

Le capital privé en Tanzanie (1962-1982)*

LA Tanzanie possède un État à parti unique, mais son système de prise de décision politique est tripartite, permettant au Parti, au gouvernement et au Président d'exercer des influences plus ou moins importantes sur les politiques de développement. Les contradictions de ce système apparaissent fort bien dans l'attitude à l'égard du capital privé : le gouvernement soutient le capital privé dans sa politique de développement parce que ce dernier contribue à la croissance économique. Le Parti s'oppose à ce point de vue, par crainte de perdre ainsi toute autonomie politique et de voir les inégalités sociales s'accroître. Quant au Président, à la recherche d'un équilibre efficace, il passe d'une position à l'autre, ce qui le conduit souvent à tenir des discours contradictoires. Ainsi, lorsqu'il s'adresse pour la première fois au Parlement en 1962, il présente une stratégie ambitieuse de développement qui rejette le capitalisme : « Nous sommes tous d'accord pour établir une véritable société socialiste en Tanzanie. Nous utiliserons pour ce faire les deux instruments que sont le gouvernement lui-même et le mouvement coopératif » (1).

Un grand nombre de militants du Parti se réfèrent alors à ce discours pour critiquer la politique du gouvernement à l'égard du capital privé et pour légitimer leurs propres positions.

Mais le Président, dans son allocution devant l'association des Chambres de commerce de l'Afrique de l'Est, a aussi insisté sur la nécessité de l'investissement privé pour développer l'économie du Tanganyika et souligné que le socialisme africain n'interdit pas les investissements du capital privé :

(*) Cet article est une communication présentée à l'atelier sur « La libéralisation de l'économie en Tanzanie » organisé par la Faculté de Commerce et de Gestion, qui

s'est tenu au Motel Agip (Dar es-Salaam), le 6 décembre 1985. Certains passages ont été raccourcis pour les besoins de la traduction.

« Nous sommes partisans de la philosophie du socialisme africain fondée sur l'égalité des hommes ; la question importante est de savoir comment aborder le problème des inégalités de revenu... Tout d'abord, nous devons poursuivre énergiquement les politiques qui accroissent les richesses et les biens produits dans ce pays. En second lieu, nous ne devons pas considérer les différences de revenus actuels comme immuables » (2).

Le gouvernement, soutien essentiel du capital privé, devait souvent utiliser ce discours pour légitimer sa position et ses politiques à l'égard du Parti (3).

Comment expliquer les déclarations contradictoires de Julius Nyerere sur le capital privé ? D'une part, il admet la nécessité de maintenir et de développer un système politique stable fondé sur l'égalitarisme ; mais par ailleurs, il se rend compte que le pays possède de très faibles moyens pour contribuer à la formation du capital, et donc qu'il a besoin du capital privé, générateur d'inégalités et d'instabilités. La situation du capital privé, pendant ces vingt années, est ainsi le résultat des efforts du Président pour trouver une solution à cette quadrature du cercle.

Quatre périodes scandent ces années (1962-1982) : entre 1962 et 1966, le gouvernement et le Président favorisent le capital privé contre le Parti. La Déclaration d'Arusha en 1967 ouvre la deuxième période : à la suite de négociations et de compromis, elle offre deux points de vue contradictoires. La troisième période, qui va de 1969 à 1974, voit la radicalisation des positions du gouvernement et du Président et un rapprochement avec le Parti, hostile au capital privé. Ce consensus idéologique éclate lors de la première crise économique des années 1974-1975. Lors de la quatrième et dernière période, qui couvre les années 1975-1982, l'État poursuit simultanément deux politiques divergentes dans le contexte de la crise : d'une part, il encourage le capital privé dans un secteur de l'économie, alors qu'il le nationalise dans un autre secteur. A la fin de 1982, l'État n'est toujours pas parvenu à définir une attitude cohérente.

Le soutien au capital privé (1962-1966)

Le manque de capital était l'un des problèmes importants du nouveau gouvernement à l'indépendance (4) : le premier Plan triennal

(1) *Hansard*, 1962, pp. 12-20 (publication des débats de l'Assemblée nationale).

(2) *The Standard*, 11 février 1963.

(3) *URT Development Plan*, 1964-1969,

p. 13.

(4) H. Stephen, *The Political Transformation of Tanganyika, 1920-1967*, New York, Praeger, 1968.

(1962-1963) reflète l'objectif d'une croissance économique rapide grâce au capital privé. Le Plan formule ainsi ce problème :

« Le gouvernement se trouve devant un choix crucial : doit-il favoriser un plan créant les bases d'une croissance plus rapide de l'économie, ou un plan qui couvrirait un champ d'application plus vaste au détriment d'un taux de croissance aussi fort ? » (5).

Le gouvernement adopta la première solution et fit donc un choix volontaire en faveur d'un développement inégal, afin de maximiser le capital. La redistribution des biens serait fondée sur le résultat de la croissance économique, et l'investissement proviendrait plutôt des investissements du capital privé que de l'imposition des forces de travail. Cette logique structure les politiques capitalistes de la première période. Nous reproduisons ci-dessous quelques extraits de discours officiels sur le rôle des capitaux privés dans le processus de développement.

Bomani, premier ministre des Finances de Tanzanie, raisonne ainsi, dans sa présentation des perspectives 1962-1963 devant le Parlement :

« Nous devons toujours nous rappeler qu'une nation comme une entreprise ou un individu ne peut dépenser que ce qu'elle gagne. Elle gagne en vendant ce qu'elle produit, et donc il nous faut produire plus... car si nous ne vendons pas, nous ne pouvons gagner l'argent qui permet à la nation de vivre et de développer ses services. Le financement du développement est important et crucial car aucune nation ne peut se développer sans investissement du capital : nous atteindrons un point au-delà duquel il n'y aura aucun progrès sans investissement. En fin de compte, la formation du capital doit augmenter chaque année, afin d'assurer un taux satisfaisant de croissance économique [...] nous devons à la vérité reconnaître que nous n'avons pas suffisamment de ressources propres pour assurer un tel niveau d'investissement, et que la seule manière de réaliser un rythme plus rapide de développement économique consiste à trouver des capitaux à l'extérieur » (6).

Le ministre de l'Agriculture, Bryceson, reprend ce thème et expose les problèmes concernant le secteur agricole :

« Nous avons la terre, nous disposons de beaucoup d'énergie. Nous possédons le savoir, mais nous avons besoin de capital pour

(5) URT, *op. cit.*, p. 7.

(6) Hansard, 1962, pp. 45-55.

nous permettre d'utiliser au mieux cette combinaison de facteurs. Si nous nous lançons sans capital et dans une bonne année, cela ne pose pas de problème, nous pourrions économiser un peu pour le développement, mais s'il y a une mauvaise année, nous pouvons perdre ce petit quelque chose et même retomber au niveau d'où nous étions partis. Dans ce cas, le développement prend un temps considérable et met en péril le niveau de vie, l'éducation de nos enfants et la santé de nos familles » (7).

L'opposition des militants du Parti

Certains membres du Parlement, étant aussi des commissaires régionaux et des militants actifs du Parti, s'opposèrent à la politique du gouvernement parce qu'elle favorisait les groupes sociaux déjà privilégiés, à savoir les Européens et les Asiatiques.

Ils préféraient une redistribution massive des biens, conçue comme un élément du processus de développement et non pas comme un fruit de développement. Ils exigeaient un contrôle total de l'économie par l'État, parce qu'ils craignaient qu'une présence plus importante du capital privé accroisse les inégalités sociales et conduise à une perte de contrôle politique. Ces militants du Parti exigeaient d'abord une africanisation aussi rapide que possible de l'administration publique (8), puis le remplacement du commerce privé par les coopératives, et enfin du capital privé par le capital d'État. Voici quelques exemples de ces points de vue :

— Wambura : *« Je pense que le moment est venu pour nos amis [les Asiatiques] qui possèdent pratiquement 100 % du capital privé dans ce pays, de nous dire où ils se situent politiquement... » (9).*

— Mwanjisi : *« Est-ce que ces gens pensent que c'est une bonne chose que l'avenir économique de dix millions de personnes dépende des caprices de 100 000 personnes ? Est-ce qu'ils pensent que ce gouvernement va continuer à s'occuper des sentiments de ces 100 000 personnes qui monopolisent l'argent et l'éducation, et ignorer le destin de dix millions de personnes qui sont les victimes de l'ignorance, de la pauvreté et de la maladie ? » (10).*

— Tunze : *« Comment peut-on favoriser les milieux d'affaires sans faire du colonialisme économique ? » (11).*

(7) Hansard, 1962, p. 264.

(8) C. Pratt, *Critical Phase in Tanzania, 1945-1968, Nyerere and the Emergence of Socialist Strategy*, Cambridge, Cambridge

University Press, 1976.

(9) Hansard, 1962.

(10) *Ibid.*, p. 174.

(11) *Ibid.*, p. 452.

Cette conception du développement est donc contraire à celle du gouvernement. L'impossibilité d'aboutir à un consensus sur ce point donne lieu à tant d'incertitudes que cette situation affaiblit la politique gouvernementale à l'égard du capital privé. C'est ainsi que le ministre des Finances déclare : « ... il faut admettre que le manque de confiance et un sentiment d'incertitude ont contribué à ralentir notre croissance économique et à la chute de notre revenu » (12).

A cette époque le gouvernement essaie d'équilibrer la balance entre les besoins économiques et les revendications politiques. En premier lieu, il accepte d'accélérer l'africanisation, si bien qu'en 1964 « ce n'était plus un problème politique » (13) ; il accepte ensuite une expansion rapide des coopératives et modifie la loi sur les sociétés coopératives en 1963, afin que leur enregistrement devienne une décision politique (14). Le Ministre n'a plus l'autorité pour refuser l'enregistrement d'une coopérative, même s'il pense qu'elle n'est pas viable. Mais le gouvernement consolide ses relations avec le capital privé et, en 1963, adopte le *Foreign Investment Protection Act* qui offre une compensation au capital étranger en cas de nationalisation et autorise le rapatriement des profits.

Cette politique est le signe de la volonté du gouvernement de revenir sur sa position initiale, de reconnaître la légitimité de certaines pressions politiques et d'arriver à un consensus en matière de développement.

Le premier plan quinquennal de développement

On retrouve cette logique dans l'approche prudente adoptée par le gouvernement dans sa formulation du Plan de développement qui prend en considération les besoins du gouvernement et les revendications du Parti.

Les ministres défendirent le Plan devant le Parlement en fonction des thèses du socialisme africain. Favorables à une expansion de la production et des richesses, le ministre des Finances, Bomani, et le ministre d'État, Jamal, affirment que le socialisme implique une expansion de la production :

« ... essayer de produire sans tenir compte des coûts de production peut être un effort contre-productif et rétrograde. Mais produire au maximum avec les coûts les plus bas et puis ne pas économiser pour un investissement futur, peut être tout aussi trompeur et conduire à la stagnation ».

(12) *Ibid.*, p. 46.

(13) W. Tordoff, *Government and Politics*

in Tanzania, Nairobi, East African Publishing House, 1967, p. 202.

Le Plan propose les mesures suivantes : il augmente d'abord la part des coopératives dans le commerce intérieur afin d'assurer 10 % du commerce de détail, pourcentage qui doit par la suite s'élever à 40 %. Le ministre des Coopératives, Kasambola, s'opposa cependant à une trop rapide expansion des coopératives dans ce secteur commercial : « Cette conquête du commerce intérieur est peut-être révolutionnaire, mais il est dangereux de se hâter ainsi... je tiens à vous rappeler que si nous faisons quelque chose trop rapidement, nous pouvons échouer » (15).

Le Plan accroît ensuite la participation du secteur étatique à 53 % des dépenses publiques et diminue le rôle du capital privé de 60 % à 49 % (voir le Plan de 1961-1963) au cours de la période 1964-1969. Malgré ces changements, le capital privé reste prépondérant dans l'agriculture, l'industrie et le commerce, dans la mesure où il détermine encore l'orientation de certaines politiques. Le Président soutient le gouvernement :

« Si nous pouvons bénéficier (grâce aux capitaux privés) d'une augmentation des possibilités d'emploi, des revenus de l'État, des biens produits localement, etc., alors nous devons accueillir les entreprises privées. C'est l'un des domaines où nous devons commencer avec les choses telles qu'elles sont... Être véritablement révolutionnaire, c'est être réaliste dans tous les sens du terme et utiliser les possibilités que nous offre la situation actuelle » (16).

Mais les dirigeants le plus actifs du Parti continuent à critiquer un Plan qu'ils ne considèrent plus comme socialiste :

— Thabiti Kombe : « Nous avons poursuivi nos attaques ces dernières années à cause de la pauvreté de notre peuple... Nous voulons voir les masses profiter de quelque chose » (17).

— Mtaki : « Le fondement du socialisme réside dans le fait que les moyens de production sont aux mains de l'État ou des masses » (18).

— Siyovelwa : « Si l'on réfléchit à cette politique, tous les moyens de production devraient nous appartenir... mais à qui tout cela profiterait-il ? » (19).

(14) URT, 1966, p. 5.

(15) Hansard, 1964, p. 207.

(16) URT, 1964-1969, pp. IV, X.

(17) *Ibid.*, pp. 13-14.

(18) *Ibid.*, p. 89.

(19) Hansard, p. 152.

La Constitution intérimaire de 1965 et ses effets sur la politique à l'égard du capital privé

La commission présidentielle sur l'État à parti unique, dont la majorité des membres étaient des hauts fonctionnaires (20), avait proposé que la Constitution intérimaire exige du gouvernement « qu'il encourage les entreprises privées qui sont directement bénéficiaires au pays tout entier » (21). D'après Bienen, cette clause fut abandonnée et remplacée par une autre plus radicale :

« ... afin d'assurer une économie juste, l'État doit avoir le contrôle réel des principaux moyens de production ; la responsabilité de l'État est d'intervenir activement dans la vie économique de la nation afin d'améliorer le bien-être de tous les citoyens et donc d'empêcher l'exploitation d'une personne ou d'un groupe par un autre et ainsi l'accumulation des biens à un niveau tel qu'il soit en opposition avec l'existence d'une société sans classe ».

Cette dernière clause exclut toute participation du capital privé ; c'est donc une critique et un refus de la politique gouvernementale. Comment se fait-il que cette version socialiste radicale soit reprise dans la Constitution provisoire de 1965 ? Pour répondre à cette question, nous devons faire le point sur les débats concernant le socialisme et sur leurs incidences dans la politique à l'égard du capital privé.

À partir de 1964, le gouvernement modifie des objectifs essentiellement économistes et commence à avancer l'idée d'un socialisme africain, en référence aux idées de J. Nyerere (22). Le socialisme africain est conçu, à l'époque, comme un ensemble de mesures redistributives et tolère l'existence du capital privé. C'est, en fait, une économie mixte avec un secteur d'État et un secteur privé, l'accès aux biens et aux services étant assuré par une redistribution des biens et l'expansion rapide de la production, grâce au capital privé, ouverte à tous. L'autre variété de socialisme est, on le sait, le « socialisme scientifique », assimilé à la propriété étatique des moyens de production, l'égalité de l'accès aux biens et la réalisation d'une société sans classe.

Il semble que les hommes politiques se réfèrent indifféremment à l'une ou l'autre forme de socialisme. Comme le signale Siyovelwa, « ... la plupart d'entre nous, la plupart des députés sont dans la confusion, nos esprits sont agités... un jour, l'un se réclame du

(20) C. Pratt, *op. cit.*, p. 203.

(21) H. Bienen, *Tanzania Party Transformation and Economic Development*, Princeton, Princeton University Press, 1967, p. 256.

(22) J. Nyerere, « Ujamaa : the Basis of African Socialism », *Tanganyika Standard*, Dar es-Salaam, 1962.

socialisme scientifique et le lendemain, il se réclame du socialisme africain » (23). La confusion dont parle Siyovelwa présente une signification sociologique parce qu'elle démontre que l'État n'a pas clarifié son rapport à l'égard de ces deux formes de socialisme. Mais en 1966, Nyerere va nommer une commission pour examiner l'ensemble du problème du socialisme et de ses rapports avec le développement (24). Qu'un an après la Constitution provisoire, le Président veuille nommer une commission, suggère un certain nombre de réflexions. Tout d'abord, il n'y a aucun consensus quant au modèle de socialisme que le pays doit adopter. En second lieu, les conséquences de l'exclusion du capital privé inscrites dans la Constitution ont dû provoquer quelques difficultés sérieuses, dans la mesure où les grandes options du développement dépendent des investissements privés. Mais quoi qu'il en soit, la commission n'a jamais été constituée, puisque son objectif a été traité par le Président lui-même dans la Déclaration d'Arusha.

La Déclaration d'Arusha

La Déclaration d'Arusha est un document très complexe (25). Elle présente deux positions contradictoires à l'égard du capital privé, ce qui suggère deux modèles différents de socialisme, qui ne sont que la transposition, dans ce document historique, du conflit entre le Parti et le gouvernement.

Dans son discours d'ouverture, le Président propose une version populaire des idées du socialisme et de la nécessité de compter sur ses propres forces qui sont à la base de la Déclaration d'Arusha. Le socialisme s'identifie avec l'élimination de l'exploitation et la nationalisation du capital étranger. Le fait de compter sur ses propres forces peut être illustré par le travail au service du développement ; le Code de la responsabilité, quant à lui, vise à la création d'une société égalitaire. De fortes inégalités entre les revenus, la dépendance envers des puissances étrangères en matière de capital sont considérées comme les sources de l'instabilité politique. Ces idées rapprochent J. Nyerere des positions du Parti à propos du socialisme. Mais il insiste surtout sur les deux dernières orientations, à savoir compter sur ses propres forces et le Code de la responsabilité. L'enjeu essentiel de la politique d'Arusha, d'après Nyerere, n'est pas la nationalisation, mais l'idée de compter

(23) Hansard, 1964, p. 789.

(24) R.F. Hopkins, *Political Roles in a New State : a Study of Politics in Tanzania*, Ph. D. Thesis, New-Haven, Yale University,

1968, p. 100.

(25) J. Hartmann, « The two Arusha Declarations » ; « The Arusha Declaration Revisited », *The African Review* (à paraître).

sur ses propres forces (26). Les nationalisations sont secondaires, « bien qu'elles reçoivent plus de publicité que les autres aspects de la Déclaration d'Arusha » (27) :

« Les nationalisations, il y en a très peu ; qu'y a-t-il à nationaliser en Tanzanie ? Je pense que cela prépare l'état d'esprit à tout le reste. Il est très difficile, une fois les nationalisations acceptées, de s'opposer au fait de compter sur ses propres forces ou aux nouvelles conditions de responsabilité » (28).

Il semblerait que le Président se soit servi de l'argument de la nationalisation du capital étranger, qui est très populaire dans le Parti, pour ouvrir la voie aux deux autres grandes orientations politiques. Ce discours permet aux militants du Parti d'ajouter leurs idées de socialisme scientifique aux préoccupations de stabilité politique qui sont alors celles de Nyerere. En agissant de la sorte, ils transforment les priorités de Nyerere et donnent plus d'importance aux nationalisations.

La politique socialiste

La version finale, résultat des délibérations du « Comité des Huit » mis sur pied pour étudier le discours du Président, définit le socialisme en terme de classes fondées sur la propriété des moyens de production. Ainsi, cette définition fait de la politique de nationalisation un élément intrinsèque du socialisme : « Les moyens décisifs de production et d'échange sont sous le contrôle des travailleurs et des paysans » (29). Le document dénonce le capital étranger :

« La politique qui consiste à inviter toute une série de capitalistes à venir établir leurs industries dans notre pays peut réussir à nous procurer toutes les industries dont nous avons besoin, mais elle aboutira également à empêcher l'instauration du socialisme » (30).

En rejetant les capitaux étrangers et en intégrant les nationalisations comme un élément intrinsèque du socialisme (cette définition implique également la nationalisation du capital local), le document envisage le socialisme comme une économie totalement contrôlée par l'État. De cette manière, le Parti peut insister très fortement sur la politique de nationalisation, politique qui n'a rien de

(26) TANU, Debates of the Party Annual Conference, *Majadiliano ya Mkutano Mkuu wa TANU*, Dar es-Salaam, Government Printer, 1967, p. 15.

(27) *The Nationalist*, 6 mars 1967.

(28) *Ibid.*

(29) J. Nyerere, *Freedom and Socialism*, Oxford, Oxford University Press, 1968, p. 233.

(30) *Ibid.*, p. 241.

prioritaire selon Nyerere, alors que le fait de compter sur ses propres forces et le Code de responsabilité qu'il considère comme des politiques cruciales, n'ont pas été assez valorisés par le Comité des Huit. En effet, au cours de nombreuses réunions du Parti et de plusieurs débats parlementaires après la réunion en janvier du *National Executive Committee*, des revendications portant sur la nationalisation du capital local se font entendre. Du coup, le capital privé est pris de panique, cesse d'investir, créant une situation de marasme dans de nombreux secteurs de l'économie.

Suite à cette période de confusion, un nouveau document politique est publié, un mois après la Déclaration d'Arusha, qui vise à clarifier les positions. Ce document, *La Propriété publique en Tanzanie*, fait partie en tant que tel de la Déclaration d'Arusha mais, contrairement à son titre, il concerne plutôt le capital privé. Il déclare que la Tanzanie doit continuer à « accueillir l'investissement privé dans tous les domaines qui, d'après la Déclaration d'Arusha, ne sont pas des domaines réservés de l'État » (31). Cette politique considère que le socialisme est fondé sur une économie mixte composée de toutes les entreprises publiques après les nationalisations, de nouvelles entreprises communes État-capital privé et d'entreprises entièrement aux mains du capital privé. Ce texte défend donc la nécessité et la place du développement du capital privé (à la fois local et étranger). Il s'ensuit que la loi de 1963 sur le *Foreign Investment Protection Act* n'est pas abolie : l'orientation, les objectifs, aussi bien que le modèle de socialisme mis en avant par le Parti, en sont transformés.

Le Président apporte son soutien au document sur la propriété publique : en 1967, il s'oppose à la nationalisation du capital local et résiste vigoureusement aux pressions des membres du Parti favorables à cette politique. Il démontre que le commerce privé de gros et de détail rend de véritables services aux consommateurs, et que l'État n'a pas les moyens d'organiser et de diriger le commerce (32).

Dans un discours très subtil, Nyerere trace une distinction entre réalisme et idéalisme, et insiste sur le fait que l'idéalisme sans réalisme est stupide (33) et que les décideurs doivent considérer les problèmes de gestion et d'application comme des éléments de la décision politique elle-même. Ignorer ces contraintes serait « s'aveugler et tomber dans un trou » (34). Il continue en soulignant que des nationalisations rapides ne seraient pas révolutionnaires, mais aventuristes et opportunistes (35). Ainsi dès février, un mois après Arusha, Nyerere prône la modération. Il défend la même orienta-

(31) *Ibid.*, p. 254.(32) TANU, Debates of the Party Annual Conference, *op. cit.*, p. 71.(33) *Ibid.*, p. 96.(34) *Ibid.*, p. 96.(35) *Ibid.*, p. 100.

tion à Mwanza en septembre, lors d'une réunion spéciale du Parti et déclare que le problème de la redistribution des biens en Tanzanie ressemble au partage d'un lapin entre dix personnes ; il ajoute : « Même si nous divisons nos ressources, notre pauvreté resterait la même. Il n'y a pas d'accroissement des biens sans accroissement de notre production » (36). Il insiste sur le besoin d'accroître la production et déclare que le capital privé (à la fois local et étranger, de même que l'aide) est le bienvenu, car il sert de catalyseur au développement.

Nyerere a ainsi changé sa position. Le pays dispose en fait de deux Déclarations d'Arusha. Entre 1969 et 1974, donc pendant la période suivante, la position radicale du Parti en matière de socialisme devient prépondérante dans la pensée politique et se reflète dans un certain nombre de décisions qui élargissent le secteur étatique. La position plus modérée du gouvernement est quasiment clandestine jusqu'en 1975. Le Président fait passer son soutien d'une position à l'autre, en essayant de maintenir un équilibre, ce qui permet aux différents groupes idéologiques d'identifier leur position avec la sienne. Ainsi, le système peut neutraliser les conflits politiques, mais les enjeux cruciaux du développement restent sans solution.

La réalisation d'un consensus idéologique (1969-1974)

Les luttes anti-impérialistes des années 1960 transforment les théories. Ainsi apparaît la théorie de la dépendance : le développement est maintenant conçu comme un type autonome de construction socialiste, ce qui implique l'autonomie et le contrôle et l'égalité sociale (37).

Le gouvernement et le Président subissent l'influence de ces nouvelles idées sur la dépendance. Un intellectuel comme Rweyemamu devient conseiller économique du Président en 1971. Dans son livre, *Underdevelopment and Industrialisation in Tanzania* (38), Rweyemamu démontre qu'une industrie de biens de production permettrait à la Tanzanie de briser son statut dépendant au sein de la relation centre/périphérie. Cette stratégie est intégrée au 3^e Plan quinquennal

(36) TANU, *Majadiliano ya Mkutano Mkuu wa TANU* (Mwanza, 16-20 octobre), Dar es-Salaam, Government Printer, 1967, pp. 41-42.

(37) F.H. Cardoso, « Dependency and Development in Latin America », *New Left Review*, 74, 1972 ; J.D. Cockraft, A.G. Frank and D.L. Johnson, *Dependence and Underde-*

velopment, New York, Anchor Books, 1972 ; T. Dos Santos, « The Crisis of Development, Theory and the Problem of Dependence in Latin America », in H. Bernstein, *Underdevelopment and Development*, Harmondsworth, Penguin Books, 1973.

(38) London, London University Press, 1971.

de développement (1975-1980) et dans le Plan à long terme pour la période 1981-2000 ; elle prend le nom de *Basic Industrial Strategy* (BIS), illustrant ainsi le lien direct entre les théories du développement et la politique.

Le Président est aussi influencé par les idées dépendantistes, ce qui le rapproche de la version radicale du socialisme des militants du Parti. Nyerere critique le capitalisme international, parce qu'il ne favorise pas l'indépendance nationale des pays du tiers monde. Le capitalisme est maintenant rejeté, car il suscite des conflits et des divisions (39). Très rapidement, le Président met en application ses idées radicales : la politique de l'*Ujamaa* volontaire de 1967 est bientôt remplacée par la circulaire présidentielle de 1969 sur l'*Ujamaa* qui le rend obligatoire et dénonce les fermiers et les paysans qui emploient de la main-d'œuvre. En 1969, Nyerere accepte le principe d'une nationalisation rapide : « Le commerce de gros sera nationalisé et le commerce de détail sera sous la coupe des coopératives dans les villages » (40). La nationalisation du capital local conduit à l'expansion du secteur d'État et, à partir de 1974, l'opération Vijiji déplace 11 millions de personnes en moins de trois ans. Dès 1969 en fait, Nyerere a accepté de changer les priorités du développement : la réalisation d'objectifs politiques lointains reçoit plus d'attention que celle des profits économiques immédiats.

La conversion idéologique du gouvernement et du Président provoque quelques problèmes au sein de certains appareils d'État, surtout ceux concernés par les questions de fiscalité et de devises. Ainsi le ministre des Finances, Jamal, exprime son inquiétude à l'égard des idées de dépendance et critique cette position devant le Parlement, en démontrant que le développement socialiste pour une petite économie comme la Tanzanie ne peut être assuré en réduisant ses liens avec le marché mondial à cause de ses besoins en devises. Jamal déclare que la Tanzanie réalise une plus grande indépendance à la fois en matière de survie et de développement grâce au commerce extérieur (41). Mais de telles idées sont considérées comme réactionnaires, dans un contexte d'idéologie très marquée, comme en témoignent la déclaration Mwangozo (1971), l'opération Maduka (1976), la « villagisation » (1974) et la politique dans l'agriculture (1973). Les problèmes de l'accroissement des dépenses, tout comme les autres préoccupations économiques, sont considérés comme secondaires face aux objectifs idéologiques et sociaux.

(39) Voir le discours prononcé à l'Université d'Ibadan en 1976 (ronéo, p. 5).

(40) TANU, *Majadiliano ya Mkutano*.

Mkuu wa TANU, 28 March-7 June 1969, Dar es-Salaam, Government Printer, p. 38.

(41) *Hansard*, 1969.

Les conséquences pour le capital privé

Dans ce climat politique, la situation est très difficile pour les investisseurs qui ne disposent pas d'association pour les aider ou les conseiller. Certains hauts fonctionnaires acceptent les investissements privés, d'autres y sont hostiles ou se refusent à toute décision. Les institutions financières et les ministères fonctionnent selon des critères différents dans leur appréciation des investissements privés, tant et si bien que l'investisseur est souvent soumis à des pressions contradictoires ; il lui est difficile de connaître ses droits et ses devoirs.

Beaucoup d'institutions financières, à cause de leurs préoccupations pour les questions fiscales ou la croissance économique, soutiennent le capital privé. Elles justifient leur position en se référant à la Déclaration d'Arusha et à sa partie sur la propriété publique, ce qui est de plus en plus difficile, comme le déclare l'administrateur général de la *National Bank of Commerce*, Nsekela, en 1974 : « La NBC continue à faire des prêts au secteur privé. On nous rappelle fréquemment que cette attitude aide et encourage le capitalisme et s'oppose donc aux objectifs officiels du socialisme » (42).

Il n'est pas étonnant que certains partisans de cette politique plus libérale sur la propriété publique, comme Bamani et Nsekela, quittent la scène nationale et acceptent des postes d'ambassadeurs, mais Jamal reste. La politique sur la propriété publique est mise en sommeil et c'est la version radicale du socialisme, selon la Déclaration d'Arusha, qui devient le pôle de référence en Tanzanie.

Les crises économiques et l'éclatement du consensus idéologique (1976 à 1980)

La crise économique de 1974-1975 et l'échec des sociétés d'État à produire un surplus créent les conditions pour la réémergence, une fois de plus, d'une politique d'appui au capital privé : la minorité qui la soutient s'exprime de plus en plus. Elle est dirigée cette fois-ci par le ministre de l'Industrie (Msuya) et le ministre des Finances (Mtei). Pour la première fois depuis la Déclaration d'Arusha, une réunion d'hommes d'affaires est convoquée le 8 octobre 1977 à Dar es-Salaam pour discuter des problèmes de production. Les participants se plaignent et exposent leurs problèmes à

(42) N. Mwase, « Decision-Making in Tanzania's National Bank of Commerce (NBC). — Controls and Participation Dichotomy », *Economic Research Bureau* n° 75. 9, University of Dar es-Salaam, 1974.

propos de l'industrie privée : comment, par exemple, obtenir des facilités de découvert ou des allocations de devises étrangères ? Le problème de l'interférence des décisions politiques dans la gestion des industries est également évoqué. A la suite de cette réunion, une politique de décontingement est adoptée. Cela signifie que le capital privé peut passer outre les sociétés d'État et importer directement ses produits de l'étranger.

Pendant toute la période entre 1976 et 1979, le ministre de l'Industrie mobilise et encourage les investisseurs privés à investir dans la production ; son ministère publie deux brochures en vue d'attirer les investissements privés. Cette position est encouragée par le Président qui visite des industries, en 1977, à Arusha et à Dar es-Salaam et demande aux dirigeants du Parti et du gouvernement d'aider le capital public et le capital privé (43). Il convient de noter la manière dont le Président explique son point de vue ; en voici le résumé tel qu'il est donné par le *Daily News* du 6 novembre 1979 :

« Le Mwalimu a dit que la Déclaration d'Arusha définit la place du secteur privé dans l'économie du pays. Il a dit qu'il n'était donc pas inquiet de l'existence d'industries privées, aussi longtemps qu'il existait une direction et des membres dévoués dans le Parti.

Mais le Mwalimu s'est demandé si la direction du Parti avait les idées claires sur la question. Il a déclaré qu'il n'était pas certain que tous les dirigeants du parti sachent que les investissements privés étaient tout à fait autorisés dans certains domaines où la participation publique n'était ni possible, ni souhaitée ».

Après 1976, nous pouvons penser que certains secteurs du gouvernement, notamment les ministères de l'Industrie et des Finances (par ailleurs, ces deux ministères étaient en train d'examiner les options politiques possibles pour résoudre la crise économique) et dans une large mesure le Président lui-même, envisagent de façon positive la contribution économique du capital privé au développement du pays. Ils confortent leur position en se référant à la politique de la propriété publique énoncée dans la Déclaration d'Arusha.

La seconde crise économique

Toutefois, il existe aussi des politiques opposées au capital privé. Ainsi la politique dite de l'opération Maduka (1976), appliquée par le Premier ministre Kawawa, « socialise » le commerce de détail.

(43) *Daily News*, 28 octobre 1977.

Les populations dans les zones rurales n'ont plus aucun accès aux biens de première nécessité. Tandis que la crise économique prend de l'ampleur, une grave crise de la balance des paiements bloque la Tanzanie après 1979. Les responsables du Parti s'inquiètent de la fuite des devises qui sévit sous prétexte de libéralisation. Le Parti intervient et demande un changement de politique. Il trouve un appui en la personne de Kaduma, ministre du Commerce, qui applique quasiment tout seul la politique de recontingement (1980). Cette politique oblige les industries privées à importer leurs produits par le biais des sociétés d'État et à vendre leur production par l'intermédiaire des sociétés de distribution étatique. Une fois de plus, le capital privé est soumis à contrôle (44).

Comment les adversaires du capital privé réussissent-ils à légitimer leurs positions ? Les explications de Kaduma sont typiques de la position du Parti, tout comme celles de Kawawa lorsqu'il applique une directive antérieure du Parti. Kaduma justifie la politique de recontingement en termes d'idéologie socialiste et rétablit ainsi une continuité idéologique par l'interprétation radicale de la Déclaration d'Arusha.

Dans un discours au Parlement pendant la session 1980-1981, Kaduma répète le même message lorsqu'il déclare que l'objectif de la politique de recontingement est de supprimer l'entrepreneur privé (45). Cet objectif est également intégré à la nouvelle politique sur le commerce intérieur (46). La période qui va de 1976 à 1980 est très intéressante dans la mesure où les deux politiques à l'égard du capital privé sont poursuivies simultanément, et puisent leur légitimité dans la Déclaration d'Arusha.

Vers la recherche d'un nouveau consensus

Le manque de consensus au sein de l'appareil d'État crée une situation grave dans la mesure où la crise économique s'approfondit et où les problèmes socio-économiques prennent le dessus. Il devient urgent pour le gouvernement de chercher à clarifier le rôle du capital privé vis-à-vis des différents secteurs de l'économie. La division entre le Parti et le gouvernement devient plus compliquée. Après la création du *Chama Cha Mapinduzi* (le Parti) en 1977, des

(44) J. Hartmann, *Internal Trade: a Case Study* (à paraître).

(45) Ministry of Trade, *Hotuba ya Waziri wa Biashara Ndugu I. Kaduma, Mbunge Katika Bunge Kuhusu Makadirio ya*

Matumizi ya fedha kwa mwaka, 1980/1981, Dar es-Salaam, Government Printer, 1980.

(46) Ministry of Trade, *Sera ya Biashara ya Ndani*, Dar es-Salaam, Government Printer, 1980.

membres plus jeunes et plus instruits font leur entrée dans le Parti, mettant les vieux barons du TANU dans une position de plus en plus minoritaire.

Le *National Executive Committee* (NEC) du Parti tient un séminaire à Arusha en 1980 où on discute de la politique à suivre à l'égard du capital privé. Il faut souligner qu'il est possible au sein du NEC de discuter du capital privé et même d'en défendre la nécessité. Certains membres vont jusqu'à inviter le capital privé à investir dans l'agriculture, comme dans l'industrie.

L'idée d'une « retraite stratégique » est avancée par ses participants, pour défendre l'appel à l'investissement privé dans l'économie. Leur argumentation rappelle qu'il est parfois nécessaire pour le socialisme de faire un pas en arrière, afin de faire un bond en avant. Mais les partisans de cette position ne se réfèrent plus à la politique de la propriété publique de la Déclaration d'Arusha ; ils utilisent plutôt les notions léninistes de « retraite stratégique », ce qui les situe dans le groupe des partisans de la version radicale de la Déclaration d'Arusha. C'est par rapport à cette dernière problématique qu'il faut saisir le sens de la communication du professeur Malima intitulée *Le capital privé*, présentée au séminaire du NEC à Arusha (47). Le professeur Malima, ministre de la Planification et des Affaires économiques, membre du comité central et secrétaire de la planification au sein de ce dernier, était le mieux placé pour coordonner les relations entre gouvernement et Parti.

Dans sa communication, on retrouve cette tension entre les deux positions. D'une part, Malima insiste sur la nécessité de développer toutes les industries, y compris les industries privées, et de les intégrer dans les plans de développement national ; mais par ailleurs, on y reconnaît l'hostilité à l'égard du capital privé. Le professeur Malima essaie de trouver un compromis entre ces deux positions en suggérant un contrôle du capital privé, même si cela implique qu'il continue à exister, ne serait-ce que temporairement :

« Permettre l'existence du capital privé est une mesure temporaire. Il ne s'agit pas d'une attaque contre la politique d'Ujamaa. En ce qui concerne l'agriculture par exemple, le capital privé n'y a aucune place. De même, le commerce et la distribution doivent rester entre les mains de l'État. Il est temps de combattre le capitalisme, l'exploitation et leurs tentations, sinon les germes du capitalisme continueront à pousser et à se répandre ».

D'après des entretiens avec plusieurs participants au séminaire, la communication de Malima ne réussit à convaincre aucun des deux

(47) *Sekta ya watu Binafsi.*

camps au sein du Parti et du gouvernement. Les radicaux considèrent comme politiquement inacceptables les arguments en faveur « d'un compromis temporaire avec le capitalisme ».

Le document *Mwongozo wa CCM* de 1981 apparaît quant à lui comme une critique directe de la position des partisans du capital privé :

« Les tendances capitalistes se sont développées beaucoup plus depuis la Déclaration d'Arusha car, malgré l'augmentation du secteur public, l'incapacité de s'opposer au capitalisme lui a permis de se répandre et d'infiltrer le secteur public. C'est pourquoi le capitalisme ose se montrer à découvert et déconsidérer le socialisme, pour tromper certains de nos dirigeants et essayer de les convaincre de changer de politique » (48).

Il faut noter qu'au cours de ces discussions sur le rôle du capital privé, le Parti n'a jamais discuté ou évoqué la politique de propriété publique de la Déclaration d'Arusha. Cela revient à dire que les différents appareils d'État se réfèrent aux politiques successives de cette Déclaration. Tant et si bien qu'en 1981, la Tanzanie n'a pas encore réussi à établir un consensus sur ce point. Le capital privé ne se trouve mentionné nulle part dans le cinquième Plan quinquennal (1976-1981) ; or dans le Plan de développement à long terme (1981-2000), on pouvait lire : « Par ailleurs avant la mise en route du quatrième Plan quinquennal, le Parti aura défini le rôle du secteur privé dans une économie s'orientant vers le socialisme » (49).

Pour conclure sur ce point, on peut rappeler que l'incertitude est dommageable en matière de développement, parce qu'elle empêche le gouvernement de planifier et de coordonner les activités du capital privé sur une longue durée. Une telle situation favorise aussi la corruption, puisque les droits et les devoirs du capital privé ne sont pas exactement définis. De son côté, celui-ci exploite la situation en investissant dans des projets qui rapportent beaucoup, mais exigent peu d'investissements ou de formation du personnel.

*
* *

La situation ambivalente du capital privé, malgré la récente libéralisation (depuis 1983), a donné naissance à une idéologie du développement pleine de confusion. Elle crée les conditions d'une instabilité de la décision politique, d'un style de pouvoir personnalisé

(48) *Op. cit.*, p. 39.

(49) Non publié, p. 26.

et pourrait déboucher sur une économie souterraine et contrôlée par des groupes organisés en mafia. Une telle situation de développement est dysfonctionnelle. Le développement n'a pas seulement besoin de stabilité dans la décision politique, ce qui implique l'existence d'un certain consensus autour des politiques poursuivies. Il est de l'intérêt de l'État de revoir la Déclaration d'Arusha à la lumière de l'expérience de développement de la Tanzanie et de décider une bonne fois pour toutes, laquelle des deux politiques qui en est inspirée doit être poursuivie. Cette réflexion doit être approfondie par une série de recherches concernant les ministères, le Parti, le secteur privé et l'université menées par une commission d'enquête, comme l'avait suggéré J. Nyerere en 1966. Maintenant que l'ancien Président est devenu président du Parti, il se trouve peut-être en meilleure position pour résoudre un problème sans arrêt esquivé depuis vingt ans.

Jeannette Hartmann

(Traduit de l'anglais par Jean Copans)

Université de Dar es-Salaam

ANNEXE

SOCIÉTÉS D'ÉTAT	NOMBRE DE SOCIÉTÉS
1967 (après la Déclaration d'Arusha)	64
1968	73
1969	78
1970	85
1972	104
1975	142
1977	159

Source : Banque mondiale, Dar es-Salaam, juillet 1981

Le développement du secteur d'État eut lieu entre 1969 et 1974, et non pas à partir de 1967. Cette expansion se déroula en dépit de la faiblesse des moyens en comptabilité et en gestion. Les dangers d'une nationalisation trop rapide furent évoqués par le ministre des Finances, lors de sa présentation du projet des recettes et dépenses pour l'année 1969-1970 :

« Tous les calculs des responsables du Trésor public en ce qui concerne les ressources disponibles, aussi bien pour les dépenses courantes que pour les dépenses de développement, pourraient être faux, dans un sens ou dans un autre, selon la performance de ces sociétés d'État au cours des prochaines années.

Les réussites cumulées de toutes ces institutions seront plus importantes que la seule addition des réussites de chacune d'entre elles. Et soyons lucides, l'échec de quelques-unes, même d'une seule institution clé, se répercutera sur les autres et finalement sur l'économie tout entière.

Si la Banque nationale du commerce fait faillite, nous faisons tous faillite, si la State Trading Corporation (STC) fait faillite, la Banque nationale du commerce sera touchée, comme tous les consommateurs d'ailleurs ; même la National Development Corporation ne pourra pas rester en dehors du coup, parce que ses instruments de distribution seront sévèrement touchés et ainsi de suite » (50).

(50) Hansard, 1969, p. 434.