

Analyse culturelle et sociale

L'analyse des données sur la thématique « Héritages: croyances, coutumes, patrimoine et contexte historique »

Exemple

Cet exemple est du Rapport du test de l'outil d'analyse culturelle et sociale effectué en Tanzanie en août 2005 à Dar Es-Salaam.

Contexte de l'exemple

La mission de test de l'outil en Tanzanie fait suite à une première expérimentation menée en Arménie en février 2005. Le test a donc pris en compte la plupart des éléments de révision de l'outil issus de cette mission en Arménie. Il a eu pour objectif de tester l'outil tel qu'il a été élaboré et de repérer les éléments qui pourraient être améliorés.

HERITAGES: croyances, coutumes, patrimoine et contexte historique

L'invention d'une nation

Un très fort sentiment d'unité nationale. Le sens commun considère volontiers que l'Etat en Afrique est un « pur produit d'importation¹ », sans véritables fondements sociaux, et que cet Etat importé a très largement échoué à créer la nation. Les sociétés africaines, structurées selon des principes d'allégeance communautaire ou ethno-régionale, n'obéiraient pas aux logiques modernes de la territorialité étatique et de l'identification nationale, fondant le principe de citoyenneté. Cette affirmation, déjà discutable dans de nombreuses situations, est complètement erronée dans le cas tanzanien. S'il est un pays africain, en effet, où la nation et le sentiment national existent, c'est bien celui-ci. Dès l'indépendance, les dirigeants nationalistes, et en particulier le premier d'entre eux, Julius Nyerere, se sont engagés dans une politique volontariste de renforcement de l'unité nationale qui a pleinement réussi².

Cette entreprise politique d'invention de la nation a sans doute été facilitée par les données géographiques et démographiques du pays, notamment par l'histoire du peuplement et par le fait que le très grand nombre d'ethnies présentes sur le territoire (plus de 120) et leur poids relatif, rendait difficile la domination d'une seule³. Mais elle a aussi et surtout été portée par des vecteurs culturels, linguistiques, idéologiques et même administratifs, qui ont activement contribué à la formation d'une identité nationale, laquelle s'est progressivement imposé aux autres formes d'allégeance.

Le kiswahili, vecteur de la modernisation nationale. Parmi ces vecteurs, il en est un qui, selon tous les observateurs, a joué un rôle déterminant : la langue, en l'occurrence le kiswahili⁴, qui est parlé par la quasi-totalité de la population, même si ce n'est la langue maternelle que d'une infime minorité (environ 10%). « Le cas de la Tanzanie est remarquable car ici, notait S. Yahya-Othman, une langue indigène a réussi à marginaliser une langue étrangère, internationale, alors que partout ailleurs en Afrique, c'est l'inverse qui s'est généralement produit. Dans un pays qui compte 30 millions d'habitants, où il existe 120 langues différentes, le kiswahili est non seulement devenu la langue nationale, officielle, mais son usage s'est répandu dans les pays limitrophes, apparaissant désormais comme une véritable langue internationale⁵. » Point n'est besoin d'entrer ici dans le détail de ce processus historique de propagation linguistique (liée notamment au commerce caravanier et à l'influence arabe du sultanat de Zanzibar). Il suffit de noter que, dès avant l'indépendance, la langue swahili joua un rôle politique majeur et fut un élément central de la lutte de libération. Idiome du nationalisme, utilisé par toutes les élites qui prirent le pouvoir au début des années 60, et appuyé par Nyerere lui-même qui tenait à en faire la langue officielle, le kiswahili

1 Voir B. Badie, *L'Etat importé*, Paris, Fayard, 1992.

2 Voir K.-L. Askew, *Performing the Nation. Swahili Music and Cultural Politics in Tanzania*, Chicago, Chicago University Press, 2002 ; ainsi que D.-C. Martin, *Tanzanie, l'invention d'une culture politique*, Paris, Presses de la FNSP, 1988.

3 Voir C. Baroin, « Les Tanzaniens, histoire et diversité », in C. Baroin, F. Constantin, dirs., *La Tanzanie contemporaine*, Paris, Karthala, 1999.

4 Dans les langues bantoues, le radical *ki* désigne un parler, tandis que les préfixes *mu* et *ba* désignent ses locuteurs (au singulier et au pluriel : un Muswahili, des Baswahili). La racine «swahili» est dérivée d'un terme arabe qui signifie la Côte, les Swahili en tant que groupe étant considérés comme les Côtiers.

5 S. Yahya-Othman, « Kiswahili. La consécration d'une langue nationale africaine », in C. Baroin, F. Constantin, dirs., *La Tanzanie contemporaine*, op. cit. p., 77.

devint rapidement un « langage cohésif⁶ », un véritable ciment de l'identification nationale. Aujourd'hui encore, il tient ce rôle et constitue un des registres symboliques majeurs du processus complexe de domestication de la modernité (cf. infra, section 3).

Facteur de cohésion, mais aussi de modernisation et de mobilisation nationale, cette dimension politico-linguistique est un paramètre majeur de compréhension de la société tanzanienne contemporaine que les politiques de coopération pour le développement doivent prendre en compte et exploiter pour faciliter l'appropriation des réformes. Nous y reviendrons plus longuement dans la section 3.

Une utopie égalitariste. D'autres facteurs ont contribué à la cristallisation d'un fort sentiment d'unité nationale. L'idéologie de l'*Ujamaa*, tout d'abord, qui s'est forgée dans la lutte anticoloniale, a été formalisée dans les divers ouvrages de Nyerere le « *mwalimu* » (le « maître d'école ») et s'est imposée comme programme officiel après la Déclaration d'Arusha en 1967. Par delà tous les grands principes de développement contenus dans ce projet de « socialisme africain », il y avait dans l'*Ujamaa* et dans la philosophie politique de Nyerere une idée forte, mobilisatrice, qui continue de façonner les représentations du vivre-ensemble en Tanzanie : celle de l'égalité fondamentale entre tous les individus, quelles que soient leur ascendance, leur religion ou leurs orientations. La nation tanzanienne s'est forgée dans le creuset de cette utopie égalitariste. Une utopie qui était évidemment loin de correspondre à la réalité, mais qui a incontestablement contribué à la construction d'une « communauté imaginée »⁷ fondée sur la correspondance entre « *one nation, one people* ». Cette représentation d'un peuple uni dans la nation n'est pas une simple figure rhétorique. Les panels, les entretiens, mais aussi la presse et les débats publics prouvent que cette idée demeure un référentiel très important de l'imaginaire politique tanzanien. Contrairement à d'autres pays, on constate que les références à l'ethnicité, au régionalisme ou même aux clivages religieux, sont des catégories bannies du vocabulaire politique. Non pas que ces facteurs n'aient aucune pertinence dans la structuration des rapports de pouvoir. Simplement, en raison de la force de cette idéologie nationale, ils sont relégués à l'arrière-plan du discours politiquement et socialement acceptable.

Circulation des hommes, fluidité des allégeances. Cette particularité n'est évidemment rien à voir avec un quelconque génie swahili ; elle est juste le produit d'une trajectoire historique et politique singulière. C'est le résultat d'une politique volontariste et de dispositions administratives qui, depuis les années 1960, ont systématiquement obligé les fonctionnaires à exercer loin de leur région d'origine ; les enseignants à aller faire la classe dans des districts les plus reculés ; les élèves à suivre des études supérieures également loin du foyer parental ; les militaires à servir en tous les points du territoire national, etc. Conjuguées à une politique linguistique également très volontaire (cf. la création d'instances ad-hoc de diffusion du kiswahili : *Bakita* sur le continent et *Bakiza* dans les îles), ces mesures avaient pour objectif très clair de distendre les liens de proximité et les allégeances ethno-régionales au profit d'une identification nationale. Et cela a très largement réussi. La multiplication des intermariages, la dynamique des échanges, le développement de nouvelles formes de sociabilités urbaines

⁶ Selon l'expression de D.-C. Martin, *Tanzanie, l'invention d'une culture politique*, op. cit.

⁷ Conforme au processus classique mis en évidence par B. Anderson, *Imagined Communities*, Londres, Verso, 1983.

(notamment entre voisins⁸) ont fait le reste. Aujourd'hui, on se sent avant tout Tanzanien, même chez les minorités indo-pakistanaïses (*Asians*) ce sentiment est dominant.

Cette caractéristique de la société tanzanienne est un atout majeur. Y compris en matière de politique de développement. Pour comprendre comment se structurent les oppositions et les clivages (par exemple autour d'une réforme ou de la réfection d'un axe routier), elle oblige toutefois à sortir des schémas d'interprétation simplistes fondés sur la primauté de l'ethnicité ou de l'autochtonie, pour s'intéresser à d'autres variables, sociales et politiques notamment. Elle suppose d'analyser la façon dont se construisent les rapports de force et les luttes factionnelles notamment au sein du parti au pouvoir, le CCM, mais aussi la manière dont se nouent les alliances entre les diverses factions au sein de l'administration centrale, les pouvoirs locaux et certains groupes sociaux influents.

Les héritages idéologiques et culturels de l'Ujamaa

Une éthique toujours influente. Ce très fort sentiment d'unité nationale n'est pas le seul legs de l'*Ujamaa* qui continue de peser sur les comportements et les représentations sociales. L'héritage idéologique, culturel et moral de cette période révolutionnaire est également très important selon la plupart des experts. Il influence notamment les rapports à l'argent et à l'accumulation. Les sentiments très ambivalents qui s'expriment actuellement à l'égard des réformes libérales, du creusement des inégalités et de l'apparition d'une nouvelle bourgeoisie d'affaires, ne peuvent se comprendre sans référence à cette période où s'était développée une éthique de l'égalité qui condamnait les comportements ostentatoires et l'argent facile. Certains ont voulu voir dans cette éthique, un trait spécifique de la culture "traditionnelle" swahili qui condamne les comportements exubérants. Mais, en vérité, il s'agit surtout d'une culture très moderne et très politique, une culture proprement tanzanienne qui, s'appuyant sur une vieille économie morale de la solidarité⁹, s'est incarnée dans un régime, un homme et une voie de développement.

Des traditions réinventées. L'*Ujamaa*, en effet, avant d'être un projet révolutionnaire, était d'abord une morale sociale et politique. C'était un discours qui puisait à la fois dans le corpus socialiste international (et notamment dans les idées des Fabiens britanniques), dans une morale universelle de l'égalité entre les hommes, de la liberté, de la justice, du partage, etc., et enfin dans une représentation mythique des "traditions" locales de l'entraide et de la solidarité. L'idée de Nyerere, on le sait, était de fonder un socialisme à l'africaine qui s'appuie sur les principes d'organisation sociale et économique en vigueur dans les sociétés précoloniales, ou plus exactement de réinventer ce passé pour faire advenir un avenir meilleur. Les relations sociales qui se nouaient naguère au sein de l'*Ujamaa* – le terme signifiant en kiswahili tout ce qui a trait à la famille étendue, à la solidarité familiale et communautaire – devaient servir de modèle à la vie sociale, politique et économique de la Tanzanie contemporaine. Un modèle qui devait, comme évoqué ci-dessus, aider à forger la nation et les allégeances afférentes. Mais, ce qui est tout aussi important, c'est que ce modèle

⁸ Voilà un facteur souvent négligé dans l'analyse des relations sociales en Afrique (et ailleurs) : en Tanzanie, en l'occurrence, c'est une donnée importante de la société urbaine qui contribue d'une part à distendre les liens communautaires, et d'autre part à forger des réseaux de solidarité trans-ethniques.

⁹ Voir le débat sur « African Economy of Affection », special issue, *Tanzanian Journal of Population and Development*, 11 (2), 2004.

de relations sociales s'accompagnait de devoirs, d'obligations qui s'imposaient aux dirigeants comme aux dirigés. Parmi celles-ci, il y en a trois qui touchent directement à notre propos : d'abord, l'impératif du « travail acharné » : pour que le développement advienne, il fallait que le pays tout entier se mette au travail et fasse des efforts car ce socialisme de l'*Ujamaa* devait compter d'abord sur ses propres forces (*Ujamaa na kujitegemea*). Ensuite et surtout, « l'impossibilité d'accumuler à des fins personnelles et le devoir de redistribuer¹⁰. »

Le Code du leadership. De très nombreux régimes, on le sait, ont usé de cet argument moral de la redistribution comme impératif de légitimation. Dans une vision assez culturaliste, certains observateurs ont même voulu voir là un des traits caractéristiques des « matrices morales du pouvoir légitime¹¹ » en Afrique. D'autres, ont plutôt mis en évidence les logiques d'accumulation, de prédation voire de criminalisation qui se déployaient à l'ombre de cette prétendue économie morale¹². Dans le cas de la Tanzanie, ce qui est frappant c'est que cette éthique sociale contribua à la mise en place d'une véritable idéologie politique de la modestie où les dirigeants nationaux comme locaux devaient – et doivent encore - faire la preuve de leur humilité, de leur acceptation des règles édictées par le « *mwilimu* » en matière d'ascension sociale et politique.

Plus prosaïquement, ils devaient aussi rendre des comptes sur leurs revenus et leur patrimoine dans le cadre d'un « code des dirigeants » qui était appliqué de façon assez stricte. Adopté en même temps que la Déclaration d'Arusha en 1967, le « *leadership code* » (qui sera plus tard adopté également en Ouganda) interdisait aux cadres politiques et administratifs « de posséder des actions, d'être administrateurs de sociétés privées, de recevoir plus d'un salaire, d'être propriétaire d'immeubles de location », et, de façon plus globale, leur interdisait de toute pratique associée de près ou de loin au capitalisme. Ces mesures, précise D.-C. Martin, touchaient « les membres du gouvernement, les parlementaires, les membres du NEC de la TANU¹³, les responsables des organisations affiliées de la TANU, les dirigeants des sociétés d'Etat, les élus locaux et les cadres locaux du parti, les hauts et les moyens fonctionnaires, dans leur personne et celle de leur proches¹⁴. » Ce dispositif de contrôle politico-juridique était extrêmement contraignant ; même si certains pouvaient y échapper, il avait une certaine effectivité. Les universitaires qui ont participé aux panels s'en souviennent encore. La surveillance administrative était d'autant plus efficace qu'elle se redoublait d'un auto-contrôle social par les pairs qui prenait parfois la forme de la délation. Cette double contrainte sociale et politique contribua, selon tous les témoignages, à une incorporation de cette norme de l'*Ujamaa*. « Règle normative » de la révolution, elle est progressivement devenue une « règle pragmatique¹⁵ » des relations de pouvoir.

Un style politique de la modestie. Dans le creuset de l'*Ujamaa*, se forgea ainsi un style politique valorisant les qualités de modestie et de discrétion ; un « type d'homme¹⁶ » politique qui se refuse à toute exubérance, à toute ostentation de son pouvoir ou de sa richesse ; un dirigeant qui sait reconnaître ses fautes et corriger ses positions... On dira qu'il s'agit là d'un idéal-type assez éloigné de la réalité et que les choses ont considérablement évolué depuis cette époque. C'est vrai. Mais les témoignages recueillis, ainsi que les travaux réalisés sur les imaginaires populaires du pouvoir¹⁷, montrent que ce modèle de *leadership* hérité de la

¹⁰ D.-C. Martin, *Tanzanie, l'invention d'une culture politique*, op. cit., p. 39.

¹¹ Voir M. Schatzberg, « Power, legitimacy and democratization in Africa », *Africa*, vol. 63, n°4, 1993, pp. 445-461.

¹² Voir J.-F. Bayart, S. Ellis, B. Hibou, *La criminalisation de l'Etat en Afrique*, Bruxelles, Complexe, 1997.

¹³ Le comité exécutif de l'ancien parti unique, ancêtre du CCM (Chama Cha Mapinduzi), NDA.

¹⁴ D.-C. Martin, *Tanzanie, l'invention d'une culture politique*, op. cit., p. 73.

¹⁵ Selon la distinction classique de Bailey.

¹⁶ Pour reprendre la terminologie wébérienne.

¹⁷ Voir notamment ceux d'A. Crozon.

période Nyerere pèse encore assez fortement sur les représentations et les pratiques politiques. Certes, à l'heure actuelle, les hommes politiques sont de plus en plus fréquemment des "politiciens entrepreneurs", des "*big men*" qui usent de leurs positions pour accumuler des richesses, selon la logique, assez classique, du *straddling* (chevauchement) politico-économique. Mais aujourd'hui encore, ils sont tenus de leur faire en toute discrétion, sous peine de rompre la « matrice morale du pouvoir légitime » (Schatzberg) établie après l'indépendance. Les critères de sélection au sein du CCM pour la désignation du candidat à l'élection présidentielle (octobre 2005) montrent d'une certaine façon la prégnance de ce phénomène. L'exemple du logement des dirigeants est un autre cas illustratif de ce celui-ci : durant toute la période de l'*Ujamaa*, les cadres du parti et du gouvernement étaient logés gratuitement dans des maisons ou des résidences fournies par l'Etat. Cette pratique a été progressivement abandonnée, mais nombre d'entre eux résident encore dans des habitations assez modestes ; en tout cas, des maisons qui tranchent avec celles qui se sont multipliées dans nombre de pays voisins comme l'Ouganda ou le Kenya. Comme nous le verrons plus loin, une nouvelle bourgeoisie est en train d'émerger en Tanzanie à la faveur des réformes de libéralisation, mais sa visibilité est moins forte qu'ailleurs.

La prise en compte de cet héritage politique et moral de l'Ujamaa est importante pour comprendre les cultures politiques aujourd'hui en vigueur en Tanzanie. Le « Leadership code » et les autres dispositifs de contrôle des dirigeants ont produit une forme d'économie morale de l'« accountability » qui est encore partie intégrante des imaginaires du pouvoir et qui structure en partie les relations gouvernants/gouvernés. Pour la Commission européenne qui entend mettre l'accent sur la « bonne gouvernance », au titre de la Convention de Cotonou, c'est un élément non négligeable sur lequel s'appuyer. Cela ne doit pourtant pas tromper. Le revers de cette idéologie politique de la modestie est qu'elle encourage la dissimulation et le double jeu des tenants du pouvoir qui font mine de se plier à cette matrice morale de l'humilité politique, tout en déployant des stratégies discrètes d'accumulation (foncière, immobilière par exemple).

Selon tous les experts consultés, en effet, la corruption des hautes sphères du pouvoir s'est considérablement accentuée ces dernières années. Elle a explosé sous la présidence d'Ali Hassan Mwinyi, le successeur de Nyerere, pour atteindre des niveaux records. A cette époque, c'est-à-dire au moment des premières réformes d'ajustement, il régnait une impunité totale. Depuis l'arrivée au pouvoir de Benjamin Mpaka (1995), les choses semblent avoir changé. Certes, la corruption que l'on nomme takrima¹⁸ demeure toujours importante ; mais les experts s'accordent à dire qu'elle n'atteint pas le niveau de la période précédente. Il n'y a plus d'impunité totale ; les mesures de lutte contre ce fléau, quoique mitigées, semblent avoir eu quelque effet.

¹⁸ Mot kiswahili qui désignait autrefois les relations sociales de réciprocité. L'usage de ce terme pour désigner la corruption indique à lui seul que celle-ci se déploie aussi dans une forme d'économie morale. Voir sur ce thème les analyses de Jean-Pierre Olivier de Sardan et Giorgio Blundo, notamment le dossier « La corruption au quotidien », *Politique africaine*, n° 83, octobre 2001.

Le legs bureaucratique, économique et politique de l'Ujamaa

Parmi les héritages de l'*Ujamaa* qui pèsent encore fortement sur les conduites d'aujourd'hui, il y a encore trois points qui méritent attention : le droit de propriété ; le poids de la bureaucratie politique ; et le rapport à l'Etat, considéré comme un Etat redistributeur.

Une faible culture du droit de propriété. En Tanzanie comme dans d'autres régimes révolutionnaires, on avait une conception très instrumentale du droit. Celui-ci devait d'abord et avant tout servir les objectifs politiques et économiques du projet socialiste, permettre la réalisation de cet idéal, sans autre considération de neutralité ou d'objectivité de la règle juridique. L'élaboration du droit constitutionnel après l'indépendance obéira à ce principe de soumission du juridique au politique¹⁹. Comme nous le verrons plus loin (section 2.1), cela n'est pas sans conséquence, aujourd'hui, sur la construction d'un Etat de droit. Le droit des personnes était également soumis aux principes supérieurs de l'organisation collective des intérêts de la nation.

Conjugué à la prépondérance de la propriété collective, ce facteur a produit une culture de la propriété individuelle très peu développée, selon tous les experts. Les politiques de collectivisation menées dans les années 1960-70, le poids de l'« économie d'affection » dans certaines zones (cf. infra), mais aussi la faible tradition historique d'entrepreneuriat (hormis dans la région de Moshi) ont bridé cette culture de la propriété individuelle. On le constate depuis le début des réformes de libéralisation. Certes, il y a des *businessmen* prospères et leur nombre ne cesse d'augmenter. Mais la différence est tout de même assez flagrante avec d'autres sociétés d'Afrique sub-saharienne où le commerce, les affaires et l'ethos capitaliste sont depuis longtemps implantés²⁰.

Cet héritage a des effets non négligeables dans le domaine du droit foncier. La privatisation de la terre et les nouvelles règles de taxation foncière sont très mal vécues. Car la politique de privatisation de la terre qui voit le gouvernement vendre d'immenses propriétés souvent à vil prix, est interprétée à l'aune de cette histoire et de ce rapport au droit de propriété. Cette pratique, qui rappelle à certains paysans la période de la villagisation forcée²¹, suscite de nombreux conflits locaux et nationaux (y compris devant les tribunaux où des organisations de la société civile n'hésitent plus à faire des procès à l'administration). Un des points de litige concerne les compensations envisagées lors de la vente de terres : calculées sur la base de l'activité économique générée par la terre et non sur la base du foncier, elles sont souvent sans commune mesure avec la valeur réelle des biens. Cela s'observe dans la vente des terres agricoles, mais aussi, de plus en plus fréquemment, dans la cession de zones

¹⁹ Voir F. Moderne, « Conception du droit et création institutionnelle », in H. Batibo, D.-C. Martin, dirs., *Tanzanie, l'Ujamaa face aux réalités*, Paris, Editions Recherches sur les Civilisations, 1989.

²⁰ Voir par exemple J.-P. Warnier, *L'Esprit d'entreprise au Cameroun*, Paris, Karthala, 1993

²¹ Au tournant des années 1960-70, le gouvernement obligea les paysans à se regrouper dans de nouveaux villages, établis le long des axes de communication. On estime à plus de 10 millions le nombre de personnes ayant dû quitter leur logement.

d'exploitation minière. Cette source de conflit est en train de devenir un enjeu politique (et électoral) de première importance.

Le poids de la bureaucratie politique. La Tanzanie post-indépendance a connu une croissance très forte du secteur public et de l'administration qui, dans les années 1970, était de loin le premier secteur d'emploi. Conformément au projet socialiste de la Déclaration d'Arusha, l'Etat devait tenir un rôle prééminent dans la conduite du développement. C'était un "Etat démiurge" qui s'était arrogé le monopole du contrôle de l'activité économique et qui avait développé des ramifications administratives jusqu'aux tréfonds de la société. L'administration et ses organes de contrôle étaient présents jusque dans les campagnes les plus reculées, notamment par le biais des comités villageois, les « *nyumba kumi* » (les 10 cellules en kiswahili, ou les 10 maisonnées), qui participaient d'un maillage très serré du territoire national²². Toutefois, selon la plupart des experts, cet Etat total n'était pas pour autant une Etat totalitaire ; c'était plutôt un « Etat attrape-tout ou contrôleur général » selon l'expression de D.-C. Martin.

Comme dans de nombreux autres régimes de parti unique, l'Etat se caractérisait également par un autre trait important : la confusion, ou la fusion partielle, des organes administratifs et partisans. L'Etat était même subordonné au parti, la TANU (devenue CCM à la fin des années 70), qui donnait les grandes orientations. Des orientations que le parlement et le gouvernement étaient tenus de mettre en application. Ce chevauchement du parti et de l'administration était ici très prononcé, aussi bien à l'échelle nationale que locale. Ainsi, dans les provinces, avait-on coutume de confier aux mêmes hommes les fonctions de Commissaire de région et de Secrétaire de région du parti, ou les postes de Commissaire de zone et de Secrétaire de district du parti²³. Le parti était financé par l'Etat et les personnels permanents du CCM étaient des salariés de l'administration. Une véritable bureaucratie politique parallèle s'était ainsi constituée dans le creuset de l'*Ujamaa*. La fusion n'était certes pas complète entre les deux administrations, et les rapports entre elles étaient même parfois assez tendus car les fonctionnaires conservaient par devers eux des compétences et des informations (notamment dans le domaine économique et statistique) qui les rendaient indispensables aux nomenclaturistes. Dotés souvent d'une formation académique plus poussée que leurs homologues du parti, ils n'étaient pas de simples exécutants et nourrissaient même un certain sentiment de supériorité morale. Autrement dit, les « rapports du parti, du gouvernement et de l'administration [étaient] ambigus²⁴ ».

Ils le demeurent encore très largement aujourd'hui. Evidemment, depuis la fin du système de parti unique, les relations osmotiques entre l'Etat et le CCM, inscrites dans le marbre de la constitution, ont changé de nature. L'administration est, de toute évidence, moins politisée qu'avant. Mais, s'il n'y a plus de bureaucratie politique parallèle, on constate néanmoins que son influence a en partie survécu au multipartisme et aux réformes. Le maintien de l'hégémonie du CCM sur la vie politique et sociale tanzanienne (cf infra, section 2) explique en grande partie cela.

²² Voir J.-H. Proctor, *The Cell System of the Tanganyika African National Union*, Dar es-Salaam, Tanzanian Publishing House, 1975 ; J.-F. O'Barr, « The role of the ten house cell leader in rural Tanzania », *Genève-Afrique*, 10 (2), 1971, pp. 70-85.

²³ Voir H. Othman, dir., *The State in Tanzania, who controls it and whose interest does it serve ?*, Dar es-Salaam, Dar es-Salaam University Press, 1980.

²⁴ H. Batibo, D.-C. Martin, dirs., *Tanzanie, l'Ujamaa face aux réalités*, Paris, Editions Recherches sur les Civilisations, 1989, p. 110. Voir également R. Miller, « The party-state and bureaucratic/political relations in Africa », *Comparative Political Studies*, 8(3), octobre 1975, pp. 293-317.

Cet héritage politico-bureaucratique est d'une importance capitale pour qui veut comprendre comment s'élaborent les politiques publiques en Tanzanie, comment se prennent les décisions et se mettent en œuvre (ou ne se mettent pas en œuvre) les réformes. Il ne suffit pas de connaître les circuits formels de la décision ou les méandres des organigrammes administratifs pour en prendre la mesure ; il faut aussi compter sur les relations complexes, discrètes mais néanmoins décisives qui continuent d'exister entre le gouvernement, l'administration et le CCM qui n'est plus un parti unique, mais un parti très largement dominant.

Cela est d'autant plus crucial pour la mise en œuvre des réformes de libéralisation qu'historiquement le CCM s'est posé en bras armé de la résistance au capitalisme. Certes, la plupart des dirigeants du parti au pouvoir sont, pour la plupart, convertis de longue date aux vertus de l'accumulation, mais il reste un pôle de résistance aux réformes au sein de la base du CCM ainsi qu'au Parlement. Pour les experts rencontrés, il y a, sur ce point, une différence importante entre l'élite du parti (qui bénéficie des réformes) et la base qui demeure encore fidèle aux idéaux socialistes. C'est une donnée avec laquelle les bailleurs et les responsables gouvernementaux doivent compter.

Le rapport à l'Etat et aux réformes. Enfin, un des héritages majeurs de la période *Ujamaa* est d'avoir contribué à l'enracinement d'une certaine conception de l'Etat marquée par un attachement très fort à ses fonctions redistributives. Selon tous les experts consultés, les élites comme les citoyens ordinaires partagent la conviction que l'Etat a un rôle prééminent à jouer pour assurer la « qualité de la vie », pour garantir à chacun la satisfaction de ses besoins essentiels. Cette représentation, somme toute assez commune, est ici ancrée dans l'histoire immédiate de l'expérience révolutionnaire où se sont développées une idéologie et surtout une pratique du « *welfare state* ». Même si, dans la réalité, les faibles performances de l'administration publique et les gabegies politiques ont fait échouer cette expérience, il demeure un sentiment général qu'à l'époque les besoins fondamentaux - en matière de santé et d'éducation notamment - étaient satisfaits et pris en charge par l'Etat.

Sans entrer dans le détail, on peut en effet faire le constat que, dans les années 1960-70, les indicateurs sociaux ont cru de façon saisissante. Les services publics recevaient une attention très soutenue de la part du pouvoir et une proportion assez élevée du budget national était consacrée aux seuls services sociaux. « Ce secteur, rappelle Bagachwa, a connu une croissance impressionnante, passant de 35% du PIB en 1961 à 50% en 1985 avant de retomber à 43% en 1988²⁵. » Les services ruraux de santé s'étaient sensiblement améliorés, entraînant une hausse constante de l'espérance de vie (de 35 ans en 1961 à 52 ans en 1982) ; l'accès à l'eau potable dans les centres urbains a également fait l'objet d'une attention soutenue, permettant, en 1982, à 90% des quartiers d'en bénéficier. Mais c'est sans doute en matière d'éducation que les progrès de la période *Ujamaa* ont été les plus spectaculaires : « dans le secondaire, rappelle D.C. Martin, le nombre des élèves fut pratiquement multiplié

²⁵ M.S.D. Bagachwa, « La libéralisation économique. Crises et ajustements structurels », in C. Baroin, F. Constantin, dirs., *La Tanzanie contemporaine*, op. cit. p., 216.

par trois entre 1961 et 1971. Il décupla dans le supérieur²⁶ » ; dans les années 1970, l'école primaire est devenue totalement gratuite, obligatoire et universelle, touchant la quasi-totalité des enfants. Ces mesures ont été également étendues aux adultes dans le cadre de vastes campagnes d'alphabétisation. « La Tanzanie a ainsi obtenu des résultats qui (faisait) d'elle un pays pilote dans la lutte contre l'analphabétisme : celui-ci a reculé de 67% en 1967 à 21% en 1981²⁷. » On pourrait également mentionner la politique de logement à loyers modérés et tous les dispositifs de protection sociale des travailleurs salariés pour souligner la volonté de bâtir un « *welfare state* » en Tanzanie. Même la politique de villagisation forcée, très décriée, a permis *in fine* à des millions de personnes d'accéder plus facilement à ces services publics. Si l'on ajoute à cela le fait que cette politique de l'*Ujamaa* s'énonçait elle-même dans un langage très moral de la redistribution familiale (cf. infra, section 3), on comprend aisément que s'est enraciné en Tanzanie un imaginaire puissant de l'Etat redistributeur. « Tout concourt à ce que le pouvoir, donc l'Etat, soit associé à la redistribution²⁸. »

*Le contraste est saisissant avec la période actuelle où tout se paye, où tout service est marchandisé. En Tanzanie peut-être encore plus qu'ailleurs, les mesures d'ajustement structurel ont introduit une rupture profonde dans les équilibres politiques et sociaux en vigueur, mettant en cause tous les dispositifs de protection qui étaient au fondement de ce qu'Achille Mbembé appelle le « compromis post-colonial²⁹ ». Notamment les mécanismes de « protection par le salaire »³⁰ qui assurait au régime une large assise parmi les couches moyennes urbaines - un fonctionnaire faisant vivre, en moyenne, une dizaine de personnes. L'attitude des acteurs sociaux et des responsables politiques à l'égard des réformes de libéralisation qui sont menées depuis maintenant une vingtaine d'années doit être analysée à l'aune de cet héritage. Selon les experts consultés, le « provider state » créé par l'*Ujamaa* a suscité de très fortes attentes vis-à-vis de l'administration et ces attentes continuent de peser lourdement sur la latitude d'action des dirigeants.*

Religion, politique et développement

Un pluralisme religieux équilibré. La plupart des experts s'accordent sur l'idée que « le champ religieux tanzanien se caractérise par un pluralisme religieux équilibré : sensiblement un tiers de fidèles des religions traditionnelles, un tiers de chrétiens, un tiers de musulmans. Toutefois, ce constat est moins clair qu'il n'y paraît. Il dit à la fois moins et davantage qu'il n'y semble. Ainsi, précise H. Maupeu, cette distinction entre trois types de religions simplifie une réalité faite de syncrétisme : la plupart des populations tanzaniennes ont bien sauvegardé leurs cultures locales, et les croyances religieuses traditionnelles imprègnent la vie

²⁶ D.-C. Martin, *Tanzanie, l'invention d'une culture politique*, op. cit., p. 130.

²⁷ Ibid., p. 131. Pour plus de détails, voir D. Komba, « La réorganisation du système éducatif », in H. Batibo, D.-C. Martin, dirs., *Tanzanie, l'Ujamaa face aux réalités*, op. cit., pp. 59-72.

²⁸ H. Batibo, D.-C. Martin, dirs., *Tanzanie, l'Ujamaa face aux réalités*, op. cit., p. 121.

²⁹ Voir A. Mbembé, « Tradition de l'autoritarisme et problèmes de gouvernement en Afrique sub-saharienne », *Africa Development*, XVII (1), 1992, pp. 37-64.

³⁰ Nous empruntons l'expression à Janet Roitman et Achille Mbembé, qui insistent dans leurs travaux sur la place centrale qu'occupe le salaire (en particulier des fonctionnaires) dans l'économie morale des régime post-coloniaux. Voir Achille MBEMBÉ, Janet ROITMAN. « Figures of the subject in times of crisis ». *Public Culture*, 5 (2), 1995.

quotidienne de la plupart des chrétiens et musulmans³¹. » Cet équilibre apparent masque aussi une diversité sociale et territoriale dans les pratiques culturelles : très caricaturalement, on peut évoquer une division géo-religieuse du territoire national, avec les plateaux centraux qui sont majoritairement chrétiens et la côte et surtout les îles qui sont essentiellement musulmanes. L'islam, en vérité, est devenue au fil du temps, une religion d'ampleur nationale et constitue sans doute aujourd'hui, sur le plan numérique, la première religion de Tanzanie. Mais, précise F. Constantin, « ce n'est toutefois qu'une majorité relative³² » qui dissimule elle-même une multitude de dénominations (cf. la présence de minorités chiites ismaéliennes) et une forte stratification sociale au sein même de la communauté des croyants. De même, parmi les chrétiens, on constate également une division assez prononcée entre les diverses églises, catholiques, anglicanes, luthériennes, et aujourd'hui néo-pentecôtistes. Sur le plan religieux, la société tanzanienne se caractérise ainsi par une grande diversité et par une tolérance qui mérite d'être soulignée.

Une division religieuse du travail ? Cette diversité s'accompagne d'une forme de stratification religieuse de la société qui est, elle-même, un héritage historique. Sans entrer dans le détail, il suffit de rappeler que la politique missionnaire et coloniale avait assez largement favorisé les chrétiens dans l'accès à l'instruction et aux postes de pouvoir. Depuis cette époque, on constate que les élites les mieux formées proviennent des écoles chrétiennes, que les meilleurs étudiants sortant de l'université sont d'anciens séminaristes. Selon les experts réunis en panels, la nouveauté est qu'aujourd'hui, on voit se développer de véritables universités confessionnelles et que les musulmans ne restent pas passifs face à ce processus de sélection par le diplôme. Ils investissent également l'enseignement supérieur où ils sont de plus en plus nombreux. Historiquement, une polarisation sociale et économique s'était également dessinée entre chrétiens et musulmans, les premiers tenant les rênes de l'administration, les seconds contrôlant la majeure partie du commerce (via, notamment, les réseaux indo-pakistanaïes). Cette « division du travail » s'est peu ou prou maintenue jusqu'à nos jours, avec évidemment des variantes importantes selon les secteurs. Au sein de l'Etat, cette stratification était en vérité plus subtile : la sélection religieuse de l'élite avait certes favorisé les chrétiens, mais les musulmans, très fortement mobilisés dans la lutte nationaliste, ont acquis, dès avant l'indépendance, une prééminence au sein du parti constitué d'une alliance entre une élite assez étroite d'enseignants et fonctionnaires, pour la plupart chrétiens, et une petite bourgeoisie majoritairement musulmane. Il s'est ainsi « créé une matrice qui va durablement marquer le système politique du pays : si les chrétiens sont moins présents à la tête du parti, ils ont massivement investi la fonction publique (...), et une fois l'indépendance acquise, le pouvoir exécutif et parlementaire [...] Au niveau national, l'instance dominante était le parti unique où l'emprise des musulmans était forte. Dès lors, les églises n'avaient pas leur mot à dire dans la discussion et l'énonciation des programmes politiques. Néanmoins le parti ne jouissait pas des pouvoirs exécutifs. La mise en œuvre de ces politiques dépendait d'une administration essentiellement constituée de chrétiens³³. » Résultat : cette « division religieuse du travail » au sein de l'Etat a évité un monopole absolu de l'une ou l'autre confession et poussé au contraire à la mise en place d'une forme de gouvernance du compromis.

Selon les experts, cette pratique du compromis confessionnel continue de caractériser la période actuelle. La différence étant que,

³¹ H. Maupeu, « Dynamiques chrétiennes. Dynamiques de l'inculturation », in C. Baroin, F. Constantin, dirs., *La Tanzanie contemporaine*, op. cit. p., 167.

³² F. Constantin, « Présences musulmanes. Une force tranquille », in C. Baroin, F. Constantin, dirs., *La Tanzanie contemporaine*, op. cit. p., 153.

³³ H. Maupeu, « Dynamiques chrétiennes. Dynamiques de l'inculturation », op. cit., p. 180 et p. 185.

depuis quelques années, se développe chez les musulmans un sentiment général d'être désavantagés sur de nombreux plans. Leur frustration s'exprime de diverses manières (notamment par l'apparition de courants plus radicaux) et trouve des canaux d'expression dans certains partis politiques, notamment au sein du CUF, le principal mouvement d'opposition.

L'influence croissante des confessions. En Tanzanie, la religion n'est en apparence pas très politisée. A l'indépendance, il y avait une très forte volonté d'établir une frontière nette entre le temporel et le spirituel : cf. la constitution qui cherchait à évacuer toute division religieuse ou ethnique. L'orientation socialisante de l'Ujamaa renforça cette idée, mais sans pour autant évacuer la foi de l'espace public. En vérité, le religieux n'a pas cessé de jouer un rôle dans la mobilisation politique : en témoignent encore le rôle des évêques ou celui du "Bakwata", l'institution représentative des musulmans qui est quasiment une "aile religieuse" du CCM. Selon les experts, il n'est point de carrière politique ou d'élection que ne se joue sur le terrain du religieux. On constate même un intérêt croissant des politiciens dans ce domaine. En Tanzanie comme ailleurs sur le continent, on constate que c'est aussi sur ce terrain du religieux que se mesure de plus en plus fréquemment la vertu civique : par exemple, par l'organisation d'un "fundraising" destiné à l'érection ou à la rénovation d'une église/mosquée.

Cet aspect est une dimension capitale de redéfinition des relations gouvernants - gouvernés, de reconfiguration des formes de la citoyenneté, qui est trop souvent négligée dans l'analyse des sociétés en transition ou dans la mise en œuvre des politiques internationales d'appui à la « bonne gouvernance ».

Tous les observateurs s'accordent à dire que l'influence des églises chrétiennes et de l'islam dans la société tanzanienne est de plus en plus importante. Le parti au pouvoir pousse les leaders religieux à s'impliquer dans la gestion du social ; de leur côté, les diverses confessions acquièrent une visibilité de plus en plus forte dans les politiques de développement³⁴. Dans le contexte de crise économique et de transition accélérée vers le capitalisme, les religions attirent sans cesse de nouveaux adeptes, en quête de repères. La libéralisation de l'économie, mais aussi des mœurs, semble avoir accru les besoins de réassurance que tentent de combler les diverses confessions. On y vient pour redonner un sens moral à des bouleversements qui touchent tous les aspects de la vie en société, jusqu'au plus intime de la vie privée. Cette régulation morale par les nouveaux mouvements religieux est un phénomène majeur qui participe d'un processus plus général de reconfiguration des subjectivités³⁵. Les nouvelles églises, mais aussi la mosquée, participent ainsi de l'affirmation de nouvelles sociabilités.

Cet ethos religieux doit être pris en compte pour comprendre comment évoluent les représentations sociales de l'accumulation et du développement. Les nouvelles églises prospèrent en effet sur la promesse de succès individuel et d'accumulation rapide. La thématique de l'argent et de l'investissement y tient une place majeure. De fait, elles sont pour certains un moyen d'ascension rapide - comme en témoigne l'exemple de ce révérend devenu député

³⁴ Nous reviendrons plus loin sur ce point : cf section 2.3.

³⁵ Voir sur ce thème, le dossier « Les Sujets de Dieu », *Politique africaine*, n° 87, octobre 2002.

en quelques années. Pour d'autres, beaucoup plus nombreux malheureusement, elles n'apportent que le réconfort moral, contre monnaie sonnante et trébuchante... Quoi qu'il en soit, l'idéologie de l'accumulation capitaliste fait son chemin dans les travées des églises, notamment des églises nigérianes, de plus en plus influentes. Certains experts estiment même que les néo-pentecôtistes, en particulier les Born-again, contribuent – directement et indirectement – à la criminalisation de l'économie et de l'Etat : au sens propre comme au figuré la renaissance en Christ autorise toutes sortes de recyclages et de blanchiments – fussent-ils moraux. Circulent ainsi des histoires de bandits repentis, redevenus vertueux après avoir obtenu l'absolution divine...

Mais ce phénomène ne doit pas être surévalué. Certains experts estiment au contraire que les Eglises, par la citoyenneté qu'elles promeuvent et les pratiques de gestion interne qu'elles adoptent, peuvent contribuer à la diffusion d'une éthique de la bonne gouvernance. Si de nombreuses églises entretiennent volontairement le flou sur leurs affaires, d'autres en revanche tiennent à montrer l'exemple en publiant régulièrement leurs comptes, en établissant des registres de gestion, etc.