

L'opération Nguvu Kazi à Dar es Salaam

Ardeur au travail et contrôle de l'espace urbain

Mais le cas de ceux qui sont vigoureux est différent : il faut les forcer à travailler. Et pour prévenir l'excuse de l'impossibilité de trouver un emploi, il faut qu'il existe des lois qui encouragent toutes les branches d'activité, telles que la navigation, l'agriculture, la pêche et tous les autres travaux manuels qui requièrent de la main-d'œuvre. Si la multitude des hommes pauvres, mais pourtant vigoureux, continue de s'accroître, il faut les transplanter dans des contrées insuffisamment habitées.

T. Hobbes, *Leviathan*
(Paris, Éd. Sirey, 1971, p. 369)

LES universitaires s'attachent d'ordinaire à faire l'autopsie des politiques gouvernementales ou des questions nationales particulièrement sensibles. Mais si l'on considère la gravité de la situation créée par le déclenchement, sans préparation préalable, de l'opération *Nguvu Kazi* (1), à Dar es Salaam notamment, je pense qu'il est légitime de procéder, cette fois, autrement.

Cette brève étude portera donc d'abord sur le pourquoi et le comment de *Nguvu Kazi*. J'examinerai ensuite les diverses interprétations et le programme de mise en pratique de cette opération à l'échelon national. En troisième lieu, je considérerai son applica-

(1) *Nguvu Kazi* résulte de l'apposition non grammaticale (sans particule de connexion marquant un accord de classe ni conjonction de coordination ni préposition) des mots swahili *Nguvu* (force, puissance, pouvoir) et *Kazi* (travail). La traduction lit-

térale en serait donc : force-travail, ce qui n'a pas grand sens ; l'intention serait mieux rendue par des expressions telles qu'ardeur au travail, application au travail, voire, si l'on tient compte des connotations du mot *Nguvu*, amour du travail (ndt)...

tion dans la région de Dar es Salaam. Enfin, je m'efforcerais de mettre en relief les problèmes les plus importants posés par *Nguvu Kazi*.

C'est la crise économique que connaît aujourd'hui la Tanzanie qui a directement poussé à l'adoption de la loi sur le « déploiement des ressources humaines » (The Human Resources Deployment Act rebaptisé *Nguvu Kazi*) en 1983. On considère parfois que cette crise résulte de la présence d'un grand nombre de personnes non engagées dans des activités productives et de la faible productivité prévalant dans tous les secteurs de l'économie. Dans cette perspective, certaines recommandations du Fonds monétaire international suggéraient de réduire l'emploi salarié, de façon à éliminer les postes de travail sous-utilisés, et de diminuer les subventions gouvernementales, notamment dans l'alimentation, pour forcer les gens à travailler. Le gouvernement tanzanien rejeta la politique proposée par le FMI (voir, par exemple, le discours prononcé par le Président lors de la Fête nationale, le 7 juillet 1981, à Kigoma et les manifestations de soutien au Président qui s'en suivirent), ce qui provoqua une crise dans les relations de la Tanzanie avec le Fonds et entraîna le blocage de prêts dont le pays avait grand besoin.

Le gouvernement adhéra, néanmoins, à l'idée que la crise était causée par l'insuffisant engagement de la population dans la production et par la faible productivité du travail et il chercha comment combattre ces phénomènes. Dans son discours du 7 juillet 1982, à Mtwara, le Président fit une allusion permettant d'entrevoir le type de solution qui serait envisagé : il incita les habitants des villes accueillant chez eux des membres inactifs de leur famille à les renvoyer au village pour qu'ils puissent y participer aux travaux agricoles. En octobre 1982, la Commission exécutive nationale (du Chama cha Mapinduzi, Parti de la révolution, parti unique, ndt) donna instruction au gouvernement de préparer une loi qui permettrait de s'assurer que chaque personne en bonne santé travaillerait. Au même moment, le Ministère du travail et des affaires sociales mit au point un texte sur le déploiement du travail en Tanzanie (*Uimarishaji wa Huduma za Ajira za Taifa Nchini* : S'assurer que tous accomplissent un travail pour la Nation dans le pays, ndt) qui servit de point de départ aux discussions du cabinet sur ce sujet.

Lorsqu'il fut nommé Premier ministre, en février 1983, Edward Sokoine donna à *Nguvu Kazi* une place centrale dans son programme en huit points. Il précisa alors que le nouveau gouvernement « luttera contre la pauvreté à partir de projets agricoles, faisant en sorte que chacun, à l'exception des enfants, des gens âgés et des handicapés, participe au travail productif, ainsi que l'avait prescrit la Déclaration d'Arusha » et que « chaque Tanzanien en

mesure de travailler devra à la fois assurer la satisfaction de ses besoins et produire un surplus pour la Nation ». Il réaffirma en outre que « le gouvernement du CCM fera adopter une loi qui permettra de s'assurer que les directives du parti concernant le travail de tous sont effectivement appliquées » (*Daily News*, 28 février 1983).

Sous l'impulsion du nouveau gouvernement, la loi sur le déploiement des ressources humaines fut adoptée par le Parlement en avril 1983 et promulguée par le Président en mai. Le Ministère du travail et des affaires sociales fut chargé, comme la loi le prévoyait, de veiller à la mise en pratique de ce texte, le 15 octobre 1983.

Déploiement ou rapatriement ?

Des communiqués, des directives en forme d'explication, d'interprétation ou de programme de mise en œuvre se sont multipliés, émanant de dirigeants nationaux et de responsables des ministères compétents ; si l'on veut évaluer les continuités et les changements concernant *Nguvu Kazi*, il convient de les étudier chronologiquement.

On peut considérer que le point de départ de l'opération fut le discours de présentation du budget prononcé par le Premier ministre. A cette occasion, il ordonna en effet que

« tous les habitants de Dar es Salaam et des autres villes de la Tanzanie continentale qui n'ont pas d'emploi leur permettant de gagner leur vie *doivent retourner dans les villages d'où ils sont venus ou doivent recevoir des fermes situées hors de la région de Dar es Salaam*, de sorte que toute personne en bonne santé *travaille pour se nourrir* et si possible fournisse un surplus à la Nation. Même ceux qui disposent de boutiques, d'usines et ceux qui sont employés dans les services ne devront recevoir leur licence commerciale ou industrielle que s'ils se sont inscrits pour que de la terre leur soit attribuée afin qu'ils produisent *leur propre nourriture et contribuent ainsi à réduire les pénuries alimentaires* dans le pays. De la même manière, les familles d'ouvriers vivant en ville devront *faire pousser leur nourriture* » (2).

(2) Jamhuri Wa Muugano Wa Tanzania, *Hotuba ya Waziri Mkuu Ndogu E.M. Sokoine (MB), Kuhusu Makadirio ya Fedha kwa Mwaka 1983-1984*, Dar es Salaam, Government Printer, 1983. (République

Unie de Tanzanie, Discours du Premier ministre, le camarade E.M. Sokoine, à propos du budget pour l'année 1983-1984, ndt.)

On peut noter ici que, s'agissant de la mise en œuvre de *Ngwvu Kazi*, l'accent est placé sur les villes en général mais surtout sur Dar es Salaam. Cela est souligné par une déclaration ultérieure du Premier ministre au Parlement, indiquant que des préparatifs doivent être entrepris pour que la loi puisse être appliquée dans la région de Dar es Salaam à partir du 15 juillet 1983 et qu'il convient donc de procéder au recensement des oisifs, des ouvriers, des firmes publiques ou privées désireuses de s'engager dans la production alimentaire. La situation à Dar es Salaam est importante parce que, selon le Premier ministre, au moins 40 % de ses résidents sont sans emploi (environ 200 000 à 300 000 personnes) et qu'ils consomment une large part du gâteau national.

Le souci premier d'Edward Sokoine était la résorption des pénuries alimentaires, d'où l'appel adressé aux propriétaires de commerces et d'industries, aux employés des services et même aux familles de travailleurs pour qu'ils participent à la production de biens alimentaires.

Ce souci réapparaît dans l'intervention du Premier ministre auprès des commissaires régionaux (préfets, ndt) et des directeurs régionaux du développement, le 24 septembre 1983, au cours de laquelle il souligna que la directive du parti visant à ce que chaque citoyen travaille avait pour but d'aboutir à l'autosuffisance alimentaire. Il réapparaît encore dans l'appel réitéré aux petits entrepreneurs pour qu'ils cultivent et produisent leur nourriture s'ils veulent pouvoir obtenir une licence commerciale ou industrielle. Quant au rapatriement, bien qu'il soit mentionné dans le programme, il n'est pas prévu de ramener nécessairement les individus dans leurs districts d'origine mais plutôt dans des lieux où ils pourront travailler la terre.

Le ministre du Travail et des affaires sociales, responsable de l'application de cette loi, insista lors de la session budgétaire sur les mêmes points : 1) enregistrement des oisifs, des travailleurs employés, des employeurs à travers le pays et même des Tanzaniens travaillant à l'étranger ; ce recensement devait commencer immédiatement et être effectué sous la direction des bureaux d'arrondissement (*wards*) en zone urbaine et des sections (*branches*) du parti en zone rurale ; 2) les autorités locales se voyaient attribuer la responsabilité de préparer et de contrôler la mise en œuvre de *Ngwvu Kazi* ; dans l'immédiat, toutefois, les commissaires de région et de zone (sous-préfets, ndt) les suppléeraient ; 3) des terres devraient être rendues disponibles pour les personnes rapatriées des zones urbaines mais le droit resterait acquis à celles-ci de revenir à leur village d'origine ou d'aller ailleurs ; 4) les oisifs et les handicapés devraient être expulsés des centres urbains et chaque habitant des villes devrait pouvoir montrer une carte d'identité, à défaut de laquelle il risquerait d'être rapatrié.

Selon le Ministre, il s'agissait d'abord et avant tout de recenser l'ensemble des citoyens. Pourtant, il insista également sur le rapatriement des chômeurs urbains et leur emploi dans l'agriculture ; un autre point de son discours qui prendra par la suite une place centrale dans l'opération est l'expulsion des oisifs et des handicapés des villes.

A la suite de ces déclarations, le Commissaire régional de Dar es Salaam, s'adressant aux responsables du parti et de l'administration de Kinondoni, annonça que les habitants de Dar es Salaam n'occupant pas un emploi productif et originaires d'autres provinces seraient rapatriés. On leur donnerait alors un travail dans leur région d'origine. Les chômeurs natifs de Dar es Salaam seraient employés non loin de la ville, par exemple à Goba, Mabwe-pande (Kinondoni), Msogola et Mantu (Ilala).

Cette idée de rapatriement reçut un nouvel appui au niveau national lorsque le Président, le 7 juillet 1983, intima l'ordre aux oisifs (les chômeurs de Dar es Salaam) de retourner dans leurs régions d'origine pour y participer à la production agricole avant que le gouvernement ne commence à les y obliger. En fait, Julius Nyerere devait un peu plus tard (dans son discours du 25 septembre aux commissaires régionaux et aux directeurs régionaux du développement) comparer ces oisifs aux saboteurs économiques et autres escrocs à qui la Nation avait déclaré la guerre.

Avec l'accent mis sur le rapatriement, *Nguvu Kazi* en vint à être interprété comme une opération visant à nettoyer les villes de leurs indésirables : selon les dirigeants, les problèmes auxquels étaient confrontées les cités, tels que la rareté des biens de consommation (dans l'alimentation en particulier) ou les difficultés de transport, étaient causés par le grand nombre des inactifs qui y résidaient.

Le 1^{er} juillet 1983, le Ministère du travail et des affaires sociales publia une directive relative à *Nguvu Kazi*. Elle était d'abord consacrée à l'organisation des séminaires sur l'opération, destinés aux dirigeants et à tous ceux qui seraient impliqués dans son déroulement. Ces séminaires prendraient place à différents niveaux : Nation, région, district, arrondissement, village. Les participants à un séminaire à un niveau supérieur seraient responsables de l'organisation du séminaire correspondant au niveau immédiatement inférieur (le séminaire national pour les commissaires régionaux et les directeurs régionaux du développement fut réuni les 23 et 24 septembre 1983). La directive prévoyait en outre que les autorités municipales devraient prendre les mesures nécessaires au recensement, de sorte qu'au 31 août tous les chômeurs fussent dûment inscrits et pussent recevoir des lopins de terre à travailler pendant la saison 1983-1984. Enfin, la directive annonçait la création de comités spéciaux à tous les niveaux.

Il y avait dans cette directive une mesure qui devait prendre effet immédiatement : celle qui concernait les autorités municipales et fixait la date limite du 31 août. Il n'est pas inintéressant de remarquer que la date à laquelle la loi devait être mise en application n'avait pas encore été annoncée, pas plus que les séminaires n'avaient été organisés. La loi commençait à se transformer en une opération lancée à la hâte.

Le quotidien swahili *Uhuru* du 20 juillet 1983 permit au Ministère du travail de fournir de nouvelles précisions quant au déroulement de *Nguvu Kazi*. Il insistait à nouveau sur la nécessité de tenir les séminaires pour responsables avant que la loi ne fût effectivement mise en application ; il indiquait également qu'après l'élection des conseillers municipaux et la fin des séminaires, les dirigeants d'arrondissement dans les villes et les villages devraient former des comités spéciaux. En suite de quoi, ce serait au tour des bureaux d'arrondissement et des secrétaires des cellules de dix foyers de recenser les travailleurs et les inactifs. Quant à la question des cartes d'identité et des registres de recensement, on indiquait que le Ministère du travail et des affaires sociales étudiait encore la forme à leur donner, en consultation avec les autres ministères.

Les dernières déclarations donnant les ultimes précisions furent prononcées lors du séminaire destiné aux commissaires de régions et de zones. Au cours de cette réunion, le Premier ministre insista sur le fait que « le but du programme *Nguvu Kazi* n'est pas de rapatrier les gens en grand nombre mais de s'assurer que ceux qui le seront pourront travailler à leur avantage là où ils seront emmenés ».

Lors du même séminaire, le ministre du Travail et des Affaires sociales fit remarquer que la Commission exécutive nationale du CCM avait prévu que *Nguvu Kazi* serait appliqué par étapes. La première étape devait concerner ceux qui ne travaillaient pas du tout ; la seconde, ceux qui avaient des emplois précaires et la dernière, ceux qui travaillaient dans des bureaux et des usines. Il fallait faire attention à ce que *Nguvu Kazi* n'interfère ni ne nuise à d'autres projets en cours de réalisation mais s'articule au contraire sur de nouveaux projets dans de nouvelles aires de production.

Il fut annoncé, pendant le séminaire, que 40 millions de shillings, soient 2 millions par région, étaient affectés au financement de l'opération. Finalement les participants adoptèrent les résolutions suivantes :

« 1. Le but est d'accroître la production pour réduire les *difficultés économiques présentes*. Les plans nécessaires doivent être préparés dans chaque secteur de production afin de consolider l'habitude de travailler pour gagner sa vie.

2. L'agriculture sera prioritaire dans les efforts entrepris pour que le pays devienne autosuffisant en nourriture. Ceux-ci doivent être considérés comme un programme permanent du type "l'agriculture est une affaire de vie et de mort" (*Kilimo cha kufa na kuƀona*, allusion à une vaste opération lancée au milieu des années 70 pour lutter contre les conséquences de la sécheresse et de la villagisation autoritaire dans certaines régions, NDT).

3. La mobilisation du peuple devra être générale et il faudra trouver les moyens pour que chaque individu en bonne santé travaille... Cela devra être considéré comme un acte de libération et non comme une punition.

4. Les dirigeants devront travailler la main dans la main pour que l'entreprise connaisse le succès souhaité.

5. La loi sur le déploiement des ressources humaines devra être intégrée dans le programme national de développement.

6. Les oisifs ne feront l'objet d'aucune indulgence. Ils seront traités sans merci et on ne prendra pas de gants pour leur demander de participer à ce programme. Les autorités locales devront édicter des ordonnances à cet effet » (*Daily News*, 27 septembre 1983).

Trois questions principales émergent de l'interprétation donnée au niveau national et des plans préparés pour l'application de *Nguvu Kazi*. D'abord *Nguvu Kazi* est devenu une opération, une vaste campagne. Les campagnes et les opérations sont un trait permanent de la vie en Tanzanie et leurs mécanismes comme leurs effets sont bien connus. Cette nouvelle opération a deux visages qui ne sont pas vraiment opposés : d'un côté, elle vise à débarrasser les villes des chômeurs pour tenter de résoudre leurs problèmes ; de l'autre, il s'agit de répartir l'ensemble de la main-d'œuvre disponible dans la production agricole et tout particulièrement dans la production alimentaire. Sont concernés non seulement les inactifs, mais aussi les entrepreneurs et les ouvriers. Ce deuxième aspect rappelle la campagne *Kilimo cha kufa na kuƀona* de 1975 ; le premier s'intéresse d'abord à la question du rapatriement, laissant la répartition effective des rapatriés à la charge des autorités locales ou de district. On ne se préoccupe pas de l'utilisation qui sera faite de ces rapatriés ni des problèmes qu'ils sont susceptibles de provoquer dans les villages. Ainsi il n'y a pas de véritable articulation entre rapatriement et déploiement, comme la loi aurait dû le prévoir. De ce fait, une contradiction apparaît clairement entre le premier aspect de *Nguvu Kazi* et le second, qui ambitionne la pleine utilisation des forces disponibles dans la production agricole. Dans ces conditions, une planification systématique des ressources

et de la distribution des hommes là où ils sont nécessaires serait indispensable.

Rapatriement ou coup de balai ? Nguvu Kazi à Dar es Salaam (3)

Dans la mise en application de *Nguvu Kazi*, Dar es Salaam revêtait une importante insigne. L'énorme concentration humaine que représente aujourd'hui la capitale avec 1,3 million d'habitants a contraint les dirigeants du pays à prêter une attention particulière à ses besoins, notamment à son ravitaillement, aux conditions de logement et de transport, à la disponibilité de biens de consommation par crainte des risques de déstabilisation que feraient courir au pays des émeutes ou des explosions de violence si elles y éclataient. Et assurer la satisfaction des besoins des habitants de Dar es Salaam pendant la crise que connaît la Tanzanie s'est révélé lourd et coûteux pour l'ensemble de la Nation. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre la mise en œuvre de *Nguvu Kazi*. A quoi il faut ajouter qu'un échec de l'opération à Dar es Salaam aurait signifié aussi l'incapacité à agir dans le reste du pays. Il ne faut donc pas s'étonner que le Premier ministre ait exigé que la loi soit appliquée immédiatement dans la capitale.

Appliquer la loi fut interprété par les autorités régionales dans le sens du rapatriement des chômeurs dans leurs régions d'origine, en d'autres termes comme une forme de nettoyage de la ville. Elles furent confortées dans ce point de vue par le Président qui, déjà en 1982, avait demandé aux parents accueillis par une famille urbaine de rentrer chez eux. Les succès remportés dans ce domaine à Maputo montraient le bien-fondé de cet appel.

A Dar es Salaam, le premier pas en direction de l'application de la loi fut de demander aux chômeurs de s'inscrire volontairement dans leurs arrondissements. Ce fut ensuite le tour des travailleurs et de leurs familles ayant besoin de terre de se faire enregistrer sur leurs lieux de travail. Le 17 juillet, lorsque le Commissaire régional s'adressa à la section d'Ilala de l'Union des femmes tanzaniennes, 6 000 sans emploi s'étaient déjà fait connaître. Au cours de cette réunion, le Commissaire régional précisa que la région avait été divisée en trois : 1) le centre-ville, consistant surtout en

(3) L'essentiel de nos informations concernant l'interprétation de la loi au plan national et son application dans la région de Dar es Salaam provient de la presse nationale, notamment du *Daily News*, du *Sunday News*, de *Uhuru*, de *Mzalendo* et de

Mfanyakazi. Ces informations ne sont pas toujours parfaitement exactes mais elles permettent de se faire une idée générale des événements. Lorsque je l'ai jugé nécessaire, j'ai indiqué des références précises, sinon j'ai omis les dates dans le texte.

locaux administratifs et industriels ; 2) les 14 villages existant à l'intérieur des frontières de la cité et où les travailleurs de la ville et leurs familles devaient se voir attribuer des lopins ; 3) les 35 villages situés à la périphérie de Dar es Salaam où, cette fois, les chômeurs originaires de la région de Dar es Salaam devaient aller travailler la terre.

La seconde étape débuta lorsqu'on annonça que les petits entrepreneurs du secteur informel seraient considérés comme titulaires d'un véritable emploi selon les termes de la loi sur le déploiement des ressources humaines (19 septembre 1983). Mais le même texte exigeait que les petits patrons opérant dans ce secteur obtiennent des licences (c'est-à-dire soient légalisés) à défaut de quoi ils devraient cesser leur activité. Il faut toutefois remarquer que cette classification n'était pas à l'époque, et à ma connaissance n'a pas été depuis, approuvée par le Comité consultatif national sur le déploiement des ressources humaines.

A la même époque, le Commissaire régional annonça que 21 772 chômeurs s'étaient fait enregistrer et qu'un premier groupe serait rapatrié le mois suivant (il serait intéressant de découvrir qui étaient ces inscrits volontaires). Sur ce nombre, 16 182 avaient exprimé le souhait d'être affectés à des villages de la région de Dar es Salaam. 6 500 acres avaient été dégagés dans les villages périphériques et 42 000 dans ceux qui sont plus éloignés de la ville. 12 503 personnes employées s'étaient également inscrites pour recevoir des parcelles.

Le 4 octobre, le Commissaire régional de Dar es Salaam expliqua que tous les chômeurs enregistrés de la région de Dar es Salaam commenceraient à regagner leurs régions d'origine le vendredi suivant (soit le 14 octobre) et leur demanda de se faire connaître auprès des autorités d'arrondissement pour que les dispositions relatives à leur transport puissent être prises. Il exprima également l'espoir que ceux dont les emplois avaient été déclarés illégaux procédaient à la fermeture de leur atelier ou de leur échoppe et s'apprêtaient à quitter la ville.

Selon le Commissaire régional, l'étape suivante de la mise en œuvre de *Ngwvu Kazi* verrait les autorités s'intéresser aux inactifs qui avaient choisi de ne pas se faire enregistrer et de ne pas quitter la ville de leur plein gré. Ceux qui seraient débusqués seraient renvoyés dans leur région d'origine. Ceux qui n'accepteraient pas de retourner chez eux seraient envoyés dans des plantations nationales de café, de thé, de noix de cajou, de canne à sucre ou de sisal où l'on avait besoin de main-d'œuvre.

Le 7 octobre 1983, dans un discours adressé aux représentants des ministères et d'entreprises publiques et privées, le Commissaire régional fit savoir que les autorités s'étaient assurées la disposition de 204 000 hectares dans la région de la Côte afin de pouvoir les

allouer aux travailleurs de la région de Dar es Salaam souhaitant produire des biens alimentaires. 14 000 travailleurs s'étaient déjà inscrits. Lors de la même réunion, il lança un appel en direction des employeurs afin qu'ils s'assurent que tous leurs employés détiendraient une carte d'identité en bonne et due forme avant le milieu du mois afin que chacun, à partir du 15 octobre, puisse se déplacer en ayant toujours cette carte sur lui. De plus, nul n'aurait dorénavant le droit d'être en ville s'il ne pouvait produire les documents prouvant sa qualité de travailleur ou l'autorisant à venir à Dar es Salaam.

Le 13 octobre 1983, on annonça que 1 334 chômeurs sur les 21 000 recensés seraient rapatriés dans leurs régions d'origine sans expliquer pourquoi ils n'étaient pas plus nombreux. Cela montrait déjà les problèmes qu'allait rencontrer le rapatriement. Le Commissaire régional annonça qu'à partir du samedi 15, la police et la milice populaire procéderaient à des contrôles d'identité dans les trois districts de la région. Il précisa que les chômeurs qui n'avaient nulle part où aller parce qu'ils étaient partis à la suite de problèmes familiaux seraient transférés dans des fermes appartenant à des sociétés para-étatiques.

Un coup de filet contre les chômeurs fut lancé le 17 octobre et 5 724 personnes furent arrêtées (1 738 dans le district de Temeke, dont 295 furent gardées pour enquête complémentaire ; 2 000 dans le district de Kinondoni, dont 194 retenues ; et 1 986 dans le district d'Ilala, dont 400 retenues). Ainsi, sur 5 724 personnes appréhendées au hasard (et comprenant des femmes au foyer, des employés domestiques et quelques travailleurs titulaires d'une carte d'identité) 889 seulement étaient soupçonnées d'être inactives. 330 d'entre elles furent relâchées ultérieurement après que les commissions d'examen furent convaincues qu'il s'agissait là de véritables travailleurs, de domestiques ou de femmes mariées.

Cette rafle sans discernement provoqua une série de protestations et de critiques contre sa dureté et les tracasseries dont avaient été victimes les citoyens. Le Commissaire régional plaida en faveur de la police et de la milice et déclara qu'elles avaient permis de démasquer des tricheurs possédant des cartes d'identité contrefaites ou des travailleurs absentéistes. Alors qu'on lui opposait que certains ouvriers travaillaient par équipes, que d'autres devaient se rendre à l'hôpital ou ailleurs, le Commissaire ajouta qu'il était impossible d'éviter de les embarquer s'ils se trouvaient dans la rue entre 10 et 14 heures. En fait, il semble bien que cette façon de faire visait à les inclure aussi dans la rafle, et le Commissaire devait l'admettre, le 3 novembre, lorsqu'il reconnut que les rafles pourraient décourager les travailleurs de s'absenter de leur lieu de travail pour s'occuper de leurs affaires personnelles.

S'agissant des femmes au foyer, des domestiques, des petits

entrepreneurs, un autre problème surgit immédiatement auquel s'ajouta celui de savoir reconnaître l'authenticité d'une carte d'identité.

Le 18 octobre 1983, à la suite de la première rafle, le ministre du Travail s'efforça d'y apporter réponse. En ce qui concerne les cartes d'identité, il ordonna aux employeurs de faire parvenir, aussi vite que possible, une liste complète de leurs employés au Ministère du travail et des affaires sociales avec copie à l'intention du commissaire régional et du directeur régional du travail. Cette liste devrait comprendre : le nom des employés, leur fonction, leur adresse et le numéro de leur carte d'identité. D'autre part, il demanda aux conseils municipaux et urbains d'étudier une méthode permettant d'identifier les responsables de petites entreprises considérées comme légales, de telle sorte qu'ils puissent recevoir des cartes d'identité (le 4 novembre, le *Daily News* évoqua un nouveau système d'attribution de licences aux petits entrepreneurs de Dar es Salaam reconnus comme titulaires d'un véritable emploi et actifs avant juin 1983).

De la même façon, les employeurs de travailleurs temporaires devraient remettre à leurs employés des cartes valables pour la période pendant laquelle ils étaient engagés ; la même procédure s'appliquerait aux domestiques. Quant aux femmes au foyer, le gouvernement délivrerait bientôt des cartes sous la signature des commissaires de zone.

Il y eut d'autres rafles les 27 et 28 octobre et, en novembre, elles devinrent presque une pratique quotidienne. Néanmoins, détenir une carte d'identité ne mettait pas nécessairement à l'abri des policiers et des miliciens car ceux-ci avaient été engagés « à ne pas tenir compte des protestations de ceux qui ont été arrêtés puisque celles-ci seraient entendues par les comités d'enquête mis sur pied dans chaque district ». Ceux qui avaient été arrêtés étaient emmenés en camion dans deux centres pour chaque district. Ils devaient alors former trois files, une pour ceux qui travaillaient, une pour les femmes, la troisième pour les chômeurs ou les personnes sans carte d'identité. Mais, à la suite des protestations, l'empressement mis par les dirigeants de la région de Dar es Salaam à appliquer de cette façon *Nguvu Kazi* s'épuisa et la situation redevint normale.

Cette opération, comme d'autres menées en 1977, a pour toile de fond les problèmes de l'agriculture. Les inactifs, les chômeurs résidant en ville sont perçus comme des oisifs, des paresseux et avant tout comme des parasites, donc comme des exploités qui, dans la situation économique présente, sont semblables aux saboteurs économiques parce qu'ils refusent les tâches agricoles (qu'ils devraient accomplir pour aider à sortir le pays de la crise). C'est donc l'agriculture qui est présentée comme la solution globale au

problème du chômage. Et il convient de noter ici que l'agriculture est le fil rouge de l'économie que l'on peut suivre dans toutes les politiques engagées depuis la Déclaration d'Arusha.

L'agriculture tanzanienne est encore pour l'essentiel une agriculture de subsistance dont le faible excédent est vendu à la Compagnie nationale des moulins (National Milling Corporation). Pour les paysans, les cultures commerciales sont de productivité et de rentabilité réduites. En fait, la paupérisation croissante des paysans fait qu'ils ne peuvent pas assurer leur reproduction et c'est pour cela qu'ils affluent vers les villes. En même temps, il faut bien reconnaître qu'une modernisation et une mécanisation systématiques de l'agriculture jetteraient un grand nombre de cultivateurs hors des zones rurales. Le secteur structuré, avec le taux de croissance qui est le sien à l'heure actuelle, est dans l'impossibilité d'absorber ce surcroît de population en provenance des zones rurales, qu'il soit chassé par la paupérisation ou résulte de la modernisation agricole. Il semble que la solution choisie vise à maintenir dans les campagnes une petite production paysanne traditionnelle, où l'outil dominant reste la houe, tout en obligeant les migrants à retourner à la terre. On est donc tenté de tomber d'accord avec Suzanne Mueller (4), bien qu'au terme d'un raisonnement différent, pour considérer que la politique tanzanienne a été de conserver le paysan moyen et que, de ce fait, la transformation du secteur agricole a été entravée (5).

D'autre part, *Nguvu Kazi* doit être replacé dans le contexte général de l'explosion de la population urbaine. Comme on l'a remarqué plus haut, c'est la ruine du paysan par le système de production existant qui a poussé, vers les villes, les ruraux à la recherche de travail et de nouveaux moyens pour gagner leur vie. Mais à cause de la stagnation économique générale, les nouveaux immigrants ne trouvent aucun emploi disponible et sont contraints à des pratiques douteuses ou à des petits travaux dans le secteur informel. La croissance des villes s'est notamment traduite par l'apparition de lotissements de fortune sur des terres illégalement occupées et a entraîné une augmentation de la misère et de la délinquance. La concentration des populations urbaines a enfin accru la pression pour que le gouvernement leur fournisse les biens et services nécessaires. La situation qui en résulte est génératrice d'hostilité, voire d'opposition au régime. Tous les pays du Tiers monde connaissent ce problème et doivent utiliser une part croissante de leurs ressources pour les grands centres urbains, la capi-

(4) Susanne D. Mueller, « Retarded capitalism in Tanzania », *The Socialist Register*, Londres, 1980.

(5) Katabaro Miti, *The agrarian crisis in*

Tanzania 1970-1980, Dar es Salaam, University of Dar es Salaam, Institute of Development Studies, Seminar Paper, oct. 1983.

tale en particulier. En Tanzanie, les dirigeants nationaux regardent avec appréhension Dar es Salaam s'hypertrophier et la considèrent de plus en plus comme une zone dangereuse où pourrait naître une opposition capable de saper le régime ou une révolte contre lui. Ils s'efforcent donc en permanence de satisfaire les demandes de la ville. Un de mes amis dit volontiers que l'ensemble du système national est organisé pour servir Dar es Salaam. *Nguvu Kazi* a ainsi pour but de réduire la croissance urbaine et de diminuer le danger que représentent les villes, notamment Dar es Salaam, pour le régime.

En troisième lieu, pour comprendre *Nguvu Kazi*, il faut examiner le secteur informel en Tanzanie. Dans la plupart des pays du Tiers monde, le secteur informel est l'un des points nodaux de la croissance économique capables d'absorber l'afflux des immigrants vers les villes. Il subventionne également ceux qui participent du secteur structuré. Ce deuxième aspect est important pour comprendre pourquoi et comment *Nguvu Kazi* a soulevé le problème de la légalité ou de l'illégalité des emplois en zone urbaine. Les salaires que reçoivent les travailleurs du secteur structuré ne suffisent pas à assurer leur reproduction, même si l'on ne tient pas compte d'une inflation galopante : le budget estimé nécessaire pour nourrir une famille de quatre personnes en 1980 était de plus de 600 shillings tanzaniens ; le salaire minimum était alors 480 s et la majorité des travailleurs ne gagnait pas plus de 750 s. En 1981, le budget alimentaire minimum était calculé à 900 s ou plus et le salaire minimum avait été augmenté à 600 s (6). Dans cette situation, les parents d'un salarié doivent avoir recours à d'autres activités informelles susceptibles d'augmenter le revenu familial et d'assurer sa reproduction (tenir une échoppe ou un étal ; vendre des aliments : soupe, différentes sortes de beignets).

Pendant la période coloniale, il était entendu que la reproduction de la maisonnée d'un salarié devait être assurée par l'« économie paysanne » pour autant que les membres de cette maisonnée demeuraient dans les zones rurales. En fait, en ce temps-là, les hommes allaient seuls vivre en ville, laissant femmes, enfants et dépendants au village où ils produisaient de quoi nourrir tout le monde. Un retour à la stratégie coloniale a-t-il quelque chance de succès ?

Il faut aussi remarquer que le contrôle de la croissance urbaine est inextricablement lié au contrôle du secteur informel urbain qui absorbe ceux qui, toujours plus nombreux, émigrent vers les villes. Les autorités espèrent parvenir à ce contrôle en formalisant le sec-

(6) C.S.L. Chachage, *Some observations on the current socio-economic crisis in Tanzania*, Dar es Salaam, University of Dar es

Salaam, Department of History, History Seminar Papers, 21 sept. 1983.

teur informel grâce au système des licences. Mais, dans ce cas, elles ne tiennent compte ni de l'utilité du secteur informel pour le secteur formel ni des effets de cette « régularisation » sur l'ensemble de l'économie urbaine.

Enfin, il faut replacer *Nguvu Kazi* dans le contexte de la crise économique générale. Nous avons fait remarquer dans les pourquoi et les comment de *Nguvu Kazi* le lien qui a été établi entre l'opération et la crise économique, lien reposant sur l'idée que la crise résulte de la non-productivité d'un trop grand nombre de personnes. Mais cette manière de lier l'un à l'autre est erronée. Ce sont les politiques suivies par le gouvernement qui sont la cause de la crise (7). Pourtant, les dirigeants espèrent combattre la crise par le déploiement dans l'agriculture de tous ceux qui ne sont pas employés par le secteur structuré. Cela demande à être discuté un peu.

Emploi, pénurie, contrôle social : que change *Nguvu Kazi* ?

Ayant évoqué ces questions plus générales, nous pouvons maintenant revenir à celles qu'a plus particulièrement soulevées *Nguvu Kazi*. *Nguvu Kazi* découle des solutions qui sont envisagées pour mettre fin à la crise. Mais il y a deux interprétations de *Nguvu Kazi*. La première, qui a dominé sa mise en œuvre à Dar es Salaam, en fait une opération de nettoyage des centres urbains dont l'objectif est de chasser les chômeurs en vue de réduire les difficultés de la ville et la pression des centres urbains sur le gouvernement. L'important est alors le rapatriement immédiat des indésirables.

Ce que vont faire ces rapatriés, comment ils vont pouvoir le faire est jugé secondaire et les régions, les districts, les villages sont chargés d'en décider. L'affectation des inactifs dans les sociétés para-étatiques ou dans les fermes d'État n'est qu'une idée en l'air sans signification. Le programme de déploiement suggéré par la loi est resté lettre morte. En ce qui concerne la mise en œuvre de l'opération, la direction a compté sur le volontariat. C'est ce qu'a exprimé le Président dans les discours qu'il a prononcés à l'occasion des fêtes nationales de 1982 et 1983, à l'occasion desquels il a demandé aux travailleurs de renvoyer leurs familles dans leur région d'origine et indiqué aux chômeurs qu'ils devraient volontairement quitter Dar es Salaam avant d'être l'objet d'une action sévère. C'est dans le même esprit que les autorités régionales ont

(7) Katabaro Miti, *Crisis after crisis: Tanzania's post independence economic development*, Dar es Salaam, University of Dar es Salaam, Economic Research Bureau, 23 nov. 1982.

exhorté les chômeurs à se faire inscrire de leur propre gré pour être rapatriés. Il est inutile de revenir sur la naïveté de cette foi dans le volontariat, que nous avons évoquée par ailleurs (8). Mais, comme à l'ordinaire, cet échec à Dar es Salaam a entraîné l'usage de la force brutale en guise de stratégie.

La seconde interprétation consiste à considérer *Nguvu Kazi* comme une solution à diverses pénuries. C'est sur celles-ci que le Premier ministre a mis l'accent lorsqu'il a demandé que non seulement les travailleurs urbains mais aussi les entrepreneurs et les familles des ouvriers reçoivent des parcelles agricoles situées dans des régions convenables et se mettent à cultiver la terre. Elle correspond très bien à la nouvelle politique agricole qui demande aux investisseurs nationaux de s'intéresser à l'agriculture, tout particulièrement à la production alimentaire, et à l'attribution, comme stimulant, de droits sur la terre à des individus ou à des communautés. Dans cette optique, mettre en pratique *Nguvu Kazi* signifiait le déploiement programmé des hommes et des ressources dans l'agriculture. Cependant, à la veille de l'appel lancé par le parti et de la préparation de la campagne agricole 1983-1984, la planification nécessaire n'avait pas été faite et l'on a d'abord voulu faire en sorte que la terre soit attribuée avant le début de la saison. Comment les chômeurs allaient-ils se transformer en agriculteurs productifs ? Cela était secondaire. La mise en œuvre de *Nguvu Kazi* en était venue à signifier seulement l'assurance qu'il y aurait de la terre pour les rapatriés des centres urbains.

En fin de compte, la loi sur le déploiement a été perçue comme une mesure de rapatriement des chômeurs urbains et d'allocation de parcelles agricoles aux rapatriés. Elle n'avait plus rien à voir avec un déploiement programmé de la force de travail dans les divers secteurs de l'économie mais s'était transformée en une « paysannisation » forcée de la population urbaine travaillant hors du secteur structuré.

Le déploiement a ultérieurement débouché sur le contrôle strict du secteur informel ou sur sa formalisation, entreprise dont les conséquences n'ont pas été prévues. La formalisation du secteur informel va d'abord provoquer une détérioration du niveau de vie des foyers de travailleurs qui complétaient leur salaire par d'autres revenus en provenance de ce secteur ; il pourrait s'en suivre une revendication d'augmentation des rémunérations de telle sorte que ces travailleurs puissent assurer leur reproduction et faire face à une inflation galopante, demande à laquelle le gouvernement n'est pas nécessairement en mesure de répondre. L'obligation faite aux familles de travailleurs de produire leur propre nourriture est sus-

(8) Katabaro Miti, *Socialism or nationalism*, Ph. D. Thesis, 1980 ; « Ujamaa Viji-

jini : Policy and implementation », *Taamuli* 12, 1982.

ceptible de provoquer un retour de flamme. Et l'on peut se demander s'il est réellement possible de la faire respecter. Cultiver pendant le week-end des parcelles éloignées ne peut guère être productif ; les jardiniers du dimanche qui œuvrent à la périphérie de la ville peuvent en témoigner. En outre, cela est susceptible d'affecter le travail régulier. Certains demandent, par exemple, la semaine de cinq jours pour que les ouvriers puissent travailler la terre pendant le week-end. Et, étant donné que la terre disponible est située très loin de la ville, le transport vers les parcelles et retour risque d'être un véritable casse-tête. Les employeurs vont devoir organiser ces déplacements et la stratégie régionale a été d'attribuer les terrains en fonction de l'entreprise ou de l'usine à laquelle appartiennent les travailleurs. Mais on ne sait pas qui en assurera le coût. Il paraît difficile que ce soit l'acheteur comme c'est le cas lorsqu'il s'agit de biens de consommation courants. La spirale inflationniste ne va-t-elle pas en être renforcée ?

En second lieu, le contrôle strict du secteur informel pourrait toucher de nombreux services qu'il fournit à l'heure actuelle et provoquer une augmentation du prix de ces services. Les petits vendeurs, par exemple, qu'on trouve à chaque coin de rue aident considérablement les foyers à bas revenus qui ne peuvent acheter que par faibles quantités. Les articles domestiques risquent ainsi de renchérir et de devenir inabordables à beaucoup.

Enfin, d'autres secteurs de l'économie sont susceptibles d'être globalement affectés. La construction, par exemple, qui emploie la masse des travailleurs du secteur informel ; si l'obligation de détenir une licence devient permanente, si les entrepreneurs non enregistrés qui assurent l'essentiel des travaux du bâtiment de gré à gré pour des clients individuels sont rapatriés, il est fort probable que les prix de la construction vont augmenter. On peut également ajouter à cela la fermeture des petites cuisines tenues par des femmes, grâce à qui les ouvriers du bâtiment peuvent se nourrir pour pas cher sur les chantiers.

Pourtant, la conséquence la plus importante de la mise en pratique de *Nguvu Kazi* est le sentiment d'insécurité croissant qui accompagne l'introduction des cartes d'identité et l'obligation de les avoir toujours sur soi dans les villes. Créer des cartes d'identité vise, bien entendu, à contrôler les mouvements de population entre les campagnes et les zones urbaines ; mais l'idée elle-même est mal perçue et entraîne des effets dommageables. Les dirigeants tanzaniens ont blâmé l'Afrique du Sud à cause du système des *passes* imposé à la population africaine ; il lui sera difficile de justifier l'introduction d'un système semblable en Tanzanie et les restrictions qu'il apporte à la liberté de circulation.

Pire encore, pour le moment, la possession d'une carte d'identité ne protège personne du harcèlement et des tracasseries des

représentants de la loi chargés de l'application de *Nguvu Kazi* et impliqués dans une stratégie d'opérations coup de poing destinées à « se débarrasser des fausses cartes d'identité et à empêcher les travailleurs de s'absenter indûment ». Je suis persuadé qu'il serait possible d'enregistrer tous les citoyens sans leur causer d'ennui si les procédures prévues par la loi étaient respectées, mais le style de déroulement des campagnes auquel les dirigeants sont habitués interdit ce genre de subtilité.

Le danger de cette stratégie est qu'elle provoque la déception, l'hostilité et l'opposition au régime. Étant donné le rapport de forces actuel, un tel mécontentement ne peut sans doute pas s'exprimer directement, mais il ne pourra être contenu que par des pratiques de plus en plus coercitives. Et cela pourrait contraindre le gouvernement à des extrémités qui peuvent, en fin de compte, le faire apparaître comme inacceptable et illégitime.

Pour conclure, on peut dire qu'il y a loin de la lettre de la loi (créer des emplois générateurs d'activités et utiliser à plein les potentiels humains) à son interprétation et à son application actuelles (rapatriement des inactifs urbains et ruralisation forcée). Les raisons sous-tendant l'adoption de ce texte étant ce qu'elles sont, la tendance actuelle était inévitable bien qu'elle ait dû être formulée juridiquement de façon à apparaître conforme aux normes internationales. Mais son aspect le plus préoccupant demeure l'absence de planification dans la stratégie d'application et la hâte inutile avec laquelle elle a été mise en œuvre. Car, s'il s'agissait d'un programme à long terme, pourquoi cette précipitation et cette insistance sur les objectifs de la saison agricole 1983-1984 ? Et à cela il faut ajouter, bien sûr, l'aspect contraignant qui caractérise l'ensemble de l'opération. En 1974 et 1975, la population rurale a été déplacée ; il semble que ce soit maintenant le tour de la population urbaine. Cela appelle un examen général de nos politiques et de leurs conséquences sur le développement économique du pays.

(Traduit de l'anglais par Denis Martin)