiment vu le jour dans les pays non-francophones, il y a eu de fortes demandes au sein de ces populations (Bratton 1994:74, Olukoshi *et al.* 1996:97).

Il semblerait que le modèle historique qui a inspiré ces CNS ait été la Convention nationale qui a gouverné la France de 1792 à 1795, après la suppression de la monarchie absolue par la Révolution française (Robinson 1994:329). Ce sont les CNS qui ont poussé les chefs d'État à céder le pouvoir pendant la période de transition. Elles ont mis fin aux anciens systèmes politiques, c'est-à-dire aux précédents constitutions, assemblées nationales et gouvernements. Elles étaient composées de dirigeants de mouvements sociaux, d'universitaires, d'avocats, d'étudiants, de syndicalistes, d'hommes de religion, de représentants d'ONGs, de commerçants, d'agriculteurs, de femmes, de fonctionnaires, etc... On peut ainsi dire que les CNS offraient une image de la cristallisation de la société civile.

Elles étaient constituées de centaines de délégués, parfois plus de mille. Elles coûtaient très cher en cas de prolongation de séance. Leur durée variait entre 10 jours pour la plus courte au Bénin et 105 jours pour la plus longue au Congo. On ne peut cependant pas établir de simples rapports entre la durée des conférences et le résultat de démocratisation. Mais concernant la durée de 105 jours au Congo, Eboussi Boulaga (1993:19) a affirmé que la CNS congolaise a été «un bavardage inefficace». La CNS congolaise s'est transformée, en début de séance, en lieu d'accusation du PCT (le Parti congolais du travail, ancien parti unique) et du Président Sassou Nguesso, déclarés coupables d'assassinats politiques, de détournements et de violations des droits de l'homme. Certains membres de la CNS ont exigé la démission du Président Sassou Nguesso. Et la séance a été troublée et prolongée plusieurs fois. Mais elle a bien assuré sa fonction de souveraineté et restreint le pouvoir du Président.

Les CNS ont établi les actes principaux qui devaient servir de constitution provisoire pendant la période de transition. Ils ont déclaré l'État de droit et le respect des droits de l'homme, qui avaient longtemps été violés sous l'ancien régime. L'Acte 1, dressé par la CNS togolaise le 16 juillet 1991, a décrété la souveraineté de la CNS et a décidé du rétablissement de l'hymne «Terre de nos Aïeux» et de la suspension de l'ancienne constitution du 9 janvier 1980 (Degli 1996:233-235). Parmi tous les actes, l'Acte 7 a été le plus important et le plus problématique. Il a instauré les principales institutions, autrement dit le système de la CNS. Il a établi le Haut conseil de la République (HCR) en tant qu'institution législative provisoire, le gouvernement de transition et son Premier ministre, et a d'autre part limité le pouvoir du Président de la République. La CNS togolaise était composée de 772 dirigeants et dès la fin de la séance de juillet-août 1991, la fonction de débat a été transférée au HCR, l'organe législatif provisoire. L'Acte 7 a décidé de la composition du HCR¹, fixant le nombre des membres à 79 et attribuant 31 sièges aux

¹ Les délégués de la CNS et les membres du HCR n'ont pas été élus par le peuple togolais. La sélection ne s'est pas faite de manière transparente. Le régime d'Eyadéma en a profité pour recouvrir sa légitimité.

collectivités territoriales, 22 aux partis politiques, 15 aux associations, 10 aux organisations socio-professionnelles et 1 au président de la CNS (Degli 1996:239-253).

Histoire politique du Togo

Au Togo, l'état d'esprit qui a favorisé la CNS constituait une force très puissante face à l'État, comme chez son voisin le Bénin. Il y avait certes eu, avant les années 90, des mouvements politiques favorables à un changement de régime. Ces mouvements n'ont cependant pas eu l'intention de mettre en œuvre la démocratisation, mais seulement de renverser le gouvernement d'Eyadéma et son parti unique, le RPT (Rassemblement du peuple togolais) fondé en 1969, soutenu par l'armée et le groupe ethnique Kabyé, dont Eyadéma est lui-même originaire (Toulabor 1986:274-298).

Le Togo est le premier pays africain à avoir subi un coup d'État militaire après l'accession des pays africains à l'indépendance. Le 13 janvier 1963, Sylvanus Olympio, le Président qui avait été élu de manière démocratique, a été assassiné par un groupe de retraités conduit par le Sergent-chef Etienne Eyadéma et ses compatriotes du Nord. Eyadéma a alors confié le pouvoir à Nicolas Grunitzky, un adversaire d'Olympio. Mais après exactement 4 ans, l'État-major d'Eyadéma a organisé un coup d'État pour mettre officiellement fin au chaos politique causé par le conflit qui opposait Grunitzky et Méatchi. Eyadéma s'est alors installé au pouvoir et s'y est maintenu depuis 1967 (Toulabor 1990:296-297). Ce régime a duré grâce au silence forcé de la société togolaise, imposé par l'armée (Toulabor 1990:304-305), un silence qui a toujours été une culture politique au Togo.

Mais le 8 juillet 1991, la CNS a été instituée au Togo. Elle est devenue le moyen de réalisation de la transition démocratique. Elle a limité le pouvoir du Président Eyadéma à son statut de Chef de l'État et de commandant de l'armée. Cette période a été marquée par la démocratisation par le bas. Mais malgré la perspective de changements prometteurs, la transition démocratique n'a pas été menée à bien à cause d'une division interne à la CNS, suscitée par des conflits d'intérêts. Le référendum pour la nouvelle constitution a été retardé de 6 mois. Des élections présidentielles ont eu lieu en août 1993. Se déroulant

habituellement de manière frauduleuse, elles ont été boycottées par une opposition divisée et ont abouti à la victoire du général Eyadéma².

Lors des élections législatives de février 1994, la totalité des partis d'opposition a eu un léger avantage sur le RPT. Sur les 81 sièges de l'Assemblée nationale, le Comité d'action pour le renouveau (CAR) a obtenu 36 sièges et l'Union togolaise pour la démocratie (UTD) 7 sièges. Du côté du pouvoir, le RPT a obtenu 35 sièges et parmi les partis proches du RPT, l'Union pour la justice et la démocratie (UJD) a remporté 2 sièges et la Coordination des forces nouvelles (CDN) 1 siège. A l'issue de ces élections, le Président Eyadéma aurait dû désigner le Premier ministre parmi la majorité de l'Assemblée nationale. Or, il a nommé Edem Kodjo, le chef de l'UTD, Premier ministre, bien que le représentant de la majorité ait été Agboyibor, le chef du CAR. Dans le cadre de cette cohabitation, la confusion politique entre le parti au pouvoir et l'opposition s'est poursuivie jusqu'en 1996.

Mais après ces élections législatives de février 1994, la cour de cassation a ordonné l'annulation des 3 sièges occupés par l'opposition et l'organisation d'élections partielles. Les partis de l'opposition se sont élevés contre cette mesure coercitive. Mais des élections partielles ont finalement eu lieu en 1996, à la suite desquelles tous les 3 sièges ont été accordés au RPT suite au boycott de l'opposition. Le RPT a par conséquent recouvré la majorité à l'Assemblée nationale. Le Président Eyadéma a alors relevé Kodjo de ses fonctions de Premier ministre avant de désigner à sa place Kwassi Klutsé du RPT.

La transition démocratique ayant mené à la conférence nationale

Nous allons maintenant tenter de savoir comment la société civile est née et de quelle façon elle a été intégrée à la convocation de la CNS au Togo. La démocratisation du Togo au moyen du développement de la société civile a été énormément stimulée par la CNS béninoise et l'allocation de La Baule. Au Bénin, la CNS, instituée le 19 février 1990, a

² Le taux de suffrage a été de 96.49%, et celui de vote a été de 36%.

mis fin au régime autoritaire de Kérékou, installé au pouvoir depuis 1972 (Eboussi Boulaga 1993:52-75). Et le Président français François Mitterrand a présenté sa politique africaine dans une allocution qu'il a prononcée lors de la séance d'ouverture de la 16e Conférence des chefs d'État franco-africains à La Baulle, affirmant que la France offrirait sa coopération économique aux pays africains qui s'engageraient dans la voie de la démocratisation au nom des valeurs universelles (*MTM* no. 2400:2863). Cette déclaration a considérablement choqué, surtout les dictateurs classiques comme Mobutu, Bongo, Houphët-Boigny et Eyadéma. Elle a constitué pour la France le grand changement en matière de politique africaine dont elle avait besoin afin de pouvoir conserver son statut international et protéger son mur africain anti-communiste jusqu'à la fin de la guerre froide. En effet, la France a offert une aide financière aux pays qui tenteraient d'introduire le multipartisme (Amuwo 1997:283). En effet, le Ministère français de la Coopération et du développement a débloqué le 3 novembre 1991 une aide de 2 millions de francs français pour aider le gouvernement togolais de transition à organiser les élections prévues (*MTM* no. 2400:2863).

Le général Eyadéma a perdu son sang-froid en voyant le déclin du régime de Kérékou. Il a essayé d'appeler à la légitimité de son gouvernement et d'arrêter la marche vers une démocratisation immédiate. Le 21 mai 1990, il a organisé un 7e Conseil national du RPT pour refuser le multipartisme, invoquant que le peuple togolais n'était pas encore politiquement mûr pour cela (Degli 1996:21), mais il a accepté la séparation de l'État et de son parti, le RPT (*MTM* no. 2305:1549). Il a présenté sa décision relative au maintien d'un parti unique, à l'étranger, dans une allocution prononcée lors de sa visite officielle aux États-Unis, la faisant passer comme émanant du peuple togolais. Le Togo serait donc prêt à évoluer vers le multipartisme dès que son peuple aurait acquis plus de maturité (Degli 1996:23).

Les manifestations de la société civile en faveur de la démocratisation se sont multipliées. L'État a fait intervenir ses forces armées et a arrêté des manifestants opposés à Eyadéma. A ce moment-là, des avocats et professeurs ont fondé la Ligue togolaise des droits de l'Homme (LTDH), le 20 juillet 1990, à cause de la disparition de

l'étudiant Nayonne lors de la manifestation du 2 avril 1990. La LTDH a accusé l'État d'avoir procédé à des arrestations et des actes de torture à l'encontre des activistes de la démocratisation et elle a également attiré l'attention de la communauté internationale sur la violation des droits de l'homme perpétrée au Togo. Les avocats membres de la LTDH ont par ailleurs créé de nouveaux groupements, dont l'Association togolaise de lutte contre la torture (ATLT), fondée le 21 septembre par Jean-Yaovi Degli et bénéficiant du soutien des pays coopérants et des Nations Unies (Heilbrunn 1993:287). Le fait que les avocats aient principalement pris l'initiative a été une caractéristique de la société civile togolaise. Dans le domaine des médias, l'Association togolaise pour la liberté de la Presse (ATLP) a été créée pour contrebalancer le monopole détenu par l'État avec *Togo-Presse (ex-Nouvelle Marche)*. Ainsi, l'État ne pouvait plus étouffer les vellétés de la société civile désormais bien éveillée à la démocratie.

Le matin du 5 octobre 1990, une manifestation organisée devant le Palais de justice par des groupes de jeunes s'élevant contre la décision de punir de 5 ans d'emprisonnement des personnes ayant distribué des tracts de protestation, a exigé la fin du régime de dictature d'Eyadéma, au son de l'ancien hymne «Terre de nos Aïeux», pourtant interdit depuis 1979. Selon un communiqué officiel, il y aurait eu au moins 5 morts et 34 blessés, dont deux grièvement, lors d'affrontements avec l'armée (MTM no. 2347:3135). La manifestation s'est transformée en émeute et les participants ont déchiré les photos du Président Eyadéma affichées à des endroits officiels, et brûlé des pneus. On a baptisé ce jour «le vendredi noir» parce que tout était noir de la fumée des pneus brûlés.

Suite à cet événement, l'Association pour la promotion de l'État de droit (PED) a demandé pour la première fois la convocation de la CNS afin de mettre en œuvre la libéralisation politique et celle des associations (Degli 1996:26-27).

Le Président Eyadéma a tenté de nommer Agboyibor, un avocat bien connu, à la présidence de la Commission nationale des droits de l'Homme (CNDH), fondée avec son autorisation en 1987 (Toulabor 1990:294-295), comme intermédiaire entre le pouvoir et la société civile. Mais Agboyibor a démissionné de son poste et s'est mis du côté de la

société civile. Il a ensuite créé son propre groupe, le Comité d'Action contre le tribalisme et le racisme.

Dans cette atmosphère d'ébullition, le Président Eyadéma a pensé qu'il n'était plus possible de continuer à ignorer les demandes de la société civile. Il a alors renoncé à son précédent et récent avis, selon lequel le peuple togolais n'était pas prêt pour le multipartisme. Dans son allocution du 30 octobre 1990, il a déclaré : «aujourd'hui, nous estimons que notre apprentissage de la démocratie est assez avancé et que nous avons acquis une maturité politique suffisante pour passer à une étape supérieure dans le processus de la libéralisation de nos institutions». Après quoi il a désigné 109 membres, qu'il a affectés à la préparation de la nouvelle constitution destinée à instaurer un système multipartiste (MTM no. 2347:3135).

Des groupes d'étudiants ont été successivement fondés et réunis, le Groupe de réflexion et d'action des jeunes pour la démocratie (GRAD), le Mouvement des étudiants en lutte pour la démocratie (MELD) et l'Organisation universitaire de lutte pour la démocratie au Togo (OULDT). Ces groupes se sont ajoutés au Front des étudiants en lutte pour la démocratie (FELD) et au Cercle des jeunes filles démocrates (CJFD). Il est remarquable qu'un groupe de jeunes non-étudiants, l'Association des jeunes Togolais (AJETO) ait contribué à la progression de la société civile des grandes villes vers les régions provinciales et ait participé au mouvement pour l'organisation de la CNS (Degli 1996:29-30).

Le 15 mars 1991, Agboyibor a fondé le Front des associations pour le renouveau (FAR), rassemblant ainsi plus de 10 groupes sociaux en qualité de représentants de la société civile. Au lendemain de sa fondation, le FAR a organisé plusieurs manifestations et a demandé la grève générale pour mettre fin au régime. Selon un rapport de la LTDH, il y aurait eu entre 4 et 8 morts en raison de l'intervention de l'armée, qui a incendié la maison d'Agboyibor (Degli 1996:33 ; JAE no.143, 131-132).

Mais aucune intervention militaire n'a pu étouffer la demande de démocratisation émanant de la société civile. Agboyibor, le président du FAR, et les représentants des groupes affiliés ont discuté avec le

Président Eyadéma de vive voix. Ils ont réussi à lui faire accepter la création d'un Forum national de dialogue, qui devait se tenir du 10 au 20 juin avec la participation de 7 représentants de la société civile et de 7 délégués du RPT, et d'autre part, l'amnistie générale des prisonniers politiques et la légalisation des partis de l'opposition. Les partis de l'opposition ont finalement été légalisés le 12 avril 1991 par la loi n°91-04, intitulée «Portant charte des partis politiques». Mais le rétablissement de l'hymne national «La Terre de nos Aïeux» n'a pas été accepté. Le FAR a demandé la démocratisation rapide du pays et protesté contre la mort de deux manifestants, qui avaient été pris en chasse par un soldat alors qu'ils tentaient de renverser la statue du Président Eyadéma (*MTM*, no. 2376-952). Après la légalisation des partis politiques, Jean Savi de Tové a créé le Parti des démocrates pour l'unité (PDU). Agboyibor, ancien député du RPT, ancien président du CNDH et du FAR, a fondé le Comité d'action pour le renouveau (CAR). Sont également nés l'Union pour la démocratie et la solidarité (UDS), sur l'initiative d'Antoine Folly, et le Parti pour la démocratie et le renouveau (PDR), sur celle de Zarifou Ayéva, un homme d'affaires, ancien ministre du Président Eyadéma (*MTM*, no. 2372-1080 et no. 2374:-182).

Le FAR est parvenu à faire diminuer le pouvoir de l'État. Mais il a été brusquement dissolu le 23 avril. Les nouveaux partis politiques, apparus une semaine auparavant, ont fortement insisté sur la dissolution et le retrait du FAR de la scène politique. L'objectif du FAR n'avait pourtant pas été d'obtenir le pouvoir politique, mais de jouer un rôle d'intermédiaire dans le processus de la transition démocratique.

Agboyibor a proposé de transformer le FAR en parti politique afin de lui éviter la dissolution. Mais les groupes membres ne sont pas parvenus à un accord en la matière. Ainsi, le FAR n'a pas pu échapper à la dissolution (Degli 1996:36-37, *JAE* no. 143:136-137). Par conséquent, le dialogue entre le pouvoir et la société civile a été interrompu. Le Président Eyadéma a été forcé de reconnaître qu'il lui était impossible de continuer à ignorer la demande de démocratisation. Dans une telle situation, il a réfléchi à un moyen de faire des concessions le plus lentement possible tout en protégeant sa position de chef de l'État. Et il

a finalement accepté que le FAR et Agboyibor agissent comme des intermédiaires entre l'État et la société civile.

La dissolution du FAR a énormément déçu les jeunes. Ceux qui appartenaient à des groupes de revendication ont organisé de violentes manifestations et des cérémonies funèbres pour Sylvanus Olympio, le premier Président togolais, mort assassiné, au lieu de célébrer la fête de l'indépendance du 27 avril. Puis, le pouvoir a tenté de se dérober concernant sa promesse de tenir un Forum national de dialogue.

Dans cette situation critique et trouble, le Collectif de l'opposition démocratique (COD)³ a été fondé, rassemblant plus de 20 groupes, dont certains anciens membres du FAR, des associations de civils, de nouveaux partis politiques et des unions des travailleurs, qui ont ainsi créé une nouvelle solidarité en vue de l'organisation de la CNS.

Le COD avait donc pour dessein l'organisation de la CNS, comme le FAR précédemment. Cependant, les partis politiques ont commencé à avoir de l'initiative dans cette union. Et c'est cela qui a motivé le futur caractère conflictuel de la CNS.

Le 6 juin, le COD a appelé à une grève générale illimitée au niveau national, en raison de la rupture des négociations avec l'État. Cette grève n'a pas seulement paralysé l'économie nationale, mais aussi la fonction publique. Le 8 juin, les autorités togolaises ont finalement fait procéder à l'enlèvement de la statue du Président Eyadéma, réalisée en Corée du Nord et érigée à Lomé (MTM no2379:1499). De plus, il y a eu de nombreux affrontements dans la capitale entre l'opposition et le pouvoir. L'État a de ce fait renoncé à toute intervention militaire, et s'est vu contraint de donner son accord pour la convocation de la CNS.

La CNS a été convoquée le 8 juillet 1991 (alors qu'elle avait été initialement prévue pour le 24 juin) et la séance, se prolongeant jusqu'au 28

³ C'est la nouvelle appellation du Front d'opposition démocratique après sa fondation (ARB 1991:10181).

août, a duré 52 jours et a rassemblé 772 représentants⁴. La transition démocratique a débuté avec la convocation de la CNS. Elle devait constituer la locomotive principale d'un changement institutionnel étalé sur un an, prévoyant un référendum pour une nouvelle constitution en février 1992, des élections municipales en mars, des élections législatives en mai et des élections présidentielles en juin.

La transition démocratique sous la direction de la conférence nationale

Au début de la période de transition, le Premier ministre Koffigoh a été soutenu par le peuple. Il avait été le président de la LTDH, qui avait joué un rôle important dans les réseaux de la société civile. Koffigoh a été élu Premier ministre du gouvernement de transition par la CNS, il disputait le poste avec Léopold Gnininvi. Cette rivalité a engendré une division au sein de la CNS⁵. Lors de la séance de juillet-août 1991, le soutien à Koffigoh a plus avantagé le Président Eyadéma. La CNS s'est prononcée le 24 août en faveur de l'abrégement de 2 ans de l'actuel mandat du Président Eyadéma et de la dissolution du PRT. Ces circonstances ont même amené le CNDH, pourtant une organisation d'État, à accuser les militaires du massacre d'une vingtaine de personnes à la lagune de Lomé le 21 avril 1991 (*MTM* no. 2385:1915). On a alors pensé que la CNS parviendrait à démocratiser les institutions et à causer la chute du régime d'Eyadéma d'un moment à l'autre. Elle a rapidement décidé d'interdire le déplacement des membres de l'ancien gouvernement en dehors du territoire national et de bloquer les biens que le RPT possédait au Togo et à l'étranger (*MTM* no. 2386:1971).

Mais Koffigoh était devenu beaucoup plus autoritaire après son élection au poste de Premier ministre et a accru les divisions au sein du

⁴ La composition de la CNS s'établit comme suit: les partis de l'opposition 19,5%, le RPT 8%, les groupes sociaux 19,5%, les institutions publiques et civiles 53% dont 4% pour l'armée (Degli 1996:39, Heilbrunn 1993:291).

⁵ Lors du premier tour de l'élection du Premier ministre à la CNS, aucun candidat n'a obtenu la majorité de 772: Koffigoh 385, Gnininvi 312. Mais Gnininvi a renoncé à la candidature avant le deuxième tour (*JAE* no. 148:83).

HCR. Le HCR ayant cessé d'assurer correctement ses fonctions, les interventions militaires ont repris.

Son impossibilité à contrôler les militaires a abouti à l'affaiblissement de la CNS. L'armée togolaise était composée à 80% de soldats Kabyés (les Kabyés représentent 20% de la population totale), issus du même groupe ethnique que le général Eyadéma. Elle avait été mise sous la commande du Premier ministre par un acte de la CNS, mais en réalité elle était hors de son contrôle.

Début octobre 1991, les soldats dirigés par Toyi Gnassingbé, le chef de la garde présidentielle, demi-frère du général Eyadéma, ont essayé de s'emparer de Koffigoh. La troupe a ensuite occupé les bureaux d'une station de radio après avoir échoué dans sa tentative d'enlèvement de Koffigoh et a publiquement déclaré la dissolution des institutions de transition et la nullité des affectations des postes militaires par le Premier ministre. Il y a eu 7 morts à Lomé lors d'affrontements entre les Kabyés, soutenant le général Eyadéma, et les Ewés, soutenant Koffigoh. Après l'intervention militaire ordonnée par le général Eyadéma, le ton exigeant sa destitution s'est durci parmi les membres radicaux de l'opposition. Le 19 octobre, Antoine Folly, président de l'UDS, a demandé la démission du Président Eyadéma au HCR et au gouvernement de transition, en accusant le général Eyadéma de comportements anti-démocratiques, d'actes de violation des droits de l'homme et de pillage économique (*MTM* no. 2398:2651).

Le 28 octobre, les troupes militaires ont pénétré de force au HCR et se sont emparées de ses principaux membres, Mgr Kpodzro, le président du HCR, Kodjo et Agboyibor qu'ils ont soumis à des actes de torture. L'armée a ensuite proclamé l'annulation de blocage des biens du RPT qui avait été décidé par la CNS (*AC* no. 23 1992:4-5). En réaction, les membres du HCR ont voté la dissolution du RPT au milieu des interventions militaires et de nombreux affrontements, qui ont eu lieu à Lomé du 26 au 27 novembre. Mais cette déclaration a rendu les militaires furieux. L'armée a alors déployé ses troupes partout dans la capitale et s'est opposée aux Loméens provoquant la mort de plus de 30 personnes. Le Premier ministre Koffigoh, qui participait à un sommet des pays francophones à Paris, est revenu d'urgence au Togo le 28

novembre et a demandé au gouvernement français d'intervenir militairement.

Le 2 décembre, le Premier ministre Koffigoh a été arrêté par les soldats dans sa résidence et au moins 13 personnes ont été tuées lors d'un assaut mené par des chars de combat. Immédiatement après cette intervention, les militaires ont prononcé le retour du général Eyadéma sur la scène politique.

La France a réagi en envoyant des forces armées à Cotonou au lendemain de l'attaque. La raison officielle de l'intervention militaire de la France, appelée «Opération Verdier» qui a mobilisé 450 soldats français basés en RCA et au Tchad (Dumoulin 1997:123, *ARB* 1991:10358), était la protection des vies et les biens des Français résidant au Togo. Mais son objectif réel était d'exercer une pression sur le général Eyadéma, pour l'obliger à cesser les interventions militaires, et une surveillance sur le Ghana, qui s'efforçait de se rapprocher du gouvernement togolais de transition dans le but de l'influencer (Degli 1996:136-138). La France souhaitait donc préserver son «jardin français» des interventions étrangères. Ainsi, la politique africaine déployée par ce pays est progressivement devenue ambiguë entre la démocratisation et la coopération économique lors du discours de La Baule. La France a d'une part menacé le général Eyadéma d'une intervention militaire et, d'autre part, elle a demandé au gouvernement de transition de modifier l'article 61 de l'Acte 7 édicté par la CNS, afin d'interdire la participation du général Eyadéma aux prochaines élections présidentielles.

A l'occasion d'une émission de la télévision nationale togolaise diffusée le 3 décembre à 20 heures, le Président Eyadéma est apparu sur les écrans en compagnie du Premier ministre Koffigoh pour annoncer la suppression des institutions de transition et la création d'un gouvernement provisoire d'union nationale (*MTM* no. 2404:3232). Ces mesures ont révolté et déçu le peuple togolais, même si elles ont été imposées par le général Eyadéma. Mais ce dernier n'a finalement pas réussi à suspendre le gouvernement de transition. Koffigoh, lui, a perdu la confiance du peuple parce qu'il a fléchi sous la menace. De plus, il s'est visiblement rallié au pouvoir. Il a insisté sur le renouvellement des actes de la CNS. Il a sans aucun doute tenté de modifier l'article 61 de l'Acte 7,

qui l'empêchait de présenter sa candidature aux élections présidentielles. Une association de soutien à Koffigoh a été créée le 25 juin 1992 (*MTM* no. 2434:1756) en vue de préparer la fondation de son propre parti politique.

En août 1992, la politique de la CNS n'avait toujours pas abouti à la création d'institutions de transition pour une durée d'un an, ni à la préparation d'une nouvelle constitution, ni à l'organisation d'un référendum et d'élections présidentielles et législatives dans le cadre d'un système multipartiste. Les délégations des partis d'opposition et de la présidence ont conclu un accord stipulant la prolongation de la période de transition jusqu'au 31 décembre 1992 et le retour du général Eyadéma sur la scène politique (*MTM* no. 2442:2252, *LN* no. 42:19). Afin d'obtenir la prolongation de la période de transition, la CNS a dû concéder au général Eyadéma le recouvrement du pouvoir, en lui accordant un droit de dialogue avec le Premier ministre concernant la nomination des ministres et les charges de représentation du Togo à l'étranger. Le général Eyadéma a de plus annulé la condition, dans le projet de la nouvelle constitution, selon laquelle les militaires étaient obligés de démissionner avant de pouvoir se présenter aux élections présidentielles (*MTM* no. 2443:2308). C'est donc le RPT qui a commencé à prendre les rênes de la transition démocratique. La prolongation de la période de transition, sollicitée par la CNS, a été accordée à condition que cette dernière offre aux membres du RPT des postes de ministres dans le gouvernement de transition. Lors de la formation du troisième gouvernement en septembre, le RPT a obtenu d'importants portefeuilles, tels que celui de la défense, celui des affaires étrangères et de la coopération, celui de la justice, celui de l'administration territoriale et de la sécurité et, enfin, celui de la communication et de la culture (*MTM* no. 2445:2428). La souveraineté du pouvoir de la CNS n'a alors plus été que formelle (*ARB* 1992:10708) bien qu'elle ait réussi à insérer dans la nouvelle constitution l'article 152, qui garantissait la continuité du gouvernement de transition jusqu'à la démocratisation des institutions de la quatrième république (Degli 1996: 168). D'un côté, le système de la CNS s'est affaibli et, d'autre part, le Président Eyadéma a repris ses activités politiques au bout d'un an.

La dernière tâche de la CNS a été l'adoption d'une nouvelle constitution lors d'un référendum organisé avec un retard de 6 mois. Ce référendum s'est déroulé le 27 septembre 1992 et a obtenu un taux d'approbation de 98,11%. A ce moment-là, les fonctions de transition se sont affaiblies d'être des forces de la société civile et ont été récupérées par les représentants de l'ancien régime.

Le 22 octobre 1992, une quarantaine de membres du HCR ont été retenus par les forces militaires dans le cadre d'un conflit concernant la rétrocession des biens du RPT au peuple togolais. Après cet événement, le HCR n'est plus en mesure de se réunir librement à cause de la surveillance exercée par l'armée. Mais ce comportement anti-démocratique de la part du Président Eyadéma a été reconnu par la communauté internationale. Et celle-ci a alors mis fin à la coopération économique avec le Togo. Même la France a interrompu sa coopération militaire avec ce pays (*MTM* no. 2459:3475).

Le gouvernement de transition a ainsi été réduit à l'impuissance par le Premier ministre Koffigoh, qui s'est attaché au pouvoir. Il n'a pensé qu'à maintenir son poste en oubliant son rôle dans le processus de transition. Une grève générale illimitée, organisée par le COD 2, a complètement paralysé, hormis les secteurs informels, l'économie togolaise à partir du 16 novembre. Et cette grève s'est poursuivie pendant plus de 100 jours sans aucune amélioration de la situation politique. Par conséquent, le taux de croissance économique du Togo a brusquement chuté (*JA* no. 1833:79). L'ancien régime a ensuite profité de l'échec du gouvernement de transition en matière de politique économique pour recouvrer la légitimité (Degli 1996:192). Les membres du HCR ont donc finalement décidé de se passer de Koffigoh et ils en sont venus à le considérer, non plus comme le Premier ministre, mais comme un obstacle. Le processus de transition a alors été de plus en plus soumis au contrôle du général Eyadéma.

Le 6 janvier 1993, le Président Eyadéma et le Premier ministre Koffigoh ont proclamé la fin du gouvernement de transition (Degli 1996:184). Le 18 janvier, la nomination de Koffigoh au poste de Premier ministre par le Président Eyadéma a complètement déçu le peuple togolais. Le lendemain, des manifestants ont exigé sa démission en criant:

«Koffigoh traître» (*MTM* no. 2463:201). La suspension du gouvernement de transition signifiait que l'étape suivante serait contrôlée par le dictateur. Les partis de l'opposition ont malgré tout commencé leurs préparatifs pour les élections présidentielles et législatives. Mais ils n'ont plus eu le soutien du peuple qu'ils avaient au moment de la convocation de la CNS. Etant de surcroît divisés, les partis de l'opposition n'ont pas pu présenter de candidat unique aux élections présidentielles.

Au moment de la convocation de la CNS, l'armée n'était plus intervenue dans la société civile. Mais juste après la séance de juillet-août 1991, la collaboration de la société civile avec l'État a commencé à diminuer, du fait d'une division interne à la CNS et des interventions militaires. Nous allons maintenant tenter de savoir pourquoi la démocratisation du Togo par la société civile a été retardée.

Les problèmes de la transition démocratique régie par la Conférence nationale togolaise

Les chercheurs ont principalement cité le Bénin comme exemple de pays ayant réussi sa démocratisation au moyen d'une CNS, contrairement au Togo.

Les pays du Nord ont critiqué le Togo pour son retard dans la mise en œuvre de sa démocratisation et ses actes de violation des droits de l'homme. De ce fait, l'aide économique accordée au Togo par l'Allemagne, les États-Unis et l'Union européenne a été suspendue ou sévèrement limitée depuis 1993.

Jean Yaovi Degli, qui a assisté à la CNS sous le gouvernement de transition du Premier ministre Koffigoh, a attribué 3 causes principales à l'échec de la démocratisation par la CNS (Degli 1996:97-100). La première cause est l'insuffisance de préparation de la CNS avant sa convocation. Ceci a entraîné une division au sein de la CNS lors du conflit au sujet du poste de Premier ministre.

L'article 61 de l'Acte 7 de la CNS a été l'une des causes de ce conflit. En effet, cet article a empêché les membres de l'exécutif de la période de

transition de se porter candidats aux prochaines élections présidentielles (Degli 1996:246). En d'autres termes, il a exclu le Président de la République et le Premier ministre de transition des prochaines élections présidentielles. Or, il n'existe pas un tel article dans les autres pays ayant instauré une CNS. Au Bénin, Nicéphore Soglo, le Premier ministre du gouvernement de transition, devenait Président s'il remportait les élections sur Kérékou. L'instabilité politique n'a pas seulement été engendrée par les politiques qui visaient le poste de Premier ministre, mais aussi par ceux qui n'y aspiraient pas (Degli 1996:101-102). En effet, certains politiques ont tout fait pour éviter la candidature du Premier ministre. La modification de l'article 61 a été demandée à plusieurs reprises en vue d'assurer le bon fonctionnement de la CNS, mais elle n'a pas été acceptée.

La deuxième cause d'échec a été l'absence d'un vrai dirigeant. Monseigneur Kpodzro, le Président de la CNS et du HCR, a été privé de la liberté de contacter directement le Président Eyadéma. Mgr Kpodzro n'a pas pu être l'intermédiaire entre la société civile et l'État, comme l'a été Mgr De Souza au Bénin.

Mais la plus grande difficulté est venue du Premier ministre Koffigoh. On attendait beaucoup de lui comme symbole de la démocratie et de la société civile, pour ses talents d'avocat et ses relations avec la France. Malgré l'espoir du peuple, non seulement il n'a pas su diriger le gouvernement de transition, mais il a de plus contribué à approfondir la division qui y régnait par ses attaches au pouvoir. Et surtout, après avoir renoncé à se présenter aux élections présidentielles (*ARB* 1992:10541), il n'a pensé qu'à se maintenir au poste de Premier ministre, et il a fini par trahir la CNS en acceptant de devenir Premier ministre du général Eyadéma (Degli 1996:140-146). Mais il ne suffit pas d'incriminer le comportement politique de Koffigoh pour expliquer la stagnation du processus démocratique au Togo, il faut aussi mentionner les partis politiques qui ont cultivé la division afin de se rapprocher du pouvoir.

La dernière cause a été la situation économique du Togo au moment de la convocation de la CNS. La situation économique du Bénin était sur la banqueroute à cause de la politique économique menée par Kérékou,

qui a réquisitionné tous les capitaux étrangers de son pays afin d'y introduire la doctrine marxiste-léniniste. Le système de contrebande qui avait lieu à la frontière nigériane, soutenant l'économie du Bénin, a disparu avec la clôture des frontières par le Nigeria. A la fin des années 1980, l'État béninois ne pouvait plus rémunérer son secteur public (47000 fonctionnaires) pendant plusieurs mois. Des manifestations ont alors été organisées par ces fonctionnaires. Mais d'un autre côté, l'économie togolaise se portait beaucoup mieux que celle du Bénin, malgré une situation économique difficile. L'État togolais a aussi réquisitionné les principales industries, comme la Compagnie togolaise des mines du Bénin (une société française d'exploitation des phosphates, le secteur le plus prospère du Togo). Cependant, cette nationalisation n'a pas été effectuée sous la doctrine marxiste-léniniste, mais conformément à une idée d'authenticité empruntée au maréchal Mobutu. Après la nationalisation de ses principales industries, le gouvernement togolais a créé une zone franche pour attirer les capitaux étrangers. Très heureusement (malheureusement), les prix du phosphate sur le marché international ont quadruplé juste après la nationalisation de la CTMB (Heilbrunn 1997:477-489) en 1974. Et cela a énormément contribué à augmenter la richesse de l'État togolais. Ainsi, malgré la chute des exportations du phosphate dans les années 1980, le Président Eyadéma a pu continuer à distribuer le «gâteau national», alimenté par les aides financières de la France, de l'Allemagne, des États-Unis et du FMI, en bon élève du Programme d'ajustement structurel (Heilbrunn 1993:279-280, 298) et a surnommé son pays la «Suisse de l'Afrique».

En fait, la banqueroute de l'économie nationale a hâté la démocratisation du Bénin. Mais au Togo, la société civile œuvrant pour la démocratisation étaient formée d'intellectuels, qui demandaient le respect des droits de l'homme et non pas l'amélioration de l'économie. Ceci était dû au fait que les mouvements de la société civile pour la démocratisation du Togo n'ayant pas réussi à atteindre une envergure nationale, sont restés concentrés dans certaines localités.

Les causes ici présentées sont bien connues, surtout celles concernant la situation économique au moment de la convocation de la CNS. Mais elles ne sont pas suffisantes pour expliquer la stagnation du

processus de démocratisation du Togo et parce que les autres pays ayant convoqué une CNS se trouvaient dans une situation économique identique ou pire que celle du Bénin. Les critères de maturité de la société civile ne sont pas clairs. En ce qui concerne celui de la résistance face au pouvoir étatique dans un contexte libéraliste, on en trouve de bons exemples dans d'autres pays, comme le Congo (Brazzaville), le Togo et le Niger.

Le Président béninois Nicéphore Soglo, ex-administrateur de la Banque mondiale, a loyalement mis en œuvre la politique d'ajustement structurel. Mais il n'a pas bien songé au peuple béninois, dont la vie quotidienne a souffert du fait de cette politique à court terme. C'est une des raisons pour lesquelles Soglo n'a pas pu conserver la présidence. L'Union nationale des commerçants du Bénin, qui a contribué à la victoire de Soglo en 1991, a ironiquement soutenu Kérékou lors des élections suivantes en 1996 (Heillbrunn 1997:482-483).

Le recouvrement de la présidence par Kérékou n'a pas automatiquement amené l'interruption du processus de démocratisation au Bénin. Les procédures électorales ont fait l'objet de peu de critiques par la communauté internationale. Et le Président sortant Soglo a accepté le résultat des élections comme une évaluation de ses 5 ans de gouvernement sans avoir invoqué la fraude électorale. Le nouveau Président Kérékou, surnommé caméléon, a fait preuve d'un comportement différent. Il est devenu plus sensible à la voix du peuple.

Mais il faut compléter cette analyse par des explications essentielles et structurelles, c'est-à-dire, relatives à l'ethno-régionalisme et à la société civile. Comme Eghosa Osaghae le précise, la démocratisation est une situation qui reflète une «bonne gestion des ethnies». Au Togo, la relation entre la société civile et l'État est doublée d'un conflit ethno-régional entre le Sud et le Nord, l'ethnie Éwe et Kabyé. Depuis la prise du pouvoir par le général Eyadéma en 1967, les nordistes étaient avantagés par rapport aux sudistes dans plusieurs domaines, en raison du régime militaire qui était formé principalement de Kabyés. Même au moment de la transition, les militaires sont intervenus pour empêcher le processus démocratique. La CNS était, d'une part, en faveur d'un mouvement national pour la démocratisation et, de l'autre, la réhabilitation des Ewés. La CNS

béninoise n'a pas ignoré la diversité ethno-régionale. C'est l'une des raisons de sa réussite au Bénin. Mais la différence décisive entre le Bénin et le Togo a été le manque de précédent pour le Bénin. Le Président Kérékou n'a pas réussi à résister au mouvement en faveur de la CNS. Mais les autres Présidents autoritaires ont pu se référer à l'expérience béninoise. Ceci est vrai en particulier pour le Gabon et le Tchad, où la CNS a eu lieu sous les Présidents Bongo et Déby tandis que ceux-ci étaient toujours au pouvoir.

Il ne serait pas juste d'expliquer la stagnation du processus de démocratisation du Togo par une cause unique. Parce qu'il y en a, en réalité, plusieurs et qu'elles sont relativement compliquées. Mais il faut en dégager la raison essentielle. Le problème qui s'est posé dans le cadre de la démocratisation du Togo régie par la CNS était lié au fait que les acteurs politiques entretenaient certains liens avec le général Eyadéma et le RPT, non seulement dans le domaine politique, mais aussi au niveau économique et culturel. Ils appartenaient aux réseaux humains, comparable à un rhizome⁶ duquel les opposants ne pouvaient pas facilement sortir.

Edem Kodjo, le président de l'UTD par exemple, parce qu'il avait été le premier secrétaire général du RPT à sa fondation en 1969, puis Ministre des affaires étrangères et secrétaire général de l'OUA dans les années 1970 (Degli 1996:80), disposait de la confiance du général Eyadéma. Et Yaovi Agboyibor, président du CAR, le premier parti de l'opposition lors des élections législatives de 1994, avait également la confiance du général parce qu'il avait été député du RPT et le premier président du CNDH, dont la création avait été permise par le Président Eyadéma (Degli 1996:84-86). De ce fait, même s'il s'est écarté du régime pour se placer du côté de la société civile en 1990, le Président Eyadéma a voulu qu'il devienne l'intermédiaire entre celle-ci et l'État. On dit que les dirigeants de l'opposition se rencontraient souvent en secret chez le

⁶ C'est une expression de Gilles Deleuze et Félix Guattari. En état de rhizome, il est impossible de penser dans la dichotomie. Le rhizome est la contre-notion de l'arbre qui a la structure de racine-tige-branche. Bayart (1989:270-280) a pris cette notion pour aider à expliquer l'État africain dans son célèbre livre (Deleuze et Guattari 1980:15-39, 557-571).

Président Eyadéma. Cette relation de rhizome humain a survécu même à la crise de l'ancien régime lors de la convocation de la CNS et a entamé la légitimité des partis d'opposition. En mettant à l'écart Gilchrist Olympio, le fils de Sylvanus Olympio, le premier Président assassiné en 1963, l'État rhizome d'Eyadéma manifestait une interdépendance des domaines politique, économique et culturel.

En conséquence, la CNS n'a pas eu les moyens de mettre en œuvre la participation démocratique de la société civile à l'État parce que la société politique est devenue un champ de conflit et de division pour l'appropriation du pouvoir. Ces divisions au sein de la société politique ont constitué un obstacle à la démocratisation du Togo.

Conclusion

Cet article a effectué une analyse de la démocratisation du Togo à partir de la CNS. Sa convocation en juillet 1991 a représenté un moment capital d'engagement de la société civile dans l'État. La CNS disposait des capacités nécessaires à la création d'une société politique. Elle aurait pu se charger de l'institutionnalisation de la démocratie par des élections libres et équitables, en rétablissant l'harmonie entre les différentes ethnies. Mais elle a été dissolue avant d'avoir accompli sa tâche. En effet, la démocratie n'existe plus qu'en apparence depuis la fin du gouvernement de transition constitué par la CNS et la société civile est revenue en arrière avec le retour de l'ancien régime. La société politique est sans cesse divisée pour l'obtention du pouvoir après Eyadéma.

Mais on ne peut pas considérer comme un simple échec le processus de démocratisation du Togo, comparé à celui du Bénin. Il ne faut en effet pas mépriser l'importance de la fonction de la société civile en tant que locomotive de la démocratie en Afrique. Elle complète le manque de gouvernement de l'État. La société civile n'existe pas uniquement en tant que concept théorique, tel que l'a mentionné Bratton (1994:57). Mais la maturité de la société civile dans le sens de son opposition à l'État ne signifie pas automatiquement sa marche vers la démocratisation (Lewis 1997 143-144). Lorsqu'on réfléchit à la politique africaine, la nature complémentaire de la société civile est plus importante que celle de l'opposition à l'État.

Pour consolider la démocratie, il aurait été nécessaire d'institutionnaliser le champ de la société civile au niveau étatique. La transition démocratique a déjà été accomplie sur le plan des procédures politiques. Mais ceci n'a été qu'un début. La transition démocratique aurait dû garantir la liberté politique dont le peuple avait été privé jusque-là.

Pour finir, la démocratisation du Togo est actuellement en pleine stagnation. Les pays du Nord sont toujours prudents quant à la reprise totale de leur coopération économique avec le Togo. Mais le peuple togolais a appris à travers l'expérience de la CNS que la démocratie était possible parce que le processus démocratique a été initié et conduit par la société civile. Il est donc indispensable de reconstruire la société civile afin de pouvoir reformer une société politique qui s'intègre à l'État.

Références

Africa Confidential (AC).

Africa Research Bulletin (ARB).

Amuwo, Kunle, 1997, «France and Africa in the Post-Cold War Era», *Africa*, Anno LII, no. 2.

Bayart, Jean-François, 1983, «La revanche des sociétés africaines», *Politique Africaine*, no. 11.

Bayart, Jean-François, 1986 «Civil Society in Africa» in Patrick Chabal (ed.), *Political Domination in Africa*, Cambridge.

Bayart, Jean-François, 1989, *L'État en Afrique: la politique du ventre*, Paris Fayart.

Bilan des droits de l'homme au Togo de 1960 à 1991, Ligue togolaise des droits de l'Homme, 1991.

Bratton, Michael, 1994, «Civil Society and Political Transitions in Africa», in John W. Harbison (ed.), *Civil Society and the State in Africa*, Lynne Rienner.

Degli, Jean Yaovi, 1991, «Rapport général de la Conférence nationale souveraine du Togo du 8 juillet au 28 août 1991», République Togolaise.

Degli, Jean Yaovi, 1996, *Togo: la tragédie africaine*, Editions Nouvelles du sud.

Deleuze Gille, Gattari Félix, 1980, *Mille Plateaux*, Édition de minuit.

- Diamond, Larry, 1994, «Toward Democratic Consolidation», *Journal of Democracy*, Vol.5, no. 3.
- Dumoulin André, 1997, *La France militaire et L'Afrique*, GRIP-Complexe.
- Eboussi Boulaga, Fabien, 1993, *Les Conférences nationales en Afrique noire: une affaire à suivre*, Paris Karthala.
- Heilbrunn, John R., 1993, «Social Origins of National Conferences in Benin and Togo», *The Journal of Modern African Studies*, Vol.31, no. 2.
- Heilbrunn, John R., 1997, «Commerce, Politics, and Business Association in Benin and Togo», *Comparative Politics*, Vol.29, no. 4.
- Hyden, Goran, 1996, «The Challenge of Analysing and Building Civil Society», *Africa Insight*, Vol.26, no. 2.
- Jeune Afrique* (JA).
- Jeune Afrique Economie* (JAE).
- Lewis, Peter M., 1997, «Civil Society, Political Society, and Democratic Failure in Nigeria», in Ottaway, Marina (ed.), *Democracy in Africa: The Hard Road Ahead*, Lynne Rienner.
- Lumières Noires* (LN).
- Marchés Tropicaux et Méditerranéens* (MTM)
- Nouvelle ECHO*, no. 37, 06 février 1998.
- Nwajiaku, Kathryn, 1994, «The National Conferences in Benin and Togo Revisited», *The Journal of Modern African Studies*, Vol.32, no. 3.
- Olukoshi, Adebayo O. and Osita, Agbu, 1996, «The Deepening Crisis of Nigerian Federalism and the Future of the Nation-State» in Olukoshi, Adebayo, and Liisa Laakso (eds.), *Challenges to the Nation-State in Africa*, Uppsala, Nordiska Afrikanstitutet.
- Osaghae, Eghosa, 1994, *Ethnicity and its Management in Africa: The Democratic Link*, Malthouse Press Limited.
- Robinson, Pearl, 1994, «Democratization: Understanding the Relationship Between Regime Change and the Culture of Politics», *African Studies Review*, Vol.37, no. 1.
- Toulabor, Comi M., 1986, *Le TOGO sous Eyadéma*, Paris, Karthala.
- Toulabor, Comi M., 1990, «Dix ans de démocratisation au Togo : les faussaires de la démocratie» *Année Africaine 1989*.
- Young, Crawford, 1994, «In Search of Civil Society», in John W. Harbison (ed.) *Civil Society and the State in Africa*, Lynne Rienner.
- US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, January 30 1998, «Togo, Country Report on Human Rights Practices for 1997», http://www.state.gov/www/global/human_rights/1997_hrp_report/togo.html.

Résumé: Cet article se donne pour objectif d'analyser le processus de transition démocratique instauré par la conférence nationale souveraine (CNS) au Togo, en l'examinant du point de vue de la notion de société civile. Au Togo, malgré le maintien jusqu'à nos jours du régime autoritaire institué par le général Eyadéma en 1967, les Togolais ont connu une période d'espoir lors d'un début de transition démocratique motivée par la CNS, produit de la maturité des associations de citoyens qui a ouvert des perspectives plus positives pour l'avenir de la politique dans ce pays. Cette conférence a constitué un événement de première importance dans l'histoire politique de l'Afrique.

Ce travail se propose ainsi d'analyser le processus de démocratisation au Togo au regard de la CNS. Mais il a également pour objet de réfléchir à la démocratisation des autres pays africains, du moins ceux ayant organisé la CNS, et d'étudier la relation entre la politique africaine et la notion de société civile.

* Université de Kobe, Japon

Democracy in The Gambia: Past, Present and Prospects for the Future

*Carlene J. Edie**

Résumé: Le coup d'État militaire de 1994 a mis fin au règne du gouvernement du Peoples Progressive Party (PPP) de Sir Daouda Jawara, effaçant 29 années de politiques électorales en Gambie après l'indépendance. La Gambie sous Jawara était décrite comme étant un pays démocratique stable, avec un leader qui s'est efforcé de développer le pays, et qui a bénéficié du soutien de la majorité.

Cet article affirme, au contraire, que la Gambie d'après indépendance manquait de stabilité démocratique, et que les institutions politiques ont été utilisées pour perpétuer le pouvoir de ceux qui contrôlent l'État, et non pour œuvrer des changements nécessaires au développement du pays. Ce point de vue contraire est sous-tendu par une évaluation des conditions sociale, économique, et politique pendant et après le règne de Jawara. Des questions concernant les perspectives d'un développement démocratique après l'interlude militaire sont soulevées.

For more than a quarter of a century, The Gambia was one of sub-Saharan Africa's longest standing multiparty democracies. It was perceived (along with Botswana and Mauritius) as an 'exception' on an African continent where authoritarianism and military regimes have been the norm. Apart from the aborted coup of 1981, The Gambia had enjoyed relative peace and stability since it attained independence from Britain in 1965. In 1994, The Gambia was perceived again as a deviant case when a military coup d'état toppled Dawda Jawara's People's Progressive Party (PPP) government,

* Carlene J. Edie is an Associate Professor in the Department of Political Science at the University of Massachusetts at Amherst. She wishes to thank the Graduate School and former Dean Seymour Berger at the University of Massachusetts at Amherst for providing three Faculty Research Grants for trips to The Gambia from 1990-1992. Several colleagues provided useful comments on earlier drafts of this paper: Ladipo Adamolekun, Femi Badejo, Frank Holmquist and Ayo Langley.

thereby bucking the post-1989 Sub-Saharan African trend away from authoritarianism towards multiparty politics.

Should the collapse of the PPP government have been expected? What prevented the consolidation of democracy in The Gambia? Consistent procedural exercise of elections and former President Jawara's known commitment to human rights and democracy were not sufficient for the entrenchment of democracy in the society. Continued external praise for these attributes may have diverted attention from the serious underlying problems within the political economy. It must be noted that The Gambia had never experienced even one electoral turnover, hence the political elite's commitment to succession via the ballot box was never tested. PPP came to power in 1962 (during the period of internal self-government preceding independence) and held on to power until 1994. There was no alternation between parties, as the government remained under the control of Dawda Jawara and PPP. The electoral system had become a one-party dominant system in which the Opposition parties were fragmented and were under constant pressure of co-optation or regulation by the dominant PPP. It was difficult to criticise the government because the civil society was weak and the country lacked strong independent print and broadcast media. Although some economic reforms were introduced in 1985, the living standards of the vast majority of Gambians remained extremely low. A survey of available opportunities for satisfying political, civil and economic rights revealed that conditions required for the entrenchment of democracy were lacking during the Jawara years.

The Evolution of Competitive Politics

The Gambia was granted independence in 1965 and thus became the last of Britain's West African colonies to attain independence. A limited franchise existed from 1880 to 1960, and this allowed educated Africans in the 'Colony' (the urban area of Banjul, formerly known as Bathurst) to have representation on the Legislative Council. In 1960, Britain conceded with a new Constitution allowing for the extension of the franchise to the 'Protectorate' (provinces outside the urban area). With universal adult suffrage, the Protectorate formed its own party, the People's Protectorate Party (PPP), which joined the former Colony parties: the Democratic Party (DP), the United Party (UP), and the Muslim Congress Party (MCP). As the

Gambian political elites prepared for independence, they accepted the British-derived competitive party politics as the ideal mode of State power that they had to replicate in their independent nation.

Competitive party politics was introduced in the context of the Colony/Protectorate geographical division which coincided with a clear pattern of ethnic demographic distribution. In 1963, The Gambian population was ethnically composed of: Mandinka (42 percent), Fula (18 percent), Wolloff (16 percent) Jola (10 percent), Serahuli (9 percent), Others (4 percent), Non-Gambians (1 percent) (Census of The Gambia, 1963). Islam has been the religion of over 85 percent of the population, and the remaining 15 percent are identified as Christians or practitioners of African religions. The Colony was predominantly inhabited by the urban Wolloffs and the Akus¹. There were also small groups from the rural Fula, Mandinka, Jola and Serahuli communities. In the Protectorate, the Mandinka constituted the largest group, followed by the Fula and the Jola. There was also a significant number of rural Wolloffs (Nyang 1974:247).

In the course of preparations for the 1962 election, party politics became intense as the new political leaders appealed to voters on the basis of the Colony/Protectorate rivalry and subsequently appealed to their ethnic and religious allegiances (Nyang 1974). All the Colony parties drew their support from the urban areas while PPP depended on the rural areas for its support base. PPP had a strong identification with the Mandinka, as did UP with the Wolloffs in Banjul and Fulas outside of Banjul. Realizing that in the long run it would need the support of other ethnic groups to ensure electoral victory, PPP adopted a less parochial name—the People's Progressive Party—and a new ethnic-inclusive style of politics. Thereafter,

¹ The Akus are descendants of emancipated slaves from Yorubaland, who had been sold as slaves during the wars between the Egbas and their neighbours after the abolition of the British slave trade in 1807. They were freed by the British Navy and landed at Freetown, Sierra Leone, where they were freed, baptised Christian and resettled. Others settled in Bathurst (Banjul) and elsewhere on the west coast of Africa. The language spoken by the Aku in Sierra Leone and The Gambia is Krio. For an excellent account of the history of the Akus, see James Africanus Horton's *West African Countries and Peoples*. London: W.W. Johnson, 1866, and the 1969 edition with an introduction by George Shepperson. Edinburgh: Edinburgh University Press.

PPP leader Dawda Jawara's style of politics became one based on coalitions and alliances (Nyang 1974; Hughes, 1975, 1983). He immediately sought to form an alliance with the urban Wolloff and Aku-dominated State bureaucracy, whose technical and administrative skills were suspected to be critical of his government. PPP successfully mobilised the Mandinkas and Jolas to challenge the dominant and popular urban-based UP in the 1962 elections. After its success in the 1962 election, PPP formed a temporary coalition with the only successful DCA candidate (MCP having merged with DP to form DCA) who stepped down for PPP. In 1963, both PPP and DCA agreed to invite UP to join the government coalition, thereby reinforcing PPP's power-sharing strategy. PPP's new strategy of limiting ethnic divisions prevented regionalism from becoming a factor of national division (Nyang 1974).

PPP therefore emerged after independence as the dominant party with significantly weakened Opposition parties. Since voters in the provinces outnumbered those in the capital city and surrounding areas by nearly five to one, PPP (with its support base in the provinces) became the overwhelmingly dominant party (Rice 1967; Hughes 1975). By 1965, UP began to decline as a strong Opposition Party, after the termination of its two-year coalition with PPP. UP disintegrated towards 1970 when its Secretary-General resigned and applied to join PPP. Two major UP candidates ran as PPP candidates in the 1972 elections. The former leader of MCP also joined PPP. The ruling party co-opted the top hierarchy of the opposition parties and gave them lucrative cabinet posts or other opportunities to improve their living conditions (Nyang 1974). These developments represented an incipient process of Opposition party co-option which had serious implications for the future of party politics in The Gambia.

The National Convention Party (NCP), founded in 1975 by Sherif Dibba, a Mandinka, soon became the major opposition party. Sherif Dibba had been a former high-ranking member of Dawda Jawara's cabinet, who left PPP after a conflict within the leadership. NCP's initial strength was based on its mobilization of discontented rural Mandinka, unhappy with PPP leader's neglect of their interests in favor of urban elites and other ethnic interests. Ideologically, there was little difference between PPP and

NCP; both were committed to capitalist development and liberal democracy, both favored a development strategy with heavy reliance on Western financing for development, and both supported government ownership of utilities and some productive enterprises (Wiseman 1985). NCP won 5 of the 34 seats in the 1977 election and only 2 in the 1982 election. In 1987, some recovery was made, when it obtained almost one-third of the votes cast, but won only 5 seats as it was in a close race with PPP and two newly-formed opposition parties (Tables 1 and 2). The Gambia People's Party (GPP) and the People's Democratic Party (PDP) were PPP offshoots formed in the latter half of the 1980s and the early 1990s. They received a small percentage of disaffected PPP voters, but were never strong challengers to PPP.

The most significant differences between Gambian parties emerged only in the late 1980s when the People's Democratic Organisation for Independence and Socialism (PDOIS) emerged as an organization committed to radical socialism. The major characteristics of PDOIS' socialist ideology have been: Opposition to neo-liberal economic reforms, non-aligned position in international politics and sympathy to 'Third World' socialist States, and commitment to a powerful State apparatus controlling economic development (FOROYAA 1991-1992). PDOIS was the only voice of the Opposition that challenged PPP on a daily basis during its last few years in power. NCP maintained a low profile in the Opposition between 1988 and 1994. With PDOIS, there was for the first time a clear difference between the (capitalist) ruling party and the (socialist) Opposition.

Tables 1 and 2 below indicate that in all the elections held between 1966 and 1992, PPP was overwhelmingly dominant, consistently obtaining between 55 and 70 percent of the popular vote and an overwhelming majority of seats:

Table 1: General Election Results (%), 1966-1992

Parties	1966	1971	1977	1982	1987	1992
PPP	65.32	63.84	69.79	61.73	54.50	54.47
UP	33.37	15.69	*	2.88	*	1.43
DCA	**	-----	-----	-----	-----	-----
GPP	----	----	----	----	15.50	7.96
NCP	----	----	27.87	19.65	28.83	21.00
PDP	----	----	----	----	----	4.81
PDOIS	----	----	----	----	1.05	2.72
Independent	1.31	20.56	2.34	15.74	0.12	7.60
TOTAL	100	100	100	100	100	100

* included in NCP totals

** included in UP total

*** included in UP/NCP votes

Source: This table was computed from the voting results published in *The Gambia News Bulletin*, 1966-1992 and *The Gambia Gazette*, 1966-1992.

Table 2: Seats Won By Political Parties in General Elections (1966-1992)

Parties	1966	1971	1977	1982	1987	1992
PPP	24	28	27	27	32	25
UP	8	4	2	----	----	----
DCA	----	----	----	----	----	----
GPP	----	----	----	----	----	----
NCP	----	----	5	3	4	6
PDP	----	----	----	----	----	----
PDOIS	----	----	----	----	----	----
Independent	----	----	----	5	----	3
TOTAL	32	32	34	35	36	36

Source: *Gambia Gazette*, 1966-1992.

Four political parties are now (in 2000) on the political scene in post-Jawara Gambia. The ruling Alliance for Patriotic Reorientation and Construction (APRC), led by (retired Captain) Yahya Jammeh, the United Democratic Party (UDP), led by prominent lawyer and Vice-Chairman of the Gambian Bar

Association, Ousainou Darboe, and the National Reconciliation Party (NRP), led by Hamat Bah, were all formed in 1996 in preparation for elections leading to the restoration of civilian rule. PDOIS, led by Sidia Jatta, is the only party from the Jawara era, all the others having been banned. With the exception of the socialist PDOIS, the other three parties were hardly different in policy positions or ideology. The incumbent President, Yahya Jammeh, advocated support for his programmes and pledged to continue the work he had begun during the transitional period. Table 3 indicates that in the 1996 Presidential election, APRC obtained 55.8 percent of the total votes, UDP, 35.8 percent, NRP, 5.5 percent, and PDOIS, 2.9 percent. The National Assembly elections followed in January 1997 and APRC continued to dominate the process, with 33 of the 45 contested seats. UDP won 7; NRP, 2; PDOIS, 1, and the independent candidates, 2. President Jammeh nominated another 4, thus bringing the total number of Members of Parliament (MPs) to 49 (Wiseman 1998:68-69).

Table 3: Votes and Seats won by Political Parties in the 1996 Presidential and 1997 National Assembly Elections

PARTIES	1996		1997	
	VOTES CAST (%)		SEATS (%)	
APRC	220,011	55.8	33	52
UDP	141,387	35.8	7	34
NRP	21,759	5.5	2	2
PDOIS	11,337	2.9	1	8
Indep	N/A	0	2	4
TOTAL*	394,494	100	45	100

Source: Provisional Independent Electoral Commission (PIEC): Banjul, 1996, 1997.

The results of these elections showed continuity in the post-independence pattern of domination by the incumbent party (Tables 1 and 2). APRC captured from the Opposition approximately the same percentage of votes and seats, as did its predecessor. The 1996 Presidential and 1997 National Assembly elections returned The Gambia to the electoral context of the

Jawara era with regard to the level of support for the Opposition. Many Gambians did not believe that APRC 'won' these elections fairly (Wiseman 1998), but that did not reflect a change in credibility of the electoral process. The nature of this façade of competitive politics will be explored below.

The First Republic

State Limitations on Competitive Politics

In principle, competitive party politics existed in Jawara's Gambia. A wide range of parties was permitted to participate in a relatively open competition for State power. Governments were selected by elections based on secret balloting and universal adult suffrage. However, there was a one-party monopoly of State power centered around the dominant personality of Dawda Jawara. Power contenders were permitted to exist outside the political directorate as long as they did not threaten PPP's control of the State. The non-governing opposition parties were very weak and they all functioned under constant threat of being excluded from the political system or being declared subversive, once they seemed to threaten PPP. Opposition parties were allowed to exist to satisfy certain constitutional criteria for legitimacy and to provide a disarming façade of competition for State power. Competitive party politics tolerates sharp disagreement, opposition and dissent, but one-party dominant systems like Jawara's demanded unity in order to consolidate the power of the ruling PPP, which attempted to control many aspects of the democratic infrastructure in order to suppress the Opposition.

The Opposition was not given equal access to resources it needed to successfully challenge the People's Progressive Party. Specifically, there were charges that both the business classes (who depended on the government for contracts) and the PPP government would not provide financial assistance for the election campaigns of the Opposition, as they did not want to see a strong and effective Opposition². The PPP government was accused of preventing the Opposition from having equal opportunity to court the electorate in the contest for State power. While PPP's political programmes received headline coverage in the government-controlled

² Personal interview with three members of one of the Opposition parties. Banjul, July 25, 1991.

media, the Opposition had to pay for the announcement of the venue and time of its meetings. Besides, the Ministry of Information decided whether the announcement should be made or not. This practice obstructed the Opposition's democratic right to disseminate party information to the people. In the late 1980s, PDOIS set up *FOROYAA*, an alternative press medium of its own, which had very limited circulation in the capital city of Banjul and in neighbouring Serrekunda.

In contrast to the role played by the Opposition in many parliamentary democracies, The Gambia's Opposition has been powerless, with no access to State resources, no effective role in maintaining the democratic system, and is viewed with little respect in the political system. The electorate has realised this, so voting for the Opposition would be very difficult despite the shortcomings of the incumbent PPP. Why did some Gambians who opposed PPP continue to vote for it during elections? The answer frequently given was that PPP was chosen on Election Day by default³. There was a strong belief that the fragmented and weakened Opposition parties lacked the resources necessary to defeat the incumbent. Voting for an Opposition with no chance of victory against the incumbent made little sense to many Gambians.

Vote-buying was perhaps the most vexing problem in Gambian politics during the Jawara era. It was at the heart of the system that suppressed the Opposition and kept PPP in power for over three decades. Vote buying had been alleged by the Opposition and its supporters. While not accepting responsibility for any lapses in the democratic institutions in the society, the PPP government officials conceded that they had heard of cases where people sold their voter registration cards or some other vital resources⁴. An Opposition MP confirmed this:

During Presidential election campaigns, party activists dole out money to buy votes. People can buy voting cards. They take an Opposition Party's card and confiscate it and offer that potential voter a sum of money. In this way, it is ensured that the Opposition does not get the vote. Lots of inducements are offered during the election period⁵.

³ Personal interview with members of Church groups, market vendors, businessmen, lawyers, and domestic workers. Banjul, July 28, 1991.

⁴ Personal interview with a high-ranking Cabinet member of PPP. Banjul, July 15, 1992.

⁵ Personal interview with Opposition MP for Serrekunda, July 27, 1991.

The poor were faced with making the choice to sell their voters' card in exchange for resources needed for daily sustenance. Self-preservation under conditions of severe poverty seemed to be the most significant factor considered by many Gambians, as they accepted rice, money and other resources from politicians in exchange for their votes. Vote-buying was alleged in The Gambia even as far back as the 1962 elections, when MCP leader I. Garba-Jahumpa believed he lost his seat to the UP member because the latter paid for many of his votes (Rice 1967:336).

Voter registration was another issue that created a legitimacy problem for the competitive party system. It was a widely-held belief that the incumbent PPP mobilized illegitimate voters to ensure its victory in the polls. During more than three decades of PPP rule, voter registration lists were frequently challenged but the problems remained. The PPP government was unwilling to acknowledge that the flaws in the system of voter registration could have given it an unfair advantage over the Opposition. A senior electoral officer was asked to reflect on that problem. His response was very revealing:

A structure exists to challenge the voter registration list. If it is not correct, the court will strike these names from the list. The Opposition is making excuses because it has been unable to win a majority to form the government. If the PPP rigged all the elections, it would not have continuously been defeated in Serrekunda West and Bakau by NCP candidates⁶.

The structure that this electoral officer referred to was not perceived to be independent of the government. Many had little faith that judges, whose appointments were made by the government, would have the courage to hand down decisions that were not favourable to the government. In 1991, PDOIS went to court to challenge the voter registration lists in several constituencies, charging that approximately 10 percent of those registered to vote in Banjul did not live there. People were found to be registered under addresses such as the Mohammedan School, or Albert Market, where they could not reside. PDOIS' challenge was dismissed on a technicality, but it exposed the fact that the people who were not qualified to vote in certain areas were issued voting cards (*The Nation*, April 20, 1991).

⁶ Personal interview with a senior electoral officer. Electoral Office, Banjul, August 1991.

There were also charges that traditional authorities were co-opted by PPP and integrated into the machinery that suppressed the Opposition. The 'alkalo' (or village head) has a respected role in the Mandinka communities of The Gambia. The alkalo has had a clear administrative role in the post-colonial period. He collected local taxes on behalf of the area councils, facilitated the implementation of development projects and represented the village at district meetings. During PPP era, the alkalo served as a broker for the government, assigning voter registration cards to eligible voters. People in the community who were dependent on him (for resources he received from the central government in Banjul for community development), may not want to vote against the party of his choice, for fear of repercussions. The Opposition often accused the alkalo of fraudulent registration because of the role he played. In the words of an opposition MP, 'the main problem is in voter registration. The alkalo gives voting rights'⁷. Like the alkalo, many 'kabilos' (heads of lineage units) and 'seyfolus' (chiefs) have been used to mobilize support for the incumbent PPP. Davis *et al.* (1994:262) noted an opposition kabilo leader's explanation of the patronage networks favouring PPP supporters:

If resources come through government they tend to leave them with PPP supporters and at times there is friction. Some years ago, on the Food for Work Programme, the Opposition was never happy because the food wasn't shared properly. The policy is that the government operates through the alkalo. PPP people are informed about Food for Work—they select their own labourers and go and pick up the food from the divisional capital. They would be paid before distributing it. At every juncture, resources are diverted politically, right from the top. The minister gives resources to the commissioner and when he distributes it to the district and villages, it comes to the village and the PPP members benefit.

In the rural areas, Divisional Commissioners, Alkalos and Seyfolus were almost exclusively supporters of Jawara's PPP, thus creating a line of patronage extending from the central government down to the village level (Davis *et al.*, 1994).

⁷ Personal interview with Opposition MP. Serrekunda, July 27, 1991.

One-party dominant systems require control, co-option and regulation of private and public centres of power in the political system (Stone 1980). In the post-aborted coup environment of 1981, PPP became increasingly authoritarian, placing curbs on expression and closely scrutinising the Opposition. The government won libel suits against prominent journalists and there were known incidents of independent press muzzling by the government. Independent newspapers were hard-pressed to survive because of the difficulty in obtaining income from advertising in a private sector closely allied with the ruling PPP. The government owned most of the newspapers and these tended not to report stories that would embarrass it. In the late 1980s, independent weeklies emerged, attempted to be aggressive and reported the shortcomings of PPP (e.g. *Foroyaa*, *Gambia Onward*, *The Observer*). The broadcast media consisted of three radio stations: one (Radio Gambia) was owned by the government and the other two (Radio Syd and Radio One) were privately owned purely commercial ventures. PPP government talked about establishing a television station but that did not materialise until 1995, after its removal from power. In a competitive party system, the tendency towards participatory politics (via issue articulation in the public domain) elevates the role of public opinion and encourages the development of mass media that generate a free flow of ideas on political events and issues. However, public opinion was not valued in Jawara's Gambia, as opposition and disagreement were discouraged. Participatory politics was limited in its expression to areas regulated by the State.

Political rights in the competitive party system are protected by the legal system and enforced by constitutional guarantees which guard against their violation. Individual freedoms are protected under the law, and there are clear limits to the power the State is able to exercise over the individual. Under the system of one-party domination in The Gambia, these forms of institutional protection of liberal democracy were absent. The strength of the executive branch (and the President specifically) came at the cost of ineffectual legislative and judicial branches. The influence of the legislative branch was limited as the dominant PPP had an overwhelming majority of parliamentary seats. Posts in the judicial branch were secured by appointment and those making the selection were part of the incumbent PPP government. The Judiciary was perceived as a tool of PPP, hence it could not guarantee the protection of individual rights.

The majority of Gambians may have valued the institutions of competitive party politics in place since independence. However, at the time PPP was removed from power, commitment to those institutions had declined to a low level. Many appeared to have lost faith in a government that was unable to show that a system based on competitive party politics could lead to benefits for the majority of the society. There was much cynicism and distrust of political leaders by the end of PPP rule.

The Politics of Economic Reform

One of the most marginal nations in the capitalist periphery at independence, The Gambia was incorporated into the world capitalist system as a supplier of agricultural exports (largely groundnuts) and more recently as a tourist resort area. Since independence, there has been little change in the structure of the economy, which remains very heavily dependent on groundnut production. Agriculture and tourism are the dominant sectors and also the main sources of foreign exchange, employment, and income for the country. Each sector respectively accounted for 23.1 percent and 12 percent of the GDP in 1990/1991 (Dieke 1994).

Modest rates of economic growth were achieved during the first decade after independence due to an increase in groundnut production. Production increased from 60,000 tons in 1960 to 125,000 tons in 1968/69 and a stable producer price was maintained. The value of the country's exports increased from £2.5 million in 1960 to £7.1 million in 1968/69; imports were generally in line with exports and the foreign exchange rate was relatively stable (Annual Economic Review 1970:20; Sallah 1990; World Bank 1985). The economy improved with an average annual growth rate of 4 per cent; inflation was low, foreign debt was small, the government's recurrent budget was balanced and foreign exchange reserves increased (Dieke 1994).

Thanks to the growing economy, the government introduced in the 1970s the policy of Gambianisation which led to an expansion of the State's role in the economy. There was a 75 percent increase in total government employment over the 1975-1980 period. The civil service personnel increased from 4,000 civil servants and 2,000 non-permanent staff in 1975 to 10,700 civil servants and 5,000 non-permanent staff in 1985 (Hadjimichael *et*

al., 1992:19). The public and parastatal sector expanded to the point where it was involved in almost every economic activity. There was much public sector capital investment in transport and communications. By 1975, the gap in income and access to essential facilities favoured the urban minority in Banjul, that enjoyed a per capita income four times that of the rural population. Public sector investment, which was geared mainly towards the urban areas, increased rapidly from 21 million Dalasis in 1975/76 to 45.3 million in 1976/77 and 93.6 million in 1977/78. There was an expansion of physical and social infrastructures and improvements in water supply, health facilities, education and welfare services in the urban areas surrounding Banjul. Development expenditures totaled 350 million Dalasis against the 175 million Dalasis originally projected. The first few years of the First Five-Year Plan (1975-1980) were marked by the rapid growth of Gross Domestic Product (GDP) and of government revenues and external reserves as a result of the favourable situation in the groundnut sector, as well as the high export prices (*Gambia Weekly*, January 26, 1990, p.6). The educated middle classes and professionals in the urban area benefited from public sector expansion, as they did elsewhere in the post-independence period in many developing nations.

The government encountered severe economic problems midway into the Second Five-Year Plan (1981/82-1985/86) and abandoned it. Under this plan, there was a shift in priorities away from physical infrastructure to emphasis on productive sectors like Agriculture, which witnessed an increase in allocations, receiving 30 percent of the projected expenditure. Ceilings were imposed on development expenditure and bans were placed on commercial loans while imports were given low priority. The drought in the Sahel reduced agricultural outputs, the price of groundnuts declined on the international market, international prices for oil escalated along with the public sector expansion and all these factors contributed to major economic crises in the Gambian economy. The country was almost bankrupt as the economy virtually came to a halt (Sallah 1990). The government faced serious shortages of foreign exchange, deficits in fiscal and external accounts, stagnant productive sectors, high inflation and high unemployment rates, etc.

In 1985, foreign payment arrears totaled US\$114 million, approximately 60 percent of the country's GDP. The Gambia could not meet its debt service obligations, especially to the International Monetary Fund (IMF) and was forced to cancel the Stand-By Agreement signed with IMF in 1984 (McPherson and Radelet 1991:117-120).

From 1985-1990, the government implemented an IMF-sponsored Economic Recovery Programme (ERP). A Sustainable Development Programme (SDP) followed the ERP and was in place until 1994. The ERP was designed to reverse economic decline, curtail inflation, boost annual real GDP growth by 3.3 percent, create a viable volume of official foreign exchange reserves, reduce external arrears and normalise relations with creditors (World Bank 1989; Sallah 1990). To meet those objectives, the following policies were adopted: liberalisation of price and marketing structures; stringent discipline on demand management through appropriate monetary, fiscal, exchange rate and external debt policies; reforming public enterprises to improve their efficiency, profitability and accountability; reducing the size and scope of government; reforming the civil service; improving the allocation and productivity of resources through differential remunerations according to skills and performance; developing the country's human resources, and strengthening the financial tax system (Sallah 1990).

In the context of giving priority to IMF demands of cutting capital expenditures, heavy emphasis was laid on reducing public expenditure in order to eliminate budget deficits. Expenditures on social services, agriculture and public works were the most significantly cut, and were about half of their pre-ERP levels in 1988/89 (Jabara 1994:320). Between March 1986 and July 1986, 2,624 temporary or daily paid workers were retrenched and 459 established posts removed; 700 civil servants with established posts were retrenched and 700 vacant posts were suppressed (Budget Speech, June 15, 1990). The government had promised to cut expenditures on the civil service to improve educational and health services, but no additional resources were spent on these areas up to the 1989/90 budget, as fiscal discipline was urged. However, budget deficits still remained throughout the ERP; in 1985/86, the deficit was 72 million Dalasis and it increased to 169 million Dalasis in 1990/91 (Budget Speech, June 15, 1990).

Consumer prices doubled during the ERP. Elimination of subsidies on the price of foodstuffs such as groundnut oil, beef, and eggs, allowed the prices to rise in response to the market. Prices of government-supplied services such as health, electricity, water and public transport escalated and import tariffs on petroleum products were raised as the government tried to increase its revenues. Energy prices tripled and the price of energy products increased significantly. Government-fixed prices for water rose by 60 percent from July 1986 to July 1988, and bus fares increased by 100 percent from April 1986 to October 1988 (Jabara 1994:316). Real income for workers in the urban sector was reduced over the 1985-1994 period as they struggled to deal with pressures of economic reform. Living standards of urban residents and the poor deteriorated because of soaring prices and the removal of subsidies. Poverty increased in the society while a tiny elite connected to the State continued to accumulate wealth through corruption.

Under the ERP, money-seeking opportunities became more abundant, and many private businessmen and public officials turned to illegal means to make profit. Corruption created a serious legitimacy crisis for PPP. Several cases of corruption were revealed and these seriously indicted the PPP regime. The Gambia Commercial Development Bank (GCDB) collapsed, and this was largely due to its failure to collect loans. An Assets Management and Recovery Corporation (AMRC) was set up under an Act of Parliament in 1992, but the PPP government was not willing to use its influence to assist AMRC in its recovery exercise. This was particularly embarrassing because the people/organizations with the highest loans were close to PPP. The government's attitude towards AMRC influenced the public's perception of its unwillingness to deal with corrupt practices of party supporters who owed money to the State. U.S.A. withheld several million dollars of aid money and made disbursement contingent on AMRC recovering the sum of 37, 254,000 Dalasis it had set itself to collect by the end of 1994. Not unexpectedly, AMRC failed to meet its target (Yeebo 1995).

In an embezzlement scheme at the Gambia Co-operatives Union (GCU), fraud was revealed in Customs (McNamara and McPherson 1995), and through the process of privatisation it was discovered that many dummy loans were given to well-connected individuals at GCDB (McPherson and Radelet 1995:11). A group of parastatal heads and big

businessmen closely associated with PPP (nicknamed the 'Banjul Mafia'), were seen as most responsible for corruption in the public sector (Sallah 1990:643-644). Driven to make profit, many elites did not refrain from manipulating State power to maintain a lifestyle of wealth and privilege. Corruption had become a serious problem in The Gambia, especially during the last two years of the PPP rule.

Implementation of neo-liberal economic reforms has been difficult in Sub-Saharan Africa⁸. Its negative effects have impacted disproportionately on the urban poor in the society. Within the one-party dominant system, PPP was able to implement economic reforms without being undermined by the Opposition parties. As organizations within civil society were few, weak and not independent of the government, PPP was not undermined by interest groups (Perfect 1986). Reducing the public sector workforce went against the interests of civil servants and State bureaucrats, many of whom lost their jobs. Some of them had sufficient capital to set up their own businesses and took advantage of the new opportunities offered through privatisation. The former Managing Director of The Gambia Port Authority (GPA) became owner of a privatised dockyard. The former Director of GCDB became Managing Director of a foreign exchange bureau. By incorporating these critical urban supporters into activities supervised by the government, their Opposition to its economic reform policies was neutralised.

The resultant 'politics of non-confrontation' led many scholars to suggest that domestic consensus on the government's economic reforms may have been achieved (Radelet 1992; McPherson and Radelet 1995; Wiseman 1996; Cooke and Hughes 1997). Was this really a 'politics of non-confrontation' or a 'politics of suppression?' How was PPP able to stay in power for almost three decades and remain unable to improve the standard of living of the Gambian people? How did PPP prevent political conflict

⁸The literature on this subject is extensive. For a variety of perspectives on the difficulties of implementing adjustment policies, see the World Bank study—*Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead* (1994); Thomas Callaghy and John Ravenhill, eds., *Hemmed In: Responses To Africa's Economic Decline* (1993); Goran Hyden and Michael Bratton, eds., *Governance and Politics in Africa* (1992); Jennifer Widner, ed., *Economic Change and Political Liberalization in Sub-Saharan Africa* (1994); Michael Bratton and Nicholas Van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective* (1997).

generated by price increases in the urban areas? Conversations with Gambians over the 1990-1993 period indicated that there was growing dissatisfaction among many sectors in the urban areas over the fact that economic hardships had not been erased, while government ministers' salaries and perks had been increased⁹. Dissent was suppressed because of the absence of powerful independent media and autonomous interest groups, demobilized and weak unions, and paralysed Opposition parties. Public debate on economic reforms was discouraged, as PPP did not want to create a contentious environment in which its support would further diminish. It would not engage in debates with PDOIS, the only Opposition party that was critical of its neo-liberal policies.

Living standards of the rural population fell behind those of their urban counterparts throughout the 1980s. The reduction of budget allocations to many of the government departments operating in rural areas under the ERP was largely responsible for this (Ahmed *et al.*, 1992). During periods of critical food shortages in 1989, over 75 percent of rural Gambians were not consuming enough food to meet minimum caloric requirements (Ahmed *et al.*, 1992:ix). Health delivery systems deteriorated to the point where horse-drawn carts were reportedly used as ambulances in certain villages (FOROYAA, August 12, 1992:6). Villagers perceived non-governmental organisations (NGOs) as key agencies in the development process at the village level. During the ERP period, villagers looked to NGOs for assistance as they had little faith left in the government. NGOs were very effective in providing water, health centres, credit schemes, day care centres, adult literacy classes, skills development initiatives, horticultural projects and other income-generating activities for the rural population. NGO-funded schools and health care centers were used more than those that the government provided, as they were said to have better equipment and did not suffer from shortage of drugs and basic medical provisions. By the beginning of the 1980s, NGOs and international charity groups collaborated with the State, assumed the latter's developmental role and provided most of the development initiatives in the rural areas (Davis *et al.*, 1994; Yeebo 1995).

⁹ Personal interviews and conversations with many Gambians. Banjul, Bakau, Serrekunda. July and August, 1990, 1991, 1992.

The Gambia's economic reform programme has often been cited as one of the most successful among Sub-Saharan African countries in the 1980s. The reason was that budgetary targets were achieved, credit policy restraint was maintained, real GDP grew by 3.3 percent between 1986 and 1993, inflation hovered around a mere 5-7 percent, and the gross foreign exchange reserves of the Central Bank improved (Jabara 1994; McPherson and Radelet 1995). But, given its rising population growth rate at 4.1 percent, income per capita had not grown (UNDP 1997:3). The country's external debt (which was responsible for the moderate growth levels in the economy) had risen from US\$100 million in 1979 to over US\$350 million in 1988. By 1996, debt service obligations accounted for 34 percent of the government's budget. This constrained public sector savings and weighed heavily on the economy (Jabara 1994).

An improvement in the country's macroeconomic indicators under neo-liberal economic reforms was meaningless if the standard of living of the majority of the Gambian people remained as low as it was for more than three decades. The Gambia's dismal social indicators are revealing: by 1992, The Gambia was still one of the poorest countries in Africa and the world, with a 45-year life expectancy at birth, an infant mortality rate of 130 per 1,000 live births, a child mortality rate of 292 per 1,000 and an under-five mortality rate of 227 per 1,000; 120 out of every 1,000 live births died of malaria; other aspects were 75 percent illiteracy rate, 40 percent of the population having access to potable water supply and over 75 percent of the population living in absolute poverty (ECA 1993). The country had 2 hospitals, 20 health centres and 30 village health posts for a population of about 1.4 million people (Yeebo 1995). At the same time, the political elite and its allies had access to expensive and secluded homes, good schools for their children, good health care, private doctors and overseas travel. This was the profile during the years leading to the military coup d'état of 1994.

In discussions on the relative failures and successes of The Gambia in the era of political independence, the issue of development is at the heart of all concerns. Among ordinary Gambians, the priority emphasis has been on hopes for economic and material gains. Expectations of improvement in the standard of living for the majority were not realised. Structural adjustment programmes implemented in response to the economic crisis resulted in

government fragmentation, privatization, less patronage in co-opting various groups and growing corruption. The 29-year PPP regime operated with diminished resources and therefore could no longer rule as it always did. The credibility of the competitive party system was severely challenged as Jawara's PPP was unable to show that good economic management could lead to benefits for the majority of the society.

Military Interlude

Since independence, the military has played a more significant role in African politics than in any other segment of the State. In most countries of Sub-Saharan Africa, the military seized power in the 1960s and 1970s. The Gambia had no army following the 1958 decision by the British Colonial Administration to place Gambian security in the hands of a small paramilitary Field Force and the Police Force. In 1981, a mixed group of lower rank members of the paramilitary Field Force and discontented urban youth staged a coup d'état while President Jawara was in London attending the royal wedding of Prince Charles. Senegal came to The Gambia's assistance, put down the coup-makers and restored the PPP government to power (Wiseman 1981; Hughes 1991).

PPP's response to the crisis of the 1981 attempted coup d'état was largely focused on security and increasing the State's coercive apparatus, as regime survival became an urgent priority. The government did not seize the opportunity to grapple with the issue of eradicating poverty in the society. Instead, the attempted coup was blamed on external forces linked to potential internal enemies. President Jawara immediately imposed martial law, arrested and detained thousands of Gambians, as the government expanded the powers of the State. The decision not to have an army was immediately reversed. The Police Force and the Paramilitary Field Force were no longer seen as adequate security. The latter was disbanded and the Gambia National Army (GNA) and a Mobile Police Force were subsequently created in response to the coup and based on the requirements of the Defence Protocol of the Treaty establishing the Senegambian Confederation and the Confederal Army. Nigerian military assistance was sought, following the expiration of the agreement for technical assistance

and training by the British Army Training Team and the dissolution of the Senegambia Confederation in 1989 (Wiseman 1996).

With the creation of the GNA, the military became a new power contender in the political system. The military's political influence was increased, as evidenced by the increase in size and allocations from a percentage of the national budget. The 1988/89 budget showed rapid military growth; there was a 102 percent increase in military spending, debt servicing and external affairs while, in contrast, education received a mere 25 percent increase and expenditure on agriculture reduced (Sallah 1990:645). By 1994, the GNA had 800 soldiers. The security threat posed by the aborted coup was advanced as the major justification for an expanded army. The political system became less secure from within, as Opposition parties became more marginalized and the military gained more strength. The strengthened army was a potential threat to the security of the civilian government as it became a new power contender with the ability to seize power in the one-party dominant system.

On July 22, 1994, the GNA led by Lt. Yahya Jammeh overthrew the Jawara-led PPP government that had been in power for three decades. The immediate issues, which seemed to have sparked off the coup d'état surrounded grievances within the military with regard to the appointment of Nigerians to senior command positions, late salary payments and poor living conditions in the barracks, and displeasure over increased corruption, especially within the senior ranks of the Army (Radelet and McPherson 1995a; Wiseman 1996). Yahya Jammeh allegedly had a personal grievance against President Jawara for transferring him from his position as Commander of the Presidential Guard after only four months, disarming and returning him to the barracks a day before the coup (Wiseman 1996).

The 1994 GNA coup d'état easily succeeded because there was no resistance from both domestic and external sources. Media reports suggested that the coup d'état was greeted with enthusiasm by many Gambians, including some PPP supporters (Da Costa 1995). The public response was a very complex one. It was neither an endorsement of military rule, nor necessarily empathy with the grievances of the military. It appeared to have more to do with support for the idea that PPP had finally been removed. Certain segments of the urban professional classes were deeply

disturbed by the shift to military rule and they urged the military to make a quick transition back to civilian rule (Wiseman 1996). Neither Senegal, Nigeria nor any other country in the region offered assistance. U.S.A. refused to intervene directly, but allowed the deposed President, his family and ministers to take refuge on a U.S. naval ship. They subsequently landed in Senegal, where they were granted political asylum.

Promising to be 'soldiers with a difference', the Armed Forces Provisional Ruling Council (AFPRC), consisting of Lts. Jammeh, Hydar, Sighatey (Yankouba Touray later joined) set up The Gambia's first military government. The military leaders thought that their undemocratic seizure of power would be legitimized if they played on public disaffection for the overthrown regime. The primary reason given for the coup d'état was that the PPP government was steeped in rampant corruption. Days before the coup, the economic difficulties in the country had also been of grave concern. Several hundreds of civil servants were laid off as part of PPP's efforts to reduce its budget. Electricity, water and basic services were privatised, with high costs for consumers. School and hospital fees also tripled.

While promising that a dictatorship would not be imposed in the country, the AFPRC members clearly demonstrated that they were not 'soldiers with a difference'. Like all military officers who seize power, they suspended the Constitution, banned all political parties and imposed a dusk-to-dawn curfew. Furthermore, they arrested political opponents and banned the Press. Editors of *FOROYAA* were arrested and charged with engaging in political propaganda contrary to Section 5 (1) and punishable under Section 5 (2) of the Political Activities Suspension Decree No. 4 (*Daily Observer*, September 15, 1994:1, 10). The Liberian founder of *The Daily Observer* was deported; the newspaper continued to exist but in a hostile atmosphere. Why would this authoritarian government be expected to create an environment conducive to democratic rule?

AFPRC lacked its own economic programme and vision, but was committed to continuing the neo-liberal policies of the civilian regime it had replaced. Like PPP, it envisioned eliminating poverty in The Gambia by trickling down economic benefits to the majority of the population, economic benefits derived from a dynamic free market and export-oriented

economy. AFPRC presented a 'Vision 2020' proposal aimed at transforming The Gambia within twenty-five years 'into a financial centre, a tourist paradise, a trading, export-oriented agricultural and manufacturing nation thriving on free-market policies and a vibrant private sector sustained by a well-educated, trained, skilled, healthy, self-reliant and enterprising population, and guaranteeing a well-balanced eco-system and a decent standard of living for one and all, under a system of government based on the consent of the citizenry' (Gambia 1996:ix).

This economic plan could not get off the ground because of the aid suspensions protesting the removal of PPP and continuous pressure to end the military rule. As one of the most aid-dependent countries in the world, The Gambia has had one of the highest level of per capita external aid in Sub-Saharan Africa, averaging about US\$95 per person from 1992 to 1994 (UNDP 1997b:27). Major financial supporters of the deposed civilian government suspended aid and imposed other penalties on the military regime. Japan suspended aid, the European Union cut its assistance by half and, on instructions from Washington, the Financial and Private Enterprise Project, the Banjul International Airport Phase II Expansion Project and the Women's Horticultural Project were all suspended (*Daily Observer*, September 15, 1994:1, 10). Britain, Sweden and Denmark discouraged their citizens from visiting The Gambia, advising them that it was an 'unsafe' destination. Tourist numbers for 1994-1995 dropped to around one-third of the figures for 1993-1994 and this caused the closure of many hotels and high unemployment among workers in tourist-related occupations. The aid suspensions, combined with the shortfall in earnings from tourism, created an economic crisis for the military regime. Under pressure, it sought alternative sources in Libya and Taiwan while Kuwait and Saudi Arabia continued their assistance. However, these sources of aid could not fill the vacuum created by the suspensions from the U.S.A., Britain, Japan and the European Union (Wiseman 1996).

AFPRC was forced to address the issue of restoring civilian rule if it expected any relief from the economic difficulties caused by Western aid suspensions. It revised to two years its initial four-year Transitional Programme aimed at restoring civilian rule in 1998. In March 1995, the government reluctantly established a Task Force to oversee the

implementation of the transitional programme. While addressing the concerns of international donors, the Transitional Programme allegedly had 'to ensure that a comprehensive system of democratic governance in The Gambia will attain national progress and sustain human development' (UNDP 1997:13). The developmental objective of this governance programme was 'to establish and strengthen democratic and administrative institutions and processes with a view to promoting popular participation, especially that of women, and accountability in a democratic system of government. This specifically entailed strengthening the government's policy-making capacity, reinforcing participatory democracy, decentralising authority and responsibility, restructuring public administrative institutions and strengthening the judicial system' (UNDP 1997:13). The government's objective was to be achieved through a strategy focusing on six inter-related sub-programmes:

- Reform of Parliamentary Structures and Processes
- Institutional Arrangements for Civic Education
- Reform of the Legal and Judicial Processes
- Public Management and Administrative Reform
- Local Government and Decentralisation of Powers, and
- Popular Participation.

The Transitional Programme was to be implemented in two phases: Phase One included activities leading to the return to democratic constitutional rule and Phase Two was to address the medium- and long-term aspects of good governance by strengthening government institutions and promoting popular participation. This second phase was targeted for implementation later, during the Second Republic (UNDP 1997b:13).

The Gambia's traditional donors gave financial support to the Transitional Programme. However, they had a limited concern: an end to the military rule, completion of multiparty elections and restoration of the formal institutions of liberal democracy. For several months, international donors put pressure on the military government to implement a Transitional Programme, but they did not insist that the process leading to the transition must be democratic. Yahya Jammeh was not accountable to anyone. He had

complete control over the transitional programme and process. He appointed a 23-member National Consultative Committee (NCC) to examine the transitional timetable and a Constitutional Review Commission (CRC) to conduct open hearings designed to encourage public participation in the preparation of the new Constitution. Much of the public debate reportedly centred on the question of legal minimum age for presidential candidates. The minimum age of 30 was subsequently adopted, regardless of what may have been advocated. The CRC's findings were not made public until three months after they were submitted to the AFPRC (Wiseman 1996). The process was not 'transparent'. Yahya Jammeh had no intention of complying with the recommendations made by the public. He wanted to stay in power and therefore manipulated the constitutional review process which led to the adoption of an age that made him eligible to contest the elections.

AFPRC approached the transition in a very half-hearted way. The new Constitution and arrangements for elections were slowly announced. Moreover, there were also many features that were designed to discourage broad-based participation. First, the deposit required from parliamentary candidates was increased from D200 to D2,500 and for presidential candidates from D2,500 to D3,500 (D=dalasi; 9D=US\$1.00). If a candidate did not get 40 percent of votes cast, his deposit would be lost. The cost of participating in a national election therefore precluded all but the wealthiest (Wiseman 1996). Secondly, AFPRC appointed all the members of the Provisional Independent Electoral Commission (PIEC), a group entrusted with electoral reforms. This group did not have autonomy: it was under the authority of Yahya Jammeh and AFPRC and could not challenge the military's undemocratic decision to ban all political parties and persons who served in public office in the Jawara era. Elections cannot be free and fair with the political Opposition banned from competition. This attack on the Opposition should have been condemned by a truly independent Electoral Commission. It was condemned by some of the international donors, but further aid was not suspended. Thirdly, the issue of term limit was salient in a population concerned about Jawara staying in power for three decades. In the 1970 Constitution, term limit was absent and the new Constitution lacked any reference to it. This omission was not accidental, for it reinforced the fact that Jammeh wished to stay in power for a long time and did not want

the Constitution to get in his way. The omission left open the possibility for continued one-party domination in The Gambia. Given the authoritarian climate in the country under the military regime, it was surprising that international donors expected the military to preside over a transition programme leading to democratic rule.

On August 8, 1996, a referendum was held and it was stated that 70 percent of the registered voters approved a new Constitution (UNDP 1997b). The Constitution was subsequently adopted and the ban on political parties was partially lifted. The three major parties of the Jawara era (PPP, NCP and GPP), and anyone who held a ministerial position in the last thirty years were barred not only from participating in the transitional process, but also from holding public office for several years afterwards. The banning of the main political parties as well as former ministers undermined the democratic climate that was sought. The Commonwealth Ministerial Action Group protested, but the military government stuck to its position and insisted that those banned from participating were dealt with as such in accordance with recommendations of NCC and the Commissions of Enquiry, bodies that were under AFPRC authority. Rather than condemning the banning of the parties, the Jammeh-appointed PIEC advised supporters of the banned persons and parties that they could regroup to form a new party.

Yahya Jammeh resigned from the Army so that he could stand as a candidate in the Presidential Election of 26 September 1996. Resignation was necessary as the new Gambian electoral law banned soldiers from standing as candidates in elections. As the 30-year old Jammeh had changed the age requirement for presidential candidates in the 1996 Constitution to age 30, there was nothing standing in the way to his victory in the polls. Limited campaigning was done in the weeks leading to the election. Jammeh focused on his two-year record, suggesting that he had achieved more during his time than President Jawara had done in three decades. With the support of funds from external donors, the Jammeh-led military government built miles of new roads, established a TV station, established new schools and built several new hospitals. The streets of the capital city of Banjul were cleaned up and this won Jammeh a great deal of support from the urban residents. Jammeh emphasised continued economic growth reflecting the increase in The Gambia's foreign exchange reserves from

US\$90 million in June 1995 to US\$112 million in March 1996 (*West Africa*, October 21-27, 1996). There were no reported debates among the four contenders: Yahya Jammeh, Ousainou Darboe, Hamat Bah and Sidia Jatta.

Pushed by external pressures to restore civilian rule within a competitive party system, Jammeh took action that accommodated their interests as well as his own. The outcome of the elections should not have come as a surprise to those familiar with the transitional process. The Chairman of PIEC declared Yahya Jammeh of APRC winner, Ousainou Darboe second, Hamat Bah third, and Sidia Jatta fourth. With the elections behind him, Yahya Jammeh dissolved AFPRC, and continued to lead the government of *The Gambia* under a party with a new name—APRC. The post-September 1996 period has been widely regarded as the beginning of *The Gambia's* Second Republic.

Military Rule: Phase two or The Second Republic?

There is little reason for optimism that a democratic political culture can evolve in *The Gambia's* Second Republic as the transitional programme had its roots in authoritarian military rule. Yahya Jammeh organised the programme, presided over the transition, contested the elections after manipulating the Constitution and won the elections. This process was neither free nor fair and cannot possibly lead to a democratic climate.

Bent on maintaining himself in power, like Ghana's Flt. Lt. Jerry Rawlings and General Ibrahim Mainassara in Niger, Captain Yahya Jammeh conveniently resigned from the military and became a civilian so that he could bypass the new election rules banning soldiers from office. Like Rawlings and Mainassara, Yahya Jammeh secured an 'electoral victory'. Can this transition from AFPRC to APRC be recognised as a restoration of civilian rule? The 'soldier-turned-civilian' model of civilian leadership can bind the military to the State and thus immortalise the military agenda. The Jammeh government did not announce a strategy for political subordination of the military in *The Gambia*. Instead, Yahya Jammeh announced, in his 1999 Budget Speech, that his government was involved in the reorganisation of the Armed Forces and the expansion of its roles and functions, particularly in the areas of territorial defence and security maintenance. There is no evidence that APRC intended to put the military

under civilian control. There is no external pressure on Jammeh to do so, although civilian control of the military is as vital to democratic governance in Africa as the holding of elections. Expanding the role and functions of the military is contradictory to keeping the military under civilian control, unless the objective is to keep Jammeh in power at the expense of the Opposition.

International donors and supporters of the APRC believed that Phase One of the Transitional Programme ended with the completion of presidential, legislative and local government elections but elections alone do not make a democracy. The electoral reforms have clearly not improved the level of representation of the Opposition in the National Assembly or in municipal government. If the electoral process had been democratised and the Opposition had not been suppressed, genuine competition should have increased the Opposition's level of representation. The Opposition's representation in the National Assembly remained stable from Jawara to Jammeh, indicating that the Opposition experienced little growth. Both leaders' attitude towards the Opposition was similar. They were both unwilling to tolerate a strong Opposition. Gambian political history showed that it has been extremely difficult to establish a major opposition party since the older political parties with a relatively long history were banned from participating in the transitional elections. There was no chance for the newly-created parties with short histories of perhaps several months. Not only did their leaders not have national recognition; they also did not have a broad base developed through a process of party institutionalisation. PDOIS, a leftist party, has been very weak nationally. Although it has had a longer history than the other three parties, its support is very limited and has been restricted to intellectuals in the urban areas of Banjul and Serrekunda. Realising that PDOIS did not have much popular support, had never won a single seat in any elections, and certainly could not be a serious contender in the elections, the military government allowed it to participate.

The transitional process did not provide the opening necessary for the success of Opposition parties in The Gambia. There is still a relationship between party and government, whereby the incumbent party gets financial benefits through the government. For example, during the presidential campaign, APRC had access to Army troops who carried out many activities

for Jammeh's campaign. The incumbent's monopolisation of government resources provided it with a reward system unattainable by the other parties. Opposition parties do not have access through the legislative branch to rewards for their leaders and supporters. Can these newly-created opposition parties sustain themselves beyond the transitional elections, given their lack of access to government finances? To capture an overwhelming majority of the electorate, Opposition leaders have to be populist in their appeal (yet, they are ideologically centrist), significantly different from the incumbent, with a programme calling for radical changes that would transform the society and improve living conditions for the majority of the population. The transitional elections indicated the possibility of continued one-party hegemony, as the pattern of electoral competition did not deviate from that of the Jawara period.

APRC seemed to be committed to economic liberalisation more than to political liberalisation. It has been involved in a three-year (1998-2000) IMF Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF) Programme. The government qualified for \$157 million in the form of Special Drawing Rights from multilateral and bilateral sources. IMF conditionality required that the government accepted a macroeconomic programme of adjustment and stability to achieve a growth rate of 7.5 percent per annum for the three-year period. Another condition was that the budget deficit be reduced from 7.4 percent of GDP in 1997 to 4.6 percent in 1998, 3.4 percent in 1999 and 1.9 percent in 2000 in order to maintain inflation at 3 percent (Budget Speech 1999). Reduction of the budget deficit was a critical conditionality.

As a result of the government's acceptance of the ESAF Programme, it reportedly received pledges of US\$25 million from IMF as balance of payments support, \$10.8 million from African Development Bank for education and civil service reform, US\$5.5 million from UNDP for use in health, education, governance and economic management, US\$8.3 million from UNICEF for health and education programmes, US\$4.5 million from UNFPA for its population programme, US\$5.5 million from WHO for its health programme, US\$3.1 million from WFP for the school-feeding programme, US\$16 million from the World Bank for economic management and budgetary support, US\$1.5 million from the Italian

government for health programmes, US\$6 million from U.S.A. (to be granted through CRS) for health and education and US\$8.4 million from the European Commission for budgetary support and education. The United Kingdom and IDB gave firm pledges and indicated specific areas for future intervention (Budget Speech 1999).

In his quest to maintain considerable foreign financial support, Jammeh has cautiously pursued economic reforms within the strict guidelines suggested by the multilateral and bilateral donors. For this, he has been rewarded with huge amounts of financial aid from various sources. In 1998, out of a total of D290.6 million in development expenditure, grants were D109.5 million, external loans were D127.6 million and GLF, D53.5 million. The fiscal deficit in 1998, including grants, was 5.3 percent of the GDP, and 7.2 percent if grants were excluded. Foreign borrowing helped to reduce the deficit, but it increased the government's external debt. In 1998, debt servicing payments totaled D333 million, or 27 percent of the total expenditure. Of this amount, interest payments accounted for D234.7 million, thus representing 21 percent of the total expenditure (Budget Speech 1999).

Aid from external donors has not always been used judiciously by the Jammeh government. The building of Arch 22 in the centre of Banjul to celebrate the military's coming to power at a reported cost of US\$1.5 million, was an outrage. The Jammeh government has not been corruption-free despite its public pronouncements against corruption during the Jawara era. With the assistance of the governments of Sierra Leone and Ghana, Commissions of Enquiry were set up to investigate corruption during the Jawara era (Wiseman 1996). However, the Jammeh government also had the shadow of corruption around it in the early years of the military regime. Ousmane Ceesay, the Finance Minister, was found murdered in 1995, and it was widely believed that this resulted from his discovery of dubious financial dealings of members of the Jammeh government. An exiled Captain Jallow released details of the regime's corruption including Jammeh's personal Swiss bank account number, allegedly given to Captain Jallow to deposit a loan amount of more than \$3 million from China. In response to charges of corruption, Jammeh accused Captain Jallow of running away with \$3 million of government money. The Jammeh government has been found guilty of the

very same corruption for which it condemned the Jawara government and the primary justification given to the public for removing the Jawara government. Jammeh's government had the extraordinary privileges it accused the Jawara regime of securing. Huge salaries and perks continued as it did under Jawara. Jammeh's salary was reportedly higher than Dawda Jawara's after thirty years in power.

The continued dependence on foreign funding showed no movement of the economy away from the characteristics of the Jawara era. The main focus has been on maintaining the previous orientation towards export-led development. In that regard, several miles of new roads connecting the capital to the provinces, and new bridges, were completed in 1999 to support socio-economic development efforts. Preparation for free trade and export processing zones have been under way. Three important Fishery Projects have been scheduled for implementation in both the urban and rural areas. The aim is to guarantee food security and develop this export sector as a major foreign exchange earner. There has been continued emphasis on tourism as a foreign exchange earner. Tourist arrivals have increased since 1995 and in 1998 tourism contributed at least 18 percent of the GDP. To strengthen the private sector, the Companies, Partnership and Business Registration Acts have been introduced to guide its operations (Budget Speech 1999). This should lead to more openness and accountability in the business environment.

Public enterprises contributed 18 percent of GDP in 1998, and was estimated to reach 20 percent of GDP in 1999. Out of the total estimated government revenue of D979.5 million for 1998, public enterprises contributed D68.1 million. With a total workforce of 3,817, the public enterprise sector has been the second largest employer after the government (Budget Speech 1999). Rather than abandoning public enterprises, which Western lending agencies almost always perceive as inefficient and wasteful of scarce resources in developing nations, the government has expressed a willingness to reform them. A Memorandum of Understanding has been introduced to ensure that public enterprises meet their fiscal obligations to the government and at the same time contribute to the country's development efforts. As a constitutional requirement, their performance record must be presented to the Public Accounts Committee of the National

Assembly after their accounts have been audited (Budget Speech 1999). Economic liberalisation only occurred to a point, and then stopped. Like most Sub-Saharan Africa governments pressured to carry out neo-liberal economic reforms, the Jammeh government has maintained a relatively large public sector, as the latter still remains the basis of political control in the society.

Generally speaking, the Gambian economy presents a mixed performance over the five-year period since the 1994 coup d'état. Macroeconomic stability may have been achieved with respect to inflation, exchange rate, reserves holdings and fulfilment of debt-servicing obligations but this increased the fiscal deficit from 0.3 percent in 1995 to 1.4 percent in 1997. Borrowing tripled from D324 million in 1995 to D1.025 billion by 1999, increasing debt servicing from 17 percent to 28 percent of government revenues (Budget Speech, 1999). At the same time, GDP was estimated at D637 million in 1998, thus reflecting a real growth rate of 5.4 percent over the 5.1 percent for 1997. Despite this growth, the figure for agriculture declined by about 25.2 percent due to a 48.2 percent decrease in the fisheries sub-sector. Total domestic credit deteriorated by 22.6 percent from a surplus of D39.06 million at the end of September 1997 to D30.23 million at the end of September 1998. Over the 1997-1999 period, total trade was estimated at D1.92 billion in 1997, D2.62 billion in 1998 and D2.75 billion in 1999. Exports increased by D171 million, imports increased by 32.8 percent to D2.36 billion. The re-export trade accounted for 25 percent of total exports. The trade balance deficit further increased by 39 percent, from D1.62 billion in 1997 to D2.01 billion, in 1998 (Budget Speech 1999).

Prospects For Democratic Future

In this paper, I have argued, contrary to most expressed views, that throughout the post-independence period—from Jawara's three decades in power to the present (2000) Jammeh-led APRC government—The Gambia had a democratic façade anchored on one-party domination. One-party domination has been sustained by the incumbent using State resources and various control mechanisms to stay in power: suppressing the Opposition, rigging elections and altering the Constitution. The central questions I raise, in

the context of the future, are: What are the explanations for the failure of democracy to take root in the Jawara era? How strong and stable are the forces for authoritarian one-party domination?

The institutional failure of a stable and genuine multiparty system to take root presents one of the most serious challenges to democratic politics in The Gambia. The causes of its failure to take root can be attributed to a combination of political and economic factors: an inappropriate electoral system of representation based on the winner-take-all principle, a narrow distribution of power, suppression of the Opposition, absence of strong civil society associations, a development strategy favouring domestic elite and external interests and the failure to effectively subordinate the military to civilian direction.

The forces which favour authoritarianism and one-party domination are as strong now as they were in the Jawara era. First, the uneven playing field has been unchanged, thereby favouring the incumbent party, giving it continuous advantage in securing State resources to out-compete the Opposition and to co-opt the opposition party leaders and supporters. Secondly, the fractionalised and almost ideologically uniform opposition parties, weak civil society associations and limited independent media, have all made it virtually impossible to mount effective dissent and/or accountability efforts at the national level. Thirdly, adult literacy, urbanisation, a large middle class and a large wage-earning sector are all social forces that tend to stimulate demands for democratic expression. The Gambia has still been relatively weak in all these social areas. Fourthly, the military has a strong political role: supporting the Jammeh administration. Through a dubious 'soldier-turned-civilian' transfer of power, Yahya Jammeh assumed the leadership of The Gambia within an electoral framework. Pushed by pressures from international donors, on whose support the regime critically depended, the process of democratisation became vital. The transfer of power to APRC has been widely recognised as undemocratic, unfree and unfair, but Yahya Jammeh has the military behind his administration. The international donors must realise that as long as he maintains himself in power primarily through military support, a shift away from authoritarianism in The Gambia is unlikely.

In light of the countervailing authoritarian forces mentioned above, can the democratic potential of the Opposition be realised? Can a climate for building democracy be created? This may not be possible in the short run. It may be necessary to have a political 'pact'¹⁰ between the elites in support of 'democratic rules of the game'. In many other former British colonies, ranging from Australia, New Zealand, Barbados and Jamaica, a formal role is assigned to the second largest party in Parliament, known as the 'loyal' Opposition, which plays an important role in the maintenance of democratic stability. In these countries, it is accepted that an Opposition party today can become the government party tomorrow. This has still not been accepted in many former British colonies in Africa, including The Gambia. It was for this reason that Dawda Jawara suppressed the Opposition, thereby making it possible for him to remain in power for three decades.

Can The Gambia afford to have another thirty years of one-party domination? Both the 1971 Constitution under Dawda Jawara and the 1996 Constitution presided over by Yahya Jammeh, lacked term limits for a President. The reason for this omission has to do with these leaders' unwillingness to foreclose their option of staying in power for a long time. The consequence of this omission is that if political leaders cannot meet the developmental needs of the population, the Gambian people will have no way of removing them. The Gambia should not be subjected to another thirty years of one-party domination and underdevelopment. This will result in more military coups, which have not benefited any country in Africa.

In the AFPRC's discussion on 'reforming electoral processes in the country', proportional representation ought to have been considered as an option to the 'first-past-the-post winner-take-all' system typical of the

¹⁰ Pact-making is a common feature of Latin American politics, whereby elite consensus is sought in formal agreements to achieve a desirable social order. Coalitions and alliances have been a strategy used by the dominant political elites in The Gambia since the early 1960s. If a durable and meaningful political order is to be built, some core agreements that set the rules of the game could be concluded. For a discussion on pact-making in Latin America, see among others, Rosario Espinal, *Dominican Republic: Electoralism, Pacts and Clientelism in the Making of a Democratic Regime*, pp.154-58 in Carlene J. Edie, ed., *Democracy in The Caribbean* (1994); Daniel Levine, *Venezuela: The Nature, Sources, and Prospects of Democracy*, pp. 247-89 in Larry Diamond, Juan Linz, Seymour Lipset, eds., *Democracy in Developing Countries: Latin America*. Vol. 4. (1989).

Westminster Model. At any rate, the Westminster Model's majoritarian method of plurality in single-member districts has led to a concentration of power in the hands of the victorious majority to the virtual exclusion of the losing group. Proportional representation and coalition with small parties could provide the Opposition with a means of defeating the incumbent and breaking the one-party hegemony. Moreover, proportional representation should eliminate the problems of districting and partisan manipulation¹¹. The consequences of the 'first-past-the-post' system will be a continued low profile for the Opposition, with the government party controlling at least 75 percent of the seats (Tables 2 and 3). In this context, the Opposition cannot influence policy-making in any meaningful way. Its voice will hardly be heard.

Also there ought to be State financing of all political parties in order to level the playing field and to remove the advantages of incumbency. In The Gambia, the incumbent party had access to state resources (as all incumbents do elsewhere), as well as support from business groups locked in a patron-client relationship with the government. The Gambian Opposition has not been able to win sufficient support from the business community as the latter has never believed that the incumbent party could ever be beaten at the polls. In addition to finances for all political parties, I believe they should also have equal access to the media (print, broadcast and television) for dissemination of political views to the electorate. This should be available at all times, especially during election campaigns, and the cost should be the same for all parties (including the ruling party).

The 1996 Constitution does not state that the military should be subordinated to civilian direction. But what we now have in Yahya Jammeh is a fusion of authority in the civilian government and in the military, as he is both President and Commander of the Armed Forces. Are there any measures to curb military intervention in the future? Thanks to the success

¹¹ For a useful discussion of size, pluralism and the Westminster Model which may be of relevance to the situation in The Gambia, see Arend Lijphart, *Size, Pluralism, and the Westminster Model of Democracy: Implications for the Eastern Caribbean*, pp. 321-40 in Jorge Heine, ed., *A Revolution Aborted: The Lessons of Grenada* (1990, 1991); for a more general discussion of proportional representation, see Lijphart's, *Democracies: Patterns of Majoritarianism and Consensus Government in Twenty-one Countries* (1984).

of the 1994 coup d'Etat, The Gambia has joined many other African States in inheriting a legacy which makes future military interventions almost a certainty.

The people of The Gambia should have a better way of fulfilling their desire for a change in government other than through military intervention. The country has not benefited from the millions of dollars in development funds contributed by international donors over the last thirty years. Besides, a very tiny elite linked to the State benefited from the export-oriented development model that has been in place from 1985 until now (2000). Thirty five years after independence, the country has just established University of Gambia in year 2000. There is an urgent need for re-evaluation of The Gambia's political and economic needs.

Selected References

- Ahmed, Iqbal, A. Bigsten, A. Munoz, and P. Vashishtha, 1992, *Poverty in The Gambia*, Geneva, ILO.
- Annual Economic Review, 1970, *Ghana, The Gambia, Sierra Leone*, London.
- Cook, David and A. Hughes, 1997, 'The Politics of Economic Recovery: The Gambia's Experience of Structural Adjustment, 1985-94', *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, Vol. 35, No. 1 (March), pp. 93-117.
- Da Costa, P., 1995, 'The Gambia: Out with the Old' *Africa Report* (January-February), pp. 48-51.
- Davis, Daniel, David Hulme and Phillip Woodhouse, 1994, 'Decentralisation by Default: local governance and the view from the village in The Gambia', *Public Administration And Development*, Vol. 14, pp. 253-69.
- Dieke, P., 1994, 'The Political Economy of Tourism in The Gambia', *Review Of African Political Economy*, No. 62, pp. 611-627.
- Economic Commission for Africa (ECA), 1993.
- FOROYAA, 1991, 1992, 1993, 1994, Serrekunda, PDOIS.
- Government of The Gambia, 1975, *Five-Year Plan for Economic and Social Development, 1975/76 to 1979/80*, Banjul, The Gambia.
- Hadjimichael, Michael T., T Rumbaugh and E. Verreydt, 1992, *The Gambia: Economic Adjustment in a Small Open Economy*, Washington, D.C, IMF.

- Hughes, A., 1975, 'From Green Uprising to National Reconciliation: The Peoples Progressive Party in The Gambia', *Canadian Journal Of African Studies*, Vol. 9, No. 1, pp. 61-74.
- Hughes, A., 1983, 'From Colonialism to Confederation: The Gambian Experience of Independence, 1965-1982', pp. 57-80 in R. Cohen, ed., *African Islands And Enclave*. Vol. 7, Beverly Hills, Sage Publications.
- Hughes, A., 1991, 'The Attempted Coup d'état of 27 July 1981', pp. 92-106 in A. Hughes, ed., *The Gambia: Studies in Society and Politics*, Birmingham, Birmingham University; African Studies, Series 3, Centre for West African Studies.
- Jabara, C., 1994, 'Structural Adjustment in a Small, Open Economy: The Case of The Gambia', pp. 302-31 in David E. Sahn, ed., *Adjusting to Policy Failure in African Economies*, Ithaca, Cornell University Press.
- McNamara, Paul, and M. McPherson, 1995, 'Customs Reform', pp. 33-46 in M. McPherson and S. Radelet, eds., *Economic Recovery in The Gambia: Insights For Adjustment in Sub-Saharan Africa*, Cambridge, Harvard Institute for International Development.
- McPherson, M. and S. Radelet, 1991, 'Economic Reform in The Gambia: Policies, Politics, Foreign Aid and Luck, in D. H. Perkins and M. Roemer, eds., *Reforming Economic Systems in Developing Countries*, Cambridge, Harvard University Press.
- McPherson, M. and S. Radelet, eds., 1995, 'Economic Recovery in The Gambia. Insights For Adjustment in Sub-Saharan Africa', Cambridge, Role of The Gambian Political Parties in National Integration. Ph.d Thesis, University of Virginia.
- Nyang, S., 1974, 'The Role of the Gambian Political Parties in National Integration', Ph.D Thesis, University of Virginia, Charlottesville.
- Perfect, D., 1986, 'Organised Labour and Politics in The Gambia: 1960-1985', *Labour, Capital and Society*, Vol. 19, No. 2, pp. 168-199.
- Radelet, S., 1992, 'Reform without Revolt: The Political Economy of Economic Reform in The Gambia'. *World Development*, Vol. 20, No. 8, pp. 1087-1099.
- Radelet, S., 1993, 'The Gambia's Economic Recovery: Policy Reforms, Foreign Aid or Rain?', *Journal Of Policy Modeling*, Vol. 15, No. 3, pp. 251-76.
- Radelet, S. and M. McPherson, 1995a, 'Epilogue: The July 1994 Coup d'état', pp. 311-318 in M. McPherson and S. Radelet, eds., *Economic Recovery In The Gambia*.
- Radelet, S. and M. McPherson, 1995b, 'The Politics of Economic Reform', pp. 33-46 in M. McPherson and S. Radelet, eds., *Economic Recovery In The Gambia*.
- Rice, B., 1967, *Enter Gambia: The Birth of an Improbable Nation*, London, Angus and Robertson.
- Sallah, T., 1990, 'Economics and Politics in The Gambia', *Journal of Modern African Studies*, Vol. 28, No. 4, pp. 621-648.

- Stone, C., 1980, *Understanding Third World Politics and Economics*, Brown's Town, Jamaica, Earle Publishers Ltd.
- UNDP, 1997a, Advisory Note on Undp's Sixth Country Programme For The Gambia, Banjul, The Gambia. April 1997.
- UNDP, 1997b, 'The Government of The Gambia: Governance and Public Administrative Reform Programme', UNDP Programme Support Document.
- Wiseman, J., 1981, 'Revolt in The Gambia: A Pointless Tragedy', *Round Table*, No. 284 (October), pp. 373-380.
- Wiseman, J., 1985, 'The Social and Economic Bases of Party Political Support in Serrekunda, The Gambia', *Journal Of Commonwealth and Comparative Politics*, Vol. 23, No. 1 (March), pp. 3-29.
- Wiseman, J., 1996, 'Military Rule in The Gambia: An Interim Assessment'. *Third World Quarterly*, Vol. 17, No. 5, pp. 917-940.
- Wiseman, J., 1997, 'Letting Yahya Jammeh off Lightly?' *Review of African Political Economy*, Vol. 24, No. 72 (June).
- Wiseman, J., 1998, 'The Gambia: From Coup to Elections', *Journal Of Democracy*, Vol. 9, No. 2, pp. 64-75.
- Wiseman, J. and E. Vidler, 1995, 'The July 1994 Coup d'état in The Gambia: The End of an Era?' *Round Table*, No. 333, pp. 53-65.
- World Bank, 1985, 'The Gambia: Financial Sector Review', Washington, D.C. World Bank/West Africa Region, No. 4766-GM.
- World Bank, 1989, 'Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth', Washington, D.C., World Bank.
- Yeebo, Z., 1995, *State of Fear in Paradise: The Military Coup in the Gambia and its Implications for Democracy*, London, Africa Research and Information Bureau.

Abstract: The 1994 military coup d'état removed Dawda Jawara's People's Progressive Party (PPP) government from power, ending twenty-nine years of post-independence electoral politics in The Gambia. Jawara's Gambia has been portrayed in literature as a stable democracy, with a leader who genuinely tried to develop the country, and who enjoyed majority support. This article suggests, instead, that post-independence Gambia lacked democratic stability, and political institutions were used to perpetuate the power of those controlling the State, and not to address the changes necessary to develop the country. This opposing view is supported by an assessment of social, economic and political conditions during and after Jawara's era. Questions are raised about the future prospects for democratic development after the military interlude.

Power-sharing and Conflict Management in Africa: Nigeria, Sudan and Rwanda

R.T. Akinyele

Résumé: La nature des conflits en Afrique continue d'attirer l'attention des universitaires. La principale raison est le fait que la plupart des violents conflits de nos jours ont lieu sur le continent. Cet article attribue le caractère ethnique de la majorité des conflits à la capacité de l'ethnicité de modifier ou de nourrir d'autres formes de conflits. En prenant le Nigeria, le Soudan et le Rwanda comme études de cas, l'article propose l'adoption de la notion de Présidence tournante et celle de la répartition en zones des bureaux les plus importants de l'Etat comme solution à la peur d'une domination sectorielle, qui est au centre de beaucoup de conflits.

Il faut raccourcir les géants
Et rendre les petits plus grands,
Tout à la vraie hauteur
Voilà le vrai bonheur (French Revolutionary Song 1793)

The nature of conflicts in Africa has continued to attract the attention of scholars. This is hardly surprising since 45 percent of all the violent conflicts currently witnessed in the world are taking place on the continent, thus making Africa the most war-torn continent in contemporary times (Scherrer 1997:17). Prominent on the list of literature on the subject are works on problems of ethnic identities and nation-building in Africa (Rotberg and Mazrui 1970; Kirk-Green 1971; Olorunisola 1972; Bates 1973; Dunstan M. Wai 1973; Nnoli 1989; Rupensinghe 1989 and Okafor 1997). While the study of Bozman (1976) blazed a trail in attempting to discover whether the reality of African conflicts fits into the conceptual framework of Western Europe, many of the recent studies tend to examine the conflicts from the point of view of International Relations and Political Economy (Zartman 1992; Young 1996; Kok 1996; Tekle 1996; McNulty 1997).

Ali Mazrui (1980:92) traced the cleavages that produced the conflicts to the fragmentation of the continent in his illustration of the inverted pyramid involving one continent: Africa, with two permanent racio-cultural complexes, three religious systems, four dominant languages, five external hegemonic systems competing for influence of profit in an Africa comprising over 50 countries and some 850 ethnic and linguistic groups. In many of the countries, including Nigeria and Sudan, the issues generating conflicts constitute what is commonly described as the 'National Question'. M.V. Manguwat (1987) defined the concept as 'a technical term' coined to describe the problem that arose in the continuous process of vertical and horizontal integration and development of the various nationalities and classes which make up the new nation-state. The different contexts in which the concept has been used point to Ade-Ajayi's assertion (1992:1) that the National Question has become a code name for all the controversies, doubts and experimentation that surround Nigeria's search for stability, legitimacy and development. His analysis shows that the concept is concerned with the fundamental basis of Nigeria's political existence, power-sharing and management of resources in terms of access, control and distribution.

Although Inikori and Thomas Emeagwali (1986) and Claude Ake (1986) have shown that the National Question in Nigeria is multidimensional, involving class and ideological conflicts, fear of Northern domination and the hegemonic contest among the Yoruba, Hausa-Fulani and the Igbo, the issue of power-sharing is nevertheless central to the ethno-political crisis in Nigeria. It is beyond debate that the North has monopolised the leadership of the country since independence. Osaghae (1989 (a):128-136) has shown that Northerners controlled sensitive government posts between 1958 and 1984. The widespread protests that accompanied the cabinet reshuffle of 29th December 1989 apparently suggest that the situation had become unbearable. Although one of the Service Chiefs described the administrative re-organisation as a 'routine military exercise' which did not call for 'senseless outcry from intruding members of the public', the protesters called for 'a sense of balance' in appointments to 'key political and military positions' in the country (Akinyele 1992 (a): 156-157). As part of the reaction to the sectional domination of the country, Major Gideon Orka staged the abortive coup

of 22 April 1990. Orka redefined the scope of the Northern domination by announcing the suspension of the five States controlled by the Hausa-Fulani from the federal union until their indigenes accepted to live on equal terms with the other ethnic groups (Omotoso 1991:17). It is therefore not accidental that when the opportunity dawned for Nigerians to recommend a political framework that would ensure a salutary balance in the power structure, the preference was for a system of power-sharing that gave every Nigerian a chance to aspire to the leadership of the country in such a way that the continuous domination of the country by a section would be abolished. The principles of Zoning and Rotational Presidency, which emerged from the recommendations, constitute the subject of analysis in this article (Fed. Republic of Nigeria 1995:68, 143-145).

Eskor Toyo (1986) acknowledged the dominant ethnic pattern of the Nigerian crisis when he argued that the National Question is about inter-group relations and 'arises when a culturally integrated and self-conscious group of people seeks advantage over other peoples in the nation' (*The Guardian* 23 June 1993:17). Similarly, the problem of Southern Sudan which is widely acknowledged as the National Question in Sudan (Garang 1980:83), has various components. Kōk (1996:553) identified these as: (a) a generalised confrontation between the centre and periphery in a State marked by gross inequalities in access to power and resources; (b) a conflict over the legitimacy of the current fundamentalist regime in Khartoum; a parallel conflict over the legitimacy of the leadership of the Southern Liberation Movement; and (d) an intensifying struggle over diminishing resources among ethnic groups in various parts of the country.

The conflict in Sudan has also taken an ethnic form. Ali Mazrui (1980:96) noted that attempts have been made to present the civil war in Sudan in various lights. He concluded that in the final analysis, it is a war between the Arabs and Arabised Northern Sudanese on the one side and the non-Arabised black Sudanese to the South on the other. Arnold Toynbee (cited in Dunstan M. Wai 1980:168) gave the ethnic argument a further push when he argued that the problem of Sudan is the problem of the two Africas on a miniature scale. He added that if the conflict in Sudan becomes acute and chronic, it will heighten the tension between

Arab and Negro Africa everywhere and that, sooner or later, Southern Sudan will become a focus of Negro Africa's latent resentment against Northern Africa.

While commenting on the Abuja Peace talks on Sudan, a correspondent wrote that what began 6 years ago as a search by the minority South for a greater share of political power and economic development at the time of independence has now developed into deep religious and ethnic division (*New Nigeria* 4 May 1993:12). The report from the Foreign and Commonwealth Office in London shows that 'the promotion of Northerners to positions of influence within the administration of the Southern Provinces' was partly responsible for the turn of events (*Daily Sketch* 24 Nov. 1992:5). The recent pronouncements by leaders of the Sudan People's Liberation Army indicate that the people of Southern Sudan opted for secession because they have been excluded from the corridors of power and are being exploited for the benefit of the North.

The problem in Rwanda is not structurally different from those already described. Lemarchand (1970:83) traced the genesis of the crisis in Rwanda to the paradox whereby the Tutsi, who constitute only 15 percent of the country's total population, monopolise the top positions of government. *The New York Times* expressed the same fact in neighbouring Burundi in anatomic shorthand. To substantiate its claim that 'In Burundi, The Tall Are Ruling The Short', the paper noted that the president of Burundi, three quarters of his cabinet and the National Assembly, about 13 out of 15 provincial governors and all the army officers are Tutsi (AF Press Clips, Washington D.C., 5 June 1987:16). It becomes understandable why the conference of Catholic Bishops in that country had argued that the crisis can only be resolved if there is a 'basis of equity and respect for the rights and duties of all groups' (*News Watch* 12 Sept. 1988:27).

It is clear enough that most of the conflicts in Africa have manifested themselves as ethnic conflicts; that is, conflicts in which the contending actors or parties defined themselves (or are so defined by outsiders) in terms of ethnic criteria such as nationality, culture, language, religion and race (Stavenhagen 1983:5). The main explanation

lies in the dynamic nature of ethnicity. Ethnicity is closely connected with the concept of ethnic group. An ethnic group may be described as a group of people who share common biological characteristics, territory, cultural symbols, value systems and normative behaviour (Birth 1969:10; Otite 1979). On the other hand, ethnicity can be defined as the feeling of allegiance to or identification with an ethnic group, whether such a unit existed in the pre-colonial period or not (Sanda 1979:3-4). But while it is assumed that membership of an ethnic group is based on descent, the reality of our contemporary world has shown that ethnicity is neither stagnant nor conservative since new ethnic boundaries are continuously being created.

To start with, a religious conflict can easily become an ethnic conflict if there is a coincidence between the ethnic frontier and the line of religious demarcation in a multi-ethnic country. This is the case in Northern Nigeria and Northern Sudan where the acceptance of Islam had blurred the sharp edge of ethnic differences, thereby substituting for it, a new identity based on the acceptance of the new faith. This explains why the fear of religious domination has always accentuated ethnic conflict in both countries. In 1966, the President of the Constituent Assembly in Sudan expressed the linkage when he argued that the dominant feature of Sudan is Islam and that its overpowering expression is Arab. He concluded that Sudan will not be able to preserve her identity or prestige except under an Islamic revival (Alier 1973:24). The attempt to impose Islam as a State religion is one of the issues uniting the different ethnic groups in the South against the ruling elite in the North.

Ethnicity also has the capacity to feed on class conflict and can in turn be modified by it. Osaghae (1994:13) noted that the goals and benefits of ethnicity are primarily personal, even when group solidarity is mobilised and the stakes are dressed in constitutive garb. Ordinarily, the scarcity of resources in Africa makes it very difficult for any government to be suitably placed to satisfy every sectional or personal needs. Hence, much of the competition takes place over the sharing of resources, particularly what Gamson (as cited in Otite 1979:94) called the problem of access to the corridor of power and organs of government. As the competition becomes acute, the actor mobilises his or her kinsmen by

posing as an ethnic messiah. The struggle is subsequently taken up by most group members who now see it as a common cause. This explains why Adam and Giliomee (1979:61) defined ethnic mobilisation as the process whereby personal interests become a common cause. It is also in this context that Osaghae (1994:13) argued that ethnic conflicts, whether at group or sub-group levels, are individual conflicts writ large.

John Garang, the leader of the Sudan People's Liberation Army, adequately perceived the close connection between economic forces, class conflict and ethnicity. Garang believed that the crucial issue in Sudan is not self-determination but social and economic development. He lamented that the first generation of Sudanese politicians failed to address the issue but jostled for power among themselves. Consequently, the gap between the developed and the backward areas of Sudan continually widened. He added that the actors who were fighting for power and prestige then began to beat the ethnic drum. And while the groups from which the rulers came saw the problem as a class struggle, those from the backward areas who had been excluded from power saw it as a struggle between their own groups and the dominant group. His interpretation of the danger signal is worth repeating here:

Thus, Africa is presenting a new type of national struggle arising out of her peculiar economic and social conditions. In answer to this new challenge, the call for self-determination is out of the question and therefore irrelevant. The paramount question is that of the unity of all masses in the entire country for the purpose of liquidating the remnants of colonialism in all fields—economic, social, political and cultural—and the advance to progress and socialism. The national question is secondary to the question of progress (cited in Wai 1980:86-87).

The difference between those who emphasise the National Question and those who support 'Social progress' is partly responsible for the current intra-SPLA conflict heralded by the Nasir Declaration of 28 August 1991 announcing the deposition of Garang as leader of the SPLA (Kok 1996:558-562).

In Africa, the pull of ethnicity has turned out to be stronger than the bond of class solidarity. The same situation in Kenya inspired Oginga

Odinga to write his novel, *Not Yet Uhuru*. Odinga, according to Ali Mazrui, belonged to the school of thought which saw the succeeding regime in Kenya as a case of continuing dependency. He tried to lead a movement based on class-consciousness and dedicated towards basic reform and social transformation. He expected the peasants and workers of Kenya to rally behind his Kenya People's Party. But in the end, his only followers were fellow Luo of almost all classes (Ali Mazrui 1980:93).

It is now clear that the modern theoreticians erred in their claim that modernisation will eradicate tribalism or ethnicity. The resilience of ethnicity in contemporary times has made scholars like Melson and Wolpe (1971), Hansel (1966) and others to talk of retribalisation and supertribalisation. Marxist scholars would prefer to use neo-ethnicity to describe the same phenomenon. This is a new form of ethnicity characterised by the revival of ethnic identities in a bid to have access to power and alter the relations of political and economic power in contemporary situations. Consequently, most Africans now judge the degree of satisfaction of their group aspiration by the number of their local notables in high positions of government. Hence, when the former Nigerian Head of State, General Abacha, unceremoniously dropped Rear Admiral Allison Madueke as his Chief of Naval Staff, a group of Igbo elders did not only express 'great shock' on 'the manner in which our son was removed'; they urged Abacha to make 'equity' and 'justice' the hallmark of his government (*Daily Sketch* 16 Sept. 1994:1). The perception of issues through the ethnic prism has produced new theories and myths to justify or explain existing unequal relationships.

Morton B. King (1956:83) has pointed out that 'the defining characteristics, without which the minority/majority relationship will not exist, actually find expression in the majority claiming superiority and imputing inferiority to members of the minority group'. What is even noticed in the countries in focus is that the dominant groups have invented the myth to justify their hold on power. The divide-and-rule policy of the colonial master may, therefore, be interpreted as an instrument to achieve a divinely ordained caste system. At the height of the June 12 crisis in Nigeria, Chief Adegunle Ajasin fell back on the well-known practice of heaping the blame on the British.

The British government had always preferred that power reside with the Northerners, because of their own selfish interest, to the exclusion of their Southern counterparts. It was their ploy on the eve of independence and there is indication even now that they are still fond of that policy thinking (*Razor* 19 Oct. 1993:7).

On the other hand, respectable Northern elders like Sheikh Gunmi, Alhaji Maitama Sule, Liman Ciroma, Ismaila Mamman and others have come out at different times to say that the Northerners do not owe any gratitude to the British since it is their birthright to lead the country (*Punch* 27 Feb. 1994:19, *Razor* 19 Oct., 1993:1). While Sheikh Gunmi publicly declared that a Southerner can only rule the country over his dead body, Alhaji Maitama Sule argued that 'the Igbos are gifted for technology, the Yorubas endowed for commerce and Hausa-Fulani destined to rule' (*The Guardian* 13 March 1994:A7). One newspaper disclosed that a group of Northerners, acting under the banner of the Northern Consultative Forum, urged General Abacha to topple the Interim National Government before December 1993 to make it impossible for Chief M.K.O. Abiola to actualise the June 12 mandate (*Razor* 19 October 1993:3).

Similarly, official spokespersons in Sudan may blame the current crisis in Southern Sudan on the British who administered the territory as a separate entity. The fact remains that the Southerners have not been able to overcome the stigma of slavery just like the Blacks in the United States. Lake and Rotchild (1996:57) observed that 'In Sudan, Southerners with strong memories of slavery and perceptions of low status bridle at any new evidence of disrespect. Thus, they viewed the Sudanese government's decision to apply Islamic (Sharia) law to them as well as to the Muslims living in the country's North as a confirmation of their second-class status'. The conquering race attitude of the Northerners is a complicating factor in the crisis.

The Tutsis in Rwanda see themselves as the chosen race. The story of creation in Rwanda talks of Kigwa who descended from heaven and gave birth to three sons—Gatwa, Gatusi and Gahutu—the fathers of the three ethnic groups in Rwanda. To choose his successor, Kigwa gave each of them a pot of milk to watch over during the night. While Gatwa

drank his own, Gahutu fell asleep and mistakenly spilled it on the floor. It was only Gatusi who successfully accomplished the task. For that reason, Kigwa chose him as leader forever free from menial jobs. Gahutu was to be his servant while Gatwa, for his gluttony, was to be a pariah forever. It was even an accepted belief that whosoever attempted to change the arrangement would be revolting against God. The fear of divine sanction and the fact that the Tutsi could incorporate Hutus who had distinguished themselves into the Tutsi clan, like the French assimilation, helped to keep protest down. René Lemarchand (1970:33) stressed that this myth provided the moral justification for the maintenance of a system whereby a tiny minority assumed the status of a ruling class by exploiting the masses. Malinowski (nd:126) corroborated this view by saying that the myth for Rwandese is 'neither a fictitious story, nor an account of a dead past; it was a statement of a bigger reality still partially alive ... through its precedents, its laws, its morals, etc.'

Admittedly, the root of minority problem is present in every heterogeneous society. Marden and Meyer (1962:25) have revealed that minority demands for any given period is a reflection of both 'the forces generated within the group and its reaction to the treatment it receives from the dominant group'. This leads us to a review of past attempts to find a solution to the problem of power-sharing in the countries under study. We will also see why the efforts failed to allay the fear of ethnic domination. At any rate, as experts in the field of inter-group relations are now increasingly aware, ethnic conflict is caused by what Vesna Pesic, a peace activist in former Yugoslavia, calls the 'fear of the future, lived through the past' (Lake and Rotchild 1996:43).

There are many ways of avoiding inter-group conflicts particularly where ethnic groups occupy identifiable geographical areas, as in Africa. As the case of Rwanda-Burundi and Czechoslovakia suggests, the groups could agree on a 'peaceful divorce' or non-violent agreed secession; they could settle for federation or confederation, regional or functional autonomy or cultural pluralism, like the case of Switzerland. The means of achieving any of these options include negotiation, mediation, arbitration, recognition and power-sharing. But more importantly, stable ethnic relations are contingent on a 'contract' that specifies, among other

things, rights and responsibilities, political privilege and access to resources of each group (Lake and Rotchild 1996:49). In fact, as Lake and Rotchild added, the most important part of the contract is the safeguards it contains to render the agreement self-enforcing. Their analyses reveal that this could take a variety of forms; first, power-sharing arrangements, electoral rules, or group vetoes that prevent one ethnic group from setting government policy unilaterally; secondly, minority control over critical economic assets, as with the whites in South Africa or the Chinese in Malaysia; and thirdly, as was found in Croatia before the breakup of Yugoslavia, maintenance of ethnic balance within the military or police forces to guarantee that one group will not be able to use overwhelming organised violence against the other. What is immediately obvious is that all these varieties of safeguards revolve around the issue of balance of power. For this reason, the power-sharing arrangement constitutes the most crucial aspect of the management of inter-group conflict in Africa today.

The three countries under study have experimented with federalism, which is widely accepted as the most efficacious instrument for assuring self-rule and shared rule in a multi-ethnic State (Schmitt 1996:21). Yet, the outcome has been less than satisfactory. This, itself, can be attributed to distortions in the operation of the federal arrangement. Nigeria, by conservative estimate, has about 250 ethnic or linguistic groups in a geographical area of 913,072.89 square kilometres. But the irony of the situation, as E.A. Afigbo (1991:14) argued, is that the federal structure adopted in 1954 did not reflect the cultural or geographical diversities of the country. It was reflective of the administrative systems of the colonial period.

One consequence of this was the structural imbalance in which the Northern Region was larger than the Western and Eastern Regions put together. Besides, each of the regions had a majority group whose population exceeded the rest put together. The Hausa-Fulanis were in the majority in the North, the Igbos, in the East, and Yorubas, in the West. Each of these groups used its in-built majority to its advantage in the competition for power and influence both in the region and at the centre. The instability this created confirms the view of Arthur Lewis

(1965:65) that plural societies cannot function peaceably if politics is regarded as a zero-sum game which functions according to the 'erroneous definition that the majority is entitled to rule over the minority'. It was to arrest this trend that the army took over the government and divided the country into twelve States in 1967. Significantly too, each of the three major ethnic groups was fragmented into two or more States, or administrative units ostensibly to curb their domineering posture.

The territorial approach to minority problem has one major attraction. It is able to shield an ethnic group from the influence of its erstwhile dominant neighbour. As a minority spokesman explained before the Willink Minorities Commission in Nigeria in 1958, there is no better solution to the fear of the lamb that finds itself in a zoo with a lion than the iron cage. But State creation has failed to resolve the Minority Question in Nigeria for a number of reasons. First, the relocation of the administrative boundary merely redistributed the majority/minority category with its associated fears and grievances. Today, more minorities have emerged from the 36 States than in the days of the three regions. This in itself points to the contextual character of the minority/majority relationship and the limitations of the territorial approach to it. More importantly, State creation has not ended the fear of northern domination or the habit of treating Nigeria as the sum total of its three major groups. Until 1991, the States that were carved out from each of the defunct regions continued to meet together under one guise or the other. It was in an attempt to bury the ghost of regionalism that General Babangida proscribed all regional ventures and institutions in 1991. The problem was compounded by the adoption of the Distributive Pool Revenue Allocation Formula in 1979. Under this arrangement, all the States receive equal allocation from the federal budget. And, judging from the pattern of State distribution, one can conveniently argue that State creation has become a means of sustaining the overlordship of the majority groups.

Another significant incident that had a bearing on the way federalism is operated in Nigeria was the adoption of the Principle of Federal Character in 1979. This is very similar to the Affirmative Action in the

United States. Unfortunately, the implementation of Federal Character is left to the whims and caprices of individual political actors and the principle has become a quota system exercised almost wholly in favour of the North. Doyin Okupe expressed the frustration of some Nigerians with the political structure, when he declared:

All that Nigerians demand of the federation, and all that they can reasonably demand, is not equality of outcomes, but equality of opportunity. That is all federation is about, that is what this federation should offer them, or it will slowly but surely disintegrate (1988:36).

The search for a viable political framework that can guarantee that no group or groups can perpetually dominate the other led to the adoption of the Rotational Presidency system and the division of the country into six geo-political zones.

Although a member of the Sudanese Ruling Command Council (RCC), Colonel Mohammed Al-Min Khalifa, had boasted in 1991 that 'we have through federation created equal distribution of power and wealth' (See *Sunday Guardian*, 18th August, 1991:A3) in Sudan, the federal arrangement adopted in Addis Ababa in 1972 was never satisfactorily implemented. Commenting on the autonomous rule in 1983, Adamolekun had this to say in the *African Research Bulletin* (1991:174-175):

The 10 years of autonomy have not been happy. The government in Khartoum had never handed out the money to which the South felt entitled and the countryside remains pitifully backward. Southern politicians have 'no respect for public finance', as one Northern politician tactfully put. The Khartoum government might have continued to leave the South as a squabbling African backwater if it had not been for the discovery of oil in the South, followed by more disturbance than usual (*African Research Bulletin* May 1-13 1983:58-47).

The Republican Order No.1 of 1983, called Organisation of Regional Rule in the Southern Provinces, divided Southern Sudan into three regions. These were Bahr El Ghazal, Equatorial and Upper Nile along the lines of the colonial provinces with the same name. While some of the Southern leaders agreed with the government's explanation that the decentralisation will enhance the share of the South in the national

budget and improve its representation in the central government, others interpreted the organisation as a ploy to weaken the South by a divide-and-rule policy. The irony of the situation is that it was President Gaafar El-Nimeiry, who had preached the gospel of political accommodation at the Addis Ababa Peace Conference of 1972 who later revoked the concession of autonomy to please the Northern hard-liners in his government. The current President, General El-Bashir, has continued to tow the same line. All efforts to persuade him to relax the posture failed to receive a hearing at the Abuja Peace Talks in 1993. The meeting broke up in deadlock on 17 May, 1993 with Khartoum accusing Nigeria of attempting to impose her own arrangement on Sudan. (*The Guardian* 1st June 1993:7; *Sunday Times*, 30th May 1993:8). The breakdown of the mediation is partly responsible for the continued warfare in Sudan, with El Bashir pointing an accusing finger at Uganda and Eritrea. (See *Tribune* 23 Jan. 1997:4).

While military dictatorship tilted the Federation-State relations in favour of the central government in Sudan and Nigeria, it did not give the federal structure a chance to succeed in Rwanda. The Army in Rwanda is Tutsi-led and Tutsi-dominated. Hence, the Tutsi could rely on this to implement policies exclusively in their favour. The only option opened to the Hutus, who constitute 85 percent of their country's population, is to seek a reversal of status, through violence. The reprisal attack explains why that country has been a theatre of ethnic cleansing. And, inevitably, the problem has spilled into the Great Lakes region. All efforts to contain the situation in the past by imposing embargo on the Tutsi-led government have not produced any tangible result. Britain admitted that a British Company, Mil-Tech, successfully flouted the arms embargo imposed on Rwanda by the United Nations by supplying part of the arms used in the genocide of 1994. (*Vanguard* 23 Jan. 1997:5). In a swift reaction to recent developments, neighbouring countries have also imposed an embargo on Rwanda in an attempt to force the head of the military junta to hand over to a democratically elected government. It is doubtful whether this will succeed.

Generally speaking, foreign involvement in ethnic conflicts in Africa has now brought relative peace to the continent. One expects that once the great powers were free from the restraints of ideological competition typical of the Cold War era, they would be in a position to mitigate ethnic conflicts by leading the warring parties to peaceful solutions and compelling them to honour agreements. The paradox of the post-Cold War period, as Lake and Rotchild (1996:68) have observed, is that the United States and other great powers lack the political will necessary to make a sustained commitment to this role. Worse still, where the foreign powers mostly affected by the conflicts had intervened, their involvement had been partisan or served to prolong the conflict. The situation can be illustrated with reference to Rwanda, Sudan and Nigeria.

When the Rwandan civil war broke out in October 1990, between the Government of Rwanda and the Rwanda Patriotic Front (RPF), the concerns and pressures from Germany, France, Belgium, Burundi and Tanzania resulted in a number of cease-fires. The peace move initiated by the Organisation of African Unity (OAU) produced the Arusha Declaration of August 1993, which provided for the safe return of Rwandan exiles, power-sharing in a multi-party transitional government and the withdrawal of foreign troops from Rwanda. Until 1994, when UNO established the United Nations Observer Mission in Uganda-Rwanda (UNOMUR) to monitor the ceasefire in Rwanda, this world body resisted all pressures to get involved in Rwanda (OAU/CN/1884(LXII)C; United Nations Peacekeeping Information Notes, May 1994:124-126). On the other hand, France was actively involved in the crisis through Operations 'Noroit', 'Amaryllis' and 'Turquoise'. But while the intervention of France was expected, in her capacity as the former colonial master, the nature of involvement was not inspired by a desire to settle the dispute on its own merit. France's involvement was guided by the Franco-Rwandan Treaty of 1975 (amended in 1992) which mandated France to send troops to maintain the regime in power in Rwanda. To explain her partisanship, France interpreted the Rwandan crisis as an invasion of a friendly and democratic country by armed bandits from Uganda. The open and unconditional support France gave to General Habyarimana eventually encouraged him to set aside the Arusha Agreement. The role played by France in the Rwandan crisis made Mel McNulty

(1977) argue that the Rwandan war is neither an ethnic war nor an Anglophone plot but a product of the failure of foreign policy, especially French military intervention in Rwanda between 1990 and 1994.

The conflict in Sudan has also provided an opportunity for foreign powers to pursue their own interests in the Horn of Africa. Here again, the role of France is significant. According to Tekle (1996:502-503) France's involvement is guided by three considerations:

- (a) Sudan's oil deposit;
- (b) her strategic position in Central Africa; and
- (c) the hope that a friendly relationship with Sudan will help to dissuade Sudan from extending help to dissidents in her client State in the Horn of Africa.

Hence, when Sudan assisted France with the capture of Illich Ramirez (alias Carlos the Jackal) in Khartoum in 1994, France reciprocated by supplying the government of Sudan with French satellite photos of Southern Sudanese rebel positions and allowed Sudan to attack the locations from neighbouring Central African Republic. In addition to diplomatic support, France also intervened to block Sudan's expulsion from IMF and has offered direct financial assistance to the government in Khartoum (Tekle 1996:502-503). On the other hand, the policy of the United States is guided by her concern for free trade, democracy and human rights. The United States regard Sudan as a terrorist State and her goal is to strengthen the military capacity of neighbouring States such as Ethiopia and Eritrea. At any rate, Sudan's support for the establishment of Islamic States in the Horn of Africa has won the approval of Iran but brought Egypt, Israel, Ethiopia and Eritrea into the opposite camp.

The political crisis in Nigeria has attracted world attention. While Obi C. (1997) has traced the accentuation of the Ogoni crisis to the globalisation of the oil economy, the African-Americans' support for the actualisation of the June 12, 1993 presidential elections is best understood in the context of race-relations in the United States (Akinyele 1998:593-613). The failure of foreign intervention to provide solutions to these crises brings us back to the issue of power-sharing, which is central to many of the disputes.

It is quite evident that the minority and ethnic problems in the countries under study cannot be resolved through violence but by a power-sharing formula that will give every section or group a sense of recognition. A similar awareness had led Lebanon and Guyana to experiment with proportional representation while the use of the weighted vote was once contemplated for the Asians in Kenya. Stability is maintained in India by reserving a fixed number of parliamentary seats and jobs for the scheduled castes. The inclusion of a power-sharing provision in the interim Constitution of South Africa encouraged the white National Party of W.F. De Klerk to co-operate with President Nelson Mandela so as to dismantle apartheid. Hence, the inclusion of rotational power-sharing at federal and State levels in the 1995 Draft Constitution in Nigeria is of particular significance (Friedrich Ebert Foundation 1996:143,334).

At the federal level, six key executive and legislative offices will be rotated among six newly-created geo-political zones. The offices are those of the President, Vice-President, Prime Minister, Deputy Prime Minister, President of the Senate, and Speaker of the House of Representatives. The geo-political zones are North-west, North-east, North-central, South-west, South-east, and South-South. The arrangement is for an experimental period of 30 years. On the basis of the new arrangement, General Sani Abacha created six new States in October 1996: one from each of the zones. A huge sum from the Petroleum Trust Fund was also shared out on the zonal basis (*The Guardian* 9 Dec. 1996:1).

However, it will be profitable to specify the mode of implementation to avoid the distortions that had made the goals of the Federal Character unattainable. It is also to be expected that any of the groups could exploit an ambiguous clause to its advantage, thus provoking grave insecurity. A clearly formulated rule is also essential if Rwanda, Sudan and other African States are to benefit from the Nigerian model. Under General Abacha's administration, there was anxiety and suspicion over the order of rotation. Four of the five chairmen of the political parties were from the North and some people interpreted this as a good development that would pave way for the emergence of a southern

president to compensate the South for the injustice of June 12, 1993. Others argued that it illustrated the Northerners' hold on the party machinery and their determination to hold on to power at the centre since the party chairman could metamorphose into a presidential candidate, judging from the experience of the Second Republic (*The Guardian* 13 Jan. 1997:1). Besides, many Nigerians can still recollect that the National Party of Nigeria had implemented the principle of zoning in a manner that emphasised the political primacy of the North. In November 1978, the party divided the country into four zones—North, West, East and Minorities. While promising to rotate the important party offices among the zones, all the presidential aspirants were from the North and the 'Minorities' eventually became subsumed under the East. As Richard Joseph (1991:148) argued, the arrangement also allowed politicians who acquired their posts on the basis of 'personal tenacity' and 'capital investments' to pass for representatives of their blocs. The party jettisoned the zoning arrangement by allowing President Shehu Shagari to run for a second term in office.

To ensure that the order of rotation does not generate controversy in the future, I propose that accredited representatives of the six zones meet to work out an acceptable arrangement. They may concede the presidency to the South-west to correct the wrongs of the past while selecting the other posts through the ballot. The procedure should be duly televised to clear all doubts.

To ensure that the president and prime minister do not come from the same geographical or cultural zone, the following pairings may be considered. First we may label the zones as follows, for easy reference.

1. The South-west comprising Lagos, Ogun, Ondo, Ekiti, Osun and Oyo States, with a combined population of 17,600,641 and 15 senatorial districts.
2. The South-east comprising Anambra, Abia, Enugu, Imo and Ebonyi States, with a combined population of 10,712,675 and 15 senatorial districts.

3. The South-south comprising 6 States: Akwa Ibom, Cross River, Delta, Edo, Rivers and Bayelsa. The total population is 12,939,226 and there are 18 senatorial districts.
4. The North-central zone comprising Kwara, Kogi, Benue, Niger, Plateau and Nasarawa States with a combined population of 12,211,984 and 21 senatorial districts.
5. The North-east zone has six States: Adamawa, Bauchi, Borno, Taraba, Yobe and Gombe. The total population is 11,907,122. The senatorial districts are 18 in a number.
6. The Northern-west zone has seven States: Jigawa, Kaduna, Kano, Katsina, Kebbi, Sokoto and Zamfara. The combined population is 22,764,192. The number of senatorial districts is 21.

Since the arrangement is expected to last 30 years, it means that the president and other key officials can have one term of 5 years only. The following order of rotation can then be considered:

- First Term: President/Zone 1;
Prime Minister/Zone 6;
- Second Term: President/Zone 5;
Prime Minister/Zone 2;
- Third Term: President/Zone 2;
Prime Minister/Zone 4;
- Fourth Term: President/Zone 6;
Prime Minister/Zone 2;
- Fifth Term: President/Zone 3;
Prime Minister/Zone 5;
- Sixth Term: President/Zone 4;
Prime Minister/Zone 1.

The above scenario offers the following advantages:

- (A.) It will pacify the South-west (Yoruba) over the annulment of the election of June 12, 1993.

- (B.) It will ensure that the President and Prime Minister are made to come from the two geographical sectors (North and South) of the country at any given time.
- (C.) It will ensure that the President or the Prime Minister does not come from the same geographical section on two consecutive terms.
- (D.) It will ensure that no two zones are paired together twice.

It is proposed that only the zone that will produce the president should organise the primaries to select presidential candidates. The candidates must necessarily pick their running mates from the zone to which the post has been allotted. The election itself must be nationwide. Even though the functions of the Senate President and the Speaker of the House of Representatives are clear enough, each of the four executive officers should have control over specified government functions and agencies. For instance, if the President presides over the Council of State, the Prime Minister should be responsible for the control of the parastatals. The Vice-President may be placed in charge of the Police, while the Deputy Prime Minister may oversee affairs concerning ministries. The sharing of responsibility will discourage the ganging up of zones and the use of State power to the exclusive advantage of any zone.

Sudan and Rwanda can adopt this model, bearing in mind their local circumstances. Sudan, on account of her size, can conveniently make use of the eight administrative regions while creating two more 'key offices'. Rwanda, on the other hand, can divide the 270 cantons into three regions, thus allotting two offices to each zone at a time. And, while the number of years could be reduced from five to four in Sudan to bring the experimental period to 32 years, in Rwanda, the number of years in a term could be extended to six. In all these three countries, the political arrangement should make it difficult for the Army to seize power. This is because the unitary command structure of the Army is directly opposed to the principle of loose federation embedded in zoning. To reduce the danger of a military takeover, the Army should be decentralised into regional or area commands. The governor in each of the States in the zone could then preside over the Army Council on a yearly rotation. It is

important to stress that this arrangement should be transitional because the balance of power could change over time. The failure to come to terms with this reality in Lebanon, where power was shared out on the basis of population of the religious sects, has been responsible for the conflict in that country (Akinyele 1992:80-81). At the end of the experiment, representatives of the zones should come together to reappraise the arrangement.

A number of arguments can be raised against the rotational presidency and zoning of political offices. For instance, a committed federalist had argued that Nigeria should have been transformed into a federation of ethnic nations rather than of six power zones (Interview with Prof. Osuntokun, former Nigerian Ambassador to Germany). The opposition to the linguistic or ethnic criterion for State creation in Nigeria stemmed from the official conception of national integration as a process of forging a unity that transcends ethnic barriers (Akinyele 1990:563). Besides, not everybody would accept that a group of 11 million people should be treated equally with another whose population does not exceed 20,000. While the creation of zones may not go far enough, it is nevertheless an improvement on the existing arrangement.

For the sake of convenience and fairness, the new power blocs should be based on the administrative regions of the colonial period. To start with, each of the ethnic groups in Africa occupies an identifiable geographical space or homeland. Some of them may have been fragmented by internal boundaries while several smaller ones may have been administered together in a political unit. Under the new arrangement, the likelihood is that an ethnic group with a large population will either stand alone or become divided into more than one zone, while several smaller groups can be constituted into a zone. The sharing of power on zonal basis will therefore take care of the dilemma as to whether the criterion of size or population should be employed, since it combines both. At any rate, even if the political boundaries of the colonial period violated ethnic frontiers, a new form of loyalty would soon be built around such administrative boundaries. The overlapping or cross-cutting of the ethnic boundaries will produce new identities that would promote greater stability in addition to the benefit of power-sharing itself.

It has also been argued that rotational presidency is undemocratic. A Committee of Elders in a position paper argued that such an arrangement would alienate and disenfranchise millions of Nigerian citizens whose areas are not the zones to produce the president and deny the country the opportunity of producing the best material for the exalted office of the president (*The Guardian* 9 June 1993:34). Prof. Ango Abdullahi, a vocal spokesman of the North, even considered the arrangement as a plot to weaken the North, whose only asset is its large population (*National Concord* 15 Feb. 1994:3).

To start with, the arrangement still permits voting at the national level, even though the presidential candidates are restricted to a particular zone. Now, considering the total number of years during which candidates from one section of the country have monopolised power at the centre, we could readily concede that rotational presidency creates a better chance for the best candidates to emerge. If majorities continue to rule by interpreting democracy simply as a game of number, the minorities will be frustrated to the point of opting out of the federal union. The political experience in Nigeria, Sudan and Rwanda shows that only consociational democracy can guarantee political stability in deeply divided African countries.

Lastly, some people may interpret the rotation of power as shadow chasing or a ploy by the elite to hold on to power. Alhaji Liman Ciroma (*Sunday Guardian* 13 Feb. 1994:A18) had this to say:

The central issue we have to confront in our present circumstances cannot be solved by rotation or multiple vice-presidency. What we need is to devise a system which ensures that whoever becomes president has a truly national constituency, agreeable disposition and total commitment to the Nigerian State. Even more important, we have to forge a system that ensures that those who occupy public office at whatever level perform their duties in a way that promotes national unity and equitable development of our body politic. No amount of rationing or zoning will solve our fundamental problems.

While it is to be admitted that ethnicity serves the interest of the elite, it is equally true that ethnic groups look up to their sons in government as emissaries. It is this linkage that recommends the equitable distribution

of important government posts among ethnic groups of the country. As at now, the fact that those contesting political offices have always claimed to be in politics in deference to the 'wishes of their people', is a reality we must face. On the whole, rotational presidency and zoning will reassure all that they can attain the highest political office in the country and reduce the fear of sectional domination that is responsible for many of the conflicts in Africa.

References

- Adamolekun, L. and Kincaid, J., 1991, 'The Federal Solution: Assessment and prognosis for Nigeria and Africa', *Publius: The Journal of Federation*, 21(4), pp. 173-188.
- Adams, H. and Galiomee, H., 1979, *Ethnic Power Mobilised: Can South Africa Change?*, London, Yale University Press.
- Ade-Ajayi, J. F., 1992, 'The National Question in Historical Perspective', paper delivered at the Fifth Guardian Lecture, Lagos, NIIA.
- Afigbo, A. E., 1991, 'Background to Nigeria Federalism: Federal Features in the Colonial State', *Publius: The Journal of Federalism*, 21 (4), pp.13-29.
- Ake, C., 1986, 'Theoretical Notes on the National Question in Nigeria', Paper presented at the National Conference on the National Question: Its Historical Origins and Contemporary Dimensions, Abuja, 4-9th August.
- Akinyele, R. T., 1990, 'State Creation and Boundary Adjustments in Nigeria, 1900-1987: A Study on the Approach to the Problems of Ethnic Minority Groups in Nigeria', Unpub. Ph.D. Thesis, University of Lagos.
- Akinyele, R. T., 1992 (a), 'A Western Niger Province or Constitutional Safeguards: The Search for an Effective Remedy to the Fears of the Igbo West of the Niger, 1941-54', *Immigrants and Minorities*, 11(2), pp. 156-170.
- Akinyele, R. T., 1992 (b), 'Sectarian Balancing and Unity in Diversity in Nigeria', *Oye, Ogun Journal of Arts*, v. pp. 77-86.
- Akinyele, R. T., 1998, 'The Democratic process in Nigeria: The Response of African-Americans to the Political Crisis' in Ogunba O. ed., *Governance and the Electoral process: Nigeria and the United States of America*, Lagos, American Studies Association and United States Information Service, pp. 593-610.
- Alier, A., 1973, 'The Southern Sudan Question', in Dunstan M. Wai ed., *The Southern Sudan: The Problem of National Integration*, London: Frank Cass.

- Bates, R. H., 1973, *Ethnicity in Contemporary Africa*, New York, Eastern African Studies, Syracuse University Press.
- Birth, F., 1969, *Ethnic Groups and Boundaries*, Boston, Little, Brown and Coy.
- Bozman, A. B., 1976, *Conflict in Africa: Concepts and Realities*, New Jersey, Princeton University Press.
- Fredrich Ebert Foundation, 1996, *Constitutions and Federalism: Proceedings of the Conference on Constitutions and Federalism*, Lagos.
- Garang, J., 1973, 'On Economics and Regional Autonomy', in Dustan M. Wai ed., *The Southern Sudan: The Problem of National Integration*, London, Frank Cass, pp. 83-92.
- Hansel, M. L., 1966, 'The Third Generation' in Handin O. ed., *Children of the Uprooted*. New York, Harper and Row.
- Inikori, J. E., and Thomas-Emeagwali, G., 1986, 'The National Question as a Dominant Form of Inter-Group Contradictions: A Theoretical Analysis': Paper presented at the National Conference on the National Question: Its Historical Origin and Contemporary Dimensions, Abuja, 4-9th August.
- Joseph, R. A., 1991, *Democracy and Prebendal Politics in Nigeria: the Rise and Fall of the Second Republic*, Cambridge, The University Press.
- King, M. B., 1956, 'The Minority Course', *American Sociological Review*, 21(1).
- Kirk-Green, A. H. M., 1971, *Crisis and Conflict in Nigeria: A Documentary Source Book*, London, Oxford University Press.
- Kok, P., 1996, 'Sudan Between Radical Restructuring and Deconstruction of State Systems', *Review of African Political Economy*, 70 pp. 555-562.
- Lake, D., and Rotchild, D., 1996, 'Containing Fear: The Origins and Management of Ethnic Conflicts', *International Security*, 21(2).
- Lemarchand, R., 1970, *Rwanda and Burundi*, New York, Praeger Pub.
- Lewis, A., 1965, *Politics in West Africa*, New York, Oxford University Press.
- Malinowski, B., (nd.), *Magic, Science, Religion and Other Essays*, New York, Doubleday.
- Mangywat, M. Y., 1987, 'History, Class and the National Question': Paper presented at the 32nd Congress of the Historical Society of Nigeria, Jos, 10-15 May.
- Marden, C. F. and Meyer, G., 1962, *Minorities in American Society*, New York, American Books Coy.
- Mazrui, A. A. and Rotberg, R.I., 1970, *Protest and Power in Black Africa*, New York, Oxford University Press.
- Mazrui, A. A., 1980, *The African Condition: A Political Diagnosis*, London, Cambridge University Press.
- McNulty, M., 1997, 'France's Role in Rwanda and External Military Intervention: A Double Discrediting', *International Peacekeeping*, 4 (3), pp. 24-44.

- Melson, R. and Wolpe, H. ed., 1971, *Nigeria: Modernisation and Politics of Communalism*, East Lansing, Michigan State University Press.
- Nigeria, 1995, Report of the Constitutional Conference Containing the Resolutions and Recommendations, Vol. II.
- Nnoli, O., 1989 (a), *Ethnic Politics in Africa*, Ibadan: Vantage.
- Nnoli, O., 1989 (b), *Ethnic Conflicts in Africa*, CODESRIA Working Paper 1/89, Dakar.
- Obi, C., 1997, 'Globalisation and Local Resistance: The Case of the Ogoni versus Shell', *New Political Economy* 2(1).
- Okafor, F. U., ed., 1997, *New Strategies for Curbing Ethnic and Religious Conflicts in Nigeria*, Enugu, Fourth Dimension.
- Okupe, D., 1988, 'The New Breed and Political Stability', Proceedings of the National Conference on Stability in the Third Republic, Lagos, N.I.I.A.
- Olorunsola, V. A. ed., 1972, *The Politics of Cultural Sub-Nationalism in Africa*, New York: Anchor Books, Doubleday.
- Omotoso, K. ed., 1991, *Fellow Nigerians: First Famous Words of Nigerian Coup Makers, 1966-1990*, Akure, Nigerian House of Books.
- Organisation of African Unity, 1995, OAU/1884(LXII)C Proceedings of Council of Ministers, Sixty-second Ordinary Session on Conflicts in Africa, Addis Ababa.
- Osaghae, E. E., 1994, *Ethnicity and its Management in Africa: The Democratisation Link*, Lagos, Malthouse Press Ltd.
- Otite, O., 1979, 'Ethnicity and Class in a Plural Society: Nigeria' in Marrett, C.B. and Leggon, C., eds., *Research in Race and Ethnic Relations*, Vol. I, Greenwich Conn, JAI Press.
- Otite, O., 1990, *Ethnic Pluralism and Ethnicity in Nigeria*, Ibadan, Shaneson.
- Rupesinghe, K. ed., 1989, *Conflict Resolution in Uganda*, Oslo, IPRI.
- Sanda, A. O. ed., 1979, *Ethnic Relations in Nigeria*, Ibadan, University Press.
- Scherrer, C. P., 1997, 'Intra-State Conflict, Ethnicity and Mass Violence', Working Paper 22, Copenhagen Peace Research Institute (COPRI).
- Schmitt, N., 1996, 'History of Constitution-Making: European and Australasian Experience' in Friedrich Ebert Foundation *Constitutions and Federalism*, Lagos, pp. 19-72.
- Stavenhagen, R., 1983, 'The Ethnic Question and the Social Sciences', *Journal of Culture and Ideas*, University of Ife, I (1), 115-132.
- Tekle, A., 1996, 'International Relations in the Horn of Africa, 1991-1996', *Review of African Political Economy*, 70, pp. 499-509.
- Toyo, E. A., 1986, 'A Theory of the National Question and Ethnicity': Paper presented at the National Conference on the National Question: Its Historical Origins and Contemporary Dimensions, Abuja, 4-9th August.

- United Nations, 1994, United Nations Peacekeeping Information Notes.
- Young, J., 1996, 'Ethnicity and Power in Ethiopia', *Review of African Political Economy*, 70, pp. 531-542.
- Zartmann, W. ed., 1992, *Resolving Regional Conflicts: International Perspectives*, London, Sage.

Abstract: The nature of conflicts in Africa has continued to attract the attention of scholars. This is largely because most of the violent conflicts currently witnessed in the world are taking place on the continent. This article attributes the ethnic character of most of the conflicts to the capacity of ethnicity to modify or feed on other forms of conflicts. Using Nigeria, Sudan and Rwanda as case studies, the article proposes the adoption of Rotational Presidency and the Zoning of important State offices as a solution to the fear of sectional domination which is at the centre of many conflicts.

* Department of history, University of Lagos, Nigeria