



HAL
open science

Construire l'État par les politiques foncières : La négociation des transactions foncières en Tanzanie

Sina Schlimmer

► **To cite this version:**

Sina Schlimmer. Construire l'État par les politiques foncières : La négociation des transactions foncières en Tanzanie. Science politique. Université de Bordeaux, 2017. Français. NNT : 2017BORD0736 . tel-01941708

HAL Id: tel-01941708

<https://theses.hal.science/tel-01941708v1>

Submitted on 2 Dec 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ DE BORDEAUX



université
de BORDEAUX



Ecole Doctorale SP2 : Sociétés, Politique, Santé Publique

SCIENCES PO BORDEAUX

Laboratoire d'accueil : Les Afriques dans le monde

Construire l'Etat par les politiques foncières. La négociation des transactions foncières en Tanzanie

Thèse pour le Doctorat en Science politique

Sous la direction de M. Dominique DARBON

présentée et soutenue publiquement
le 03 novembre 2017 par

Sina SCHLIMMER

Composition du jury :

Mme Catherine Boone, Professeure, London School of Economics ; *rapporteure*

M. Dominique Darbon, Professeur, Sciences Po Bordeaux ; directeur de thèse

M. Philippe Lavigne Delville, Directeur de recherche, Institut de Recherche pour le Développement, *président du jury*

Mme Anne-Cécile Douillet, Professeure, Université Lille 2 ; *rapporteure*

M. Andreas Mehler, Professeur, Université de Fribourg

Mme Caroline Plançon, spécialiste principale politiques foncières, Banque mondiale / Ministère français des Affaires étrangères et du développement international

RESUME en français

Les transactions foncières avec des entreprises étrangères, plus communément qualifiées d'« accaparement des terres », sont considérées comme un enjeu de développement central dans de nombreux pays du continent africain. Ce problème rythme, depuis la fin des années 2000, les débats médiatiques et politiques et donne lieu à une production scientifique prolifique. Cette thèse se veut une contribution aux résultats pluridisciplinaires existants en construisant les transactions foncières, c'est-à-dire les processus d'échange de ressources, de sens et de pouvoir, comme un objet de recherche heuristique en science politique qui permet d'engager une discussion théorique stimulante sur les liens entre l'Etat, le pouvoir et le territoire. Alors que la littérature tend à négliger les expressions plurielles de l'Etat dans la marchandisation des terres, cette recherche démontre, à travers le cas tanzanien, que l'analyse des transactions foncières et de la formation de l'Etat sont indissociables. L'étude des politiques de promotion de l'investissement en Tanzanie, discutée à travers les résultats de trois cas de transaction foncière, prouve que les enjeux de la mise en marché des terres ne peuvent être lus qu'au regard de la construction historique de l'Etat. D'une part, les politiques de transactions foncières ne cessent d'être régulées, négociées et (re)orientées par les acteurs étatiques. D'autre part, ces politiques publiques participent à la (trans)formation continue de l'Etat tanzanien. L'enjeu de cette thèse est ainsi de renouveler les recherches sur le foncier, sur la construction de l'Etat et sur l'analyse de l'action publique.

TITRE en anglais

Building the state through land policies. The negotiation of land deals in Tanzania

RESUME en anglais

Recent land deals with foreign companies, often referred to as “land grabs”, are considered to be a central development issue in many African countries. Since the late 2000s, the mediagenic question of “land grabbing” has stimulated political debates and has led to a prolific and pluridisciplinary literature. This thesis aims to contribute to the existing research by approaching land deals as a heuristic research object in political science. More precisely, we argue that land investment projects challenge the relationship between state, power and territory. Much of the literature on “land grabbing” tends to overlook the multiple expressions of the state in the different processes of land commodification. However, by using Tanzania as a case study, we demonstrate that land deals and state-building processes are mutually dependent. Our empirical analysis of the Tanzanian land investment policies and of three specific transactions with foreign companies, proves that the commodification of land rights is strictly linked to historical state formation. On the one hand, policies of land deals are constantly regulated, negotiated and (re)oriented by state actors. On the other hand, public policies shape the continuous formation of the Tanzanian state. Thus, the aim of this thesis is to renew the research on land, state-building and public policy analysis.

MOTS-CLES en français

Transactions foncières ; *land grabbing* ; Tanzanie ; sociologie de l'Etat ; sociologie de l'action publique

MOTS-CLES en anglais

Land deals ; land grabbing ; Tanzania ; state-building ; public policy analysis

« L'université n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur »

Sommaire

| | |
|--|------------|
| SOMMAIRE | 4 |
| REMERCIEMENTS..... | 14 |
| LISTE DES SIGLES | 18 |
| TRADUCTION DES NOTIONS EN ANGLAIS | 22 |
| INTRODUCTION | 26 |
| La Tanzanie : un cas d'école du <i>global land grab</i> ?..... | 30 |
| Remettre la focale sur les politiques de transactions foncières : l'objectif et l'originalité de la recherche | 34 |
| L'Etat et le foncier : l'indissociabilité historique de deux objets de recherche | 37 |
| Problématique et thèse de la recherche | 65 |
| Méthodologie..... | 70 |
| Annonce du plan de la thèse..... | 92 |
| 1. CHAPITRE 1. L'ACCAPAREMENT DES TERRES EN AFRIQUE : ENTRE PROBLEMATISATION INTERNATIONALE ET CONSTRUCTION D'UN OBJET DE RECHERCHE ACADEMIQUE..... | 100 |
| 1.1. De l'accaparement des terres par Daewoo aux directives de l'investissement responsable : la problématisation non-académique des transactions foncières au Sud..... | 105 |
| 1.1.1. Le rôle déclencheur des médias dans la problématisation des accaparements des terres..... | 107 |
| 1.1.1.1. La médiatisation de la transaction foncière de Daewoo | 108 |
| 1.1.1.2. La constitution progressive d'une grammaire médiatique internationale | 111 |

| | | |
|-------------|---|------------|
| 1.1.1.3. | L'accaparement des terres dans les ouvrages des journalistes d'investigation | 113 |
| 1.1.2. | La consolidation de l'argument de l'accaparement à travers les programmes d'ONG | 116 |
| 1.1.2.1. | La consolidation du discours médiatique..... | 118 |
| 1.1.2.2. | La circulation du sens à travers des programmes d'action internationaux | 119 |
| 1.1.3. | Vers un discours sur des projets d'investissement bénéfiques : le positionnement des organisations internationales..... | 123 |
| 1.1.3.1. | La réaffirmation des politiques de la Banque mondiale | 125 |
| 1.1.3.2. | La construction d'une approche responsable de l'investissement agricole..... | 129 |
| 1.1.4. | Un sujet en vogue dans les programmes des groupes d'experts et des <i>think tanks</i> | 134 |
| 1.1.4.1. | La construction des outils pour aboutir à des projets d'investissement durables..... | 136 |
| 1.1.4.2. | Vers une réhabilitation des discours en termes d'accaparement des terres..... | 138 |
| 1.2. | <i>Les transactions foncières comme objet de recherche scientifique</i> | 143 |
| 1.2.1. | Inscrire dans le champ scientifique un débat de profane : d'un intérêt général pour les transactions foncières à des tentatives de déconstruction de l'objet..... | 145 |
| 1.2.1.1. | Saisir et définir la nature des transactions foncières en Afrique : les premières tentatives d'analyse d'un objet à enjeux multiples | 145 |
| 1.2.1.2. | Le rôle pionnier des chercheurs de la <i>Land Deal Politics Initiative</i> | 147 |
| 1.2.1.3. | Les études agraires : une lecture critique de la marchandisation foncière | 151 |

| | | |
|-------------|--|------------|
| 1.2.2. | Proposer et construire un regard critique sur l'objet de recherche des accaparements des terres | 154 |
| 1.2.2.1. | Une discussion des approches méthodologiques de la littérature : la remise en cause des « killer facts » | 155 |
| 1.2.2.2. | Pour une meilleure prise en compte de l'historicité des transactions foncières..... | 157 |
| 1.2.2.3. | Vers la déconstruction des représentations sur les transactions foncières | 159 |
| 1.3. | <i>Redécouvrir l'Etat par l'analyse des transactions foncières</i> | 164 |
| 1.3.1. | L'Etat dans les accaparements des terres : une entrée inédite ? | 165 |
| 1.3.1.1. | L'Etat complice des investisseurs étrangers ou les « Etats africains volontaires » | 167 |
| 1.3.1.2. | L'hypothèse de la faiblesse de l'Etat | 170 |
| 1.3.1.3. | Une lecture monolithique de l'Etat « accaparé »..... | 171 |
| 1.3.1.4. | De l'intérêt scientifique pour réhabiliter les dynamiques étatiques dans les transactions foncières..... | 173 |
| 1.3.2. | Produire l'Etat par le foncier et lire le foncier par l'Etat. La sociologie de l'action publique comme grille de lecture pour saisir l'interdépendance de la formation de l'Etat et des transactions foncières | 176 |
| 1.3.2.1. | Lire l'Etat par le foncier. Les contributions des études foncières à l'analyse du politique en Afrique | 177 |
| 1.3.2.2. | Saisir l'Etat par les politiques foncières : la sociologie de l'action publique comme grille d'analyse originale pour relire l'indissociabilité de la formation de l'Etat et du contrôle du foncier en Afrique | 184 |
| | Conclusion..... | 193 |

1^{ERE} PARTIE : LA FABRIQUE DES POLITIQUES DE TRANSACTIONS FONCIERES AU REGARD DE LA TRAJECTOIRE HISTORIQUE DE L'ETAT..... 196

| | |
|--|------------|
| 1. CHAPITRE 1 : SAISIR LES TRANSACTIONS FONCIERES EN TANZANIE AU REGARD DE L'HISTORICITE DU SECTEUR : LA TRADUCTION NATIONALE D'UN PROBLEME | |
| PUBLIC..... | 198 |
| 1.1. Appréhender les accaparements des terres comme un problème public | 202 |
| 1.1.1. Identifier, cadrer et problématiser : la construction des enjeux au croisement de l'analyse cognitive des politiques publiques et de la sociologie des problèmes publics..... | 203 |
| 1.1.2. L'analyse de la traduction et de la réappropriation des problèmes publics internationaux..... | 209 |
| 1.2. Lutttes de pouvoir et stratégies discursives autour de la définition de l'enjeu des transactions foncières en Tanzanie..... | 213 |
| 1.2.1. « We have vast land [...] more investment should be put into the land » | 216 |
| 1.2.1.1. La construction de la nécessité de l'investissement foncier : la lutte contre la pauvreté et la disponibilité des terres arables..... | 218 |
| 1.2.1.2. La lutte contre les démarches bureaucratiques..... | 224 |
| 1.2.1.3. Décrédibiliser les acteurs de la lutte contre l'accaparement des terres | 227 |
| 1.2.2. « Land grabbing involves the land being taken from several thousand villagers for the interest of a single individual » : la coalition critique de lutte contre l'accaparement des terres | 231 |
| 1.2.2.1. Identifier et dénoncer les cas d'accaparement : la mission des ONG internationales | 233 |
| 1.2.2.2. « Land grabbing, it's a consequence of forgetting Nyerere's legacy » : la lutte contre les accaparements par les acteurs nationaux | 238 |
| 1.2.3. Une empreinte de la controverse internationale ? | 245 |

| | |
|--|------------|
| 1.3. D'un problème international aux enjeux politiques nationaux : le recadrage du land grabbing au regard de la mémoire des politiques foncières et de l'Etat..... | 251 |
| 1.3.1. Mobiliser Nyerere afin de légitimer une cause. La lutte autour de la mémoire du <i>Mwalimu</i> | 253 |
| 1.3.1.1. La mémoire du <i>Mwalimu</i> comme matrice cognitive de la coalition critique..... | 254 |
| 1.3.1.2. La mobilisation selective des principes de J. K. Nyerere par les acteurs de plusieurs coalitions | 263 |
| 1.3.2. Le problème du <i>land grabbing</i> au prisme de la réforme foncière des années 1990..... | 271 |
| 1.3.2.1. Le débat sur la réforme foncière postsocialiste : la naissance d'une opposition de deux coalitions de cause | 272 |
| 1.3.2.2. Définir l'Etat à travers le foncier : deux visions de l'administration foncière..... | 279 |
| Conclusion..... | 289 |
| 2. CHAPITRE 2. LA MISE EN PROBLEME POLITIQUE DES TRANSACTIONS FONCIERES AU REGARD DE LA MEMOIRE POLITIQUE TANZANIENNE | 292 |
| 2.1. Saisir la mise en problème des accaparements des terres en temps de compétition politique : un cadre théorique | 295 |
| 2.1.1. L'analyse des politiques et la compétition politique : deux champs d'étude à part ? | 296 |
| 2.1.1.1. <i>Does politics matter ?</i> La faible prise en compte de la variable politique dans l'analyse des politiques publiques | 296 |
| 2.1.1.2. <i>Do policies matter ?</i> Les politiques publiques dans la littérature sur la compétition politique | 299 |
| 2.1.2. Appréhender les <i>policies</i> comme une ressource politique : une lecture en termes de politisation des politiques publiques | 303 |
| 2.1.2.1. Penser la mise en problème comme un processus politique : à la recherche des passerelles entre le <i>politics</i> et les <i>policies</i> | 304 |

| | | |
|------------------------|--|------------|
| 2.1.2.2. | La politisation du foncier dans la compétition en Afrique.... | 309 |
| 2.2. | <i>Exploiter un problème public international comme une ressource politique : le land grabbing comme rhétorique intermédiaire dans la compétition politique en Tanzanie</i> | 314 |
| 2.2.1. | « Do not sell land to foreign investors ». La politisation du <i>land grabbing</i> au regard du débat sur le statut des entrepreneurs non-tanzaniens | 318 |
| 2.2.1.1. | La controverse sur les transactions foncières avec des acteurs étrangers dans les débats politiques entre 2010 et 2015..... | 319 |
| 2.2.1.2. | Le débat controversé sur l'accès au foncier des investisseurs étrangers | 327 |
| 2.2.1.3. | La construction de l'« étranger » dans la compétition politique comme facteur de la formation historique de l'Etat | 333 |
| 2.2.2. | S'opposer au <i>land grabbing</i> pour réactiver la mémoire du <i>Mwalimu</i> : la lutte contre la corruption dans la compétition politique ... | 344 |
| 2.2.2.1. | « People were robbed of their land to fulfil interests of investors and a few individuals in the government » : la mobilisation de l'argument de la corruption dans la compétition politique | 345 |
| 2.2.2.2. | La lutte contre la corruption dans la mémoire politique tanzanienne | 351 |
| | Conclusion..... | 360 |
| 2^{EME} | PARTIE. LE DEPLOIEMENT DE L'ETAT PAR LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES DE TRANSACTIONS FONCIERES | 364 |
| 1. | CHAPITRE 1. LA MISE EN ŒUVRE TERRITORIALISEE DES POLITIQUES DE PROMOTION DE L'INVESTISSEMENT FONCIER EN TANZANIE : LES CONFIGURATIONS PLURIELLES DE TROIS PROJETS DE TRANSACTION FONCIERE | 368 |
| 1.1. | <i>Les processus et dispositifs multi-sclairaires des transactions foncières avec des entreprises non-tanzaniennes</i> | 372 |
| 1.1.1. | Les catégories foncières et la conversion des terres villageoises | 374 |

| | |
|---|------------|
| 1.1.2. Complexifier pour rendre négociable : les procédures des transactions foncières avec les investisseurs étrangers..... | 377 |
| 1.1.2.1. Les politiques de promotion de l'investissement : entre innovation institutionnelle et blocage administratif | 379 |
| 1.1.2.2. Incapacités institutionnelles ou stratégie de (re)négociation ? La prédominance des démarches multi-scalaires des transactions foncières | 382 |
| 1.2. Le déploiement de l'Etat à travers les politiques de transactions foncières : les configurations plurielles de trois projets d'investissement agricole..... | 388 |
| 1.2.1. La transaction foncière avec l'entreprise <i>Sun Biofuels</i> : les luttes administratives multi-échelles autour de l'« échec » d'un projet d'investissement | 391 |
| 1.2.1.1. De l'acquisition des terres villageoises à la revente successive des parts de l'entreprise SBF..... | 393 |
| 1.2.1.2. Le déploiement de l'Etat à l'échelle du district : la centralité des acteurs du KDC dans la (re)négociation du projet de jatropha..... | 399 |
| 1.2.1.3. La reconfiguration des jeux de pouvoirs suite à l'intervention de l'ONG <i>ActionAid</i> | 406 |
| 1.2.2. Le projet <i>Bagamoyo EcoEnergy</i> au cœur des objectifs politiques du gouvernement national | 412 |
| 1.2.2.1. L'évolution du projet de <i>Bagamoyo EcoEnergy</i> comme un « mega public-private project »..... | 413 |
| 1.2.2.2. Des démarches bureaucratiques multiples et des conflits fonciers locaux : le succès limité de BEE | 416 |
| 1.2.2.3. Un projet agricole au carrefour des programmes politiques nationaux..... | 423 |
| 1.2.3. Construire une nouvelle administration à travers un projet de sylviculture (<i>New Forest Company</i>) : entre l'informalité et la réaffirmation du pouvoir étatique | 431 |

| | | |
|-----------------|--|------------|
| 1.2.3.1. | La mise en œuvre d'un projet d'investissement foncier comme source de légitimité d'une nouvelle administration locale..... | 433 |
| 1.2.3.2. | La transaction foncière avec la NFC : entre le contournement des règles et la réaffirmation du pouvoir étatique..... | 440 |
| 1.3. | <i>Négocier et déployer l'étaticité par la mise en œuvre des projets</i> | 451 |
| 1.3.1. | Le concept de la territorialisation étatique dans les travaux sur les politiques néolibérales de l'environnement | 452 |
| 1.3.2. | L'action publique territorialisée dans l'analyse des politiques publiques..... | 456 |
| 1.3.3. | Les politiques territorialisées et territorialisantes des transactions foncières en Tanzanie | 460 |
| 1.3.3.1. | La territorialisation des politiques foncières sectorielles au moment de la mise en œuvre..... | 462 |
| 1.3.3.2. | Le caractère multi-échelles et intergouvernemental de la mise en œuvre territorialisée des politiques d'investissement foncier..... | 468 |
| Conclusion..... | | 477 |
| 2. | CHAPITRE 2. LE DEPLOIEMENT DE L'ÉTAT PAR LES INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE : LES PLANS D'UTILISATION DES TERRES COMME OUTIL DE REGULATION DES TRANSACTIONS..... | 480 |
| 2.1. | <i>Pour une approche historicisée de l'analyse des instruments d'action publique.....</i> | 484 |
| 2.2. | <i>Construire l'Etat contemporain par des plans et des cartes : une approche historique des instruments d'action publique</i> | 493 |
| 2.2.1. | Du savoir sur le foncier à l'expansion du pouvoir territorial : le rôle de la cartographie dans la construction de l'Etat contemporain..... | 496 |
| 2.2.1.1. | Gouverner par la cartographie : le développement d'une discipline au service de l'Etat européen dit « moderne »..... | 497 |
| 2.2.1.2. | Le rôle de la fabrique politique des plans cartographiques dans la (re)construction des Etats en Afrique | 503 |

| | | |
|-------------|---|------------|
| 2.2.2. | La planification de l'utilisation des terres comme outil historique de la territorialisation de l'Etat tanzanien : des projets d'aménagement coloniaux au programme de villagisation | 506 |
| 2.2.2.1. | Les approches de planification de l'utilisation des terres avant l' <i>ujamaa</i> | 507 |
| 2.2.2.2. | La planification des villages standardisés comme un outil central du programme socialiste d' <i>ujamaa</i> | 510 |
| 2.3. | <i>Contrôler la terre par les instruments : la régulation des transactions foncières en Tanzanie par les Land Use Plans</i> | 519 |
| 2.3.1. | La conception des <i>Village Land Use Plans</i> depuis les années 1980 : un instrument au service de la promotion de l'investissement..... | 520 |
| 2.3.2. | Le rôle des VLUP dans les transactions foncières à grande échelle : outil de promotion de l'investissement ou instrument de lutte contre l'accaparement des terres ?..... | 525 |
| 2.3.3. | Construire l'Etat par les instruments d'action publique : les VLUP comme porteur d'intérêts et de finalités dans la régulation des transactions foncières à Bagamoyo et à Kilolo | 534 |
| 2.3.3.1. | Reconfiguration des frontières villageoises et de l'accès au foncier par les plans d'utilisation des terres : le financement des VLUP à Bagamoyo par l'entreprise <i>Agro EcoEnergy</i> | 535 |
| 2.3.3.2. | Délimiter pour gouverner : la réaffirmation de l'autorité foncière du district de Kilolo par les plans d'utilisation des terres | 543 |
| 2.3.3.3. | La négociation des VLUP à travers les transactions foncières : entre instrumentation et instrumentalisation du contrôle sur les terres | 554 |
| | Conclusion..... | 559 |
| | CONCLUSION GENERALE | 562 |
| | Construire l'Etat par les politiques foncières : les résultats principaux d'une articulation des <i>policies</i> du <i>politics</i> et de la <i>polity</i> | 564 |

| | |
|--|------------|
| La fabrique des politiques publiques comme un révélateur des idées sur l'Etat..... | 566 |
| Mettre en œuvre les politiques publiques pour construire l'Etat quotidiennement..... | 571 |
| Postsocialisme <i>versus</i> libéralisme, ou l'enjeu délicat de saisir l'Etat en Tanzanie..... | 574 |
| L'enjeu méthodologique et théorique de saisir les décalages entre la fabrique et la mise en œuvre des politiques publiques au Sud..... | 579 |
| Renouveler les études sur le foncier à partir des débats disciplinaires | 584 |
| BIBLIOGRAPHIE | 588 |
| Sociologie historique de l'Etat | 588 |
| Etat, politique et société en Tanzanie | 592 |
| Sociologie de l'action publique | 597 |
| Politiques foncières | 607 |
| Transactions foncières..... | 613 |
| Politiques et transactions foncières en Tanzanie | 621 |
| Autres travaux en science politique | 625 |
| Autres documents officiels, rapports et littérature grise..... | 627 |
| Titre des journaux et des magazines consultés | 632 |
| Sitographie..... | 633 |
| TABLE DES CARTES..... | 636 |
| TABLE DES FIGURES | 638 |
| TABLE DES ENCADRES | 640 |
| TABLE DES ANNEXES..... | 642 |

Remerciements

Si le parcours de thèse est une expérience *a priori* solitaire, ces quatre années ont été rythmées et enrichies par de nombreuses personnes rencontrées et retrouvées en France, en Tanzanie et en Allemagne et sans lesquelles ce travail n'aurait pas pu voir le jour.

J'ai eu la chance de réaliser cette thèse sous la direction de Dominique Darbon, dont la passion pour la recherche et les qualités humaines en font un directeur de thèse unique. Je le remercie de m'avoir accompagnée, avec confiance, depuis mes études de master. Son écoute précieuse, ses conseils toujours stimulants et ses relectures minutieuses m'ont permis d'avancer, d'améliorer et de mener à terme ce travail.

Je pense, ensuite, à Philippe Lavigne Delville qui a suivi l'évolution de cette thèse avec bienveillance. Son enthousiasme pour les politiques foncières et son dynamisme dans le travail sont contagieux.

Cette thèse a été rendue possible grâce à un contrat doctoral accordé par l'Ecole Doctorale Société, Politique, Santé publique à Bordeaux (EDSP2). L'Institut Français de Recherche en Afrique de Nairobi a également contribué au financement de mes terrains en Tanzanie tout en m'intégrant dans ses réseaux et activités de recherche. Grâce aux soutiens financiers de mon laboratoire de recherche, Les Afriques dans le Monde et de l'EDSP2, j'ai pu participer à des événements scientifiques en France et à l'international et construire, ainsi, mon profil de jeune chercheur.

Les différentes étapes de la trajectoire de cette thèse ont été marquées par les échanges avec plusieurs chercheurs et enseignants en France.

Je pense tout d'abord à Alain Durand-Lasserre qui suit mes travaux depuis le master et qui a toujours porté de l'intérêt pour mon sujet de recherche.

Je remercie également Claire Médard, pour sa disponibilité, ses conseils et pour m'avoir initiée à l'exercice de la coordination de la recherche aux Rencontres des études africaines en France en 2016.

Les résultats de ce travail ne seraient pas les mêmes sans les relectures précieuses de plusieurs articles par Marie-Aude Fouéré. Ses connaissances fines du politique en Tanzanie m'ont permis d'approfondir mes réflexions et de réorienter certaines pistes de recherche.

Je pense également à Andy Smith avec qui les discussions sur les politiques publiques au Nord comme au Sud ont toujours été stimulantes.

Les différents chapitres de cette thèse ont, enfin, été pensés et améliorés grâce aux échanges avec Hervé Maupeu, Thibault Bossy et Lydie Cabane.

Dès ma première arrivée en Tanzanie, de nombreuses portes se sont ouvertes grâce à Lusugga Kironde, Simeon Mesaki et Huruma Sigalla à qui je dois beaucoup. Mes recherches documentaires à Dar es Salaam et le choix des cas d'étude ont été facilités par le soutien de l'équipe *Hakiardhi* et, notamment Cathbert Tomitho. Les enquêtes de terrain à Bagamoyo, Kilolo et Kisarawe ont été rendues possible par la volonté et la confiance de Pius Mapunda, Erinasa Kiswaga, Madian Mzamilu, Jackson Mesaki et Amri Chalale que je remercie chaleureusement. Les enquêtes de terrain ont été plus riches et dynamiques grâce à l'aide de mes assistantes de recherche, Mama Minja, Nunen et Pendo.

Les moments plus difficiles du terrain ont été adoucis par la présence d'Anita, Huruma et Simon qui m'ont toujours accueillie dans leur maison à Darajani. A Dar es Salaam, j'ai pu me sentir chez moi grâce à la bienveillance de Simeon, Grace et Bibi. Je remercie également Cyrielle avec qui j'ai pu partager l'expérience de terrain en Tanzanie et de nombreux dîners à Changanikenyi.

A Bordeaux, j'ai eu la chance de faire partie d'un laboratoire dynamique dont la directrice, Céline Thiriot, a toujours été soucieuse des besoins des doctorants. Je tiens également à remercier les personnes qui ont partagé mon quotidien à Sciences Po et à la Maison des Suds et qui ont rendu la phase d'écriture beaucoup plus agréable. Je pense notamment à Franck et à Matthieu qui sont devenus plus que des collègues, à Myriam et à Jérémy pour leur énergie et à Moustapha dont l'optimisme a rythmé l'ambiance de la salle des doctorants. Les pauses-midi passées avec Bartolomeo, Maylis, Fati, Victor, Dana et les collègues de SO Coopération ont créé des parenthèses gaies et reposantes.

Grâce à Marie-Louise Penin qui a réalisé l'ensemble des cartes et des schémas pour cette thèse, j'ai pu visualiser mes idées et mes données de terrain. Je la remercie pour sa patience et pour sa confiance, mais aussi pour son écoute au quotidien.

Mes recherches bibliographiques ont été facilitée par Marie-Hélène Durrens, Magali Meunier ainsi que par Karine et Carlos Jenart qui ont toujours été très bienveillants.

Mes pensées se tournent ensuite vers mes amis en France, en Allemagne et ailleurs qui n'ont cessé de m'encourager pendant ces quatre années. Je pense à ma famille bordelaise, Elisabeth et Robert qui m'ont accueillie dans cette ville en 2010, à Claire, Elsa, Natalia et Rozenn ainsi qu'à Emilie et Patrick que je remercie pour les nombreux moments partagés. Je remercie également mes amis en Allemagne qui ont toujours fait preuve de patience et de compréhension pour mes choix et qui ont continué de me suivre de loin. Danke von ganzem Herzen Akram, Anne, Caro, Janina, Manu, Martin, Meike und Sarah.

Cette thèse repose sur le soutien de ma famille et, en premier lieu, de mes parents. A travers leur profonde confiance, ils m'ont poussée à suivre mes envies

et à découvrir de nouveaux contextes. Danke für euer Vertrauen und für eure unermüdliche Unterstützung Mama, Papa, Sara und Oma. Je remercie également Elena, pour sa curiosité et pour sa motivation dans la relecture de ce travail, notamment afin d'en corriger l'orthographe dans la dernière ligne droite.

Enfin, cette période de ma vie a été illuminée par la présence quotidienne d'Olivier. Sans son soutien, son enthousiasme et ses conseils précieux, ce travail, qui lui est dédié, aurait été impensable. La fin de ce parcours de thèse marque le début d'une nouvelle aventure.

Liste des sigles

| | |
|----------------|---|
| ACT | Alliance for Change and Transparency |
| AEE | Agro EcoEnergy |
| AFD | Agence française de développement |
| AFSP | Association française de science politique |
| ASDP | Agricultural Sector Development Programme |
| ASDS | Agriculture Sector Development Strategy |
| BAD | Banque africaine de développement |
| BDC | Bagamoyo District Council |
| BEE | Bagamoyo Eco Energy |
| BRN | Big Results Now |
| CCM | Chama Cha Mapinduzi |
| CEA | Communauté est-Africaine |
| CCRO | Certificate of Customary Right of Occupancy |
| COSTECH | Tanzania Commission for Science and Technology |
| CTFD | Comité technique « foncier & développement » |
| DFID | Department for International Development |
| EIA | Environmental Impact Assessment |
| EIES | Evaluation des impacts environnementaux et sociaux |
| FAO | Food and Agriculture Organisation (Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture) |
| FIDA | Fonds international de développement agricole |
| FMI | Fonds monétaire international |
| GRO | Granted Right of Occupancy |
| IAP | Instrument d'action publique |
| IDC | International Development Consultants |
| IFPRI | International Food Policy Research Institute |
| ISS | Institute of Social Sciences |

| | |
|---------------|---|
| JPS | Journal of Peasant Studies |
| IIED | International Institute for Environment and Development |
| ILC | International Land Coalition |
| IPC | Investment Promotion Centre |
| KDC | Kisarawe District Council |
| KiDC | Kilolo District Council |
| LDPI | Land Deals Politics Initiative |
| LFE | Land for Equity |
| LHRC | Legal and Human Rights Centre |
| LPC | Land and Poverty Conference |
| LUP | Land Use Plan |
| LUPA | Land Use Planning Act |
| MAE | Ministère des affaires étrangères |
| MAFSC | Ministry of Agriculture, Food Security and Cooperatives |
| MLHHS | Ministry of Land Housing and Human Settlement |
| MLHUD | Ministry of Land Housing and Urban Development |
| MP | Member of parliament |
| NFC | New Forest Company |
| NAP | National Agricultural Policy |
| NLP | National Land Policy |
| NLUPC | National Land Use Planning Commission |
| ONG | Organisation non-gouvernementale |
| PFR | Plan foncier rural |
| PNUD | Programme des Nations-Unies pour le développement |
| PLUM | Participatory Land Use Management Team |
| RAZABA | Ranchi ya Zanzibar Bagamoyo |
| RLPUA | Rural Land Planning and Utilization Act |
| PDB | President's Delivery Bureau |
| PIB | Produit intérieur brut |
| SAGCOT | Southern Agricultural Growth Corridor of Tanzania |

| | |
|----------------|--|
| SEKAB | Svensk Etanol kemi AB |
| SBF | Sun Biofuels |
| SFI | Société financière internationale |
| TALA | Tanzania Land Alliance |
| TANESCO | Tanzania Electric Supply Company |
| TANU | Tanganyika African National Union |
| TDE | Thirty Degrees East |
| TIC | Tanzania Investment Centre |
| TSH | Tanzanian shilling |
| UDP | United Democratic Party |
| UDSM | University of Dar es Salaam |
| URT | United Republic of Tanzania |
| USAID | United States Agency for International Development |
| VCM | Village Chairman |
| VEO | Village Executive Officer |
| VUVA | Villages and Ujamaa Villages Act |
| VLUM | Village Land Use Management Committee |
| VLUP | Village Land Use Plan |

Traduction des notions en anglais

Plusieurs notions en anglais du droit foncier tanzanien ont été traduites en français.

| | |
|---|--|
| <i>Commissioner of Lands</i> | Commissaire des terres |
| <i>Costumary Right of Occupancy</i> | Droit coutumier d'occupation foncière |
| <i>Derivative Right of Occupancy</i> | Droit dérivé d'occupation foncière |
| <i>General land</i> | Terres générales |
| <i>Granted Right of Occupancy</i> | Droit conféré d'occupation foncière |
| <i>Freehold title</i> | Titre de pleine propriété |
| <i>Land Act</i> | Code foncier |
| <i>Land Ordinance</i> | Ordonnance relative au foncier |
| <i>Land Use Plan</i> | Plan d'utilisation des terres |
| <i>Land Use Planning Act</i> | Code de la planification de l'utilisation des terres |
| <i>Reserved land</i> | Terres réservées |
| <i>Village land</i> | Terres villageoises |
| <i>Village Land Act</i> | Code foncier villageois |

Figure 1 : L'accapement des terres ou un objet de recherche en vogue¹



¹ Ce collage a été réalisé par Marie-Louise Penin. De haut en bas et de gauche à droite : le titre d'un rapport de l'ONG ActionAid International (2015) ; le logo du colloque international de 2012 « Global Land Grabbing II » ; la caricature de Philippe Kemmeter « Les investisseurs sont impatients » (*Défis Sud*, 2016, n°129) ; la page de couverture de l'ouvrage de Fred Pearce sur le *land grabbing* (2012) ; la page de couverture d'un ouvrage édité par Annelies Zoomers et Mayke Kaag ; le logo de l'ILC ; une manifestation des étudiants contre l'accapement des terres au Kenya (*CapitalNews*, 13.07.2016) ; une publicité de la campagne de lutte contre l'accapement de l'ONG Oxfam ; le titre d'un article de presse du quotidien britannique *The Guardian* (21.05.2014) ; le titre d'un article de la revue *Finance & Development* (2012, vol. 49, n°1) ; la capture écran d'une recherche effectuée avec l'outil *Landmatrix* ; le titre du rapport de la Banque mondiale sur les transactions foncières au Sud (2010).

Carte 1 : La Tanzanie



Sources : GEOATLAS 2007

Réalisation : Marie-Louise Penin, CNRS 2017

Introduction

« *Land deals are nothing more (or less) than transformations in the ground on which states are formed*² ».

En février 2012, Lorenzo Cotula, spécialisé sur les transactions foncières à l'*International Institute for Environment and Development* (IIED), affirme que les « 'Land grabs' are now one of the biggest issues in Africa³ ». Mayke Kaag et Annelies Zoomers rejoignent ce constat : « given wider currency in the media, land grabbing has been presented as *the* problem of the current neoliberal, globalized, multipolar world⁴ ». En effet, les accaparements des terres, plus connus sous le terme anglais de *land grabbing*, constituent une préoccupation centrale sur le continent africain depuis le début du 21^{ème} siècle. De nombreuses expressions ont été proposées afin de désigner le nombre croissant de transactions foncières qui engagent des entreprises privées, notamment étrangères, depuis la fin des années 2000. Des formules comme « ruée vers les terres⁵ », « land rush⁶ », « scramble for Africa⁷ », ou « global land grab⁸ » font les

² WOLFORD, Wendy, BORRAS, Saturnino Jr., HALL, Ruth, SCOONES, Ian et WHITE, Ben, « Governing Global Land Deals : The Role of the State in the Rush for Land », *Development and Change*, 2013, vol. 44, n°2, p. 194.

³ COTULA, Lorenzo, « Analysis : Land Grab or Development Opportunity », *BBC*, 22.02.2012 (<http://www.bbc.com/news/world-africa-17099348>, consulté le 01.02.2017).

⁴ KAAG, Mayke et ZOMMERS, Annelies, « Introduction : The Global Land Grab Hype – and Why It Is Important to Move beyond », in KAAG, Mayke et ZOOMERS, Annelies (éd.) *The Global Land Grab. Beyond the Hype*, Londres, Zed Books, 2014, p. 6.

⁵ Par exemple : BAXTER, Joan, « Ruée sur les terres africaines », *Le Monde diplomatique*, n°1 2010, p. 18 ; WRIGHT, Tom, FAM, Mariam et BARTA, Patrick, « Mondialisation. Ruée sur les terres agricoles des pays pauvres », *Courrier international*, 18.08.2008 (<http://www.courrierinternational.com/article/2008/08/18/ruee-sur-les-terres-agricoles-des-pays-pauvres>, consulté le 07.07.2017) ; GRAJALES, Jacobo, « Le droit, la violence et la terre : le rôle de l'Etat dans l'accaparement foncier en Colombie », *Cahiers des Amériques latines*, 2016, vol. 1, n°81, p. 39 et PETRIC, Boris, « La ruée vers la terre. Logiques d'appropriation foncière », *Transcontinentales : Sociétés, idéologie, système mondiale*, 2011, n°10/11 (<https://transcontinentales.revues.org/1060>, consulté le 07.07.2017).

⁶ ANSEEUW, Waard, ALDEY WILY, Liz, COTULA, Lorenzo et TAYLOR, Michael, *Land Rights and the Rush for Land : Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*, Rome, ILC, 2011.

⁷ Par exemple : BINEY, Ama, « Land Grabs : Another Scramble for Africa », *Pambazuka News*, 17.09.2009 (<https://www.pambazuka.org/global-south/land-grabs-another-scramble-africa>, 07.07.2017) et THE OAKLAND INSTITUTE, « The Scramble for African Land » (<https://www.oaklandinstitute.org/scramble-african-land>, consulté le 07.07.2017).

⁸ EDELMAN, Marc, OYA, Carlos et BORRAS, Saturnino Jr., « Global Land Grabs : Historical Processes, Theoretical and Methodological Implications and Current Trajectories », *Third World Quarterly*, 2013, vol. 34, n°9, p. 1517 – 1531 ; KAAG, Mayke et ZOOMERS, Annelies (éd.), *The Global Land ...*, op. cit. et SHEPARD, Daniel et MITTAL, Anuradha, *(Mis)Investment in Agriculture. The Role of the International Finance Corporation in Global Land Grabs*, Oakland, The Oakland Institute, 2009.

titres des journaux et des rapports des ONG. Ces expressions, polémiques, ont été contestées par les acteurs des organisations internationales. Ces derniers évoquent plus facilement l'intérêt de « l'investissement foncier et agricole⁹ ». Cette thématique de *land grabbing* est enfin investie par les chercheurs qui tentent d'apporter une perspective scientifique au débat et de dépolitiser les controverses existantes en s'intéressant aux acquisitions, aux appropriations des terres à grande échelle (*large-scale land acquisitions*)¹⁰ ou encore aux transactions foncières (*land deals*).¹¹

La multiplication de ces notions, décrivant l'intensification des transactions foncières au Sud, révèle également la diversité des acteurs qui s'impliquent, à partir de la fin des années 2000, dans les débats d'un phénomène *a priori* inédit. Ces différentes expressions soulignent la nature, les intérêts et les intentions des acteurs participant à la construction des transactions foncières comme une préoccupation internationale. La controverse sur les transactions foncières au Sud est d'abord construite par des journalistes et des membres d'ONG transnationales, avant de devenir une préoccupation des experts des institutions financières internationales (Banque mondiale), des organisations spécialisées des Nations Unies (FAO, FIDA, PNUD, etc.) et, enfin, des chercheurs des universités et des instituts de recherche (*think tanks*). Les débats sur cette hausse de transactions foncières se traduisent dans un « literature rush¹² », où les auteurs

⁹ BYAMUGISHA, Frank, *Securing Africa's Land for Shared Prosperity. A Program to Scale Up Reforms and Investments*, Washington D.C., Banque mondiale, 2013 et DEININGER, Klaus et BYERLEE, Derek, *Rising Global Interest in Farmland. Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits ?*, Washington D.C., Banque mondiale, 2010.

¹⁰ Cette notion est, par exemple, employée par les membres du Comité technique « foncier et développement » coordonné par le Ministère des affaires étrangères et l'Agence française de développement. En anglais, l'expression *large-scale land acquisitions* se retrouve dans les articles scientifiques pour faire référence à la hausse des transactions foncières au Sud avec des entreprises étrangères, par exemple dans les travaux de Catherine Boone, Lorenzo Cotula et de plusieurs auteurs des articles du *Journal of Peasant Studies*.

¹¹ Nous nous limitons, dans cette introduction, à une présentation de la définition du problème de l'intensification des transactions foncières sur le continent. Les évolutions et jeux d'acteurs entourant la définition de ce phénomène font l'objet d'une analyse détaillée dans le chapitre 1 (introductif) qui s'intéresse à la construction historique et multi-acteurs de la question du *land grabbing* comme problème public international.

¹² OYA, Carlos, « The Land Rush and Classic Agrarian Questions of Capital and Labour : A Systematic Scoping Review of the Socioeconomic Impact of Land Grabs in Africa », *Third World Quarterly*, 2013, vol. 34, n°9, p. 1532.

cherchent à saisir l'engouement des investisseurs internationaux pour les terres agricoles en Afrique. Ces contributions problématisent la cession de larges parcelles de terres rurales, souvent considérées comme étant vacantes, sous-, voire non-utilisées, à des entreprises ou investisseurs étrangers. La période de 2007-2008, marquée par la convergence de la crise financière, l'aggravation des enjeux alimentaires et la prise de conscience des effets du changement climatique, est généralement considérée comme le moment déclencheur¹³ de cette mise en marché du foncier. L. Cotula décrit cet intérêt des investisseurs étrangers pour les terres agricoles en Afrique en ces termes : « in so many different parts of the continent, land that was until recently of little outside interest is now being acquired on a large scale to develop commercial investments in agricultural production. Concerns about food and energy security among governments in richer countries, and private sector expectations that commercial returns from agriculture will increase, have fuelled a renewed interest in investing in African agriculture, and a global rush for Africa's land¹⁴ ».

Alors qu'un certain nombre de travaux scientifiques participe à ce débat, l'objectif de cette thèse en science politique n'est pas de discuter la pertinence et la validité des notions de *land grabbing* ou du caractère bénéfique ou non des investissements agricoles réalisés. Notre travail s'inscrit dans un courant de recherche critique, dont l'objectif est de déconstruire le phénomène des transactions foncières et de l'utiliser comme un objet scientifique heuristique pour contribuer à des débats théoriques, notamment une discussion resserrée sur l'Etat, le pouvoir et le territoire. En effet, l'intervention des acteurs privés étrangers dans l'organisation et la gestion de larges parcelles de terre au sein d'un pays interroge la capacité des Etats, et de ses acteurs, à assurer leur contrôle sur le foncier, et donc sur le territoire.

¹³ L'impact de ces crises sur les stratégies des pays investisseurs sera discuté dans le chapitre 1.

¹⁴ COTULA, Lorenzo, *The Great African Land Grab ? Agricultural Investments and the Global Food System*, Londres, Londres, Zed Books, 2013, p. 4.

Afin de souligner l'inscription de notre travail dans les débats scientifiques, nous choisissons la notion de « transaction foncière » comme concept principal pour circonscrire cette prolifération des projets d'investissement au Sud avec les entreprises étrangères. Ce choix d'un terme moins controversé et politisé que l'« accaparement des terres » nous permet de nous intéresser à plusieurs formes de cessions des terres, sans se restreindre aux caractéristiques quantitatives des projets, notamment l'étendue spatiale des parcelles transférées ou le nombre de personnes déplacées. La notion d'« accaparement » des terres sera employée lorsque nous nous intéressons à son caractère de problème public.

Cette recherche articulant l'Etat, le pouvoir et le territoire, s'effectue à travers l'exemple des transactions foncières réalisées en Tanzanie, pays considéré dans la littérature, comme une cible de l'intérêt des investisseurs étrangers. Comme le souligne la géographe et spécialiste des transactions foncières Martina Locher, l'intérêt des investisseurs pour les terres arables en Tanzanie s'explique par un contexte politique et économique propice à la mise en marché du foncier : « Tanzania - which has an apparent abundance of land, and attractive investment policies - is one of the typical target countries for foreign investors searching for land¹⁵ ». Le premier rapport du groupe international de la *Landmatrix*, un programme de recherche qui identifie, quantifie et répertorie les projets de transactions foncières effectuées dans le monde, valide cet engouement des investisseurs internationaux pour les terres en Tanzanie. Selon un rapport de 2013, le pays se trouve dans les onze territoires les plus concernés par cette vague d'investissements fonciers. Le nombre de transactions initiées et la taille des parcelles dépassent, par exemple, les dimensions des projets observés au Mozambique, à Madagascar ou encore en Zambie.¹⁶

¹⁵ LOCHER, Martina, « The 'Global Land Rush', Local Land Rights and Power Relations : European Forestry Investments in Tanzania », thèse de doctorat en géographie, Université de Zurich, 2015, p. 4.

¹⁶ ANSEEUW, Ward, BOCHE, Mathieu, BREU, Thomas, GIGER, Markus, LAY, Jann, MESSERLI, Peter et NOLTE, Kerstin, *Transnational Land Deals for Agriculture in the Global South*, Bern/Montpellier/Hambourg, CDE/CIRAD/GIGA, 2013, p. 25.

La Tanzanie : un cas d'école du *global land grab* ?

Entre 2008 et 2015, de nombreux articles de presse dans des journaux internationaux font état d'une accumulation des cessions des terres rurales en Tanzanie à des entreprises non-tanzaniennes, venant de l'Arabie-Saoudite¹⁷, de l'Inde¹⁸ ou encore du Royaume-Uni¹⁹. Ces articles décrivent des scénarii où des gouvernements nationaux « allow farmers to be pushed off their land²⁰ » et des entreprises étrangères « le[aving] hundreds of Tanzanians landless, jobless, and in despair for the future²¹ ». Alors que certains journalistes mettent en cause le potentiel en termes de développement rural de ces projets²², d'autres auteurs insistent, plus récemment, sur les obstacles que les investisseurs non-tanzaniens rencontrent sur le terrain²³. Quel que soit l'argument défendu, la prolifération des articles de presse au sujet de la mise en marché internationale du foncier contribue à la construction de la Tanzanie comme un pays concerné.

Cet intérêt des médias, qui consacre ce pays d'Afrique de l'Est comme cas

¹⁷ DYER, Gwynne, « Watching the African Land Grab », *The Telegram*, 16.05.2009 (consulté le 02.02.2017 via *Europresse.com*) et MALIK, Nesrine, « Rich Gulf Arabs Using Tanzania as a Playground? Someone Opened the Gate », *The Guardian*, 17.11.2014 (<https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/nov/17/rich-gulf-arabs-tanzania-hunters-masai-rights>, consulté le 02.02.2017).

¹⁸ VIDAL, John, « Indian Agribusiness Sets Sight on Land in East Africa », *The Guardian*, 24.08.2011 (<https://www.theguardian.com/global-development/2011/aug/24/indian-agribusiness-land-east-africa>, consulté le 02.02.2017).

¹⁹ MAKOYE, Kizito, « Tanzania Farmers Accuse Biofuel Investors of Land Grab », *AllAfrica*, 19.07.2013 (consulté le 02.02.2017 via *Factiva*).

²⁰ ALDEN WILY, Liz, « How African Governments Allow Farmers to be Pushed Off Their Land », *The Guardian*, 02.03.2012 (<https://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2012/mar/02/african-governments-land-deals>, consulté le 02.02.2017).

²¹ CARRINGTON, Damian, « UK Firm's Failed Biofuel Dream Wrecks Lives of Tanzania Villagers », 30.10.2011 (<https://www.theguardian.com/environment/2011/oct/30/africa-poor-west-biofuel-betrayal>, consulté le 02.02.2017).

²² Voir HATCHER, Jessica, « Tanzania's Agriculture Revolution: Land Grabs or A Welcome Business Boom? », *The Guardian*, 20.06.2013, (<https://www.theguardian.com/global-development/2013/jun/20/tanzania-agriculture-land-grabs-business>, consulté le 02.02.2017); OLUOCH, Fred, « Are They Appropriate Agricultural Investments or 'Land Grabs'? Depends on Who You Ask », *The East African*, 04.10.2010 (<http://www.theeastafrican.co.ke/news/-/2558/1024832/-/oo5lyez/-/index.html>, consulté le 11/05/2016); RICE, Andrew, « A Global Land Grab for Food », *International Herald Tribune*, 21.11.2009 (consulté le 02.02.2017 via *Europresse.com*) et SCHAEFFNER, Ute, « Großinvestoren sichern sich Land in Tansania », *Deutsche Welle*, 10.10.2011 (<http://www.dw.com/de/gro%C3%9Finvestoren-sichern-sich-land-in-tansania/a-15437070>, consulté le 02.02.2017).

²³ Voir KIISHWEKO, Orton, « Tanzania Takes Major Step towards Curbing Land 'Grabs' », *The Guardian*, 21.12.2012 (<https://www.theguardian.com/global-development/2012/dec/21/tanzania-major-step-curbing-land-grabs>, consulté le 02.02.2017) et MATERU, Beatrice, « Tough Conditions for Foreigners Eyeing Land for Business in Tanzania », *The East African*, 07.12.2016 (consulté le 02.02.2017 via *Europresse.com*).

d'étude, est prolongé par une série de rapports de recherche sur le déroulement et les conséquences de ces transactions foncières. Plusieurs *think tanks* internationaux s'intéressent à des projets de transactions spécifiques et analysent leurs potentielles retombées socioéconomiques « as the chief concern around land grabbing in Tanzania²⁴ ». Alors que ces différents rapports confirment une croissance exponentielle des transactions foncières, il est intéressant de constater que les auteurs se concentrent souvent sur les mêmes projets d'investissement. L'acquisition d'environ 8.100 hectares par un groupe d'investisseurs du Royaume-Uni pour un projet de production d'agro-carburants, intitulé *Sun Biofuels*, est reprise par plusieurs experts et chercheurs et structure une partie du débat sur le *land grabbing* en Tanzanie.²⁵

Dans ces différents rapports, la recherche des entreprises étrangères, notamment européennes, pour des alternatives énergétiques est expliquée comme l'une des principales sources de cette dynamique de mise en marché du foncier. Les politiques énergétiques des pays de l'Union européenne inciteraient les acteurs privés à investir dans le secteur des agro-carburants, ceux-ci s'orientant alors vers les pays où les terres arables sont qualifiées de vacantes et fertiles. Selon Khoti C. Kamanga, un spécialiste des questions foncières, cet intérêt international pour la culture des agro-carburants constitue l'une des principales sources de l'accaparement des terres en Tanzanie : « one of the biggest and real threats of bioenergy is land grabbing and the resultant displacement of village communities along with shattered livelihoods²⁶ ». En 2009, Emmanuel Sulle et Fred Nelson constatent que la demande des terres agricoles en Tanzanie pour les cultures du jatropha, du maïs et de la canne à sucre, produits recherchés pour leur potentiel

²⁴ THE OAKLAND INSTITUTE, *Understanding Land Investment Deals in Africa. Country Report : Tanzania*, Oakland, The Oakland Institute, 2011, p. 7.

²⁵ Voir BERGIUS, Mikael, « Tanzanian Villagers Pay for Sun Biofuels Investment Disaster. Land Deal Brief », document de travail, The Oakland Institute, 2012 ; GERMAN, Laura, SCHONEVELD, George et MWANGI, Esther, « Contemporary Processes of Large-Scale Land Acquisition by Investors », document de travail, CIFOR, 2011 et SULLE, Emmanuel et NELSON, Fred, *Biofuels, Land Access and Rural Livelihoods in Tanzania*, Londres, IIED, 2009.

²⁶ KAMANGA, Khoti Chilomba, « The Agrofuel Industry in Tanzania : A Critical Enquiry into Challenges and Opportunities », document de travail, Hakiardhi, 2008, p. 45.

en tant qu'agro-carburant, s'élève à 4 millions d'hectares.²⁷ De nombreux experts et chercheurs questionnent alors les potentiels impacts écologiques et socioéconomiques de ces plantations à grande échelle et en tirent des bilans contrastés, le principal enjeu se situant autour de l'insécurité foncière des communautés rurales concernées.²⁸

Face à la multiplication des projets d'investissement, de nombreux chercheurs en anthropologie sociale, en géographie ou encore en études de développement choisissent la Tanzanie comme terrain d'étude pour appréhender la nature des projets de transaction. Ces différentes initiatives de recherche donnent lieu à un corpus d'études approfondies (« *in-depth studies* ») « with the aim of attaining a more empirically based knowledge on the ground²⁹ ». L'objectif de ces travaux est de saisir l'engouement international pour les terres arables à travers l'analyse des configurations des projets d'investissement en Tanzanie.

La plupart des auteurs retracent la trajectoire des négociations autour des projets d'investissement en présentant les différents acteurs impliqués et en insistant sur le décalage entre les procédures formelles d'acquisition et le déroulement effectif du transfert des droits fonciers.³⁰ Ils s'intéressent à la nature de ces transactions et à leurs impacts en termes socio-économiques sur les communautés rurales. Ils étudient, par exemple, les effets des transactions foncières sur l'accès à la terre, sur la création d'emplois ou encore sur la différenciation sociale (dimensions de

²⁷ SULLE, Emmanuel et NELSON, Fred, *Biofuels, Land..., op. cit.*, p. 18.

²⁸ Voir ACTIONAID TANZANIA, « Implication of Biofuels Production on Food Security in Tanzania », document de travail, 2009 ; EXNER, Andreas, « Ökologische und soziale Folgen der Biomasseproduktion für energetische Zwecke. Die Situation in (potenziellen) Exportländern mit Fokus auf den globalen Süden und dem Fallbeispiel Tanzania », document de travail, Österreichischer Klima- und Energiefonds, 2011 et MALTSOGLU, Irini et KHWAJA, Yasmeeen, « Bioenergy and Food Security. The BEFS Analysis for Tanzania », document de travail, FAO, 2010.

²⁹ HAVNEVIK, Kjell et HAALAND, Hanne, « Biofuel, Land and Environmental Issues : the Case of SEKAB's Biofuel Plans in Tanzania », dans MATONDI, Prosper B., HAVNEVIK, Kjell et BEYENE, Atakilte (éd.) *Biofuels, Land Grabbing and Food Security in Africa*, Londres, Zed Books, 2011, p. 106.

³⁰ Par exemple dans le cas de deux projets dans le domaine de la sylviculture : LOCHER, Martina et MÜLLER-BÖKER, Ulrike, « 'Investors Are Good, If They Follow the Rules' – Power Relations and Local Perceptions in the Case of Two European Forestry Companies in Tanzania », *Geographica Helvetica*, 2014, vol. 69, p. 249-258.

classe et de genre).³¹ En se concentrant sur des projets d'investissement en cours, ces recherches tentent de confirmer le nombre des transactions foncières sur le continent africain à travers le cas tanzanien. Certaines contributions nuancent, néanmoins, le discours dominant sur l'augmentation exponentielle des transferts fonciers en Tanzanie. E. Sulle et M. Locher contestent, par exemple, les chiffres des rapports internationaux sur la quantité des transactions effectuées et sur le nombre d'hectares effectifs transférés en Tanzanie. Ils mettent plutôt en lumière les séries d'échecs de projets d'investissement : sur 62 transactions identifiées, seulement 18 projets sont finalisés, dont dix par des investisseurs non-tanzaniens.³² D'autres analyses questionnent la nouveauté du *land grabbing* en Tanzanie. Elisa Greco³³ et Jumanne Abdallah *et al.*³⁴ démontrent comment la marchandisation foncière à grande échelle en Tanzanie s'inscrit dans une trajectoire historique et politique de temps long qui s'initie avec la période coloniale.

Ces différents travaux démontrent, en filigrane, les jeux de pouvoir qui se construisent autour du contrôle sur des terres et l'imbrication continue entre l'Etat, le pouvoir et le territoire. En s'intéressant aux négociations multi-acteurs autour des projets fonciers, en présentant des cas de blocage bureaucratique et en insistant sur le rôle des autorités foncières dans la régulation d'accès au foncier, ces études empiriques indiquent que l'enjeu du contrôle sur le foncier, et donc sur la recomposition du pouvoir de l'Etat, est au cœur du débat.

³¹ Se référer notamment à CHUNG, Youjin B., « Engendering the New Enclosures : Development, Involuntary Resettlement and the Struggles for Social Reproduction in Coastal Tanzania », *Development and Change*, 2017, vol. 48, n°1, p. 98-120 ; LOCHER, Martina, « How Come That Others Are Selling Our Land ? Customary Land Rights and the Complex Process of Land Acquisition in Tanzania », *Journal of Eastern African Studies*, 2017, vol. 10, n°3, p. 393-412 ; LOCHER, Martina, STEINMANN, Bernd et UPRETI, Bishnu Raj, « Land Grabbing, Investment Principles and Plural Legal Orders of Land Use », *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, vol. 65, p. 31-63 et SULLE, Emmanuel et SMALLEY, Rebecca, « The State and Foreign Capital in Agricultural Commercialisation : The Case of Tanzania's Kilombero Sugar Company », in HALL, Ruth, SCOONES, Ian et TSİKATA, Dzodzi (éd.), *Africa's Land Rush. Agrarian Change and Rural Livelihoods*, Suffolk, James Currey, 2015, p. 114-131.

³² LOCHER, Martina et SULLE, Emmanuel, « Challenges and Methodological Flaws in Reporting the Global Land Rush : Observations from Tanzania », *Journal of Peasant Studies*, 2014, vol. 41, n°4, p. 581-582.

³³ GRECO, Elisa, « Landlords in the Making : Class Dynamics of the Land Grab of Mbarali, Tanzania », *Review of African Political Economy*, 2015, vol. 42 n°144, p. 225-244.

³⁴ ABDALLAH, Jumanne, ENGSTRÖM, Linda, HAVNEVIK, Kjell et SALOMONSSON, Lennart, « Large-Scale Land Acquisition in Tanzania : A Critical Analysis of Practices and Dynamics », in KAAG, Mayke et ZOOMERS, Annelies (éd.), *The Global Land ...*, *op. cit.*, p. 36-53.

Remettre la focale sur les politiques de transactions foncières : l'objectif et l'originalité de la recherche

En intégrant les enjeux des transactions foncières à des questionnements scientifiques, ces différents travaux participent à l'insertion de l'enjeu des transactions foncières en Tanzanie dans le champ académique. Sur le plan méthodologique et analytique, cette littérature se caractérise par des approches pluridisciplinaires se situant essentiellement dans le domaine des études du développement et de la géographie sociale. Les transactions foncières s'avèrent être une thématique stimulante puisqu'elle représente une entrée attractive pour étudier, voire articuler une diversité de configurations sociales : la transformation des régimes des droits fonciers, les impacts du capitalisme globalisé sur le développement socio-économique des zones rurales, l'évolution des systèmes de production agricole ou encore le rapport entre les acteurs administratifs et les populations locales gouvernées en Tanzanie. Eu égard à l'intérêt croissant pour les transactions foncières en Tanzanie, il convient de justifier notre choix de vouloir contribuer à un corpus déjà prolifique. Plusieurs arguments théoriques comme empiriques fondent notre choix d'étudier les enjeux des transactions foncières en Tanzanie.

L'objectif principal de cette thèse est de se servir de l'objet des transactions foncières afin d'engager une réflexion théorique sur la (trans)formation de l'Etat tanzanien. Il s'agit ainsi de contester les premiers résultats de la littérature sur le *land grabbing* qui tendent à présenter les acteurs étatiques comme étant faibles, en retrait et soumis aux intérêts des entreprises multinationales. Bien que l'implication des acteurs administratifs et politiques dans les transactions foncières soit progressivement reconnue et de plus en plus discutée, leur rôle est le plus souvent circonscrit à une fonction secondaire du processus de décision et se limiterait à des actions favorables à la mise en place des projets d'agriculture commerciale. Les gouvernements africains, dépendant de l'investissement étranger pour développer le secteur agricole, représenteraient donc des acteurs

complices des entreprises étrangères cherchant à exploiter, à travers de nouvelles techniques, le potentiel économique des terres arables.

On pourrait supposer que le cas de la Tanzanie, pays ayant capté la plus grande part de l'aide au développement du sous-continent et qui est considéré par de nombreux auteurs comme un « doner darling³⁵ », confirme ce résultat de la littérature sur les accaparements.³⁶ L'adoption depuis plusieurs années de programmes politiques stimulant la privatisation et la commercialisation du foncier est généralement analysée comme la traduction de cette relation privilégiée entre le gouvernement tanzanien et les institutions financières internationales. Comme le souligne Rasmus H. Pedersen le phénomène du *land grabbing* en Tanzanie est considéré, dans la littérature, comme l'effet des réformes foncières néolibérales des années 1990 imposées par les acteurs de la communauté d'aide et par les bailleurs.³⁷ En mobilisant les outils de la sociologie de l'action publique et de la sociologie historique de l'Etat, notre analyse conduit plutôt à discuter les résultats de la littérature sur cette imposition verticale et mécanique des politiques de mise en marché des terres et à reconsidérer le rôle des acteurs administratifs et politiques nationaux.

La littérature sur les transactions foncières insiste généralement sur les

³⁵ Dans le champ académique, l'un des rapports les plus diffusés est celui d'HARRISON, Graham et MULLEY, Sara, « Tanzania : A Genuine Case of Recipient Leadership in the Aid System ? », document de travail, Managing Aid Dependency Project, 2007, p. 7. Se référer également aux études de BIGSTEN, Arne et DANIELSON, Anders, « Tanzania : Is the Ugly Duckling Finally Growing Up », document de travail, Nordic Africa Institute, 2001 ; NORD, Roger, SOBOLEV, Yuri, DUNN, David, HAJDENBERG, Alejandro, HOBDAI, Niko, MAZIAD, Samar et ROUDET, Stéphane, *Tanzania. The Story of an African Transition*, Washington D.C., Fonds monétaire international, 2009 ; ROBINSON, David O., GAERTNER, Matthew et PAPAGEORGIOU, Chris, « Tanzania : Growth Acceleration and Increased Public Spending with Macroeconomic Stability », in CHUHAN-POLE, Punam et ANGWAFO, Angwafo (éd.), *Yes Africa Can : Success Stories from a Dynamic Continent*, Washington D.C., Banque mondiale, 2011, p. 21-49 et UTZ, Robert J. (éd.), *Sustaining and Sharing Economic Growth in Tanzania*, Washington D.C., Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale, 2008.

³⁶ Les thèses sur la dépendance de la Tanzanie aux acteurs de l'aide et à ses impacts sur les politiques d'investissement foncier sont questionnées dans un article comparant les secteurs de l'enseignement supérieur et du foncier. Voir PROVINI, Olivier et SCHLIMMER, Sina, « Négocier l'action publique dans un Etat sous régime d'aide : une analyse comparée des politiques de l'enseignement supérieur et du foncier en Tanzanie », *Revue internationale de politique comparée*, 2016, vol. 23, n°2, p. 199-223.

³⁷ PEDERSEN, Rasmus H., « Access to Land Reconsidered : The Land Grab, Polycentric Governance and Tanzania's New Land Reform », *Geoforum*, 2016, vol. 72, p. 104-113.

« dynamiques du dehors³⁸ » régulant les politiques de promotion de l'investissement agricole (rôle des organisations internationales) et sur leurs effets en termes d'accaparement des terres (investisseurs étrangers). Cette emprise des acteurs externes sur la gestion du foncier suggère une perte du contrôle des acteurs étatiques sur la gestion de leur propre territoire. Autrement dit, la monopolisation du pouvoir sur le territoire, élément constitutif de la formation de l'Etat contemporain³⁹, serait mise en cause. Cette thèse défend plutôt que les politiques de promotion de l'investissement et de transaction foncière avec des acteurs étrangers font l'objet de négociations constantes de type transactionnelles avec des acteurs étatiques, ces derniers étant situés à différentes échelles administratives. Plutôt que d'assister à un retrait de l'Etat, nous observons des processus originaux de construction étatique du pouvoir politique et territorial. Ces espaces de négociation constituent, en effet, des espaces de construction de l'Etat et de réaffirmation de son pouvoir sur la gestion du foncier, et donc du territoire. Il s'agira, par exemple, de s'intéresser à la manière dont les acteurs des Etats à faibles capacités financières et techniques délèguent une partie de leurs responsabilités administratives à des acteurs privés en échange d'un accès aux terres agricoles. Ainsi se construit une relation interdépendante qui permet aux acteurs étatiques d'accroître leur présence et leur légitimité territoriales.

A travers les politiques de transactions foncières en Tanzanie, l'objectif de notre thèse est donc de réhabiliter la question de la construction de l'Etat comme un objet heuristique dans les débats scientifiques sur la mise en marché des terres au Sud. Ce choix épistémologique nous semble d'autant plus pertinent dans la mesure où les luttes autour du contrôle du foncier sont historiquement intrinsèques à la nature et à l'exercice du pouvoir de l'Etat. Comme le montrent les travaux de C. Boone sur la construction de l'Etat en Afrique, « colonial

³⁸ BALANDIER, Georges, *Sens et puissance*, Paris, Presses universitaires de France, 1971.

³⁹ Voir notamment les travaux fondateurs d'ELIAS, Norbert, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calman-Levis, 1975 (1969).

administrations, independent governments, and actors at virtually all levels of Africa's social hierarchies have exploited the ways in which authority based controls over land can be used to gather power over people and to structure and incentivize their political behaviour⁴⁰ ». L'un des enjeux de notre recherche est de confirmer la centralité de l'articulation de la construction historique de l'Etat et des politiques foncières à travers le cas tanzanien. Une discussion synthétique de l'historicité du régime foncier et des configurations étatiques coloniales puis postcoloniales pose les jalons de cette étude.

L'Etat et le foncier : l'indissociabilité historique de deux objets de recherche

Notre objectif d'articuler l'analyse du foncier avec la sociologie de l'Etat s'inscrit dans des travaux classiques de science politique qui démontrent comment le pouvoir de l'Etat s'institutionnalise historiquement par le contrôle du foncier et du territoire. Il s'agit, de manière similaire, de confirmer comment les différents régimes politiques, en Tanzanie, se construisent sur le temps long avec la gestion du secteur.

La trajectoire historique de l'Etat tanzanien au prisme des régimes fonciers

Le régime foncier contemporain en Tanzanie repose sur deux dispositions législatives adoptées en 1999, à savoir le Code foncier (*Land Act*) et le Code foncier villageois (*Village Land Act*). Les spécialistes du droit foncier tanzanien tiennent généralement à souligner que le régime foncier dépend fortement, jusqu'en 1999, de la législation foncière coloniale, basée sur l'Ordonnance relative au foncier (*Land Ordinance*) de 1923. Cette ordonnance introduit les systèmes des droits d'occupation (*rights of occupancy*) et de location des terres

⁴⁰ BOONE, Catherine, *Property and Political Order in Africa. Land Rights and the Structure of Politics*, New York, 2014, p. 26.

(*leasehold*) et confère le droit d'allocation et de gestion de ces terres à l'administration nationale. D'un point de vue juridique, le premier gouvernement indépendant de la Tanzanie maintient, en effet, les principes de la législation foncière imposés par l'administration coloniale britannique qui structurent l'administration foncière tout au long de la première période postcoloniale. L'universitaire militant Issa G. Shivji⁴¹, critique l'échec du gouvernement postcolonial, à adopter, dès l'Indépendance, une nouvelle politique régulant le régime foncier et son choix de maintenir la législation foncière coloniale : « changes in land tenure came about indirectly through other policies rather than as a result of consciously conceived national land tenure policy⁴² ». Néanmoins, on peut observer, pendant les différentes phases coloniales, puis postcoloniales, la succession de « massive legislation and case law⁴³ » qui aboutissent à une régulation nouvelle du régime.

Sans vouloir effectuer une discussion exhaustive de l'ensemble des dispositifs législatifs, la prochaine section retrace la trajectoire historique du régime foncier tanzanien (se référer également à la figure 2). L'objectif est de démontrer, comment la construction de l'Etat tanzanien colonial, puis postcolonial, est indissociable des négociations autour de l'organisation et de la gestion des droits fonciers. Nous nous appuyons ici sur l'argument avancé par Catherine Boone et Lydia Nyeme décrivant les institutions de la gestion des terres comme les « most important state institutions in rural Africa⁴⁴ ».

Puisque cette thèse discute les politiques de mise en marché des terres, nous insistons également sur les formes distinctes de transactions qui s'observent tout au long de ces différentes périodes et régimes fonciers. Dans cette reconstruction

⁴¹ Se référer à l'encadré 3 sur la biographie de l'universitaire-militant I. G. Shivji.

⁴² SHIVJI, Issa G., *Not Yet Democracy. Reforming Land Tenure in Tanzania*, Dar es Salaam, IIED/Hakiardhi, 1998, p. 8-9.

⁴³ MVUNGI, Sengondo et MWAKYMBE, Harrison, « The Regulation of Land Tenure (Established Villages) Act, 1992 and Its Implications for Customary Land Rights in Tanzania », in SCHMIED, Doris (éd.), *Changing Rural Structures in Tanzania*, Münster, Lit Verlag, 1996, p. 73.

⁴⁴ BOONE, Catherine et NYEME, Lydia, « Land Institutions and Political Ethnicity in Africa. Evidence from Tanzania », *Journal of Comparative Politics*, 2015, vol. 48, n°1, p. 71.

historique du secteur, nous proposons de remonter à la période coloniale et de diviser cette trajectoire en six étapes : la période de la colonisation allemande, puis britannique, les premières années postindépendances, les politiques découlant de la Déclaration d'Arusha en 1967 comprenant le programme de villagisation, l'échec des politiques d'*ujamaa* dans les années 1980, le temps de la réforme foncière des années 1990 et, enfin, la période de promotion de la marchandisation et de l'investissement foncier rythmant le secteur à partir des années 1990-2000.

La marchandisation des droits fonciers sous les périodes coloniales allemande et britannique

Avant la mise en place de l'administration coloniale de l'Afrique orientale allemande sur le territoire de l'actuelle Tanzanie à la fin des années 1880, la gestion des terres repose sur des modèles de contrôle et d'allocation fonciers régulés par les habitants locaux. Dans certaines régions prévalent des systèmes semi-féodaux, où des chefs et propriétaires fonciers louent des parcelles à des occupants à condition que ces locataires travaillent et développent cette terre.⁴⁵ Néanmoins, dans la plupart des régions, les pratiques de gestion du foncier reposent sur des systèmes communautaires où chaque membre de la société jouit également des droits d'accès et d'utilisation de la terre. Ces droits se fondent sur le principe d'usufruit, c'est à dire que les occupants ont le droit d'utiliser la terre et d'en percevoir les rentes. Ces droits sont alloués par des chefs locaux et sont valables tant que la parcelle occupée est utilisée et développée.⁴⁶ Cette gestion foncière, essentiellement communautaire pendant la période précoloniale, est mobilisée plus tard par le premier parti au pouvoir, la *Tanganyika African*

⁴⁵ C'est par exemple le cas dans le régime Nyarubanja qui structure les relations foncières dans les zones du sud-ouest de l'actuelle Tanzanie.

⁴⁶ RWE GASIRA, Abdon, *Land as A Human Right. A History of Land Law and Practice in Tanzania*, Dar es Salaam, Mkuki na Nyota Publishers, 2012, p. 50.

National Union (TANU), comme un argument pour contester l'introduction des titres fonciers individuels.⁴⁷

La gestion foncière est réglementée, de manière statutaire, pour la première fois pendant la période coloniale allemande (1885-1914). En 1885, les administrateurs allemands adoptent l'*Imperial Decree*. L'ensemble des terres non-occupées tombe alors sous l'autorité de la Couronne (*Crown land*). Ce régime foncier comprend plusieurs catégories de droits ayant des statuts différents : les titres fonciers de pleine propriété (*freehold title*) sont uniquement accessibles aux allemands et peuvent être acquis par le biais de la location ou de la vente. Les droits coutumiers de la population indigène sont pris en considération, fondés sur le système d'usufruit, mais sont exclus des processus d'enregistrement. Les droits coutumiers sont donc d'une moindre valeur et les transactions foncières entre des détenteurs fonciers locaux ne sont pas autorisées. A cette période déjà, l'un des objectifs principaux des administrateurs coloniaux est de mettre en place des plantations à grande échelle afin de cultiver des produits agricoles destinés à l'exportation. Afin d'accéder à de larges parcelles de terre, les membres de la colonie effectuent des transactions avec des chefs locaux sous forme de contrats qui permettent aux allemands d'accéder aux ressources foncières en échange de rétributions.⁴⁸ L'exploitation agricole coloniale (notamment du sisal, coton, café et sucre) se sous-divise en trois modèles fondés sur des systèmes d'accès et de rapport à la terre qui continuent de caractériser le régime foncier tanzanien : ils s'agit des fermes des colons blancs (*settlers*), des grandes compagnies de plantation d'origine européenne et des petites exploitations des agriculteurs indigènes qui ne cessent de produire leurs propres moyens de subsistance, malgré les initiatives des allemands de les intégrer en tant que main d'œuvre dans les plantations à grande échelle. Cette coexistence des grandes exploitations

⁴⁷ FIMBO, Gamael M., « Land, Socialism and The Law in Tanzania », dans RUHUMBIKA, Gabriel (éd.), *Towards Ujamaa. Twenty Years of TANU Leadership*, Nairobi, East African Literature Bureau, 1974, p. 233.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 233.

agricoles et des petits paysans devient une caractéristique des systèmes agricoles des régions est- et sud-africaines.⁴⁹

Pendant la période de colonisation britannique, plusieurs dispositifs légaux tentent de définir les droits fonciers et l'utilisation du sol et d'imposer un système d'allocation des terres. Le dispositif le plus représentatif est l'ordonnance relative au foncier de 1923 (*Land Ordinance*) qui qualifie l'ensemble des terres, qu'elles soient occupées ou non, comme des terres publiques (*public land*) dont le contrôle et l'allocation appartiennent désormais aux fonctions du Gouverneur qui agit au nom de Sa Majesté. Le Gouverneur peut allouer des terres à des personnes qui obtiennent un droit conféré d'occupation foncière (*Granted Right of Occupancy, GRO*). Le statut de la pleine propriété (*freehold title*) est uniquement accordé aux terres précédemment acquises par les allemands (environ 1.300.000 hectares, à savoir moins de 2% du territoire). Ce monopole du Gouverneur britannique sur le contrôle et l'allocation des terres marque la naissance d'un système de gestion foncière centralisé qui influence le régime foncier tanzanien postcolonial jusqu'à la fin des années 1990. Les droits fonciers coutumiers sont officiellement reconnus en 1928 à travers un amendement de l'ordonnance qui considère l'ensemble des droits « of a native community lawfully using or occupying land in accordance with native law and custom⁵⁰ ». Les personnes ou groupes indigènes ont désormais la possibilité d'obtenir un droit coutumier d'occupation (*deemed ou customary right of occupancy*): les administrateurs tolèrent les pratiques foncières coutumières sans pour autant leur accorder un statut légal clairement défini. Dans la hiérarchie juridique, les droits coutumiers sont inférieurs aux GRO et la sécurité foncière de leurs détenteurs est très faible. Les années suivant la deuxième guerre mondiale sont d'ailleurs marquées par des politiques de confiscation des terres et le déplacement des indigènes.⁵¹ L'ensemble des pratiques de transactions foncières

⁴⁹ COULSON, Andrew, *Tanzania : A Political Economy*, Oxford University Press, 1982, p. 37-41.

⁵⁰ RWEASIRA, Abdon, *Land as a ...*, *op. cit.*, p. 57.

⁵¹ *Ibid.*, p. 61-62.

(le transfert par vente, par prêt et par sous-location) est fortement contrôlé par les acteurs de l'Etat colonial. Pour ces acteurs, il s'agit notamment de superviser les efforts menés par les usagers pour mettre en valeur les terres⁵², cette activité étant l'une des conditions principales pour établir un droit d'occupation.⁵³

L'évolution du régime foncier sous les administrations allemande et britannique démontre comment l'Etat colonial s'impose, se construit et se déploie par le contrôle de son territoire. Les acteurs de ces administrations mettent en œuvre une série de dispositifs législatifs et juridiques leur permettant de s'approprier légalement l'ensemble des terres qualifiées de non-utilisées. Cette constitution d'un monopole sur le contrôle, l'allocation et les transactions des terres ne se trouve pas seulement au cœur du projet de construction administrative et économique de l'Etat colonial. La législation foncière coloniale pose également les jalons d'une gestion centralisée des terres qui structure la formation de l'Etat postcolonial.

Une approche socialiste des droits fonciers en Tanzanie postindépendance

L'organisation du régime foncier postcolonial anime les débats politiques à l'aune des mouvements des Indépendances à la fin des années 1950. En 1958, J. K. Nyerere, alors membre du conseil législatif colonial et leader de son parti TANU (*Tanganyika African National Union*), s'oppose, dans son discours *Mali ya taifa* (en swahili pour « propriété nationale »), à la suggestion de l'administration coloniale d'introduire le système de la pleine propriété foncière. Le gouvernement colonial avait en effet adopté un rapport proposant de remplacer les droits d'occupation coutumiers par des droits individualisés. Cette proposition est fondée sur l'hypothèse libérale que les droits coutumiers représentent un

⁵² L'administration coloniale britannique adopte, en 1948, un règlement relatif au foncier (*Land Regulation*) qui établit des normes et des conditions devant être remplis afin d'obtenir et de maintenir un droit foncier. En cas de non-respect de ces normes de développement, les terres peuvent être révoquées.

⁵³ FIMBO, Gamael M., « Land, Socialism and ... », *op. cit.*, p. 237-239.

obstacle au développement économique du Tanganyika indépendant dans la mesure où ils rendent la marchandisation et le transfert des droits fonciers plus complexes. Le rejet de cette proposition par le leader de la TANU devient l'un des marqueurs et l'un des symboles du régime politique postcolonial. Selon J. K. Nyerere, la propriété privée constitue un concept importé par l'idéologie capitaliste des colons, opposé aux logiques foncières traditionnellement communautaires du pays : « the foreigner introduced a completely different concept – the concept of land as a marketable commodity⁵⁴ ». Ainsi, J. K. Nyerere propose de renoncer à la privatisation et à l'individualisation des droits fonciers : « we must reject also the capitalist methods which go with it. One of these is the individual ownership of land. To us in Africa land was always recognised as belonging to the community⁵⁵ ». Ce rejet du principe de la propriété privée ne représente en rien, comme l'explique Geir Sundet, un positionnement du leader de la TANU en faveur des régimes fonciers communautaires ou 'traditionnels' qu'il considère comme étant inadéquat pour le développement économique. La modernisation de l'agriculture étant l'un de ses objectifs politiques principaux, J. K. Nyerere cherche à remplacer les pratiques agricoles coutumières (notamment l'agriculture itinérante) par un régime où le foncier est nationalisé.⁵⁶ Le système d'attribution des droits fonciers repose sur des baux gouvernementaux (*government lease*) qui sont transformés, plus tardivement, en des droits d'occupation.⁵⁷

J. K. Nyerere définit les terres comme une ressource appartenant à la nation dont le gouvernement et l'Etat sont les garants (*trustee*). Cet argument justifie les politiques de nationalisation de la production agricole et de planification étatique des terres rurales qui rythment les deux premières décennies postcoloniales.

⁵⁴ NYERERE, Julius K., *Ujamaa : Essays on Socialism*, Dar es Salaam, Oxford University Press, 1968, p. 7-8.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 7-8.

⁵⁶ SUNDET, Geir, « The Politics of Land in Tanzania », thèse de doctorat en science politique, Université d'Oxford, 2004, p. 12.

⁵⁷ En 1970, l'ensemble des baux gouvernements sont convertis en des droits conférés d'occupation foncière (GRO).

Selon le premier Président de la République tanzanienne⁵⁸ : « the land belongs to the nation, the government has to see to it that it is used for the benefit of the whole nation and not for the benefit of one individual or just a few people⁵⁹ ». Le gouvernement doit veiller à ce que les terres soient redistribuées, de manière égalitaire parmi les citoyens tanzaniens. Les discours et écrits de J. K. Nyerere confirment cette conception d'une gestion foncière centralisée qui s'appuie, en quelque sorte, sur la législation foncière héritée de l'administration coloniale britannique. Cet héritage juridique est fortement critiqué par le spécialiste du foncier I. G. Shivji qui souligne que « post-independent government practice had little regard for law. As far as land is concerned, colonial land law, inherited virtually intact at independence, reinforced the perception among politicians and bureaucrats that all lands not occupied under granted rights of occupancy were 'public lands' at the disposal of the President⁶⁰ ». En effet, le gouvernement postcolonial de J. K. Nyerere maintient la législation foncière britannique basée sur la *Land ordinance* de 1923 qui confère le pouvoir foncier à l'administrateur central. Le titre de « Gouverneur » est simplement remplacé par le terme « Président », ce dernier disposant désormais de l'autorité absolue en matière de gestion des terres. Le gouvernement postcolonial maintient également la définition des droits fonciers en termes de droit d'occupation dont l'allocation est assurée par les acteurs administratifs à l'échelle nationale, notamment par le commissaire des terres (*Commissioner of Lands*). Les droits d'occupation peuvent être révoqués en cas de non-utilisation et de non-respect des normes de développement fixées dans le règlement relatif au foncier de 1948. Les systèmes d'allocation basés sur des normes coutumières sont définitivement abolis en 1969.⁶¹ L'adoption de la loi d'acquisition des terres (*Land Acquisition Act*) en 1967 habilite le Président de la République à révoquer des droits d'occupation au nom

⁵⁸ Le Tanganyika atteint son Indépendance en 1961 et forme une union avec l'île de Zanzibar en 1964. Les deux territoires forment désormais la République de la Tanzanie.

⁵⁹ MWAKIKAGILE, Godfrey, *Tanzania under Mwalimu Nyerere : Reflections on An African Statesman*, Dar es Salaam, New Africa Press, 2006, p. 55.

⁶⁰ SHIVJI, Issa G., *Not Yet Democracy ...*, *op. cit.*, p. 13.

⁶¹ Les régimes fonciers semi-féodaux qui continuent d'exister dans certaines régions du territoire, comme par exemple le régime de *Nyarubanja*, sont définitivement abolis avec le *Customary Leasehold (Enfranchisement) Act* de 1969.

de l'intérêt public. Il s'agit d'une base légale à laquelle le chef d'Etat se réfère pendant la période de relocalisation massive de la population dans le cadre du programme de villagisation pendant les années 1960-1970.⁶²

L'exemple de l'organisation du régime foncier à partir des années 1960 révèle alors le projet de formation d'un Etat postcolonial basé sur la réappropriation du contrôle sur la gestion du territoire par les acteurs du gouvernement central. Cette construction de l'Etat par le foncier se traduit également dans le projet de J. K. Nyerere de nationaliser le foncier. Par son opposition au principe de privatisation et d'acquisition foncière par des non-Tanzaniens, le président mobilise le foncier comme un élément clé de la construction de la nation postcoloniale.

L'impact des politiques de la villagisation sur la reconfiguration du régime foncier rural

Cette configuration d'un régime foncier contrôlé par le haut où le gouvernement central occupe une position forte, prépare le terrain pour le programme de villagisation mené par le gouvernement de J. K. Nyerere. Cette initiative de relocalisation de la population et de réorganisation des relations foncières rurales constitue un pilier du programme politique socialiste *ujamaa*⁶³ qui caractérise le gouvernement du premier Président de la République tanzanienne. Dans ce programme, le village est considéré comme le site principal et le catalyseur du

⁶² Cette loi facilite également les transactions des terres villageoises avec des acteurs étrangers. Ces appropriations foncières par des acteurs privés non-tanzaniens passent par une conversion des parcelles en des terres du gouvernement central. Voir le chapitre 1 (partie 2) de cette thèse.

⁶³ Le terme *ujamaa* est traduit, par le premier président lui-même, par le terme anglais « familyhood ». Proclamé dans la Déclaration d'Arusha en 1967, J. K. Nyerere prône l'idée d'un socialisme africain ayant pour objectif, sur le plan économique, de redistribuer les richesses de manière égalitaire à la population. Après les Indépendances en 1961, J. K. Nyerere et son gouvernement cherchent à rompre avec le système de production agricole hérité de la période coloniale, où les colons blancs ont le contrôle sur la plupart des grandes fermes. L'un des objectifs du gouvernement de J. K. Nyerere est de récupérer ces terres agricoles et de les distribuer à la population tanzanienne. Ces idées sont reflétées dans son papier : NYERERE, Julius K., « Ujamaa – The Basis of African Socialism », *Journal of Pan Africanism*, 1987, vol. 1, n°1 (<http://jpanafrican.org/edocs/e-DocUjamma3.5.pdf>, consulté le 11.02.2017).

développement économique.⁶⁴ Ces objectifs de développement rural sont réalisés en deux étapes : premièrement, le programme prévoit la relocalisation de l'ensemble de la population rurale dans des villages planifiés et artificiellement créés par l'administration publique. En se basant sur les principes économicistes socialistes, le programme implique, deuxièmement, l'organisation de groupes d'agriculteurs par village qui cultivent, de manière collective, les produits agricoles, la quantité à produire étant déterminée par les organisations de l'Etat.⁶⁵ Ce programme de développement économique par l'agriculture villageoise est soutenu, au début des années 1960, par les experts de la Banque mondiale qui perçoivent dans cette approche un moyen de moderniser le secteur tout en rompant avec les pratiques agricoles traditionnelles.⁶⁶

Le programme de villagisation, généralement qualifié d'« opération vijiji » (en swahili pour le terme « village »), est officiellement lancé en 1967 par la Déclaration d'Arusha de J. K. Nyerere. Suite au succès limité des initiatives de relocalisation volontaires, le gouvernement central ordonne, en 1974, aux administrations régionales et locales de créer des villages *ujamaa* par l'utilisation de la violence.⁶⁷ A la fin de cette troisième et dernière phase, le gouvernement

⁶⁴ L'idée du village comme site privilégié du développement économique est déjà au cœur des politiques agricoles de l'administration coloniale britannique dans les années 1950. Leur approche par point focal (*focal point approach*) a pour objectif de soutenir les agriculteurs les plus importants et les plus innovateurs dans des zones à haut potentiel agricole en leur fournissant des crédits et l'accès à des services afin de produire des cultures de rente. Ce principe est repris dans un rapport de la Banque mondiale en 1961 qui introduit l'idée de la relocalisation de la population rurale comme catalyseur de la production agricole. Les experts soutiennent l'argument que les agriculteurs seraient plus réceptifs à de nouvelles pratiques agricoles s'ils changent d'environnement et de lieu d'habitation. Cette idée est partiellement reprise par J. K. Nyerere dans son programme de villagisation : FRIIS-HANSEN, Esbern, *Changes in Land Tenure and Land Use Since Villagization and Their Impact on Peasant Agricultural Production in Tanzania*, Copenhague, Centre for Development Research, 1987, p. 20.

⁶⁵ Ces politiques de planification villageoise dans le cadre du programme d'*ujamaa* sont étudiées en détail dans le 2, partie 2.

⁶⁶ Au début des années 1960, la Banque mondiale promeut successivement des approches d'amélioration et de transformation des pratiques agricoles (*improvement* et *transformation approach*) qui influencent le premier plan quinquennaire du gouvernement de J. K. Nyerere. Ces approches promeuvent la création de coopératives locales, l'expansion de la production agricole et le développement communautaire. L'objectif est de passer d'une agriculture de subsistance à une production de culture de rente, tout en recourant à la relocalisation des groupes de population rurale : COULSON, Andrew, *Tanzania : A Political ...*, op. cit., p. 159-167.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 248.

compte 8.000 villages *ujamaa* contenant plusieurs types de fermes.⁶⁸ Plus d'un million d'agriculteurs et d'éleveurs se retrouvent regroupés dans de nouvelles unités administratives et sur des territoires souvent étrangers.

Ce programme d'expropriation, de déplacement et de relocalisation des occupants des terres villageoises aboutit à un bouleversement des régimes fonciers ruraux et crée un terreau d'insécurité et de conflits fonciers qui anime les débats sur les politiques foncières tout au long des décennies suivantes.⁶⁹ Comme le soulignent C. Boone et L. Nyeme, le programme de villagisation, en reconfigurant les villages et en attribuant de nouvelles parcelles à plusieurs millions d'habitants, va à l'encontre des droits coutumiers.⁷⁰ Les acteurs critiques de ce programme reprochent au gouvernement postindépendance de ne pas avoir créé de base juridique explicite qui permettrait de « clarifier » et de « sécuriser » les droits coutumiers des détenteurs fonciers en zone rurale. En effet, même si l'opération *vijiji* implique la réorganisation des relations foncières d'une large partie de la population rurale, dont les membres perdent l'accès à leurs anciennes terres en faveur de l'allocation de nouvelles parcelles, le statut de ces différents droits fonciers reste discutable. Si plusieurs lois sont adoptées pour régler les processus de création des villages *ujamaa*, celles-ci ne définissent pas pour autant le statut des anciens et des nouveaux droits fonciers. La loi de la planification et de l'utilisation du foncier rural (*Rural Land Planning and Utilization Act*, RLPUA) de 1973 permet au Président de la République de transformer n'importe quelle parcelle en « zone spécifique ». Celle-ci est ensuite soumise au Ministère de l'administration locale qui contrôle la planification et l'utilisation de la terre. Cette législation prépare donc le terrain de la dernière phase forcée de la villagisation. La loi relative aux villages et aux villages *ujamaa* (*Villages and Ujamaa Villages Act*, VUVA) de 1975, fixe les procédures

⁶⁸ Il s'agit des fermes individuelles par ménage, des fermes collectives (*blockfarm*) travaillées par les différents membres du village et des terres publiques (*ujamaa shamba* réservées aux projets de développement du village. Se référer à FRIIS-HANSEN, Esbern, *Changes in Land ...*, *op. cit.*, p. 28.

⁶⁹ Cette discussion est notamment présente dans les travaux d'I. G. Shivji. Voir, par exemple, SHIVJI, Issa G., *Not Yet Democracy ...*, *op. cit.*

⁷⁰ BOONE, Catherine et NYEME, Lydia, « Land Institutions and ... », *art. cit.*, p. 71.

d'enregistrement des anciens et des nouveaux villages, sans se prononcer par rapport au statut des droits fonciers au sein des frontières des villages. Il s'agit plutôt d'une loi qui règle l'arrangement institutionnel. Par exemple, la loi donne lieu à la création d'Assemblées de village, du Conseil de village et d'un comité spécial pour la gestion du foncier. Néanmoins, ces institutions villageoises n'interviennent pas directement dans les procédures de création des villages. Cette fonction est réservée à l'administration du district (*District Development Council*). Cette dernière alloue la parcelle concernée au Conseil de village dont les membres redistribuent les terres aux différents habitants, au détriment des logiques foncières coutumières : « the intention of the Village Act was to break with the traditional land tenure system by granting the new political leadership, the village government, full legal rights to decide over land within the village boundary [...] totally ignoring the existence of traditional rights⁷¹ ».

Le contenu de ces deux lois, la RLPUA de 1973 et la VUVA de 1975, démontre comment la gestion du foncier rural et la construction et l'expansion institutionnelle de l'Etat sont intrinsèquement liées. La période de villagisation comprend à la fois une réorganisation massive de l'espace et du foncier rural et une pénétration et un développement de l'Etat dans les zones rurales à travers la création de nouvelles administrations effectuant le programme de villagisation. Comme le décrit Göran Hyden, l'Etat central cherche à s'emparer politiquement et économiquement de la paysannerie rurale et de son territoire, via ce processus de reconfiguration du foncier et d'arrangement institutionnel.⁷² Par son déploiement et son contrôle territorial, l'Etat tanzanien postcolonial est en pleine (trans)formation.

⁷¹ FRIIS-HANSEN, Esbern, *Changes in Land ...*, op. cit., p. 29.

⁷² HYDEN, Göran, *Beyond Ujamaa in Tanzania: Underdevelopment and An Uncaptured Peasantry*, Edinburgh, Heinemann Educational Books, 1980.

L'échec des politiques d'ujamaa et l'« état chaotique du système de tenure foncière⁷³ »

La création artificielle et forcée des villages *ujamaa* ne va pas sans conflits. Les habitants déplacés refusent de reconnaître les institutions locales nouvellement créées, dont les frontières regroupent une diversité d'identités.⁷⁴ L'échec du programme d'*ujamaa* et la démission de J. K. Nyerere de la présidence en 1985 marquent le début des débats sur une reconfiguration du régime foncier. L'absence de base juridique dans le processus de villagisation contribue à une situation d'incertitude concernant la répartition et le statut des droits fonciers en zone rurale. Certains anciens propriétaires ayant perdu leurs terres sous la villagisation réclament en justice la récupération de leurs droits fonciers initiaux. Au lieu d'adopter des dispositifs légaux traitant l'enjeu de la superposition complexe des droits et des usages des terres⁷⁵, le gouvernement règle juridiquement les conflits au cas par cas. Suite à l'accumulation des litiges devant les tribunaux, le gouvernement tanzanien adopte une régulation relative au régime foncier villageois (*Regulation of Land Tenure (Established Villages) Act*). L'objectif est d'abolir l'ensemble des anciens droits coutumiers concernant les terres confisquées par le gouvernement dans le cadre des programmes de relocalisation de la population dans des villages enregistrés.⁷⁶ La Haute cour et la Cour d'appel qualifient la loi d'inconstitutionnelle puisqu'elle porte atteinte aux droits des citoyens à la propriété et à la protection de la propriété.⁷⁷

⁷³ Traduction par l'auteure d'un extrait du texte de MANJI, Ambreena, « Gender and the Politics of Land Reform Process in Tanzania », *The Journal of Modern African Studies*, 1998, vol. 36, n°4, p. 647.

⁷⁴ OPPEN, Achim von, « Villages Beyond Ujamaa. Land Conflicts and Ecology in Western Handeni », in SCHMIED, Doris (éd.), *Changing Rural Structures ...*, *op. cit.*, p. 85-105.

⁷⁵ Le gouvernement adopte, en 1982 une Politique agricole nationale (*National Agricultural Policy*) qui introduit l'idée de l'individualisation et de la titrement des droits fonciers ruraux. Cette loi marque également le début des politiques d'enregistrement des titres fonciers et des titres communautaires villageois. L'objectif est de délimiter et de démarquer les différents villages (anciens villages et villages *ujamaa*) afin de pérenniser les frontières administratives. Néanmoins, ce dispositif ne clarifie pas le statut des droits fonciers coutumiers.

⁷⁶ MVUNGI, Sengondo et MWAKYMBE, Harrison, « The Regulation of ... », *op. cit.*, p. 80.

⁷⁷ SHIVJI, Issa G., *Not Yet Democracy ...*, *op. cit.*

L'échec de la politique d'*ujamaa* mettant fin à la villagisation et au projet de construire l'appareil étatique par l'organisation minutieuse des pratiques foncières rurales ne signifie pas pour autant un retrait de l'Etat de la gestion du secteur. Comme le démontre l'évolution de la réforme foncière des années 1990, le contrôle sur les terres rurales comme urbaines continue de structurer les priorités du gouvernement central. Même si de nouveaux acteurs participent désormais à la gestion du foncier (les administrations, les tribunaux décentralisés, les ONG et les investisseurs privés), l'Etat ne cesse de se déployer par son rôle décisif dans l'organisation de l'accès aux droits sur les terres.

Le temps de la réforme : vers une décentralisation du pouvoir foncier rural

L'échec des politiques d'*ujamaa*, l'accumulation des conflits fonciers et la crise économique, entraînant une plus forte implication des institutions financières internationales au cours des années 1980, préparent le terrain pour une phase de réforme du secteur foncier. Ces réformes s'étendent tout au long des années 1990 et se déroulent parallèlement à l'avènement du multipartisme. Le début de la réforme est déclenché par le président Ali Hassan Mwinyi qui convoque une Commission présidentielle d'enquête sur les question foncières (*Presidential Commission of Inquiry into Land Matters*), présidée par l'universitaire activiste I. G. Shivji. La mission de ce groupe d'experts nationaux est d'identifier les sources de conflits, les défauts de l'actuel régime foncier et de formuler des recommandations permettant d'adapter la législation aux enjeux du régime foncier rural. Simon Coldham interprète la mise en place de cette commission comme un « tacit acknowledgement that the land policies of the preceding 25 years had, in many ways, been a failure, and that now was the time to formulate a new approach in keeping with the economic changes embraced in the mid-1980s⁷⁸ ».

⁷⁸ COLDHAM, Simon, « Land Tenure Reform in Tanzania : Legal Problems and Perspectives », *Journal of Modern African Studies*, 1995, vol. 33, n°2, p. 227.

Pour la première fois depuis les Indépendances, le gouvernement tanzanien décide de développer un dispositif législatif se consacrant à la définition du régime foncier postcolonial ainsi qu'à la question de la sécurité foncière⁷⁹ : « after many years of unsatisfactory tinkering with land tenure that in most instances succeeds only in worsening tenure security, the Tanzanian government decided to undertake a thorough overhaul of the country's land laws⁸⁰ ». La principale recommandation de la « Commission Shivji⁸¹ » consiste à démocratiser et à décentraliser le pouvoir foncier jusqu'alors détenu par le Président de la République et son gouvernement central. Pour les experts de la commission, l'exemple de l'expropriation forcée des paysans souligne l'extrême insécurité foncière des détenteurs des droits coutumiers en zone rurale, provoquée par le monopole du pouvoir foncier de l'Etat central. Les membres de la commission proposent une réhabilitation des institutions et des populations villageoises (le Conseil de village et l'Assemblée de village) en tant qu'organes de décision, en dernier ressort, en ce qui concerne la gestion du foncier rural.

Les propositions de la Commission sont finalement peu prises en compte par le gouvernement qui s'appuie plutôt sur les résultats d'un rapport secret, préparé par un comité composé des membres du Ministère des terres, du logement et de l'urbanisme (*Ministry of Lands, Housing and Urban Development*, MLHUD). Le gouvernement s'oppose à la proposition d'un transfert total du pouvoir sur le foncier rural aux institutions villageoises. De manière critique, l'auteure Ambreena Manji souligne que le gouvernement central n'était pas prêt à céder le contrôle sur les terres dans la mesure où cette décision aurait impliqué une reconfiguration de la structure étatique : « unsurprisingly, the government was not prepared to implement a recommendation which, by abolishing its monopoly

⁷⁹ La notion de la sécurité foncière émerge dans le cadre du débat sur les réformes foncières entre les experts des institutions financières internationales, comme la Banque mondiale, et les chercheurs en sciences sociales. Ce débat est détaillé dans le chapitre 1 (introductif) de cette thèse.

⁸⁰ MANJI, Ambreena, *The Politics of Land Reform in Africa. From Communal Tenure to Free Markets*, Londres, Zed Books, 2006.

⁸¹ La Commission présidentielle d'enquête sur les questions foncières est généralement désignée, par les spécialistes du foncier en Tanzanie, en utilisant le nom de son président.

of the radical title to land, would have substantially altered the structure of the state⁸² ». Cette phase de développement des recommandations aboutit, en 1995, à l'adoption de la Politique foncière nationale (*National Land Use Policy*) qui prépare les lois relatives au foncier (*Land Act*) et au foncier villageois (*Village Land Act*), adoptées en 1999.

Ces nouvelles lois précisent le rôle des différentes échelles administratives dans la gestion des terres sans impliquer une véritable reconfiguration du régime foncier. Cette observation amène certains auteurs à qualifier cette législation comme une réforme de l'administration foncière plutôt qu'une réforme du régime foncier.⁸³ Les lois prévoient une décentralisation de l'administration foncière, censée renforcer le pouvoir de décision des institutions villageoises, raison pour laquelle le cas tanzanien est régulièrement présenté comme un modèle de réforme foncière dans la région d'Afrique de l'Est.⁸⁴ La nature et la répartition des droits fonciers en des droits d'occupation et droits d'occupation coutumier, définis dans l'ordonnance relative au foncier de 1923, ne sont pas modifiées. Néanmoins, les nouvelles lois impliquent un changement majeur du rapport entre l'administration et les détenteurs des droits fonciers ruraux, dans la mesure où elles introduisent une reconnaissance statutaire des droits d'occupation coutumiers.

De manière générale, le foncier en Tanzanie est géré, aujourd'hui, par un appareil administratif multi-échelles qui s'étend du ministère en charge du foncier jusqu'à l'Assemblée de village.⁸⁵ L'omniprésence des acteurs étatiques et la relative absence des acteurs intermédiaires traditionnels, comme des chefs locaux ou des

⁸² MANJI, Ambreena, « Gender and the ... », *op. cit.*, p. 649.

⁸³ PEDERSEN, Rasmus H., « Decoupled Implementation of New-Wave Land Reforms : Decentralisation and Local Governance of Land in Tanzania », *Journal of Development Studies*, 2012, vol. 48, n°2, p. 269.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 269.

⁸⁵ Les terres en Tanzanie sont désormais divisées en trois catégories : les terres générales (*government land*, environ 5% du territoire) et les terres réservées (*reserved land*, environ 20% du territoire) sont gérées par les administrations foncières du gouvernement central, notamment le Commissaire des terres (*Commissioner of Lands*) et le ministère en charge du foncier (*Ministry of Lands, Housing and Human Settlement*, MLHHS). Les terres villageoises, qui représentent environ 75% du territoire, sont gérées et allouées par les institutions villageoises à l'aide des acteurs de l'administration du district.

groupes ethniques dans la gestion des terres⁸⁶ amène C. Boone à qualifier le système foncier tanzanien de régime étatique (*statist tenure regime*). A la différence des régimes fonciers « néo-coutumiers », où l'Etat contrôle le foncier par le biais des représentants locaux traditionnels et formellement reconnus, le régime tanzanien se caractérise par un « unified system of statist land institutions that administer land across all subnational regions of the country⁸⁷ ». Cette approche du régime foncier tanzanien est contestée par certains auteurs⁸⁸ qui insistent sur le poids de la pluralité normative dans certaines régions du pays, où l'allocation des terres continue d'être le produit des négociations constantes entre les administrations publiques locales et les autorités traditionnelles.⁸⁹

Notre démonstration des politiques foncières des années 1990 s'est jusqu'alors limitée à une discussion des facteurs internes de la réforme. Cependant, il est indispensable d'insister sur le contexte politique et économique international dans lequel s'inscrit ce processus de changement. A partir de la fin des années 1980 les institutions financières internationales interviennent plus régulièrement dans les processus de politiques publiques. Les acteurs des organisations internationales encouragent des réformes foncières libérales dans une grande partie des pays du continent.⁹⁰ Ces programmes de réforme sont conduits par le

⁸⁶ Les chefs dits traditionnels et ethniques sont abolis en 1962, dans le cadre du projet de la construction nationale. J. K. Nyerere considérait le groupement ethnique comme un obstacle à la création d'une nation cohérente et unifiée. Dans le domaine foncier, l'abolition des systèmes d'allocation traditionnels à travers les lois d'émancipation du régime de Nyarubanja (*Nyarubanja Tenure (Enfranchisement) Act*) en 1965 et des régimes coutumiers (*Customary Tenure (Enfranchisement) Act*) en 1969 contribuent à l'abolition des systèmes d'allocation foncière traditionnels.

⁸⁷ BOONE, Catherine et NYEME, Lydia, « Land Institutions and ... », *art. cit.*, p. 70.

⁸⁸ Notamment GRECO, Elisa, « Village Land Politics and the Legacy of Ujamaa », *Review of African Political Economy*, 2016, vol. 43, n°51, p. 26.

⁸⁹ Cette question de la pluralité normative dans le secteur foncier est discutée par Rie Odgaard qui s'intéresse aux systèmes d'allocation foncière dans la région d'Iringa : ODGAARD, Rie, « Scrambling for Land in Tanzania : Processes of Formalisation and Legitimation of Land Rights », in BENJAMINSEN, Tor A. et LUND, Christian (éd.), *Securing Land Rights in Africa*, Londres, Frank Cass, 2003, p. 71-88. En ce qui concerne l'analyse des relations foncières en Tanzanie comme un produit des (re)négociations constantes entre une pluralité d'acteurs formels et informels, disposant de ressources inégales, voir MOORE, Sally F., *Social Facts and Fabrications. 'Customary' Law on Kilimanjaro, 1880-1990*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.

⁹⁰ Sur l'analyse des réformes foncières en Afrique de l'Est, se référer à MANJI, Ambreena, *The Politics of ...*, *op. cit.* ; MCAUSLAN, Patrick, *Land Law Reform in Eastern Africa: Traditional Or Transformative ? : A Critical Review of 50 Years of Land Law Reform in Eastern Africa 1961-2011*, New York, Routledge, 2013 ; sur l'analyse des réformes en Afrique de l'Ouest voir, notamment, LAVIGNE DELVILLE, Philippe (éd.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala 1998 ; sur le continent de manière plus générale, se référer à BOONE, Catherine, « Property and Constitutional

principe que la formalisation et l'enregistrement des droits fonciers individuels participent à l'avènement d'un marché foncier, à la création d'un environnement plus propice à l'investissement privé (étranger) et au développement économique du pays. En Tanzanie, cette recommandation se traduit, par exemple, dans les programmes d'enregistrement des villages à partir de la fin des années 1980 ou dans des campagnes rurales de titrement et de privatisation des terres suite à l'adoption des lois foncières de 1999.

L'intégration des plans d'ajustement structurel par le gouvernement tanzanien et la mobilisation d'une élite nationale souhaitant une privatisation des secteurs économiques⁹¹, aboutissent à l'adoption de politiques libérales tout au long des années 1990. Cette période de réforme donne à voir une confusion progressive entre le processus de formation de l'Etat comme garant de l'allocation des droits fonciers et les intérêts d'une élite politique et économique qui en tirent des profits personnels. Le monopole sur le contrôle foncier de l'Etat, réaffirmé par la législation de la fin des années 1990, constitue une source d'enrichissement de l'élite proche des détenteurs du pouvoir (les acteurs du gouvernement central, les élus, les membres du parti dominant *Chama Cha Mapinduzi* (CCM), les acteurs de l'administration décentralisée, etc.). L'influence des intérêts personnels d'une classe bureaucratique et économique émergente⁹², dans la gestion de l'allocation des terres, devient une caractéristique de la formation étatique par le contrôle du foncier.

Order : Land Tenure Reform and the Future of the African State », *African Affairs*, 2007, vol. 106, n°425, p. 557–586 ; BRUCE, John W., GIOVARELLI, Renee, ROLFES, Leonard Jr., BLEDSOE, David et MITCHELL, Robert, *Land Law Reform. Achieving Development and Policy Objectives*, Washington D.C., Banque mondiale, 2006 et LIPTON, Michael, *Land Reform in Developing Countries: Property Rights and Property Wrongs*, New York, Routledge, 2009.

⁹¹ Ce rôle de l'oligarchie politique et économique dans les processus de réforme libérale est discuté par LOFCHIE, Michael, *The Political Economy of Tanzania. Decline and Recovery*, Philadelphie, University of Philadelphia Press, 2014.

⁹² SHIVJI, Issa, *Class Struggle in Tanzania*, Londres, Heinemann, 1976.

« *The scramble for land in Tanzania is in full swing*⁹³ » : Les projets de promotion de la commercialisation du foncier depuis les années 2000

La réforme foncière des années 1990 est le point de départ d'une phase intensive de politiques de transactions foncières que C. Boone et L. Nyeme considèrent comme « a neo-liberal, pro-investment period⁹⁴ ». Ces programmes de commercialisation et de mise en marché des droits fonciers s'inscrivent pleinement dans les stratégies d'attraction de l'investissement privé (étranger) qui se succèdent à partir des années 1990.⁹⁵ Par exemple, le gouvernement tanzanien crée en 1997, sur la base de la loi de l'investissement (*Tanzania Investment Act*), le Centre d'investissement tanzanien (*Tanzanian Investment Centre*, TIC) qui constitue « the Primary Agency of the Government to coordinate, encourage, promote and facilitate investment in Tanzania and to advise the Government on investment policy and related matters⁹⁶ ». Le TIC constitue une plateforme et une interface entre le pouvoir administratif (notamment le gouvernement central) et le secteur privé afin de faciliter les projets d'investissement dans des secteurs économiques et sociaux.

Sur la même période, le gouvernement commence à adopter une série de programmes articulés autour de la commercialisation de l'agriculture et de la formalisation des droits.⁹⁷ Ces différents programmes doivent promouvoir des scénarii « gagnant-gagnant » qui bénéficient à la fois aux agriculteurs locaux, aux

⁹³ ODGAARD, Rie, « Scrambling for Land ... », *op. cit.*, p. 71.

⁹⁴ BOONE, Catherine et NYEME, Lydia, « Land Institutions and ... », *op. cit.*, p. 72.

⁹⁵ En 1990, le gouvernement tanzanien adopte la loi de la promotion de l'investissement (*National Investment (Promotion and Protection) Act*) offrant une protection contre des mesures de nationalisation sans rétributions et donnant lieu à la création d'un Centre de promotion de l'investissement (*Investment Promotion Centre*). Ce dernier est transformé, plus tard, au Centre d'investissement tanzanien (*Tanzania Investment Centre*) : COOKSEY, Brian et KELSALL, Tim, « The Political Economy of the Investment Climate in Tanzania », document de travail, Africa Power and Politics Programme, 2011, p. 25-26 ; voir également : TRIPP, Aili M., *Changing the Rules : The Politics of Liberalisation and the Informal Economy in Tanzania*, Londres, University of California Press, 1997.

⁹⁶ TANZANIA INVESTMENT CENTRE, « About TIC », Centre d'Investissement tanzanien (<http://www.tic.co.tz/Team?l=en>, consulté le 14.02.2017).

⁹⁷ Ces programmes s'inscrivent dans l'objectif « Vision de Développement 2025 » (*Tanzania Development Vision 2025*). Il s'agit, notamment, d'un programme de développement du secteur agricole (*Agricultural Sector Development Programme*) lancé par le gouvernement tanzanien en 2006 et soutenu par la Banque mondiale, le Fonds international du développement agricole (*International Fund for Agricultural Development*, FIDA) et l'Union européenne.

investisseurs privés et aux acteurs du gouvernement central. L'objectif est de renforcer les efforts effectués pour commercialiser les ressources naturelles et pour transformer les pratiques agricoles « [which] will be necessary in unlocking the potential of Tanzania's land resource⁹⁸ ». Ces initiatives de commercialisation de l'agriculture et de marchandisation des droits fonciers sont souvent considérées comme les premiers pas vers les logiques d'accaparement des terres des années 2000. Ces différents outils qui promeuvent depuis la fin des années 1990, la commercialisation et la mise en marché du secteur agricole et de ses terres confirment, *a priori*, la transition libérale du régime politique en Tanzanie défendue par la littérature sur l'économie politique.⁹⁹ Dans le cadre des nombreux partenariats avec les institutions financières internationales, ces différentes réformes semblent favoriser l'essor des projets d'investissement foncier et agricoles portés par des entreprises étrangères dans le pays.

L'analyse de l'historicité des politiques foncières souligne l'impact des différents régimes politiques coloniaux et postcoloniaux sur la configuration du secteur. Les administrations foncières véhiculent des conceptions distinctes du rapport entre la société et la terre (les titres de pleine propriété sous le régime colonial allemand, le *common law* anglais avec l'introduction des droits d'occupation, l'usage collectif des terres sous le régime socialiste de J. K. Nyerere, etc.). Ces différentes influences institutionnelles, juridiques et idéologiques créent un héritage qui continue de façonner le système de tenure foncière contemporain.

Cette discussion de l'histoire des politiques foncières en Tanzanie, à travers l'examen de la littérature scientifique, nous apporte des connaissances importantes, non seulement sur la construction d'un secteur mais aussi sur la (trans)formation continue de l'Etat tanzanien. Tout au long des différents régimes politiques (colonial, socialiste, postsocialiste), les politiques foncières constituent

⁹⁸ UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *National Key Result Area. Agriculture 2013/14-2015/16*, Dar es Salaam, Tanzania Development Vision 2025/Big Results Now I, 2013.

un vecteur central du processus d'expansion territorial et de déploiement administratif de l'Etat. De par la régulation de la gestion foncière, les détenteurs du pouvoir cherchent à contrôler le territoire, ses frontières, la population ou encore le capital économique. Au-delà même des politiques particulières menées et de leurs spécificités, c'est l'Etat comme institution qui ne cesse d'être construit en devenant l'enjeu central, convergeant et permanent des acteurs qui s'impliquent dans les enjeux fonciers. Ces politiques prennent forme dans différentes expressions de l'Etat (la justice, l'administration foncière, l'administration locale, le système légal et fiscal) pour le consacrer comme l'institution foncière de référence et dès lors le conforter symboliquement et organisationnellement dans ce rôle.

L'organisation d'un régime foncier permettant un accès aux terres arables est un objectif politique central des administrations coloniales. Comme nous le démontrent les spécialistes de la villagisation des années 1960 et 1970, le contrôle et la reconfiguration du régime foncier constituent, ensuite, un élément clé de la construction de l'Etat postcolonial. Le projet socialiste du premier président tanzanien se traduit par une réorganisation fondamentale des relations foncières rurales et par la création de nouvelles administrations foncières locales. Ces politiques de relocalisation et de reconfiguration du régime foncier aboutissent à la production des institutions et à l'expansion du pouvoir étatique (*policies make politics*¹⁰⁰). Ces configurations de l'administration foncière locale (notamment les conseils des districts, les conseils des villages et les assemblées des villages) sont maintenues et renforcées par la réforme foncière des années 1990 qui contribue à une délégation effective de l'autorité foncière vers les institutions locales. L'impact des politiques foncières sur la formation de l'Etat ne se traduit pas seulement sur le plan institutionnel, mais peut-être surtout au

⁹⁹ Voir notamment EDWARDS, Sebastian, *Toxic Aid. Economic Collapse and Recovery in Tanzania*, Oxford, Oxford University Press, 2014 et LOFCHIE, Michael, *The Political Economy ...*, *op. cit.*

¹⁰⁰ DARBON, Dominique, « Peut-on relire le politique en Afrique via les politiques publiques ? », in TRIULZI, Alessandro et ERCOLESSI, Maria Cristina (éd.), *State, Power, and New Political Actors in Postcolonial Africa*, Milan, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 2004, p. 175-199.

niveau des idées, de l'idéologie et du symbolique. Alors que le programme de villagisation impliquant un usage contrôlé et collectif des terres est conduit par le projet socialiste du président J. K. Nyerere, les initiatives d'individualisation et de mise en marché des terres qui rythment les politiques foncières depuis les années 1990 reflètent *a priori* un tournant politique libéral. Ces évolutions démontrent que même si la forme de l'appareil étatique évolue avec le temps et au fur et à mesure des régimes politiques, la centralité de l'Etat, en tant qu'institution foncière de référence, ne cesse de se réaffirmer.

Dans notre thèse il s'agit de continuer cette réflexion sur l'interaction entre les politiques foncières et la construction de l'Etat en nous concentrant, plus particulièrement, sur les politiques de transactions foncières. L'objectif est de nous demander si les politiques de transactions foncières, stimulées à partir des années 1990, confirment ces observations, à savoir la (trans)formation de l'Etat tanzanien à travers le processus de politique foncière. D'une part, on peut se demander si les projets de transaction foncière, se situant essentiellement dans des zones rurales, contribuent au déploiement de l'Etat local, notamment des institutions créées et habilitées par le régime d'*ujamaa* (les institutions villageoises, les administrations régionales et des districts jouant un rôle clé dans la fabrique des villages). Les lois foncières de la fin des années 1990 renforcent *a priori* le pouvoir de ces autorités foncières locales (des districts et des villages notamment). L'une des entrées consiste donc à s'intéresser au rôle de ces acteurs étatiques particuliers dans la négociation des transactions foncières et de comprendre si ces configurations contribuent à des formes inédites de (re)déploiement de l'Etat local.

D'autre part, il nous semble pertinent de poursuivre la réflexion sur les politiques foncières comme grille d'analyse de la transformation idéologique des régimes politiques. Le régime foncier tanzanien, étant historiquement structuré par un fort contrôle de la structure de l'Etat (sous l'administration coloniale britannique

puis sous le programme politique socialiste), semble indiquer une transition du régime politique tanzanien vers un modèle libéral. Il nous semble heuristique d'appréhender les politiques de transactions foncières comme un vecteur de la transition du régime politique tanzanien, oscillant entre l'héritage des politiques d'*ujamaa* et l'ouverture vers l'économie du marché. Il s'agira de tester cette hypothèse de la transition du régime politique sous l'angle de l'analyse des politiques publiques. De manière plus systématique, cette approche, articulant les questions du processus des politiques foncières et la construction historique de l'Etat, est originale puisqu'elle permet de questionner certains résultats de la littérature sur le *land grabbing*, notamment le rôle et les capacités de l'Etat dans la négociation des transactions foncières.

Lire les politiques foncières par la construction historique de l'Etat : la réhabilitation d'une articulation classique en science politique

L'imbrication des processus de politiques foncières et de la construction de l'Etat n'est pas un processus propre à la Tanzanie, ni aux pays du continent africain. La mise en place de mécanismes de contrôle des terres rurales et de sa population, par l'utilisation d'outils comme la démarcation, la mesure ou le recensement, constitue une caractéristique essentielle de la construction des Etats dits modernes. Dans son ouvrage sur la construction de l'Etat en Europe, James Scott démontre comment l'organisation, la clarification et la schématisation du rapport entre la population et la terre constitue une des étapes au cœur de la formation des Etats. Il analyse comment la formalisation et la simplification des droits fonciers, par des outils comme le cadastre, permettent aux administrateurs de rendre la population et ses activités « lisibles » et d'intervenir ainsi dans la régulation de la production agricole et des activités économiques. L'invention de la sylviculture en Prusse et en Saxe à la fin du 18^{ème} ainsi que l'introduction du cadastre et de la propriété privée en France servent d'exemple pour illustrer ces processus de mise en lisibilité des zones rurales et de leur désenclavement. L'élaboration d'un système de propriété unique et standardisé constitue un outil indispensable des administrations pour manipuler, réguler et taxer les activités économiques de la population rurale depuis le centre et plus largement pour les gouverner.¹⁰¹

En Angleterre, la formation de l'Etat et la transition progressive vers un système économique capitaliste, se traduit, à partir du 18^{ème} siècle, dans un mouvement d'enclosure par les riches propriétaires fonciers s'appropriant, de manière privée,

¹⁰¹ Comme le démontre Norbert Elias dans sa reconstitution de l'histoire du processus de civilisation en Europe (de la seigneurie féodale du XI^{ème} siècle jusqu'au siècle des Lumières), la dynamique de la sociogénèse de l'Etat s'effectue grâce à l'imposition progressive d'un double monopole : le monopole fiscal, qui monétarise les liens entre les gouvernants et les gouvernés ; et le monopole de la violence légitime, qui place dans les seules mains du roi la force militaire et la condition de toute pacification : ELIAS, Norbert, *La dynamique de ...*, *op. cit.*

des terres communales.¹⁰² Comme le démontrent des historiens, comme Edward P. Thompson, la privatisation du foncier au détriment des droits d'usages et le passage d'une agriculture de subsistance à un système d'exploitation commerciale, sont au cœur de la formation et de l'institutionnalisation et de la formation des classes sociales.¹⁰³ L'auteur démontre comment cette conception de plus en plus absolue de la propriété légitimant l'expropriation foncière constitue un élément central de ce mouvement de domination sociale de l'aristocratie anglaise.

Cette indissociabilité entre les politiques foncières et le *state-building* s'affirme également au moment de l'enquête coloniale en Afrique et tout au long de la construction des Etats postcoloniaux. Dans son analyse sur l'évolution des différentes formes d'autorité étatique sur le continent, le politiste Jeffrey Herbst défend qu'en Europe comme en Afrique « the very basis of the modern understandings of states and state systems are tied to the control of territory¹⁰⁴ ». Le politiste Ato Onoma rejoint ce constat en soulignant que « [I]and rights are [...] at the core of political control and empowerment in these societies¹⁰⁵ ». L'auteur démontre, comment la définition des régimes fonciers devient une priorité des premiers leaders postindépendances au Kenya, au Botswana et au Ghana et comment ces institutions révèlent des styles différenciés de gouvernement.

Les corrélations entre les configurations des droits fonciers et de la construction de l'Etat dans plusieurs pays africains (par exemple au Kenya, en Tanzanie, au Zimbabwe, au Rwanda, en Côte d'Ivoire ou encore au Sénégal) sont au cœur des travaux de C. Boone qui s'intéresse aux différentes formes de gouvernement par

¹⁰² Eugen Weber démontre comment, en France, la conscience nationale se construit, à partir de la fin du 19^{ème} siècle, par le désenclavement des populations rurales. La formation de l'Etat s'effectue par l'ouverture d'un espace économique national qui implique une transition vers une agriculture technique et moderne au détriment de la paysannerie : WEBER, Eugen, *La fin des terroirs. La modernisation de la France rurale, 1870-1914*, Paris, Fayard, 1983.

¹⁰³ THOMPSON, Edward P., *The Making of the English Working-Class*, New York, Penguin Books, 1991.

¹⁰⁴ HERBST, Jeffrey, *States and Power in Africa. Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton, Princeton University Press, 2000, p. 36.

¹⁰⁵ ONOMA, Ato K., *The Politics of Property Rights Institutions in Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 6.

les politiques foncières. Ce lien intrinsèque entre la gestion du foncier et la formation de l'Etat se manifeste déjà dans la définition d'un régime foncier proposée par la politiste : « land tenure regimes can be understood as institutions, or complexes of institutions, that structure local political arenas and link rural populations to the state¹⁰⁶ ». Ces relations entre la population rurale et les acteurs et institutions étatiques peuvent varier en fonction du régime foncier dominant. En s'intéressant aux politiques foncières des différentes périodes coloniales et postcoloniales, C. Boone démontre comment la gestion de l'accès au foncier est au cœur de la construction historique des Etats en Afrique. Tout au long de ces différents régimes, les administrateurs et leaders politiques cherchent à étendre et à consolider le pouvoir de l'Etat central dans les zones rurales par le biais de la conception et de l'administration des rapports à la terre : « colonial and postcolonial rulers have purposefully designed or redesigned rural land regimes because these institutions help them to govern, and to create political order in the countryside [...]. Land tenure regimes have built state authority in the rural areas, fixed populations in rural territories, and organised rural populations into political collectivises that are subordinated to central control¹⁰⁷ ».

Les trajectoires de la formation de l'Etat postcolonial varient en fonction du régime foncier dominant. C. Boone en distingue deux. Le premier modèle, le régime foncier « néo-coutumier » (*neocustomary land tenure*), est essentiellement issu des administrations coloniales reposant sur l'*indirect rule*. Dans ces configurations, les administrateurs coloniaux gouvernent à travers des acteurs intermédiaires locaux qu'ils qualifient de traditionnel ou de coutumier et qui cumulent les fonctions de la gestion et de l'allocation des droits foncières dans les zones rurales. Le deuxième modèle, le régime foncier « étatique » (*statist land tenure*), regroupe des configurations où l'accès au foncier est directement régulé

¹⁰⁶ BOONE, Catherine, *Property and Political ...*, op. cit., p. 4.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 12.

par des acteurs et institutions étatiques.¹⁰⁸ L'auteure démontre comment ces différents régimes fonciers, hérités par les périodes précoloniales et transformés par les pouvoirs coloniaux, continuent de structurer les formes de gouvernement postcoloniaux. Les leaders des pays nouvellement indépendants se retrouvent face au défi d'imposer leur système de domination aux populations rurales, souvent éloignées de la capitale, et de « capturer » la paysannerie, pour reprendre l'expression de Göran Hyden.¹⁰⁹ La mise en place et l'organisation des institutions, comme les droits d'accès à la terre, deviennent des outils prioritaires de gouvernement : « an immediate priority was to demobilize and build political frameworks to contain the peasantries that helped thrust them to nationalist victory [...] : to govern African countries and remain in power, national rulers have had to design ways to secure rural acquiescence, elicit compliance, and maintain social order in the rural areas. They have built and shored up institutions, including rural property institutions, to stabilize relationships, enhance their credibility, and vest interests in postcolonial political order¹¹⁰ ».

Ces différents travaux mettent au cœur de l'étude de l'activité de l'Etat l'indissociabilité de la construction de l'Etat moderne et la gestion des ressources foncières, que ce soit en Europe ou en contexte africain. La discussion de ces contributions nous permet de circonscrire notre recherche. L'articulation des politiques des transactions foncières avec la formation historique de l'Etat s'inscrit dans un questionnement classique en sociologie politique. Nous souhaitons poursuivre cette discussion et la transposer à notre cas d'étude tanzanien. L'objectif est de proposer une lecture originale des enjeux de transaction foncière en mobilisant des outils d'analyse de science politique, discipline encore sous-représentée de cette littérature. Plus particulièrement, il s'agit de proposer une analyse des politiques de transactions foncières qui prend

¹⁰⁸ BOONE, Catherine, « Land Tenure Regimes and State Structure in Rural Africa : Implications for Forms of Resistance to Large-Scale Land Acquisitions by Outsiders », *Journal of Contemporary African Studies*, 2015, vol. 33, n°2, p. 172-173.

¹⁰⁹ HYDEN, Göran, *Beyond Ujamaa in ...*, *op. cit.*

¹¹⁰ BOONE, Catherine, *Property and Political ...*, *op. cit.*, p. 45.

en compte la variable de la sociologie historique de l'Etat et des effets qu'elle génère par rapport à ces politiques. L'un de nos questionnements s'articule ainsi autour de l'impact de ce lien historique entre la formation de l'Etat et du foncier sur les conceptions et les définitions du problème du *land grabbing*. Autrement dit, nous nous intéressons à la manière dont la trajectoire historique de l'Etat en Tanzanie influence la forme et la nature des transactions foncières qui sont perçues, par différents acteurs, comme des dynamiques d'accaparement des terres. Et, inversement, nous cherchons à comprendre comment les transactions foncières, leur mise en problème et leurs procédures contribuent à façonner l'Etat, c'est-à-dire à lui donner des formes particulières et à confirmer son institutionnalisation.¹¹¹

Problématique et thèse de la recherche

En réhabilitant ces résultats sur l'indissociabilité de la formation de l'Etat et des politiques foncières, cette thèse cherche à proposer une grille de lecture et d'analyse originale pour étudier les politiques de transactions foncières.

Problématisation de la recherche

En s'appuyant sur l'argument de l'indissociabilité de la formation de l'Etat¹¹² et des politiques foncières, l'objectif de notre recherche est de réhabiliter la sociologie de l'Etat comme une variable indépendante et explicative de l'analyse de l'augmentation récente des transactions foncières en Tanzanie. Ou, pour le

¹¹¹ Selon la définition de l'Etat ou plutôt de « système étatique » proposée par Philip Abrams, l'Etat est constitué à la fois d'un ensemble de pratiques et de structures institutionnelles et de l'idée de l'Etat, c'est à dire l'ensemble des croyances que la société renvoie par rapport à l'existence même de l'Etat. Cette définition idéologique et symbolique de l'Etat est reprise par Joel S. Migdal et Klaus Schlichte qui s'intéressent aux idées et aux « images » de l'Etat qui supposent sa cohérence institutionnelle, nationale et sa souveraineté. ABRAMS, Philip, « Notes on the Difficulty of Studying the State », *Journal of Historical Sociology*, 1988, vol. 1, n°1, p. 58-89 et MIGDAL, Joel S. et SCHLICHTE, Klaus, « *Rethinking the State* », in SCHLICHTE, Klaus (éd.), *The Dynamics of States. The Formation and Crisis of State Domination*, Aldershot, Ashgate, 2005, p. 1-40.

¹¹² Le chapitre 1 (introductif) de cette thèse détaille, progressivement, la manière dont nous avons construit cette grille théorique.

reformuler, dans quelles mesures les politiques de transactions foncières, souvent qualifiées de *land grabbing*, reflètent-elles l'indissociabilité historique entre la formation de l'Etat et la gestion du foncier ?

Dans notre analyse, l'Etat tanzanien est conceptualisé de deux manières : nos questions s'articulent, d'une part, autour de l'Etat comme un ensemble d'acteurs bureaucratiques, techniques et politiques agissant à différentes échelles administratives et dont les positions peuvent se chevaucher. D'autre part, nous nous intéressons à l'Etat comme un ensemble d'héritages institutionnels et idéologiques qui se consolident et évoluent tout au long de la trajectoire de sa construction.

Afin d'aborder cette question principale, à savoir l'articulation de la sociologie de l'Etat et des politiques de transactions foncières, nous proposons de sous-diviser notre problématique en deux ensembles de questionnements non-exhaustifs.

Un premier groupe d'interrogations s'articule autour de la manière dont les politiques de transactions foncières en Tanzanie nous permettent d'appréhender la formation continue de l'Etat : comment sont négociés les projets de transaction foncière ? Quels acteurs impliquent-ils et quelles sont les échelles de négociations (internationales, nationales, régionales, locales, etc.) ? Autrement dit, quelles configurations de négociation peut-on observer et quels rapports de forces s'établissent entre les différents acteurs (étatiques, économiques, société civile, experts, etc.) impliqués ? Ces configurations reflètent-elles un retrait de l'Etat en faveur des acteurs économiques, entraînant une perte du contrôle des acteurs étatiques sur le foncier ? Ou, au contraire, les acteurs étatiques disposent-ils d'une marge de manœuvre leur permettant de renégocier les transactions foncières selon leurs intérêts ? Dans quelles mesures ces transactions foncières avec des entreprises étrangères impliquent-elles souvent un transfert de capitaux financiers et de savoir et constituent-elles un moyen pour l'Etat afin de se redéployer économiquement et administrativement ? Nous cherchons également

à comprendre dans quelles mesures ces politiques de transactions foncières constituent un vecteur pour étudier la transformation du régime politique tanzanien ? Ainsi, nous nous demandons si la cession de larges parcelles foncières à des acteurs privés étrangers marquent une rupture dans l'évolution du secteur foncier tanzanien, historiquement régulé par l'Etat et structuré par des programmes publics de réaménagement. De manière plus générale, est-ce que l'emprise des investisseurs étrangers dans le secteur foncier reflète le passage d'un héritage postsocialiste, marqué par le gouvernement socialiste de J. K. Nyerere et ses politiques d'*ujamaa*, vers un régime d'économie du marché ? Enfin, ces politiques de transactions foncières traduisent-elles une mutation de la forme de l'Etat ou, de manière plus fondamentale, de sa domination ?

Un deuxième ensemble d'interrogations soutient notre démarche consistant à saisir dans quelle mesure la trajectoire historique de l'Etat constitue-t-elle une variable originale pour analyser les politiques de transactions foncières en Tanzanie ? Il s'agit notamment de comprendre comment le problème du *land grabbing*, initié par des acteurs économiques étrangers et leur bénéfice, peut s'imposer dans un pays dont le secteur foncier est historiquement structuré par un fort contrôle étatique. Quel impact cette trajectoire historique et idéologique de l'Etat tanzanien, marqué par des programmes politiques socialistes et par une omniprésence des acteurs bureaucratiques et politiques, peut-elle avoir sur la construction du problème des transactions foncières ? Autrement dit, quelle est la définition de l'accaparement des terres, eu égard à cette étatisation du secteur foncier tout au long de la période postcoloniale ? Nous nous intéressons ainsi à l'héritage institutionnel de l'Etat tanzanien et à son impact sur la négociation des transactions foncières avec des entreprises étrangères. Dans quelle mesure l'héritage de l'appareil bureaucratique, constitué sous la période d'*ujamaa*, se traduit-il au niveau de la négociation des projets d'investissement foncier ?

Annonce de la thèse

Notre démarche de recherche repose sur une approche où nous abordons les politiques de transactions foncières, moins comme un objet à part entière, mais plutôt comme une entrée heuristique nous permettant de nous intéresser à un objet classique de la science politique, la formation historique et sociologique de l'Etat. Contrairement à la littérature sur le *land grabbing* qui tend à considérer les Etats impliqués comme des gouvernements dominés par la vague d'investissements internationaux, nous argumentons que l'Etat tanzanien ne cesse de se construire et de se déployer à travers les projets de transaction foncière. Autrement dit, nous supposons que l'analyse des projets d'investissement donne à voir des configurations de formation d'Etat originale qui nous permettent de renouveler les résultats dominants sur les dynamiques d'accaparement des terres au Sud.

Cette variable explicative de la formation de l'Etat est abordée par deux entrées. Premièrement, nous nous intéressons à la trajectoire historique et à la transformation de l'Etat comme un ensemble d'héritages idéologiques et politiques. Ainsi, l'objectif est de démontrer comment la mémoire des régimes politiques façonnent les différents processus des politiques de transactions foncières. Deuxièmement, nous définissons l'Etat comme un ensemble d'acteurs administratifs et politiques se situant à différentes échelles de gouvernement qui ne cessent d'influencer et de structurer les politiques de transactions foncières et qui contribuent à la négociation des projets.

Il s'agit, par ces deux définitions de l'Etat, de démontrer comment les politiques de mise en marché du foncier permettent à l'Etat de se construire et de se déployer administrativement sur son territoire. Les interactions, négociations et luttes des acteurs étatiques et des entrepreneurs privés autour du contrôle du foncier représentent un terrain d'étude stimulant pour s'intéresser à des

configurations et à des formes originales de construction des Etats. Ce travail de thèse se construit comme une réflexion théorique et méthodologique effectuant une articulation constante entre l'étude des enjeux des transactions foncières et la formation continue de l'Etat. Cette réhabilitation de la variable de la sociologie historique de l'Etat dans l'analyse des projets de transactions foncières nous amène à formuler notre thèse centrale autour de l'indissociabilité de la formation historique de l'Etat et des politiques de transactions foncières.

Nous postulons que l'Etat tanzanien, abordé dans sa dimension matérielle et sociologique, et se déclinant dans une diversité d'acteurs, d'échelles administratives, de symboles et d'idées, ne cesse de se former et d'affirmer son pouvoir tout au long des différents processus de politiques foncières. Les transactions foncières nous permettent, ainsi, d'appréhender la construction et le déploiement de l'Etat tanzanien (*policy makes politics*). Nous défendons, tout autant, que la sociologie historique de l'Etat tanzanien constitue une grille d'analyse heuristique pour saisir les différentes configurations des transactions foncières. L'héritage idéologique et politique façonnant la construction de l'Etat en Tanzanie nous permet de saisir et d'expliquer les enjeux des politiques de transactions foncières (*politics makes policy*).

Dans la continuité, l'analyse des politiques de mise en marché des terres est une entrée stimulante pour étudier la trajectoire historique de l'Etat et pour contribuer aux controverses sur le postsocialisme régulant les débats scientifiques sur la transformation du politique et de l'Etat en Tanzanie. Alors que le secteur foncier est imprégné par l'héritage socialiste postindépendance, impliquant une régulation étatique centralisée, les politiques de promotion de l'investissement du foncier, depuis les années 1990, semblent révéler un changement de paradigme. Ces programmes de libéralisation du secteur supposeraient un retrait de l'Etat et une plus forte implication des acteurs privés étrangers dans la régulation de l'action publique. Notre étude de cas

monographique souligne plutôt que la négociation des politiques de transactions foncières reste façonnée par la mémoire d'un secteur historiquement construit autour des principes de l'*ujamaa*, ce qui nous invite à nuancer la thèse dominante de la littérature de l'économie politique sur la transition néolibérale du régime politique tanzanien. Nous démontrons, en effet, que les configurations des politiques foncières restent marquées par un héritage idéologique socialiste omniprésent, mobilisé mais réinventé, notamment par les acteurs qui configurent l'action publique.

Notre thèse se décline en plusieurs sous-hypothèses qui seront abordées dans les différents chapitres de ce travail et qui reflèteront des formes distinctes d'articulation de la sociologie historique de l'Etat et des politiques de transactions foncières (cf. annonce de plan).

Méthodologie

« Researchers sometimes use questionable methods when documenting and reproducing data on land acquisitions¹¹³ ».

Afin de saisir cette articulation entre la formation historique de l'Etat et les politiques de transactions foncières en Tanzanie, notre étude se focalise sur différents objets, échelles, lieux, configurations d'analyse et mobilise des entrées théoriques et méthodologiques plurielles. Les parties et chapitres de cette thèse reposent sur un ensemble d'outils d'analyse et mobilisent des données récoltées au sein de différentes échelles administratives afin de cadrer, au mieux, la matérialité et la pluralité de l'Etat. L'objectif des prochaines sections est de présenter notre boîte à outils méthodologique, de justifier nos choix et nos démarches et de discuter les enjeux auxquels nous étions confrontés pendant nos différentes enquêtes de terrain en Tanzanie.

¹¹³ LOCHER, Martina et SULLE, Emmanuel, « Challenges and Methodological ... », *art. cit.*, p. 583.

Un objet au carrefour des temporalités

S'intéresser à l'objet du *land grabbing* revient à travailler sur des configurations contemporaines et sur des dynamiques sociales en cours. Alors que la controverse prend forme depuis les années 2007 et 2008, les débats sur les politiques de transactions foncières sont constants et évoluent dans le temps. Malgré le caractère très contemporain de l'objet, l'étude des politiques de transactions foncières en Tanzanie implique de s'intéresser à des temporalités différentes. Pour notre travail, nous avons décidé de nous concentrer sur trois périodes délimitées : la mise en œuvre des projets (2005-2015), la construction du problème du *land grabbing* dans les médias (2000-2015) et l'historicité des politiques foncières depuis la période coloniale (1885).

Les négociations des trois projets d'investissement foncier, constituant les cas d'étude de cette recherche, débutent en 2005-2006. La trajectoire des négociations ne se limite pas pourtant à notre période de terrain (2014-2015). L'aboutissement de la transaction foncière de l'un des trois cas est encore incertain alors que nous avons déjà terminé nos recherches sur place.¹¹⁴ Des projets de loi et des programmes politiques pour contenir les risques d'accaparement étaient également en phase d'élaboration quand nous étions en train de finaliser nos enquêtes de terrain. Travailler sur un objet de recherche en perpétuel changement nous a donc obligé de rester attentifs aux évolutions des politiques de transactions foncières en complétant rigoureusement et quotidiennement notre revue de presse (notamment sur les élections en automne 2015) et en maintenant nos échanges avec nos interlocuteurs sur place.

¹¹⁴ Il s'agit du projet du gouvernement tanzanien et de l'entreprise suédoise *Agro EcoEnergy* dans le district de Bagamoyo. Alors que le succès de la transaction n'était pas encore décidé pendant notre dernière enquête de terrain en août 2015, certains articles de presse publiés a posteriori annonçaient l'échec financier du projet. Ces aspects sont discutés dans le chapitre 1, partie 2.

Nous nous sommes également intéressés aux débats qui structurent la construction du problème de l'accaparement des terres en Tanzanie et qui ont précédé nos enquêtes de terrain. Pour saisir le cadrage de cette controverse, nous avons effectué, par le biais d'une revue de presse et des entretiens, une analyse des débats couvrant la période entre 2000 et 2015. L'objectif était de s'intéresser aux différentes initiatives de promotion de l'investissement menées depuis le début des années 2000 et de saisir comment cet enjeu a été progressivement cadré en termes d'accaparement des terres.

Même si les transactions foncières avec des entreprises étrangères en Tanzanie font l'objet de débats relativement récents, notre approche comprend une analyse de l'historicité de ces politiques foncières. Afin de déconstruire ces configurations sociales relativement nouvelles et de saisir leurs spécificités en contexte tanzanien, il nous semble indispensable d'interpréter ces données au regard de l'évolution historique du régime foncier. Nous analysons ainsi nos résultats sur les transactions foncières en les confrontant aux expériences historiques de la formation de l'Etat postcolonial et des politiques foncières en Tanzanie.

De la canne à sucre à la sylviculture : le choix des cas d'étude

Une partie importante de nos résultats (chapitres 1 et 2, partie 2) relève de l'analyse de trois projets d'investissement situés dans plusieurs régions et districts tanzaniens. Dès le début de notre projet de recherche, nous avons envisagé d'intégrer plusieurs études de cas infranationaux afin d'accumuler des données, de confronter nos résultats et de construire nos hypothèses de travail. Même si l'objectif de cette étude multi-située n'est pas simplement comparatif, nous avons néanmoins défini plusieurs paramètres afin de saisir les différences et les similitudes dans les processus de mise en œuvre des différents projets de transaction. L'objectif est de proposer et de tester plusieurs variables expliquant les écarts au niveau des configurations des projets d'investissement. Lors de nos

enquêtes de terrain auprès des différents sites et projets, nous nous sommes intéressés, par exemple, aux processus de négociation des transactions foncières, aux relations et interactions du personnel des districts avec d'autres administrateurs (village et gouvernement national), aux rapports de pouvoir entre les différents acteurs impliqués dans les négociations, aux instruments de gouvernement appliqués par les acteurs administratifs et à l'historicité des politiques d'investissement par district.

Plusieurs critères ont orienté le choix des trois projets de transaction foncière constituant nos cas d'étude. Dans la mesure où notre recherche s'intéresse à la controverse sur le *land grabbing* au Sud par les entreprises étrangères, nous avons choisi des projets de transactions foncières issus de vague d'investissements depuis le milieu des années 2000. Chaque projet est porté par des investisseurs étrangers. L'objectif était, ensuite, de s'intéresser à des cas de transaction foncière qui ont été mobilisés dans le cadre des débats nationaux et internationaux sur le *land grabbing* afin de confronter ces résultats avec nos propres analyses. Ainsi nous avons sélectionné des projets d'investissement considérés par les experts des ONG, les journalistes et les chercheurs, à l'échelle nationale et internationale, comme des exemples de la vague sur l'investissement foncier.

Ensuite, notre démarche comprend des aspects de faisabilité. Les transactions foncières représentant un objet de recherche sensible politiquement, il a été difficile d'obtenir une liste complète des projets détenue par le TIC¹¹⁵, et d'obtenir des informations empiriques fiables, par exemple sur le statut et l'état d'avancement des transactions. En rassemblant des travaux recensant un certain

¹¹⁵ Nous n'avons obtenu cette liste qu'à la fin de notre deuxième enquête de terrain en 2015, après avoir échangé plusieurs fois avec la même personne du TIC ce qui nous a permis de créer un rapport de confiance avec l'employé de cette institution.

nombre de projets existants¹¹⁶, nous avons réussi à faire une présélection de projets, qui s'est confirmée lors de notre première enquête de terrain.

Notre sélection repose sur deux critères concernant la nature des projets d'investissement, à savoir l'emplacement géographique et l'état d'avancement des négociations. L'un de nos objectifs de recherche est de saisir les différentes formes de déploiement de l'Etat local. Il nous semblait crucial de sélectionner des cas d'étude situés dans différents districts afin d'accumuler des résultats sur l'implication des acteurs concernés (administratifs, politiques, communautés locales, etc.) et d'y confronter les expériences observées. Nous avons choisi des cas d'étude dont la distance par rapport à Dar es Salaam, principale ville hébergeant les institutions du gouvernement sur le foncier et l'agriculture, varie afin de comparer l'impact des enjeux géographiques sur les rapports de force au sein des projets fonciers.

Enfin, nous avons envisagé de sélectionner des cas de transaction avec différents états d'avancement. La confrontation des expériences d'une transaction foncière réussie, d'une transaction en attente et d'un projet n'ayant pas abouti nous permet de poser la question des paramètres contribuant à leur succès ou à leur échec. Il nous semblait particulièrement intéressant d'analyser l'impact des dynamiques nationales et locales, notamment les enjeux administratifs, sur le déroulement des négociations. L'ensemble de ces critères nous a amené à retenir trois études de cas.

¹¹⁶ Initialement, nous nous sommes surtout appuyés sur l'étude de Martina Locher et Emmanuel Sulle qui ont effectué un classement des projets de transaction en fonction des catégories suivantes : l'origine de l'investisseur, le site du projet en Tanzanie, le produit ciblé, le nombre d'hectares envisagé voire acquis, le régime foncier existant et le modèle commercial appliqué. Les descriptions des projets comprennent les

Sun Biofuels Limited à Kisarawe

Il s'agit, premièrement, du projet de transaction initié par l'entreprise britannique *Sun Biofuels Limited* (SBF) qui se situe dans le district de Kisarawe dans la région côtière Pwani. Ce projet est cité dans plusieurs rapports internationaux sur les transactions foncières en Tanzanie comme l'un des cas exemplaires des accaparements fonciers. En 2006, l'entreprise SBF acquiert une parcelle d'environ 8.200 hectares impliquant 11 villages afin de mettre en place une plantation de jatropha, recherchée pour son potentiel en tant qu'agro-carburant. Les négociations du projet ayant initié en 2006, SBF acquièrent son titre d'occupation de la parcelle en 2009. En 2010, de premiers articles de presse indiquent des problèmes de production de l'entreprise et, en 2011, les représentants de SBF déclarent officiellement faillite. L'échec du projet suite à la finalisation du transfert des droits fonciers pose notamment la question de la révocation du titre d'occupation.

Agro EcoEnergy Limited à Bagamoyo

Le projet de plantation de canne à sucre, engagé par l'entreprise suédoise *Agro EcoEnergy* (AEE), constitue la deuxième étude de cas. A l'instar du projet de l'entreprise SBF, l'investissement d'AEE est considéré, à plusieurs reprises, comme un modèle type du *land grabbing*.¹¹⁷ Situé dans le district de Bagamoyo dans la région Pwani, l'objectif des investisseurs est de commercialiser la canne à sucre pour le marché national et de transformer le produit en éthanol, un agro-carburant très demandé. La réalisation de ce projet implique le transfert d'environ 22.000 hectares de terres générales et villageoises ainsi que la mise en place d'un projet d'agriculture contractuelle avec des paysans locaux. L'entreprise

résultats de plusieurs sources (médiatiques, scientifiques etc.) et confrontent ainsi les informations dominantes.

¹¹⁷ La caractérisation de ces projets de transaction comme des cas de *land grabbing* sera discutée en détail dans le chapitre 1 de la partie 1 et dans le chapitre 1 de la partie 2.

AEE forme un partenariat public-privé avec le gouvernement tanzanien qui représente un actionnaire du projet d'investissement. Ce partenariat public-privé, intitulé *Bagamoyo EcoEnergy* (BEE), se matérialise par de longues négociations entre les représentants de l'entreprise AEE et différents acteurs du gouvernement. Au moment de notre dernier séjour en Tanzanie, la transaction était toujours en cours alors que des premiers articles de presse relataient son échec. Le projet BEE fait également partie de plusieurs initiatives de promotion d'investissement agricole « responsable ». La transaction constitue le projet pilote du secteur agricole du programme *Big Results Now* et représente également un projet modèle du corridor SAGCOT (*Southern Agricultural Growth Corridor*).

New Forest Company à Kilolo

Notre dernier cas d'étude se situe dans le district de Kilolo de la région Iringa qui se trouve dans le centre-sud du pays. Il s'agit du projet de plantation d'eucalyptus de l'entreprise britannique *New Forest Company* (NFC). Les investisseurs souhaitent obtenir une parcelle d'environ 14.000 hectares mais n'obtiennent que des titres d'occupation relatifs à une surface d'environ 7.000 hectares. Le district de Kilolo étant une administration relativement nouvelle (créé en 2002), le projet de la NFC représente, pour les acteurs locaux, une opportunité politique et économique. Les nombreuses interactions entre les acteurs politiques et administratifs locaux et les représentants de l'entreprise autour des différentes initiatives de développement communautaire représentent un terrain d'étude stimulant. Ce projet de sylviculture, affectant les droits fonciers de huit villages, représente le seul de nos trois cas d'étude où la production agricole a effectivement commencé et est toujours en cours.

Comme souligné précédemment, l'objectif de l'analyse de ces trois cas d'étude est de saisir les configurations des projets de transaction, de comprendre les négociations multi-acteurs et d'étudier les rapports de pouvoir en fonction des

ressources des acteurs. Afin de saisir les jeux de pouvoir entre ces différents niveaux de décision, nous avons utilisé une démarche multi-sites pour effectuer nos enquêtes auprès des échelles administratives. Il s'agissait de comprendre les implications formelles comme informelles de ces agents administratifs dans les négociations ainsi que de saisir leurs relations avec les représentants des entreprises, les communautés locales et les autres acteurs concernés par les projets de transaction (les ONG travaillant dans les zones d'investissement, les députés locaux, les journalistes spécialisés sur les cas d'étude, etc.). Nous avons également cherché à saisir les jeux de pouvoir entre les différentes échelles gouvernementales tout en nous intéressant aux marges de manœuvre des administrations décentralisées dans la régulation de ces transactions foncières.

Les enquêtes ont donc eu lieu à différentes échelles administratives, nationale (notamment le TIC, le Ministère des terres, du logement et de l'établissement humain, le Ministère de l'agriculture, la Commission de la planification de l'utilisation des terres, les représentants des programmes agricoles, etc.), régionale (notamment les commissions régionales), auprès les administrations des districts (notamment le département foncier des conseils de chaque district) et des institutions villageoises (les représentants villageois, tels que le *Village Chairman* et le *Village Executive Officer*). Nos séjours de recherche dans les villages impactés par les projets nous ont permis d'obtenir des informations sur les éléments informels des transactions foncières et de saisir les rapports de pouvoir entre l'échelle administrative villageoise et les autorités publiques supérieures. L'objectif de notre analyse ne consistait pas à saisir les répercussions socio-économiques de la mise en œuvre des projets sur les membres des communautés locales, aspect relativement bien analysé par la littérature. Même si l'impact de ces cessions de terres, par exemple sur les régimes fonciers locaux, a été évoqué lors de nos entretiens avec des villageois affectés, ces données sont utilisées comme des informations complémentaires mais ne représentent en aucun cas nos données prioritaires.

Enquêtes de terrain et sources de données

La réalisation de cette thèse et, plus particulièrement des enquêtes de terrain, a été facilitée par un contrat doctoral du Ministère français de l'enseignement et de la recherche (2013-2016) et par deux bourses de terrain octroyées par l'Institut français de recherche en Afrique à Nairobi (Kenya). Nous avons collecté nos données pendant une enquête de terrain de huit mois au total qui s'est divisée en deux séjours de recherche (avril-juin 2014 et avril-août 2015). Certains entretiens et recherches documentaires (articles de presse et documents administratifs) ont été effectués à distance, grâce aux échanges que nous avons entretenus avec certains interlocuteurs en Tanzanie.

La première enquête de terrain de 2014 était essentiellement exploratoire. Les objectifs principaux étaient de nous familiariser avec la question des transactions foncières en Tanzanie, de confirmer nos cas d'étude et d'effectuer de premières analyses sur chaque site de projet. Le bon déroulement de cette enquête nous a permis de commencer le travail analytique, notamment l'établissement d'une cartographie des acteurs impliqués et la consolidation de notre réseau de recherche sur lequel nous allions nous reposer tout au long de notre terrain.

Les résultats obtenus lors de cette première enquête ont été approfondis et étendus durant notre second séjour en 2015. Chaque enquête se compose de terrains effectués sur plusieurs sites et échelles territoriales. Une partie importante de nos recherches empiriques a été effectuée à Dar es Salaam où nous avons rencontré de nombreux acteurs des institutions du gouvernement central, des ONG, des entreprises, des organisations internationales et des journalistes. C'est également à la bibliothèque de l'Université de Dar es Salaam (UDSM) que nous avons pu avoir accès aux archives des quotidiens et hebdomadaires afin d'effectuer notre revue de presse. La deuxième partie de notre travail s'appuie sur des études de cas se situant à l'échelle des districts et

des villages. Les enquêtes effectuées auprès des trois projets de transactions foncières, qui ont impliqué de nombreux déplacements, reposent sur des entretiens avec des acteurs clés identifiés au préalable, sur des recherches documentaires ou encore sur des séances d'observation non-participante.

Pendant nos deux enquêtes de terrain, nous avons passé un mois dans la région d'Iringa afin d'enquêter auprès des acteurs du projet de l'entreprise NFC. Trois semaines ont été consacrées aux analyses auprès des administrations des districts de Kilolo, comprenant plusieurs visites et enquêtes dans certains villages clés impactés par les projets (Isele, Kisinga, Kidabaga, Makungu). Ensuite, nous avons passé deux semaines dans le district et dans les différents villages de Bagamoyo (Fukayosi, Matipwili, Mwavi, Razaba) et de Kisarawe (Chakenge, Marumbo, Mhaga, Mtamba). La proximité géographique entre Dar es Salaam et les villes de Kisarawe et de Bagamoyo nous a permis d'effectuer plusieurs allers-retours supplémentaires afin de compléter nos données recueillies.

Les entretiens

Sur ces différents sites de terrain, nous avons utilisé plusieurs outils des enquêtes qualitatives, à savoir les entretiens¹¹⁸, l'observation non-participante, les recherches documentaires et la revue de presse. Les entretiens semi-directifs et informatifs constituent le cœur de ce corpus de données. Dans l'ensemble, nous avons effectué 126 entretiens formels, 28 entretiens informels et quatre discussions par courriel. Les interviews formelles comprennent 26 entretiens collectifs effectués avec des groupes (hommes et femmes mélangés) composés de six à douze personnes concernées par les projets de transaction dans treize différents villages. La plupart des entretiens formels a été effectuée en anglais et enregistrée sur un dictaphone (96 entretiens). Certains acteurs, notamment ceux

¹¹⁸ BONGRAND, Philippe et LABORIER, Pascale, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n°1, p. 73-111 et PINSON, Gilles et SALA PALA, Valérie, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 2007, vol. 57, n°5, p. 555-597.

travaillant auprès des administrations, ont préféré réaliser les interviews sans aucun enregistrement. Ces entretiens non-enregistrés, à la marge ou informels, sont pour autant essentiels puisqu'ils nous ont permis d'accéder à des informations importantes et parfois décisives, notamment les éléments informels de la négociation des transactions foncières. Pour chaque entretien, nous avons préparé, en amont, des grilles de questions qui ont été ajustées ou élargies au cours de la discussion (cf. l'annexe 2). Ainsi, l'objectif était de laisser parler autant que possible les interlocuteurs afin de saisir leur implication dans le secteur foncier ainsi que leur représentation de l'enjeu des transactions. Les questions ont été affinées et ciblées progressivement en fonction des types d'acteurs interrogés. La plupart des entretiens nous a apporté de nouvelles interrogations qui ont nourri et enrichi les grilles de questions pour les entretiens suivants.

La tenue rigoureuse d'un carnet de terrain nous a permis de noter, progressivement, les informations de l'ensemble des entretiens, enregistrés ou non, et d'annoter nos observations personnelles (cf. annexe 4). Les entretiens formels ont eu une durée entre 15 minutes et deux heures, la plupart des conversations s'étendant sur une durée d'environ une heure. Pour la plupart des entretiens formels, nous nous sommes rendus au lieu de travail de la personne interrogée tandis que les entretiens informels se sont souvent déroulés dans des endroits plus neutres, par exemple dans des cafés. Les discussions collectives dans les différents villages ont généralement eu lieu dans une salle de réunion et dans les bureaux des représentants des villages. Dans la plupart des cas, nous avons obtenu les contacts de nos interlocuteurs à travers des personnes intermédiaires. Cela nous a permis de nous mettre en relation avec les personnes et de fixer nos rendez-vous. Mise à part certains acteurs académiques et plusieurs responsables d'entreprise, la plupart des personnes contactées a réagi favorablement et a accepté de nous rencontrer.

L'objectif de notre approche par entretiens était de multiplier les profils d'acteurs impliqués dans la fabrique et dans la mise en œuvre des politiques de transactions foncières, notamment les acteurs administratifs des différentes échelles territoriales et juridiques de l'Etat. Il s'agissait de comprendre les positions de pouvoir occupées par les acteurs au sein de la négociation des projets de transaction. Dans le secteur foncier, il convenait d'identifier les acteurs décisifs, de saisir les interactions et d'établir ainsi des configurations d'acteurs structurant le secteur. Les entretiens effectués ont donc ciblé des acteurs et institutions à différentes échelles intervenant dans les processus des politiques de transactions foncières :

- Les représentants des organisations internationales : l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Fonds international de développement agricole (FIDA) ;
- Les acteurs et institutions du gouvernement national : les hauts fonctionnaires du MLHHS et du Ministère de l'Agriculture (*Ministry of Agriculture, Food Security and Cooperatives, MAFSC*), du TIC, de la Commission nationale de la planification de l'utilisation des terres (*National Land Use Planning Commission, NLUPC*) ; les directeurs des programmes politiques agricoles ;
- Les acteurs et institutions des gouvernements régionaux et des districts : les spécialistes du foncier (cartographes, arpenteurs, etc.) des administrations régionales, les représentants des administrations des districts, les agents des départements fonciers, agricoles et financiers des districts ;
- Les acteurs et institutions des gouvernements du village : les représentants des villages et des membres des assemblées ;
- Les acteurs économiques : les représentants et les agents techniques des entreprises qui investissent ;
- Les acteurs de la société civile : les représentants des acteurs des ONG nationales et internationales ;

- Les médias : des journalistes spécialisés sur les politiques des transactions foncières ;
- Les acteurs académiques et les experts des enjeux fonciers ;
- Les acteurs directement affectés par les projets de transaction foncière.¹¹⁹

Nous avons eu également recours à la méthode de l'observation non-participante. Lors de notre enquête de terrain dans le district de Kilolo, nous avons accompagné une équipe de techniciens et d'experts fonciers au village de Lyamko afin d'assister à plusieurs séances du processus de planification de l'utilisation des terres (encadré 9, chapitre 2, partie 2). A défaut de pouvoir suivre les procédures de la préparation des plans d'utilisation des terres dans les villages concernés par le projet de la NFC, cette participation à la fabrique des plans à Lyamko nous a permis de mieux comprendre certains processus en cours, telles que l'identification et la délimitation des zones d'utilisation des terres.

Même si nos enquêtes de terrain en Tanzanie ont été limitées dans le temps, nous avons réussi à entretenir des relations avec certains acteurs intermédiaires qui nous ont permis d'actualiser nos données et même parfois d'obtenir des informations supplémentaires. La communication par courriel et par l'application WhatsApp¹²⁰ nous a facilité le maintien des échanges et nous a permis d'obtenir des documents manquants. Par exemple, après notre retour en France fin 2015, une employée de l'entreprise NFC nous a régulièrement tenu au courant de l'évolution des négociations du projet d'investissement à Kilolo et nous a permis d'obtenir les plans cartographiques, indisponibles au moment de notre séjour.

¹¹⁹ Pour une liste détaillée des acteurs étrangers, se référer aux listes d'interlocuteurs dans l'annexe 1. Quelques exemples de retranscription sont présentés dans l'annexe 3.

¹²⁰ Il s'agit d'une application portable intégrant un système de messagerie instantanée. Cette application permet également d'envoyer des bandes sonores et des images.

Les recherches documentaires

Même si les entretiens constituent le cœur de notre recherche empirique, d'autres outils d'enquête se sont avérés indispensables. Les recherches documentaires auprès des différents organismes étudiés représentent une source importante des matériaux accumulés. C'est notamment le cas pour un ensemble de documents formels liés aux projets de transaction étudiés qui nous ont permis de retracer les interactions entre certains acteurs intervenant dans les négociations et de compléter nos données sur la trajectoire de ces projets. A Kisarawe, un agent de l'administration du district nous a, par exemple, fourni le protocole d'accord entre le Conseil de district et l'entreprise SBF qui contient l'ensemble des conditions de l'engagement mutuel entre les deux organismes. Le dossier contenait également les archives des échanges écrits entre l'administration du district et l'investisseur, retraçant les communications et certains enjeux des négociations.

Ces documents précieux, notamment les contrats, n'ont malheureusement pas pu être récoltés pour l'ensemble de nos cas d'étude. Nous avons pu récupérer des cartes précisant l'étendue spatiale des parcelles transférées, des plans d'usage foncier, des registres des détenteurs des droits fonciers concernés et non-dédommagés et des correspondances entre les investisseurs et des acteurs de la société civile. L'ensemble de ces documents fournit des informations factuelles sur le déroulement des négociations des projets de transactions et révèle surtout les interactions et les rapports de pouvoir entre les responsables des entreprises et les acteurs administratifs locaux. Nous étions également à la recherche des documents administratifs explicitant la situation politique et économique des districts. Les données des revenus mensuels des districts, y compris les impôts payés par les entreprises, nous ont permis de préciser l'impact économique des transactions foncières et les marges de déploiement de l'Etat local. Enfin, nous avons utilisés les rapports que chaque administration locale prépare sur les caractéristiques économiques, politiques et sociales de son district.

D'autres matériaux informatifs, discursifs et historiques ont pu être accumulés par notre revue de presse entre les années 2000 et 2015, période de croissance des politiques de transactions foncières en Tanzanie. Grâce aux archives de la bibliothèque de l'UDSM et aux informations disponibles sur Internet, nous avons eu accès aux articles des trois principaux quotidiens anglophones du pays : *The Citizen*, *The Guardian* et *Daily News*. Cette revue de presse nous a fourni des données complémentaires et originales sur le plan informatif, discursif et pour l'étude des configurations des acteurs (données positionnelles et biographiques, notamment).¹²¹

L'ensemble de ces données récoltées est mobilisé différemment selon les chapitres. Les matériaux empiriques relevant des entretiens qualitatifs constituent le cœur de la démonstration du chapitre 1 (partie 1) et des chapitres 1 et 2 (partie 2). Les résultats du chapitre 1 (introductif) et du chapitre 2 (partie 1), en revanche, reposent essentiellement sur des données de seconde main, notamment des articles de presse, des rapports des organisations internationales et des ONG, ainsi que des documents synthétiques de différents instituts de recherche.

Rapport au terrain et défis rencontrés

Même si nos deux enquêtes de terrain se sont déroulées sans difficultés majeures, nos recherches en Tanzanie n'ont pas été dépourvues d'obstacles, tant au niveau de la faisabilité que sur le plan méthodologique.

Un premier défi consistait dans la construction d'un réseau d'acteurs de recherche sur un terrain inconnu. Notre enquête de terrain exploratoire en 2014

¹²¹ Plusieurs numéros de ces trois quotidiens contenaient des entretiens avec des acteurs clés du secteur foncier qui étaient difficilement accessibles pendant nos enquêtes de terrain. Par le biais de la revue de presse, nous avons notamment pu récupérer des informations biographiques et positionnelles sur plusieurs acteurs universitaires et activistes structurant le secteur.

était notre premier séjour en Tanzanie. Mis à part un contact à l'Université d'Ardhi (*Ardhi University*) à Dar es Salaam, avec qui nous avons pu échanger en amont, nos connaissances des personnes des secteurs foncier et agricole en Tanzanie étaient très limitées. Le premier enjeu était donc d'établir et d'étendre notre réseau d'acteurs, composé d'enquêtés, d'acteurs intermédiaires et d'appuis, afin d'identifier, de cibler et de rencontrer de nouveaux interlocuteurs, par exemple dans les institutions du gouvernement national et au sein des projets d'investissement. La stratégie de débiter nos enquêtes auprès des experts académiques du foncier à l'UDSM et à l'Université d'Ardhi s'est avérée particulièrement fructueuse. Les universitaires ont généralement déjà investi des réseaux d'expertise technique auprès des organisations internationales et des ministères et/ou le domaine des ONG tanzaniennes dont les missions s'articulent autour de la protection des droits fonciers. Les carnets d'adresses de ces interlocuteurs nous ont donc permis de rencontrer de nombreux acteurs du foncier et de poursuivre nos recherches. La plupart du temps, nos enquêtés nous ont redirigés vers des collègues, au sein ou en dehors de leurs institutions, ce qui nous a permis d'élargir notre réseau progressivement (approche « boule de neige »).

Un enjeu majeur de nos terrains de recherche a été le sujet, à la fois sensible et extrêmement étudié en Tanzanie. La question des accaparements des terres en Tanzanie crée une multitude d'oppositions et de clivages entre les acteurs de la société civile et les agents du gouvernement, entre les journalistes et les chefs de programme et entre les entreprises privées et les communautés locales. Cette forte politisation de la question foncière génère des tensions et rend la recherche d'informations parfois délicate. Ce ressenti s'est accentué avec l'engouement international sur cette thématique du *land grabbing* en Tanzanie. L'afflux de chercheurs, de journalistes et d'ONG depuis la fin des années 2000 représentait un enjeu majeur pour notre démarche pour deux raisons principales.

Travailler sur un objet politisé et controversé

Nos enquêtes de terrain se sont déroulées respectivement en 2014 et 2015, à savoir plusieurs années après la première vague de publications sur les accaparements des terres. Nous nous sommes rapidement rendus compte de la surexploitation de cette thématique, notamment quand nous avons essayé de contacter et d'interroger des acteurs clés des programmes d'investissement. Lors des premières minutes de nos rencontres avec les acteurs du département foncier du TIC, les directeurs de certains programmes (comme le SAGCOT ou *Big Results Now*), les représentants des entreprises privées ou encore les agents administratifs au niveau local, nous étions régulièrement amenés à justifier la nécessité d'un travail de recherche supplémentaire sur les transactions foncières en Tanzanie. Ces acteurs étant très sollicités par des journalistes et chercheurs pour discuter de leur implication dans les politiques de transactions foncières, il était souvent difficile de les convaincre de participer à un nouvel entretien. Souvent, nous étions obligés d'expliquer l'originalité de notre approche par rapport aux études déjà effectuées. La fatigue de certains de nos interlocuteurs vis-à-vis de certains questionnements redondants sur ces transactions foncières s'est souvent ressentie au début des entretiens, alors marqués par des réponses superficielles et succinctes. Pendant ces entretiens, il était donc particulièrement important de convaincre l'interlocuteur de notre approche, de renouveler les grilles de questions et d'animer des conversations plus stimulantes afin d'éviter des réponses préfabriquées.

Ensuite, nous avons également perçu une forte méfiance et réticence d'une grande partie des interviewés (administratifs, politiques et acteurs privés) concernant les objectifs de notre recherche. Certains interlocuteurs nous ont fait part de leurs expériences avec d'autres enquêteurs chercheurs, activistes et journalistes dont l'objectif était d'identifier des cas de *land grabbing* et d'en désigner les responsables. Ces personnes craignaient de faire l'objet de nouvelles

accusations ou que notre étude porte atteinte aux politiques agricoles tanzanienne. Cette hostilité envers les personnes enquêtant sur les transactions foncières est bien illustrée lors d'un entretien avec Peniel Lyimo, responsable de la branche agricole du programme *Big Results Now* :

« to be honest, my encounters on people who are doing research on large-scale farming or in investment in agriculture, their focus has not been on what that investment is going to do to agriculture. But their focus has been on land grabbing. This has been what has been guiding the investigations and the research work. You see? And that's why, for me, as a national, as a Tanzanian [...] I really, do not see, this... you know this interest and concern and the statements that have been made about land grabbing [...]. Because there has been a lot of this distortion I really want to really to hammer the point home. That, really for us, who are concerned about the development of our country, the development of agriculture, we really feel like betrayed. When we see a lot of agencies, NGOs you know researchers, coming from Europe, from the US, concerned about investment coming into Africa for farming as if this is a bad thing¹²² ».

Il était donc indispensable d'expliquer et de renforcer, au début de chaque entretien, la neutralité de notre position et de nos approches en tant que chercheure et de nous distinguer des journalistes et des experts des ONG, conduits par la mission de mener une lutte contre le *land grabbing*.¹²³ Les interrogations de certains interlocuteurs sur notre légitimité à effectuer de nouvelles enquêtes sur le foncier en Tanzanie ont parfois été accentuées par notre âge.

¹²² Entretien avec Peniel Lyimo, directeur général adjoint du *President's Delivery Bureau*, effectué le 28.04.2015, Dar es Salaam.

¹²³ Un certain nombre d'entretiens a été facilité grâce à nos liens avec des professeurs universitaires. Nous avons notamment travaillé avec Lusugga Kironde, spécialiste des questions foncières en Tanzanie à l'Université d'*Ardhi* à Dar es Salaam. Une grande partie des agents foncières dans les administrations locales avaient effectué une partie de leurs études dans cet établissement et avaient suivi les enseignements de L. Kironde. Ma collaboration avec ce professeur m'a ainsi permis de rencontrer plus facilement ce personnel technique.

Les enjeux de l'accès aux données auprès des acteurs locaux

Certains défis de faisabilité et de méthode se sont révélés, plus spécifiquement, dans le cadre des enquêtes auprès de nos études de cas, notamment à l'échelle des administrations des districts. L'une des particularités du fonctionnement de l'administration publique en Tanzanie consiste dans la très forte mobilité professionnelle au sein des bureaucraties. Les fonctionnaires, notamment les chefs de département (foncier, agricole, éducation, etc.), sont régulièrement mutés et réaffectés au sein d'autres administrations régionales et de districts.¹²⁴ Ces mouvements de fonctionnaires entraînent de constants changements et reconfigurations au sein des équipes administratives et représentaient, pour nous, à la fois certains avantages et inconvénients pour la conduite de nos enquêtes. Plusieurs départements des administrations des districts de nos études de cas ont été concernés par des mutations pendant la période de nos enquêtes. Par exemple à Kisarawe, le directeur exécutif du Conseil de district et le chef du département foncier ont été réaffectés et remplacés durant notre second terrain. Ce changement au niveau de l'équipe s'est avéré positif pour notre recherche dans la mesure où l'ancien chef de département que nous avons interrogé en 2014 s'était montré plutôt réticent à répondre à nos questions. Alors que son successeur, que nous avons rencontré pendant notre enquête en 2015, était disposé à faciliter notre recherche. Néanmoins, les arguments de cette mobilité et des exigences des nouvelles responsabilités sont des discours que plusieurs interlocuteurs des administrations ont mobilisé afin d'éviter de répondre à certaines de nos questions. Plusieurs enquêtés ont, par exemple, souligné qu'une grande partie des négociations des projets d'investissement précédait leur arrivée au sein de l'administration et que leurs connaissances des enjeux étaient donc limitées. Alors que ce manque d'expériences et de connaissances représentait un

¹²⁴ Cette pratique est issue des politiques d'administration publique initiée sous J. K. Nyerere. Elle est censée prévenir les formes de gouvernance ethniques et régionalistes, l'attachement local des agents administratifs et les pratiques de corruption. Elle a été également pensée par le premier président comme un outil favorisant l'unité nationale.

argument compréhensible pour certains interlocuteurs dont la prise de fonction était particulièrement récente, il nous semblait que d'autres enquêtés utilisaient ce discours afin d'éviter certaines de nos questions.

Concernant nos enquêtes auprès des projets de transactions foncières, nous étions confrontés à l'enjeu de l'inégalité d'accès aux ressources. Comme évoqué précédemment, les documents retraçant les négociations entre les administrations des districts et les entreprises (les contrats, les échanges écrits, etc.) n'étaient pas toujours disponibles ou accessibles dans l'ensemble des districts. Les agents administratifs étaient plus ou moins disposés à nous aider dans nos recherches documentaires. De plus, les institutions administratives locales disposaient de ressources financières inégales et d'outils de documentation parfois très différents. Alors que les cartes administratives ou les plans des projets d'investissement avaient été préparés par les techniciens des conseils des districts de Kisarawe et de Bagamoyo, les supports cartographiques étaient quasiment absents au district de Kilolo.

L'un des enjeux méthodologiques fondamental pour effectuer une recherche académique en Tanzanie se situe au niveau de la maîtrise de la langue swahilie. Le pays connaît deux langues officielles, à savoir l'anglais et le swahili. Même si l'anglais est une langue courante dans le domaine académique ou au sein de l'administration publique nationale, la langue vernaculaire, le swahili, constitue toujours la langue dominante.¹²⁵ Par exemple, la plupart des sessions parlementaires et des discours politiques (au sein du parlement, pendant les campagnes électorales, etc.) se déroulent en swahili. Les interactions personnelles entre les agents administratifs des différentes institutions publiques

¹²⁵ La mise en place du swahili comme langue nationale faisait partie du projet de J. K. Nyerere afin de construire une nation unie. Aujourd'hui, le swahili constitue une langue vernaculaire parlée sur presque l'ensemble du territoire tanzanien. Sur le rôle du swahili, voir par exemple ASKEW, Kelly M., *Performing the Nation. Swahili Music and Cultural Politics in Tanzania*, Chicago, The University of Chicago Press, 2002 et BATIBO, Herman B., « The Growth of Kiswahili as Language of Education and Administration in Tanzania », in PÜTZ, Martin (éd.), *Discrimination through Language in Africa. Perspective on the Namibian Experience*, Berlin, Mouton de Gruyter, p. 57-80.

rencontrées se sont également toujours effectuées en swahili. Cette ambivalence entre l'anglais et le swahili se traduit également au niveau des documents écrits, la plupart des rapports officiels consultés étant rédigés en swahili.

Le swahili est la langue dominante des espaces public et privé, ce qui pose un certain nombre de difficultés et de défis pour les chercheurs qui y travaillent. Ayant décidé de préparer notre thèse en quatre ans et n'ayant jamais effectué de séjours préalables, nous avons commencé nos enquêtes de terrain dès la première année de doctorat sans nous investir dans l'apprentissage de la langue swahili, pourtant indispensable pour comprendre le fonctionnement quotidien des administrations. Étant donné nos projets de terrain, de publication et d'animation de la recherche, il nous semblait difficile d'accorder plusieurs mois de la formation doctorale au suivi des cours de langue. Sur le terrain, nous nous contentions de l'apprentissage des notions et des phrases de base afin de faciliter le premier contact avec nos interlocuteurs et souligner notre intérêt pour la langue des enquêtés. Assumant ce choix déterminant et très souvent frustrant, nous étions conscients des barrières et des obstacles que cette décision pouvait représenter par rapport au déroulement des enquêtes de terrain, aux rapports aux enquêtés et, plus important encore, à l'accessibilité des données et aux résultats de recherche.

Alors que nos recherches et entretiens auprès des institutions à l'échelle nationale (universités, institutions publiques, ONG, entreprises, etc.) ont pu être conduits en anglais sans difficultés¹²⁶, la réalisation et la retranscription des entretiens avec des agents des administrations et des acteurs à l'échelle locale, notamment dans les villages, nécessitaient l'intervention de traducteurs. Pour l'ensemble des enquêtes au sein des villages, nous avons engagé une

¹²⁶ Même si les acteurs rencontrés à Dar es Salaam ou dans les administrations des districts maîtrisaient généralement bien l'anglais, nous sentions parfois des réticences et un certain malaise dans la pratique de la langue. Certains interlocuteurs ont souligné que l'anglais représentait une langue étrangère alors que le swahili était leur langue maternelle.

traductrice¹²⁷ qui nous aidait à organiser les interviews avec les représentants des villages et à effectuer la conduite des entretiens. Même si le travail avec des assistants de recherche représente un certain nombre d'avantages (effectuer des enquêtes à deux, pouvoir recourir à un intermédiaire dans des situations quotidiennes parfois difficiles), il comporte également certains risques en ce qui concerne la méthodologie de terrain. En recourant à un interprète, l'enquêteur peut perdre, jusqu'à un certain degré, le contrôle sur la réalisation des entretiens et sur les résultats obtenus. Malgré des séances de formation¹²⁸ précédant le départ sur les terrains, l'assistante intégrait généralement dans les questionnaires certaines interrogations relevant de ses intérêts personnels, sans nous avoir consultés. Nous nous en sommes rendus compte au moment de la retranscription des entretiens par une traductrice professionnelle.¹²⁹ La réalisation des enquêtes par le biais des assistants de recherche et des traducteurs créent donc un rapport de dépendance entre le chercheur et l'acteur intermédiaire, ce dernier disposant d'une ressource de pouvoir importante : la connaissance d'une langue qui n'est pas accessible à l'enquêteur.

Nous étions obligés de limiter nos collaborations avec des assistants de recherche à quelques jours par étude de cas, puisque le recours à cette méthodologie représente un coût financier important. Les honoraires journaliers que nous versions à nos assistantes se situaient entre 70.000 et 80.000 shillings tanzaniens (TSH) (environ 35 euros) par jour.¹³⁰ Etant donné les sommes engagées pour contractualiser notre partenariat avec ces assistants de recherche, nous avons

¹²⁷ Nous avons embauché nos assistantes de recherches à l'UDSM et sur la recommandation de professeurs et chercheurs qui nous soutenaient dans notre recherche. Nous avons donc rencontré plusieurs personnes avant de choisir l'assistante qui nous accompagnait sur le terrain. Pendant nos enquêtes de terrain en 2014 et en 2015, nous avons travaillé avec différentes assistantes, soit en raison d'indisponibilité de certaines, soit parce que nous étions insatisfaites de la manière dont ces travaux se sont déroulés.

¹²⁸ Nous avons effectué en amont, avec les différentes assistantes, des séances de discussion sur nos questionnaires en insistant sur l'objectif de notre enquête, sur le profil des acteurs interrogés et sur d'éventuelles particularités des projets d'investissement étudiés (négociations informelles, problèmes de compensation, implication des personnes clés, etc.).

¹²⁹ Les entretiens effectués en swahili ont été retranscrits par deux traductrices professionnelles.

¹³⁰ A Dar es Salaam et, plus spécifiquement à l'UDSM, où nous avons effectué le recrutement de nos assistantes de recherche, il existe des grilles d'honoraires calculées sur la base du diplôme. Au moment de nos enquêtes de terrain, les honoraires journaliers étaient de 65.000 TSH pour les étudiants diplômés en licence et de 80.000 TSH pour masters.

décidé de limiter ces périodes d'enquête à environ sept jours par étude de cas. Même si cette configuration de travail comporte un certain nombre de risques et d'enjeux (financiers, personnels, professionnels), le recours à des assistants de recherche pour la récolte des données au niveau des villages était incontournable et nous a permis de prendre en compte l'ensemble des échelles administratives concernées par les politiques de transactions foncières.

La recension de l'ensemble de ces risques, défis et enjeux rythmant nos enquêtes de terrain illustre les identités multiples qu'incarne un chercheur sur son terrain. Il s'agit d'adapter son langage et son approche en fonction des personnes interviewés, les entretiens ayant un caractère plus ou moins sensible politiquement, tout en essayant d'insister sur la neutralité de son positionnement en tant que doctorant(e). Sur le terrain, nous répondons ainsi à des tâches multiples. Afin de mener à terme notre travail, nous ne menons pas seulement une collecte de données individuelles, mais nous recrutons, formons et devons gérer ces relations professionnelles. Ces aller-retours entre différents rôles représentaient parfois le défi le plus éprouvant pendant nos enquêtes de terrain.

Annnonce du plan de la thèse

Le plan de cette thèse est conçu afin que les différentes parties et chapitres, sous des angles différents, testent et alimentent constamment notre hypothèse centrale, à savoir l'étude de l'indissociabilité de la construction de l'Etat et des politiques foncières. En mobilisant des entrées méthodologiques, théoriques et définitionnelles distinctes, les chapitres proposent différentes focales pour saisir et pour réaffirmer les interdépendances entre les processus de formation historique de l'Etat et les configurations des politiques de transactions foncières. La logique de ce plan s'apparente à celle d'une commode à plusieurs tiroirs. La structure générale de la commode représente la thèse. Les différents chapitres, représentant les tiroirs, proposent des arguments théoriques et empiriques

distincts mais interdépendants qui permettent de tester et d'effectuer cette articulation entre la formation de l'Etat et les politiques foncières.

Notre plan est divisé en un chapitre introductif et deux parties, chacune d'elle étant structurée par deux chapitres. L'introduction générale est suivie par un chapitre (chapitre 1, introductif) visant à préciser la circonscription de notre objet de recherche, construit par une multitude d'acteurs, et à approfondir le débat théorique. La discussion de la littérature vise à situer l'objet de notre thèse et à confirmer l'intérêt de relier l'analyse des transactions foncières à l'étude des processus de formation de l'Etat. Cette discussion sur la construction discursive internationale de l'enjeu des accaparements des terres au Sud nous permet d'esquisser le cadre théorique des chapitres suivants. Cette généalogie des contributions sur le *land grabbing* est en effet suivie d'une discussion présentant les apports de la littérature sur la sociologie de l'action publique afin de nous fournir les outils pour effectuer l'articulation théorique entre la sociologie de l'Etat et l'analyse des politiques foncières en Tanzanie.

Le choix de structurer les quatre chapitres suivants en deux parties repose sur une logique argumentative et méthodologique. Premièrement, les deux parties répondent à notre double définition de l'Etat qui interroge, d'une part, son héritage institutionnel et idéologique (partie 1) et, d'autre part, l'ensemble des acteurs et des pratiques qui participent à sa formation historique (partie 2). Deuxièmement, les chapitres de ces deux parties se concentrent sur des moments différenciés du processus de politique publique encadrant les transactions foncières en Tanzanie. Les deux chapitres de la première partie s'intéressent aux processus de la mise en problème politique de l'enjeu des transactions foncières et à la fabrique des politiques de promotion de l'investissement au regard des héritages idéologiques de l'Etat tanzanien. Les deux chapitres de la partie 2 se concentrent sur la mise en œuvre de ces politiques de promotion de l'investissement en proposant une analyse des trajectoires des trois projets de

transaction foncières qui constituent nos cas d'étude.¹³¹ Cette lecture empirique des procédures et des négociations, qui façonnent l'implémentation des projets, nous permet ainsi d'étudier le déploiement multi-scalaire de l'Etat tanzanien abordé, cette fois-ci, dans sa dimension sociologique et matérielle.

Chaque chapitre est en soi structuré autour d'une discussion théorique propre mais qui ne cesse de confirmer l'hypothèse principale de la thèse. La construction de ce plan repose, en effet, sur le choix de discuter, dans chaque chapitre, un concept ou une entrée spécifique de l'analyse des politiques publiques et de saisir les intersections de cette approche avec les processus de formation de l'Etat. L'objectif est ainsi d'aboutir à une démonstration fine de l'indissociabilité de ces deux approches théoriques et méthodologiques. A travers des articulations théoriques originales, chaque chapitre repose, ensuite, sur la discussion d'une sous-hypothèse qui vient alimenter et valider l'argument principal de la thèse.

Les chapitres 1 et 2 (partie 1) s'intéressent à la mise en problème de l'enjeu des transactions foncières en contexte tanzanien au regard de la trajectoire historique des régimes politiques postcoloniaux et reposent sur une discussion des approches cognitives de l'analyse des politiques publiques. Par l'étude de la construction de la controverse sur l'accaparement des terres en Tanzanie, nous défendons la thèse que cet enjeu international, loin de constituer une question de développement neutre exigeant des solutions universelles, s'insère dans des configurations politiques spécifiques régulées par l'opposition de groupes d'intérêt. Dans ces chapitres nous mobilisons les outils de la sociologie de la traduction afin de comprendre la réappropriation d'un enjeu international dans le

¹³¹ L'objectif de ce choix méthodologique n'implique pas, pour autant, une lecture séquentielle du processus de politique publique. Les configurations des politiques publiques observées confirment que les différentes phases et programmes d'action se chevauchent et peuvent difficilement être catégorisées en termes de séquences de politiques publiques. Alors que les projets de transaction foncière pourraient être identifiés comme les effets du processus de mise en œuvre des politiques d'investissement, ils représentent en même temps des enjeux donnant lieu à la proposition et à la formulation de nouveaux programmes d'action, par exemple pour contenir les effets socio-économiques des projets d'investissement. De la même manière, les débats structurant la mise en problème du *land grabbing* peuvent être considérés comme l'effet des politiques d'investissement foncier incitant certains acteurs à cadrer les transactions foncières comme une pratique d'accaparement des terres.

contexte politique et historique tanzanien. Cette démarche invite à appréhender la réinterprétation des discours circulant à l'échelle internationale tout en se focalisant sur la production de nouvelles significations et arguments à l'échelle nationale et locale. Nous nous sommes donc intéressés aux acteurs contribuant aux débats sur les transactions foncières, tout en analysant les cadres cognitifs et historiques dans lesquels ils interprètent l'enjeu du *land grabbing*.

Dans le chapitre 1 (partie 1), nous défendons que les politiques de transactions foncières et, plus particulièrement le processus de mise en problème, constituent un vecteur de la transformation de l'Etat tanzanien. L'analyse de la construction de l'enjeu de *land grabbing* donne à voir une lutte entre plusieurs entrepreneurs de problèmes qui réactivent stratégiquement la mémoire du secteur foncier, historiquement régulé par l'Etat central à travers les politiques d'*ujamaa*. Cette mémoire des principes du premier Président de la République, au cœur du processus de légitimation politique et de l'historicité de la nation tanzanienne, continue de façonner la construction des problèmes fonciers. Cette hypothèse de l'impact de l'historicité du secteur sur la formulation d'un problème nous amène à nous positionner dans les débats scientifiques sur le postsocialisme en Tanzanie. Nous défendons que les politiques de transactions foncières constituent une entrée heuristique afin d'étudier la transition du régime politique tanzanien, régulé par l'héritage institutionnel et idéologique des programmes politiques socialistes et par un ensemble de politiques publiques libérales liées aux principes de libre marché.

Cette réflexion est confortée dans le chapitre 2 (partie 1) qui défend que cette traduction du problème public des transactions foncières, à travers la mémoire du régime socialiste, s'observe, de manière plus aiguë, dans le cadre de la compétition politique. L'objectif de ce chapitre est de démontrer comment le problème contemporain du *land grabbing* est fortement politisé et traité par les acteurs politiques tanzaniens, non pas pour investir les discours dominant

circulant à l'échelle internationale, mais en reliant l'argument de l'accaparement à des problématiques politiques historiques et fondatrices de l'Etat-nation tanzanien. Cette lecture de l'analyse des politiques de transactions foncières repose sur l'articulation de trois variables constitutives de l'étude du politique : la mise en problème comme une étape de la fabrique des politiques publiques (*policies*), les campagnes électorales et la compétition politique (*politics*) et leurs interstices avec la formation de la nation tanzanienne, abordée comme une unité politique (*polity*).

Les chapitres de la première partie soulignent l'indissociabilité de la formation de l'Etat et des politiques foncières en étudiant la construction d'un enjeu foncier au regard de la sociologie historique de l'Etat (*politics makes policies*). L'objectif de la deuxième partie est de confirmer et d'affiner cette hypothèse en effectuant une analyse de la mise en œuvre des politiques de promotion de l'investissement. Les trajectoires des trois cas étudiés de transaction foncière confirment que la sociologie de l'Etat représente une entrée stimulante pour appréhender les configurations des projets d'investissement. Les acteurs étatiques et politiques, situés à différents niveaux administratifs, ne cessent, par leurs pratiques, de négocier, orienter et recadrer les procédures d'acquisition foncière. Ainsi, la négociation des transactions foncières est abordée comme un espace de formation multi-échelles de l'Etat tanzanien qui, en déléguant des fonctions à avec des acteurs privés étrangers, développe des stratégies innovantes afin de se déployer localement sur son territoire. Autrement dit, les projets de transactions foncières permettent de faire l'Etat (*policies make policies*). Les deux chapitres de la deuxième partie défendent l'hypothèse que malgré des capacités *a priori* limitées, l'Etat tanzanien ne cesse de réaffirmer son pouvoir territorial. Plutôt que d'être soumis aux intérêts des investisseurs privés étrangers, les acteurs étatiques utilisent les ressources économiques et techniques « du dehors » afin de les remobiliser dans leurs activités administratives. Afin de saisir ces processus de

construction étatique, nous mobilisons différents outils de la sociologie de l'action publique.

La démarche du chapitre 1 (partie 2) repose sur une articulation des résultats empiriques de l'analyse des projets de transaction foncière avec les outils théoriques de la littérature sur la territorialisation de l'action publique. Plus singulièrement, nous abordons la formation de l'Etat tanzanien comme un double processus de territorialisation. Nous nous intéressons, premièrement, à la territorialisation comme une forme d'extension et de réinvention du pouvoir étatique à travers la négociation des projets d'investissement foncier avec des acteurs privés. Deuxièmement, il s'agit de s'intéresser au rôle des acteurs territoriaux dans la mise en œuvre des politiques de promotion de l'investissement, tout en considérant les interactions plurielles entre les agents étatiques des échelles du gouvernement tanzanien, notamment les acteurs du gouvernement central, les autorités des districts et les représentants des villages.

Ce déploiement territorial de l'Etat par les projets d'investissement privé est ensuite saisi à travers une analyse de l'instrumentation des politiques de transactions foncières. Le chapitre 2 (partie 2) poursuit l'analyse de l'implémentation des projets d'investissement foncier en s'intéressant au rôle régulateur des plans d'utilisation des terres (*Land Use Plans*) qui sont négociés, fabriqués et mis en œuvre dans le cadre des transactions. Abordés comme des instruments d'action publique, il s'agit d'étudier comment ces dispositifs permettent de planifier et de déterminer des zones spécifiques d'utilisation du foncier et de renégocier ainsi le contrôle de l'accès aux terres entre différents groupes d'acteurs (étatiques, économiques, privés, etc.) Il s'agit de s'intéresser à ces plans cartographiques comme un outil administratif permettant aux acteurs étatiques administratifs de se déployer et de réaffirmer leur autorité sur le foncier en zone rurale.

Enfin, la conclusion générale permet de discuter la manière dont les deux parties de la thèse répondent à notre hypothèse principale de l'indissociabilité de l'étude de la formation de l'Etat et de l'analyse des politiques foncières. Il s'agit de démontrer en quoi l'analyse des transactions foncières contemporaines constitue un objet de recherche heuristique pour renouveler les résultats sur la constitution du pouvoir de l'Etat par le contrôle du foncier et du territoire. Cette conclusion propose également de discuter les résultats sur la mise en marché du foncier comme un révélateur de la (trans)formation de l'Etat tanzanien. L'objectif est d'insérer cette recherche dans les débats récents sur la transition de l'Etat tanzanien vers un régime politique et économique libéral. Sur la base de nos résultats, cette conclusion propose, enfin, une réflexion plus générale sur l'analyse des politiques publiques au Sud insistant sur la nécessité de s'intéresser aux écarts entre les processus de fabrication des politiques publiques et des enjeux de leur mise en œuvre.

1. Chapitre 1. L'accaparement des terres en Afrique : entre problématisation internationale et construction d'un objet de recherche académique

Les chercheurs qui s'intéressent au sujet des accaparements des terres sont confrontés à un défi scientifique particulièrement exigeant de définition et de cadrage de leur objet. En effet, cette thématique est régulée par un corpus prolifique de sources et de textes encadrant la vague d'investissements fonciers en Afrique des années 2000. Cette littérature est non seulement importante en quantité mais également très hétérogène dans sa nature, ses origines et ses objectifs. S'intéresser au *land grabbing* impose de se confronter à un ensemble d'informations hétéroclite se composant, d'abord, de contributions non-académiques relevant d'auteurs et d'institutions issus des médias, des ONG et de la recherche-action. Une grande partie du vocabulaire, des enjeux et des énoncés structurant cet objet provient de cette littérature et tendent à en préempter les enjeux et les conceptions : « the term 'land grabbing' appears to be very mediagenic and is attracting journalists, civil society organizations and action NGOs, as well as concerned academics who have been working in local communities in the South for years and are now being confronted with this phenomenon against which locals seem defenceless¹³² ».

L'exercice de déconstruction et de circonscription de notre objet nous oblige, dans un premier temps, à insister sur cette spécificité de la littérature et de construire cette thématique des accaparements des terres comme un objet de recherche académique. L'enjeu est de produire un travail scientifique qui se positionne par rapport à une « mode de recherche » ayant tendance à considérer les accaparements comme un objet dont l'existence va de soi. Très souvent, les articles scientifiques s'appuient sur des rapports activistes ou sur les résultats des *think tanks* sans questionner le processus de construction des objets présentés

¹³² KAAG, Mayke et ZOOMERS, Annelies (éd.) *The Global Land ...*, op. cit., p. 1.

comme « allant de soi » et sans s'interroger sur les motivations ou les outils méthodologiques sous-jacents de ces travaux. Les discours et les représentations dominants sur l'accaparement foncier donnent lieu à la formation d'un sens commun¹³³ qui tend à façonner les problématiques posées dans les travaux de recherche. C'est pourquoi il nous semble important de déconstruire cet objet, de prendre de la distance et de démontrer que la question du *land grabbing* est, dans un premier temps, le produit d'une attention médiatique et politique internationales qui se traduit par une accumulation des productions écrites et notamment de rapports de terrain, d'articles de presse et de débats politisés. La notion de l'accaparement des terres émerge bien avant la hausse des projets d'investissement foncier. Elle est utilisée afin de désigner des appropriations illégales des terres dans des contextes au Nord et Sud.¹³⁴ Cependant, le terme est construit, depuis la fin des années 2000, comme un mot-clé circulant et catalyseur pour désigner, *a priori*, cette vague de transactions foncières au Sud avec des entreprises étrangères. Sans prétendre à une étude exhaustive de l'historicité de la notion *land grabbing* et de son instauration progressive dans le champ lexical de la littérature médiatique, activiste, académique et des organisations internationales, ce chapitre propose d'analyser certaines contributions structurantes de cette notion.

La forte médiatisation et politisation du sujet des investissements fonciers façonnent et influencent le processus de « mise en scientificité » dans la mesure où une grande partie des travaux académiques sur le *land grabbing* maintiennent un caractère de recherche-action ou de recherche orientée. Comme le soulignent

¹³³ Emile Durkheim distingue le sens commun des notions scientifiques. Dans ces travaux sur la méthodologie en sociologie, il souligne la nécessité de rompre avec les prénotions et le sens commun des idées produites de l'expérience afin d'engager une réflexion sociologique et scientifique ; voir BERAUD, Céline, « Prénotion », in PAUGAM, Serge, *Les 100 mots de la sociologie*, Paris, Presses universitaires de France, 2010, p. 19-20 ; DURKHEIM, Emile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Presses universitaires de France, 2007.

¹³⁴ Voir par exemple le Kenya qui est analysé pour désigner les appropriations illégales des terres publiques comme privées par les élites politiques : KLOPP, Jacqueline, « Pilfering the Public : The Problem of Land Grabbing in Contemporary Kenya », *Africa Today*, 2000, vol. 47, n°1, p. 7-26 ; dans la cadre des politiques de redistribution des terres basée sur des critères ethniques au Zimbabwe depuis les années 1980 : MOYO, Sam, « The Political Economy of Land Acquisition and Redistribution in Zimbabwe, 1990-1999 », *Journal of Southern African Studies*, 2000, vol. 26, n°1, p. 5-28.

Ian Scoones *et al.*, l'intérêt international accru pour les accaparements « brought together a number of actors – researchers, practitioners, investors, activists, policy-makers - all eager to find out what was going on. It was thus a prime context for engaged research. But, as always, those involved came with positions, values and politics¹³⁵ ». Les travaux de ces différents groupes d'auteurs aboutissent à la constitution d'un véritable champ d'analyse sur les projets d'investissement au Sud, rassemblant les experts des organisations internationales ou des *think tanks*, des journalistes ou investigateurs, les membres d'Organisations Non-Gouvernementales (ONG) et des chercheurs universitaires qui contribuent à la formulation des définitions, des discours et des solutions sur le problème des accaparements fonciers. Il s'agit de travaux contribuant à l'action dans leur domaine respectif tout en se confondant avec le champ académique.

L'intention de ce premier chapitre est double. Le premier objectif est de nature méthodologique. Il s'agit d'effectuer, à partir de cette littérature hétéroclite, un état de l'art en reconstruisant les différentes étapes de l'émergence et de l'évolution des débats autour de cet objet de recherche. Autrement dit, l'objectif est de proposer une discussion de la littérature qui construit les transactions foncières comme objet, tout en problématisant l'origine et la nature hétérogène de ces contributions. Cette discussion et cette mise en ordre de la littérature permettront d'identifier les apports et les apories de ces approches afin de situer la problématique structurant notre travail. Il s'agit notamment d'effectuer une analyse en filigrane sur la manière dont ces différentes contributions abordent l'enjeu du rôle et de la formation de l'Etat dans leur analyse des transactions foncières. Cette mise en tension de la recherche se termine par la proposition d'un cadre théorique et analytique.

¹³⁵ SCOONES, Ian, HALL, Ruth, BORRAS JR, Saturnino, WHITE, Ben et WOLFORD, Wendy, « The Politics of Evidence : Methodologies for Understanding the Global Land Rush », *Journal of Peasant Studies*, 2013, vol. 40, n°3, p. 472.

Ensuite, notre deuxième objectif s'articule autour d'une démarche plus analytique et consiste à aborder l'accaparement des terres comme un problème public international. Nous supposons que la forte médiatisation, la politisation et la prise en charge de la thématique dans les agendas des organisations internationales contribuent à la construction de la marchandisation foncière comme une thématique de recherche scientifique stimulante et attractive. En identifiant les acteurs et les idées qui façonnent cet engouement médiatique et politique autour du *land grabbing*, ce chapitre aborde la question de la mise en problème de l'investissement foncier par une multitude d'acteurs internationaux tout en identifiant les discours dominant rythmant ce processus. Même si nous ne rentrons pas encore dans les débats théoriques sur la négociation des problèmes publics, cette partie du chapitre, en offrant un regard sur la mise en compréhension, définition et résolution des enjeux de la marchandisation foncière, permet d'introduire notre analyse en termes de politiques publiques. Ces résultats constituent une base et un point de départ pour les chapitres suivants (notamment la partie 1) dans lesquels nous effectuerons une analyse détaillée de la réappropriation des éléments rhétoriques structurant les débats internationaux sur les transactions foncières (accaparement des terres *versus* investissement agricole responsable, investisseurs étrangers forts vs. acteurs nationaux et locaux faibles, populations locales vs. acteurs étatiques complices des investisseurs, etc.) en nous intéressant aux processus de problématisation de l'accaparement des terres en Tanzanie.

Cette entrée par la problématisation internationale des transactions foncières permet de rendre compte de la construction sociale et politique de l'enjeu de l'accaparement des terres et d'effectuer une lecture raisonnée et problématisée de la littérature. Cette manière d'analyser la littérature nous permet à la fois d'identifier les configurations d'acteurs, les représentations et les narratifs structurant les politiques autour des transactions foncières à l'échelle internationale et de dégager les arguments et hypothèses de recherche

dominants par rapport auxquels nous positionnons notre problématique et nos hypothèses de travail. La construction internationale du problème du *land grabbing* n'étant pas au cœur de notre analyse¹³⁶, cette revue de littérature problématisée repose sur des données de seconde main, comme par exemple les articles et rapports des différents organismes médiatiques, des ONG, des organisations internationales, des *think tanks* et des publications scientifiques. En proposant une analyse chronologique des arguments mis en exergue par ces auteurs, il s'agit d'étudier comment l'objet des transactions foncières est défini et construit, conjointement, comme une préoccupation centrale des acteurs du développement et comme un objet de recherche significatif pour les acteurs universitaires.

Le plan de ce chapitre suit le développement chronologique du débat sur le *land grabbing*.¹³⁷ Dans un premier temps, nous nous intéressons à la problématisation internationale de l'accaparement, structurée par les médias, les ONG, les experts des organisations internationales et les *think tanks* (1.1.). Dans un deuxième temps, il s'agit de comprendre comment cette préoccupation internationale est ensuite absorbée par le champ académique et insérée dans les débats scientifiques disciplinaires. Autrement dit, l'objectif est de proposer une généalogie du champ qui se construit progressivement autour de l'objet de recherche des transactions foncières (1.2., voir également la figure 3). Cette discussion de la littérature scientifique nous permet ensuite de consolider la problématique orientant cette recherche afin de présenter notre cadre théorique qui articule les études foncières et la sociologie de l'Etat à travers les outils de la sociologie d'action publique (1.3.). Ainsi, cette recherche se positionne par rapport aux résultats d'une littérature pluridisciplinaire tendant à oublier les spécificités et les apports

¹³⁶ Par exemple, nous n'avons pas effectué d'enquêtes de terrain spécifiques auprès des acteurs contribuant à la mise en circulation de l'enjeu des transactions foncières au Sud comme les organisations internationales (la Banque mondiale, la FAO, le FIDA notamment), les réseaux de recherche appliquée (comme l'*International Land Coalition*, le réseau de la *Landmatrix* ou la *Land Deals Politics Initiative*), les *think tanks* traitant des enjeux fonciers ou encore les ONG.

¹³⁷ Une chronologie synthétique intéressante du débat sur les transactions foncières entre 2008 et 2011 est proposée par PEDRIAULT, Mathieu, « Appropriations et concentrations de terres à grande échelle : une chronologie des débats », *Afrique contemporaine*, 2011, vol. 1, n°237, p. 135-136.

de l'analyse de la construction de l'Etat dans l'étude des transactions foncières. Nous cherchons à relire les transactions foncières à travers la focale de la formation de l'Etat, appréhendé dans la diversité de ses expressions, de ses acteurs, de ses formes institutionnelles et de ses pratiques. Malgré la multiplication des travaux de recherche sur l'accaparement des terres, les discussions sur l'implication des acteurs étatiques s'effectuent seulement à la marge. En articulant les approches de la sociologie de l'Etat et des transactions foncières à travers les méthodes de la sociologie de l'action publique, cette thèse propose une nouvelle grille de lecture pour relire ces résultats de recherche.

1.1. De l'accaparement des terres par *Daewoo* aux directives de l'investissement responsable : la problématisation non-académique des transactions foncières au Sud

Depuis la fin des années 2000, la production des rapports, des articles et l'organisation d'espaces de discussion traitant de l'intensification de l'investissement foncier au Sud s'accumule. Ces publications, qui produisent les premiers débats sur l'accaparement des terres, sont avant tout de nature non-académique. Un corpus de textes informant des dynamiques d'achat ou de location des terres, notamment en Afrique et entrepris par des acteurs étrangers, se constitue progressivement. Des organismes de presse, des ONG, des experts des *think tanks* et des organisations internationales sont les pionniers d'un débat politique international sur l'appropriation massive des terres en Afrique. Avec un objectif affiché de recherche, ces différents groupes d'acteurs et d'auteurs prétendent expliquer le phénomène en apportant des données de terrain. Ils contribuent ainsi à une mise en circulation d'images, de notions et d'idées sur l'acquisition des terres en Afrique. Pour autant, la plupart de ces contributions se caractérisent par des prises de position ou par des jugements de valeurs aboutissant le plus souvent à des propositions de solutions spécifiques. Comme le soulignent Ian Scoones *et al.*, ces publications non-académiques « [are] very much

geared to influencing policy, raising the profile of an issue, generating debate, sharing information and influencing decisions¹³⁸ ».

La problématisation et la politisation internationale de l'investissement foncier se font en plusieurs étapes impliquant différents groupes d'acteurs. Les médias et certaines ONG, en étant à l'origine des premières publications sur des cas d'étude d'acquisition foncière en Afrique, contribuent à une sensibilisation et mise sur agenda internationale de la question du *land grabbing* (1.1.1.). Cette première vague de rapports médiatique aboutit ensuite à une attention plus particulière de la part des ONG qui se réapproprient la thématique ayant pour objectif d'élaborer des programmes afin de surveiller les projets d'investissement et lutter contre les pratiques d'accaparements (1.1.2.). Des organisations internationales comme la Banque mondiale ou l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (*Food and Agriculture Organisation*, FAO), étant régulièrement accusées de favoriser les projets d'investissement, prennent alors position et proposent des solutions pour aboutir à des transactions foncières plus équitables (1.1.3.). Enfin, les chercheurs des *think tanks* à l'échelle internationale, en publiant de nombreux rapports de recherche, constituent des acteurs-relais importants qui effectuent le lien entre les domaines d'action et la recherche académique (1.1.4.). Néanmoins, les travaux de ces groupes de chercheurs-experts restent imprégnés par des arguments normatifs, parfois descriptifs, et proposent des solutions orientées autour de la promotion des projets d'investissement responsable et durable.

¹³⁸ SCOONES, Ian, HALL, Ruth, BORRAS, Saturnino Jr., WHITE, Ben et WOLFORD, Wendy, « The Politics of ... », *art. cit.*, p. 475.

1.1.1. Le rôle déclencheur des médias dans la problématisation des accaparements des terres

Au niveau international, le sujet des transactions foncières connaît une telle popularité que des acteurs médiatiques, comme le quotidien britannique *The Guardian*, mettent en place sur leurs portails internet des rubriques entières consacrées aux projets d'investissement. Ces articles de presse contribuent à la construction d'un débat global sur les acquisitions massives des terres¹³⁹ en s'intéressant aux configurations de ces projets fonciers. Il s'agit de rapports discutant les origines des investisseurs, leurs motivations et les impacts des projets sur les populations locales (l'expropriation et le déplacement forcé notamment), l'ensemble formant les caractéristiques clés d'un « huge international land grab¹⁴⁰ ». En s'intéressant à une sélection de travaux journalistiques façonnant l'attention médiatique aux transactions foncières à l'échelle internationale, l'objectif de cette section est de comprendre l'impact des médias sur la problématisation de ces enjeux fonciers internationaux via la diffusion d'un discours politique et historiquement situé. Il s'agit de démontrer que ces travaux sont à l'origine d'un engouement international qui s'articule autour de la question du *land grabbing* et qui participe à la production et à la mise en circulation d'idées et d'arguments singuliers : « le phénomène d'amplification se produit, notamment dans la presse et sur Internet, donnant naissance à un mouvement mondial de protestations, d'analyses et de contre-propositions, destinées à éclairer le phénomène¹⁴¹ ». Comme l'explique Gérard Chouquer, les médias représentent le précurseur d'une thématique porteuse qui est, par la suite, réinvestie progressivement par d'autres acteurs tels que les groupes activistes et les chercheurs. Il est crucial de souligner que les auteurs et

¹³⁹ Comme par exemple le site de l'agence de presse *Deutsche Welle* : AMIES, Nick, « Land Grabs, Biofuel Demand Raise Global Food-Security Risk », *Deutsche Welle* (<http://www.dw.com/en/land-grabs-biofuel-demand-raise-global-food-security-risk/a-5948821>, consulté le 10.05.2016).

¹⁴⁰ BRANFORD, Sue, « Food Crisis Leading to an Unsustainable Land Grab », *The Guardian*, 22.11.2008 (<http://www.theguardian.com/environment/2008/nov/22/food-biofuels>, consulté le 10.05.2016).

¹⁴¹ CHOUQUER, Gérard, *Terres porteuses. Entre faim de terres et appétit d'espace*, Paris, Editions Errance, 2012, p. 21.

éditeurs de ces contributions médiatiques sont à la fois producteurs d'une littérature pour appréhender le phénomène mais qu'ils sont surtout créateurs de sens. Ils représentent, du point de vue de l'analyse des politiques publiques, des acteurs clés dans la fabrique d'un problème public international.¹⁴²

Le rôle des acteurs médiatiques dans la fabrique et la circulation d'une controverse globale est analysé à travers différentes étapes. Dans un premier temps, nous nous intéressons à l'émergence de cette vague médiatique en reconstruisant, notamment, la discussion autour du cas d'investissement de l'entreprise sud-coréenne *Daewoo Logistics Corporation* à Madagascar. A travers ce cas d'étude, il s'agit d'identifier, les arguments principaux structurant les travaux médiatiques ainsi que le champ lexical utilisé et véhiculé dans les articles de presse. Ces idées, images et représentations construites par les premières études médiatiques sont ensuite reprises, aussi bien par les journalistes publiant depuis les pays cibles de la vague d'investissements que par des auteurs venant des pays du Nord. L'engouement médiatique pour ces nouveaux enjeux fonciers se traduit également dans la publication d'ouvrages de journalistes participant aux caractères connotés et polémiques de ce problème international des accaparements des terres. Cette première section se conclut avec une discussion des arguments et récits mobilisés.

1.1.1.1. La médiatisation de la transaction foncière de Daewoo

Le 22 novembre 2008, le quotidien anglais *The Guardian* publie un article sur une transaction foncière entre le gouvernement malgache et l'entreprise sud-coréenne *Daewoo Logistics Corporation* impliquant le transfert d'une parcelle d'environ 1.3 millions d'hectares. Le journaliste Julian Borger constate l'intérêt accru des investisseurs venant des pays aisés à acquérir des larges parcelles de

¹⁴² En termes d'analyse de construction des problèmes publics, il s'agit des entrepreneurs de problèmes qui participent à la lutte autour de la mise sur agenda d'un problème spécifique : NEVEU, Erik, *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin, 2015, p. 41-93.

terres dans des pays pauvres comme Madagascar : « rich governments and corporations are triggering alarm for the poor as they buy up the rights to millions of hectares of agricultural land in developing countries in an effort to secure their own long-term food supplies¹⁴³ ». L'article de J. Borger utilise l'exemple malgache pour nourrir un débat international qui se construit par rapport à l'intensification des investissements étrangers dans le secteur foncier au Sud, également suite à la triple crise alimentaire, financière et climatique de 2007-2008. La problématisation médiatique de ces transactions foncières repose sur plusieurs arguments et éléments rhétoriques, à savoir les dimensions spatiales des projets, les relations de pouvoir asymétriques des investisseurs étrangers et des populations locales fragiles. L'article introductif du quotidien anglais *The Guardian*, sur l'entreprise sud-coréenne et le cas malgache, est publié en automne 2008. Cette date représente un moment déclencheur des publications médiatiques sur les transactions foncières sur le continent africain. En effet, l'année 2008 consacre l'enjeu des accaparements qui fait la Une de plusieurs journaux à l'échelle internationale. Les publications des médias, que ce soient des couvertures par la presse locale de cas concrets d'accaparement ou des commentaires des journalistes dans des quotidiens internationaux à forte diffusion, contribuent à l'émergence d'un nouveau sujet en vogue, le *land grabbing*, présenté comme une préoccupation globale et urgente. Le cas malgache, qui cristallise les débats, consiste en une transaction foncière impliquant le transfert d'une parcelle de plus d'un million d'hectares possédée par l'Etat à l'entreprise Daewoo. Selon le journaliste J. Borger le « projet agricole gigantesque¹⁴⁴ » reposant sur un bail emphytéotique de 99 ans, représente l'indicateur d'une nouvelle « ruée vers l'Afrique¹⁴⁵ ». Ses observations s'inscrivent

¹⁴³ BORGER, Julian, « Rich Countries Launch Great Land Grab to Safeguard Food Supply », *The Guardian*, 22.11.2008 (<http://www.theguardian.com/environment/2008/nov/22/food-biofuels-land-grab>, consulté le 10.05.2016).

¹⁴⁴ BURNOD, Perrine, GINGEMBRE, Mathilde et ANDRIANIRINA RATSIALONANA, Rivo, « Competition over Authority and Access : International Land Deals in Madagascar », *Development and Change*, 2013, vol. 44, n°2, p. 357.

¹⁴⁵ BORGER, Julian, « Rich Countries Launch ... », *art. cit.*

dans toute une série d'articles de presse nationaux comme internationaux s'exprimant sur l'affaire *Daewoo*.

Le 8 novembre 2008, le quotidien malgache *Midi Madagasikara* publie une première étude détaillant l'arrivée des investisseurs sud-coréens et leur objectif de louer une parcelle dont la taille représente l'équivalent de la moitié de la surface de la Belgique.¹⁴⁶ Les différents articles de presse conviennent que les négociations entre le gouvernement malgache et *Daewoo* visent un transfert d'environ 1,3 million d'hectares de terres arables. L'affaire attire rapidement l'attention des journalistes et des groupes d'activistes internationaux qui orientent essentiellement leur discours sur cette dimension spatiale de la transaction. C'est par exemple le cas pour le magazine *Financial Times*¹⁴⁷ ou le groupe de médias BBC¹⁴⁸ qui s'emparent de l'exemple malgache pour insister sur l'étendue géographique et l'opacité des transactions foncières. A travers l'analyse de ces premiers articles de la presse, nationaux comme internationaux, on peut relever une certaine convergence dans la représentation du problème façonnant les discours sur l'accaparement des terres.¹⁴⁹ Cette diffusion et multiplication rapide d'articles transforment l'affaire *Daewoo* en un cas emblématique de la controverse de l'accaparement. Dans ces textes, la dimension spatiale du projet se situe au cœur de l'argumentaire, caractérisé par un débat autour des chiffres et de l'étendue géographique de l'investissement.

¹⁴⁶ MIDI MADAGASIKARA, « 1,300 millions d'hectares de terrain pour les Sud-Coréens », *Midi Madagasikara*, 08.11.2008 (<http://www.farmlandgrab.org/post/view/2554-1-300-millions-dhectares-de-terrain-pour-les-sudcoreens>, consulté le 11.05.2016).

¹⁴⁷ BLAS, Javier, « Land Leased to Secure Crops for South Korea », *Financial Times*, 18.11.2008 (<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/98a81b9c-b59f-11dd-ab71-0000779fd18c.html#axzz48FLXj0Kv>, consulté le 10.05.2016).

¹⁴⁸ BBC, « Daewoo Leases Madagascan Land for Crops », *BBC*, 20.11.2008 (<http://www.farmlandgrab.org/post/view/2568-daewoo-leases-madagascan-land-for-crops>, consulté le 11.05.2016).

¹⁴⁹ TUQUOI, Jean-Pierre, MESSMER, Philippe et HERVIEU Sébastien, « La Corée du Sud relance la course aux terres agricoles », *Le Monde*, 20.11.2008 (http://abonnes.lemonde.fr/planete/article/2008/11/20/la-coree-du-sud-relance-la-course-aux-terres-agricoles_1120902_3244.html, consulté le 11.05.2016).

1.1.1.2. La constitution progressive d'une grammaire médiatique internationale

Alors que la dimension spatiale des projets de transactions s'avère être un élément définitionnel clé de l'accapement des terres par les médias, d'autres critères discursifs contribuent à la formation du narratif. Ainsi, cet enthousiasme médiatique donne progressivement naissance à une grammaire spécifique qui caractérise les rapports sur les accaparements des terres. En plus de l'argument sur les dimensions spatiales des projets d'investissement, le discours repose essentiellement sur une représentation schématique des rapports de force entre les « accapareurs » et les « accaparés ». Comme l'illustre l'extrait d'article de J. Berger sur le projet de transaction de l'entreprise *Daewoo*, la démonstration la plus récurrente des enjeux des accaparements fonciers se résume à la confrontation d'investisseurs riches, puissants et avides qui s'approprient, de manière plus ou moins violente et légale, des droits sur les ressources des populations locales pauvres, démunies et faiblement informées. Les médias jouent un rôle déterminant dans la fabrique des représentations du problème de l'accapement des terres, opposant, de manière dichotomique, les acteurs économiques internationaux aux communautés rurales concernées, expropriées et souvent déplacées. L'identification, d'une part, des investisseurs étrangers coupables (notamment la Chine¹⁵⁰, l'Arabie Saoudite¹⁵¹ ou les pays du Golfe), et, d'autre part, des victimes (les populations rurales dans les pays africains), est un élément clé et récurrent de la fabrique du problème. Cette configuration sommaire, mécanique et simplificatrice, comme l'expliquent M. Kaag et A. Zoomers, est une méthode d'argumentation performante à l'origine de l'engouement médiatique et activiste pour les accaparements fonciers : « it seems that land grabbing and how it appeared in the media has been quite

¹⁵⁰ SMITH, David, « The Food Rush : Rising Demand in China and West Sparks African Land Grab », *The Guardian*, 03.07.2009 (<http://www.theguardian.com/environment/2009/jul/03/africa-land-grab>, consulté le 10.05.2016).

¹⁵¹ L'Arabie Saoudite figure comme l'un des principaux « accapareurs » dans les articles de l'agence de presse internationale Reuters : REUTERS, « Saudi Firm in \$400 Million Farm Investments in Africa », *Reuters* (<http://af.reuters.com/article/investingNews/idAFJOE53E02F20090415>, consulté le 10.05.2016) et ZENEBE,

attractive, as it tells a simple story with culprits (Asian ‘powers’ such as China and the Gulf states) and victims (poor Africans), which certainly in the beginning helped the creation of the land grab hype¹⁵² ». Cette opposition, souvent imagée, dramatique et parfois romancée, est alimentée par de nombreux travaux médiatique à l’échelle internationale. Par exemple, un article du quotidien américain *The New York Times* commente, en ces termes, une acquisition foncière libyenne au Mali : « the half-dozen strangers who descended on this remote West African village brought its hand-to-mouth farmers alarming news : their humble fields, tilled from one generation to the next, were now controlled by Libya’s leader, Col. Muammar el-Qaddafi, and the farmers would all have to leave¹⁵³ ». Des expressions connotées, tels que « scramble for Africa¹⁵⁴ » (ou ruée vers l’Afrique) ou « food rush¹⁵⁵ » (ou course alimentaire), accentuent ce déséquilibre des pouvoirs, entre les investisseurs et les populations cibles, et cadrent le champ lexical du problème.¹⁵⁶ Ces configurations asymétriques dans les négociations des projets d’investissement sont d’ailleurs interprétées comme une nouvelle forme de colonialisme où des acteurs puissants étrangers continuent à effectuer un contrôle sur les ressources naturelles et économiques locales.¹⁵⁷ En s’appuyant sur une série de transactions foncières dans une région propice aux investissements fonciers en Ethiopie, Gambella, une journaliste explique en ces termes : « this land deal, now popularly known as ‘land grab’ among other names, and becoming epidemic in desperately poor, irresponsible and corrupt African

Wudineh, « Al Amoudi’s Hunt for Arable Land Swells to Half a Million Hectares », *Addis Fortune*, 14.09.2009 (<http://www.farmlandgrab.org/post/view/7554>, consulté le 11.05.2016).

¹⁵² KAAG, Mayke et ZOOMERS, Annelies (éd.) *The Global Land ...*, *op. cit.*

¹⁵³ MACFARQUHAR, Neil, « African Farmers Displaced as Investors Move in », *The New York Times*, 21.11.2010, (http://www.nytimes.com/2010/12/22/world/africa/22mali.html?_r=0, consulté le 10.05.2016)

¹⁵⁴ BORGER, Julian, « Rich Countries Launch ... », *art. cit.*

¹⁵⁵ SMITH, David, « The Food Rush ... », *art. cit.*

¹⁵⁶ Des titres interpellant comme « scramble for Africa » ou « land rush » peuvent être lus comme une référence en filigrane à la période d’invasion du continent africain par les Etats colonialistes occidentaux qui s’engagent, à travers leurs entreprises, dans une ruée économique vers l’Afrique. Ces expressions sont souvent reprises pour souligner le caractère néocolonial des projets d’acquisitions foncières par des entreprises étrangères.

¹⁵⁷ Les accaparements fonciers ne sont pas le premier phénomène impliquant l’intervention des acteurs privés étrangers qui est associé à la notion du néocolonialisme. De manière plus générale, l’intensification des partenariats et projets d’investissement entre la Chine et des pays en Afrique fait l’objet d’une controverse médiatique et scientifique questionnant les jeux de pouvoirs asymétriques. Voir par exemple :

countries, is a neocolonial venture where land is being sold to foreigners at bargain¹⁵⁸ ».

Cette rhétorique sur les transactions foncières est consolidée avec la discussion de cas d'acquisition par la presse locale. Ces acteurs médiatiques nationaux contribuent à la construction et à mise en circulation du problème de l'accaparement en fournissant des informations détaillées sur des cas concrets de projet d'investissement.¹⁵⁹ Ces rapports attirent l'intérêt des journalistes et acteurs internationaux, s'intéressant au phénomène, et participent ainsi à la construction des idées des pays cibles de l'accaparement. C'est par exemple le cas du projet de culture de riz par l'entreprise américaine *Dominion Farms Limited* au Kenya. Ce projet impliquant, selon les sources médiatiques, un transfert de 17.000 hectares¹⁶⁰, est régulièrement repris pour illustrer les cas d'accaparement au Kenya. Tout en s'influençant mutuellement, les médias locaux et internationaux contribuent à la construction d'un narratif sur les nouveaux enjeux fonciers globaux.

1.1.1.3. L'accaparement des terres dans les ouvrages des journalistes d'investigation

Cet engouement médiatique autour de ce nouvel enjeu international aboutit, à partir de l'année 2012, à l'édition de plusieurs ouvrages fondés sur les enquêtes de journalistes qui accentuent les définitions connotées des accaparements des terres jusqu'alors véhiculées dans les articles de presse. Rédigés le plus souvent par des journalistes européens d'investigation, ces ouvrages ont pour objectif de

HUGON, Philippe, « La Chine en Afrique, néocolonialisme ou opportunités pour le développement ? », *Revue internationale et stratégique*, 2008, vol. 4, n°72, p. 219-230.

¹⁵⁸ SHEWAKENA, Fekade, « Full Circle : Back to the 'Land to the Tiller' : Implications of the Land Grab in Ethiopia », *Ethiopmedia*, 03.12.2009 (<http://www.farmlandgrab.org/post/view/9539>, consulté le 11.05.2016).

¹⁵⁹ Les articles de presse des quotidiens nationaux sont rassemblés et relayés par des plateformes en ligne, comme par exemple le site *farmlandgrab.org* initiée par l'ONG GRAIN (voir dans le chapitre 1.1.2., partie 1). Ces plateformes permettent de diffuser l'information sur des projets d'investissement concrets dans différents pays (<https://www.farmlandgrab.org/>, consulté le 16.05.2016).

¹⁶⁰ OKATCH, Felix, « Dominion Should Reach Out to Locals », *Daily Nation*, 06.12.2008 (<http://www.nation.co.ke/oped/Letters/-/440806/499032/-/hwb83x/-/index.html>, consulté le 16.05.2016) et OLUOCH, Fred, « Are They Appropriate ... », *art. cit.*

résoudre l'énigme autour des négociations et des contrats opaques. Stefano Liberti, journaliste et auteur de l'ouvrage *Main basse sur les terres. Land grabbing et nouveau colonialisme* est, par exemple, motivé par l'ambition d'interroger « les acquéreurs de ces millions d'hectares cultivables » et de donner la parole « à de petits paysans qui luttent contre les expropriations¹⁶¹ ». L'Éthiopie et la Tanzanie sont construites, dans cet ouvrage, comme des pays cibles, et l'Arabie Saoudite et le Qatar comme les principaux investisseurs et acquéreurs des terres. En adoptant un style d'écriture efficace, imagé et romancé, l'auteur se met en scène comme un aventurier dont l'objectif est de découvrir la vérité cachée derrière les transactions et « de reconstituer toute la filière¹⁶² ». Ainsi, S. Liberti parvient à la conclusion que « le land grabbing est avant tout une vaste tromperie pour des paysans, qui voient confisquées leurs terres par des procédés autoritaires, comme en Éthiopie, ou par des tours de prestidigitation, comme en Tanzanie. [...] une forme moderne de néocolonialisme est à l'œuvre dans les campagnes du sud de la planète¹⁶³ ».

Fred Pearce, journaliste spécialisé sur les questions environnementales, publie, en 2012, un ouvrage qui s'intéresse aux « accapareurs de terres », dont il suit les traces en Éthiopie, au Libéria et en Amérique du Sud. F. Pearce étudie notamment les entreprises saoudiennes implantées dans la région éthiopienne de Gambella où il « set[s] out along the only road south [...] to find the land grabbers¹⁶⁴ ». L'élément principal de sa définition d'un *land grab* repose sur l'origine étrangère de celui qui vient acheter la terre. En effet, F. Pearce décrit l'accaparement des terres comme « any contentious acquisition of large-scale land rights by a foreigner or other « outsider », whatever the legal status of the transaction¹⁶⁵ ». En adoptant un champ lexical dramatique et romancier, similaire à celui de S.

¹⁶¹ LIBERTI, Stefano, *Main basse sur la terre. Land grabbing et nouveau colonialisme*, Paris, éditions rue de l'échiquier, 2013, p. 14.

¹⁶² *Ibid.*, p. 14.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 217.

¹⁶⁴ PEARCE, Fred, *The Land Grabbers. The New Fight over Who Owns the Earth*, Boston, Beacon Press books, 2012, p. 4.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. viii.

Liberti, F. Pearce perçoit dans cette nouvelle vague d'investissements dans le secteur foncier au Sud « a final enclosure of the planet's wild places¹⁶⁶ ».

Depuis la fin des années 2000, des témoignages, des articles de presse et des ouvrages journalistiques¹⁶⁷ se multiplient afin de circonscrire un sujet « d'actualité brûlante¹⁶⁸ ». Ces rapports sur l'accumulation de transactions foncières au Sud, et notamment sur le continent africain, suscitent un véritable engouement médiatique global, alimenté par différents auteurs et maisons d'éditions. Malgré le positionnement scientifique discuté de ces travaux, ces contributions cadrent la définition et la problématisation internationale du sujet de l'accaparement. L'analyse de ces publications initiales sur l'investissement foncier en Afrique permet, en effet, de reconstruire l'émergence des représentations et des métaphores qui façonnent le débat international. Les auteurs formulent et mettent en circulation des éléments rhétoriques structurant les narratifs sur le *land grabbing*. Les récits les plus récurrents s'articulent autour des dimensions spatiales des parcelles appropriées, des origines et des destinations des investisseurs étrangers et des rapports de pouvoir asymétriques alimentant les thèses sur le néocolonialisme. Ces dernières sont au cœur de l'argumentaire construit par ces travaux médiatiques. Cette littérature médiatique représente une base de données et d'informations qui va servir les intérêts de nouveaux groupes d'activistes qui se greffent progressivement à la construction et à la circulation du problème.

L'objectif de la prochaine sous-partie consiste à étudier, dans quelle mesure ces travaux médiatiques sont intrinsèquement liés à l'action des groupes activistes internationaux qui s'approprient la thématique pour formuler des programmes de

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. p. X.

¹⁶⁷ D'autres ouvrages de journalistes d'investigation sont publiés tout au long des années 2010 et diffusent ces éléments rhétoriques (investisseurs forts et riches *versus* communautés rurales faibles et pauvres notamment) : DI SALVO, Michele, *Guerra d'Africa. Land Grabbing*, Bologne, Minerva Edizioni, 2016 ; LANGBEIN, Kurt, *Landraub : Die globale Jagd nach Ackerland*, Salzburg, Ecwin, 2015 et REID ROSS, Alexander, *Grabbing Back/ Essays Against the Global Land Grab*, Oakland, AK Press, 2014.

¹⁶⁸ LIBERTI, Stefano, *Main basse sur ...*, *op. cit.*, p. 43.

lutte contre l'accaparement. Ces organisations participent, par le biais de rapports, de programmes d'intervention ou encore d'organisation de conférences, à la production et au renforcement d'un discours en termes d'accaparement des terres.

1.1.2. La consolidation de l'argument de l'accaparement à travers les programmes d'ONG

Si les productions médiatiques participent à la « polémisation internationale¹⁶⁹ » des appropriations massives des terres, pour reprendre le néologisme de Gérard Chouquer, celle-ci est relayée dans d'autres champs et amplifiée par l'intervention en parallèle de groupes d'activistes et des ONG qui s'approprient la thématique. En effet, certaines ONG, tout en s'appuyant sur les informations et les données chiffrées publiées par la presse locale et internationale, deviennent, à travers leurs actions et leurs écrits, de véritables promoteurs de la lutte contre l'accaparement des terres et d'un objet qu'elles acceptent comme allant de soi. Cet enchevêtrement des publications des acteurs médiatiques et activistes se traduit notamment dans le projet de l'ONG internationale GRAIN qui, en marquant le début de l'engagement activiste, est généralement considérée comme l'ONG pionnière en matière d'activisme pour la lutte contre le *land grabbing*.¹⁷⁰ En 2008, les membres de GRAIN mettent en place un site internet rassemblant des documents médiatiques, notamment des articles de presse,

¹⁶⁹ CHOUQUER, Gérard, *Terres porteuses. Entre ..., op. cit.*, p. 26.

¹⁷⁰ GRAIN est officiellement créée comme une organisation à but non-lucratif pendant les années 1990 et son siège se situe à Barcelone, en Espagne. Depuis sa fondation, l'ONG s'investit dans la lutte des paysans et des mouvements sociaux afin d'améliorer la prise en compte des intérêts des communautés dans l'organisation des systèmes alimentaires et de la biodiversité, en Afrique, en Asie et en Amérique latine notamment. A partir de 2008, l'ONG est connue pour son implication dans le cadrage international du débat sur l'accaparement foncier. Au sein d'un rapport d'évaluation de l'activité de l'ONG, les auteurs constatent que « GRAIN is almost unanimously credited as the organisation that drew the world's attention to the phenomenon, exposing the neo-liberal factors that drive it and linking it to the industrialisation and financialisation of the food and farming system and how these threaten food sovereignty » : EKLÖF, Göran, BAXTER, Joan et VILLAREAL, Alberto, « Evaluation of GRAIN's Work on Land Grabbing. Executive Summary and Recommendations », rapport d'évaluation (<http://www.GRAIN.org/media/BAhbBlsHOGZmSSI3MjAxMi8wOC8wMS8xMF8yMF8zMF80MjVfR1JBSU5fRXh0RXZhbF8yMDEyX3dlYi5wZGYGOgZFVA>, consulté le 03.07.2017).

publiés par différents éditeurs internationaux. Ce site, intitulé *farmlandgrab.org*, devient rapidement une plateforme d'échanges et une base de données pour l'ensemble des acteurs (journalistes, ONG, chercheurs, acteurs politiques, etc.) s'intéressant à la thématique de l'accaparement. En proposant un nombre important de cas d'études dans le monde, cette plateforme constitue une première référence pour les acteurs activistes traitant la question des transactions. Alors que les rapports médiatiques deviennent ainsi un relai important pour l'action des ONG, de manière concomitante, les journalistes se servent des résultats des enquêtes de terrain de certaines ONG pour compléter leurs articles et documentaires.¹⁷¹ Cet échange, plus ou moins formel, entre les acteurs médiatiques et les activistes peut être considéré comme un catalyseur de la problématisation internationale des transactions foncières. Comme l'expliquent Marc Edelman *et al.*, « the media and NGOs, especially GRAIN, have played a critical role during the initial period—and up to now—in putting land grabbing under the global spotlight and onto the (official) agenda¹⁷² ». On peut donc observer une expansion du débat médiatique sur de nouveaux champs, en l'occurrence l'agenda social et politique des organisations de la société civile. Les informations soulevées par les médias sont intégrées dans des réseaux à forte mobilisation qui, inversement, trouvent un écho dans la presse écrite et en amplifie l'importance. Se crée ainsi un cercle de renforcement mutuel des actions en matière de lutte contre l'accaparement des terres. On pourrait supposer que cet intérêt accru des ONG pour le sujet de l'accaparement foncier s'explique par l'intérêt de cette thématique. Elle aborde en effet un ensemble d'enjeux au cœur de l'idéologie et de la légitimité d'action de ces organisations. Elle agrège un ensemble de préoccupations, comme par exemple la défense des droits de l'Homme (notamment les droits à l'accès aux terres et le droit à l'alimentation¹⁷³), la lutte contre la malnutrition, la protection des pratiques agricoles substantielles

¹⁷¹ Par exemple *The Guardian* qui s'appuie sur les recherches et résultats de l'ONG *ActionAid*.

¹⁷² EDELMAN, Marc, OYA, Carlos et BORRAS, Saturnino Jr., « Global Land Grabs ... », *art. cit.*

¹⁷³ Cette position est soulignée par l'implication d'Olivier de Schutter, rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation dans les débats sur les accaparements des terres : voir SCHUTTER, Olivier de,

non-commerciales, la lutte contre l'emprise des intérêts financiers capitalistes et étrangers, la protection contre des dynamiques économiques néocoloniales ou encore la lutte contre les pratiques de corruption des élites politiques et économiques nationales. Des ONG viennent donc se greffer au débat sur l'accaparement des terres, avec des motivations souvent différentes, ce qui n'empêche pas leur contribution à la défense d'une cause commune.¹⁷⁴

1.1.2.1. La consolidation du discours médiatique

Le rôle décisif des médias et des ONG dans la phase initiale de la controverse sur les accaparements des terres ne s'explique pas seulement par les réactions simultanées des deux groupes d'acteurs et par l'intensité des publications, mais, tout autant, par la nature et le contenu discursif des contributions. A l'instar des publications médiatiques, l'objectif de la plupart des rapports des ONG consiste à expliquer la nature de l'intensification des transactions foncières en offrant un panorama des facteurs stimulant l'investissement, en recensant les acteurs impliqués et en s'intéressant aux constellations de négociation des projets d'investissement concrets. Ensuite, on peut observer une convergence des idées et des représentations véhiculées par les ONG qui se confondent étroitement avec les arguments énoncés dans les rapports médiatiques. A l'instar des articles répertoriés précédemment, ces contributions insistent spécifiquement sur les origines étrangères des investisseurs et leur poids dans les négociations, sur les enjeux liés à la sécurité foncière des populations locales ou encore sur la dimension spatiale des transactions concernées. L'origine des entreprises acquérant des terres est par exemple au cœur d'un tableau publié par GRAIN, qui regroupe une centaine de cas d'accaparement dans le monde, et qui est organisé

« How Not to Think of Land-Grabbing : Three Critiques of Large-Scale Investments in Farmland », *Journal of Peasant Studies*, 2011, vol. 38, n°2, p. 249-279.

¹⁷⁴ Les ONG sont à la fois concurrentes, et à ce titre développent des modes d'action différentes, et partenaires dans l'entretien et le développement d'un marché commun de lutte contre l'accaparement des terres. Ce positionnement complexe assure une partie de la dynamique de l'objet des accaparements des terres, chaque ONG défendant sa niche particulière et profitant du travail des autres pour conforter la légitimité de son action. Elles peuvent alors participer à des réseaux communs qui, à la fois, assurent leur différenciation tout en les faisant bénéficier d'une action et de ressources communes.

en fonction du pays « accapareur ».¹⁷⁵ Des pays comme la Chine, le Japon et l'Arabie Saoudite sont ainsi construits comme des pionniers de la course à la terre internationale et comme les gagnants d'un « gigantesque jeu de monopoly¹⁷⁶ ». Pour autant, dans les récits des groupes activistes, les investisseurs étrangers ne constituent pas les seuls responsables des transactions illégales. Si le phénomène d'accaparement ne cesse de croître, cette évolution s'explique, selon *Oxfam International*, par la collaboration entre les investisseurs étrangers et les élites politiques des pays cibles. En effet, les gouvernements hôtes, en implémentant des politiques de promotion de l'investissement, sont considérés comme des partenaires privilégiés des entreprises étrangères qui les accueillent « à bras ouverts avec des prix fonciers avantageux et d'autres incitations financières, les aidant même à vider les terres de leurs habitants¹⁷⁷ ». Les acteurs étatiques et politiques nationaux représentent une cible principale des accusations des ONG, qui en négociant directement avec les entreprises étrangères, écartent du processus de décision les populations locales. Ainsi, les travaux des ONG consolident plusieurs oppositions mises en avant dans la rhétorique des médias : investisseurs forts *versus* populations locales faibles ; acteurs gouvernementaux *versus* citoyens ; privé *versus* public ; acteurs étrangers *versus* acteurs locaux.

1.1.2.2. La circulation du sens à travers des programmes d'action internationaux

Cette rhétorique des ONG est diffusée et renforcée à travers plusieurs programmes d'action qui forment une dynamique internationale de lutte contre l'accaparement.¹⁷⁸ Ces campagnes s'articulent autour de la sensibilisation sur

¹⁷⁵ GRAIN, « Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière », document de travail, 2008.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p.6.

¹⁷⁷ OXFAM, *Terres et pouvoirs. Le scandale grandissant qui entoure la nouvelle vague d'investissements fonciers*, Oxford, Oxfam, 2011, p. 4.

¹⁷⁸ L'ONG *ActionAid International* mène, depuis le début des années 2010, une campagne intitulée *Land For Campaign* dont l'objectif est d'identifier et de combattre les facteurs aboutissant à des accaparements des terres. Cette campagne s'effectue à travers le travail des bureaux locaux qui sélectionnent ce programme parmi d'autres afin de l'inscrire dans leurs plans stratégiques quinquennaux. Quant à *Oxfam International*, son action contre les accaparements des terres s'inscrit dans un programme intitulé GROW qui propose un regard critique aux nouvelles formes de contrôle sur les ressources naturelles par les gouvernements et des entreprises.

l'appropriation massive des terres à l'échelle internationale comme au niveau national à travers la mise en place des bureaux locaux et la réalisation des missions de terrain. Par exemple, l'ONG internationale FIAN mène des campagnes au Kenya, en Ouganda ou encore au Mozambique¹⁷⁹, alors qu'*Oxfam International* effectue des enquêtes en Ethiopie, au Ghana, au Sénégal et au Mali. L'action de ces ONG s'articule autour de la lutte contre les risques des projets fonciers eu égard aux populations concernées, telles que l'exclusion, l'expropriation et le déplacement des habitants des lieux ciblés par les entreprises. Ainsi, *Oxfam International* parvient à la conclusion que les projets d'investissement engendrent des effets allant à « l'inverse du développement¹⁸⁰ » et représentant une véritable « menace pour les communautés¹⁸¹ ». Une préoccupation principale de ces organisations s'articule autour des effets préjudiciables de la commercialisation du foncier sur les conditions socio-économiques des populations locales. En effet, les ONG insistent, dans leurs rapports, sur l'insécurité foncière des populations étant faiblement protégés par les lois foncières en place et sur les impacts destructeurs des projets agricoles commerciaux sur les petites exploitations des agriculteurs locaux. Ces travaux contribuent ainsi à l'opposition idéologique entre, d'une part, une logique capitaliste de commercialisation des ressources agricoles et, d'autre part, un système d'agriculture local autosuffisant. Les résultats et recommandations des rapports des ONG soulignent généralement la nécessité de protéger des petits exploitants, de plus en plus menacés par les modèles de production agricole capitaliste à grande échelle.

Si les arguments dénonçant les accaparements fonciers et valorisant des modes de production dits de subsistance circulent si facilement et se retrouvent dans la majorité des rapports des ONG, on peut l'expliquer par les collaborations

¹⁷⁹ FIAN, *Land Grabbing in Kenya and Mozambique. A Report on Two Research Missions – and A Human Rights Analysis of Land Grabbing*, Heidelberg, FIAN, 2010 et FIAN, « Land Grabbing in Uganda. Evictions for Foreign Investment in Coffee in Mubende », document de travail, 2012.

¹⁸⁰ OXFAM, *Terres et pouvoirs ...*, op. cit., p. 3.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 26.

institutionnelles. En effet, de nombreuses organisations investissant la cause de la lutte contre l'accaparement, comme *Oxfam International* et *Action Aid International*¹⁸², intègrent le réseau international de réflexion sur les enjeux fonciers mondiaux, l'*International Land Coalition* (ILC). Rassemblant des acteurs à la fois de la société civile et de plusieurs organisations intergouvernementales (telles que la FAO ou le Fonds international de développement agricole), l'ILC devient un espace de discussion contre l'appropriation massive et illégale des terres.¹⁸³ En participant à la définition de l'accaparement des terres et à la formulation des solutions, les initiatives du réseau contribuent également à harmonisation de l'action contre les transactions illégales. En 2011, les membres de l'ILC se retrouvent en Albanie afin de formuler une démarche collective qui dénonce toute forme d'accaparement des terres.¹⁸⁴ Lors de cette rencontre, les acteurs du réseau approuvent une grille commune pour définir un *land grab*.¹⁸⁵ Dans un contexte de prolifération de rapports, de discours et de programmes sur la marchandisation des terres, la définition de l'accaparement des terres demeure un enjeu majeur. Les membres de l'ILC établissent cinq conditions afin de déterminer si une transaction foncière peut être qualifiée de *land grab*. Si l'un des critères suivants est rempli, il s'agit, selon l'argumentation de l'ILC, d'un cas d'accaparement des terres : la violation des droits de l'homme (et

¹⁸² *Oxfam International* devient membre de l'ILC en 2011 alors qu'*ActionAid International* collabore avec le réseau, de manière moins institutionnelle, en initiant des dialogues et des projets de réflexion collectifs : INTERNATIONAL LAND COALITION, « AFA, ROPPA, COPROFAM, ActionAid and ILC announce partnership », (<http://www.landcoalition.org/fr/news/afa-roppla-coprofam-actionaid-and-ilc-announce-partnership>, consulté le 22.05.2016).

¹⁸³ L'émergence des accaparements des terres comme un problème public international donne lieu à plusieurs collaborations plus ou moins *ad hoc* entre des acteurs relevant de différents secteurs (société civile, médias, secteur public, recherche, etc.). L'ILC en est un exemple à l'échelle internationale. D'autres associations travaillant sur des questions foncières, comme par exemple l'association française Améliorer la gouvernance de la terre, de l'eau et des ressources naturelles (AGTER), rassemblent différents acteurs de la société civile s'intéressant aux accaparements. AGTER organise, par exemple, des journées de réflexion sur la thématique et contribue aux travaux du Comité technique « Foncier et Développement », un groupe de réflexion chapoté par le Ministère français des affaires étrangères et l'Agence française de développement. Des forums internationaux, rassemblant, avant tout, des acteurs de la société civile, se multiplient également depuis le déclenchement de la controverse en 2008. On peut citer, à ce titre, le Forum mondial sur l'accès à la terre, co-organisé par des ONG (*ActionAid International*, *Slow Food*, etc.) et des organisations intergouvernementales (par exemple la FAO) et qui se tient en mars-avril 2016.

¹⁸⁴ INTERNATIONAL LAND COALITION, « Tirana Declaration. Securing Land Access for the Poor in Times of Intensified Natural Resources Competition », document de travail, ILC, 2011, p. 2.

¹⁸⁵ Les résultats du projet de l'ILC sur les appropriations foncières internationales sont rassemblés dans un rapport publié en 2011 : ANSEEUW, Waard, ALDEY WILY, Liz, COTULA, Lorenzo et TAYLOR, Michael, *Land Rights and ...*, op. cit.

particulièrement ceux des femmes) ; l'absence d'accords libres, préalables et informés des détenteurs des droits fonciers ; l'absence d'Évaluation des impacts environnementaux et sociaux (EIES) ; l'absence de contrats transparents précisant les engagements quant aux activités d'investissement, à la création d'emploi et aux retombées socio-économiques ; et l'absence de planification démocratique et de supervision indépendante des projets.¹⁸⁶

Cette définition, dont les critères restent évasifs et généraux, sera reprise par les ONG comme *Oxfam International* et *Action Aid International* qui s'y référeront régulièrement dans le cadre de leurs analyses des transactions foncières.¹⁸⁷ Comme nous le montrons dans le chapitre 1 (partie 1) avec l'exemple du rôle d'*Action Aid Tanzania* dans la controverse sur l'accaparement des terres en Tanzanie, ces éléments de définition servent de cadre normatif et de référence rhétorique qui légitiment l'action des groupes d'activistes investissant la question de la marchandisation foncière. Ainsi, le réseau de l'ILC est un espace d'institutionnalisation des collaborations entre les différentes organisations qui luttent contre l'accaparement. Surtout, il s'agit d'un lieu de production de sens, où les acteurs fabriquent et diffusent des cadres interprétatifs et discursifs sur le problème de l'accaparement. Ces différends confortent leur action et leur légitimité en s'assurant du soutien des autres acteurs des ONG, consolident le marché de leur action, tout en garantissant leur propre sphère d'intervention.

Cette première phase de la discussion internationale sur les transactions foncières en Afrique, reposant sur la construction d'un réseau international des acteurs médiatiques et des ONG pour le cadrage de l'enjeu, contribue plutôt à la promotion de la notion d'accaparement des terres. Ce discours est structuré par plusieurs éléments rhétoriques, s'articulant autour de l'illégalité des transferts, des risques d'expropriation et de l'asymétrie de pouvoir au détriment des

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 11.

¹⁸⁷ La manière dont cette définition est réappropriée par certaines organisations est étudiée dans le chapitre 1 (partie 1) de cette thèse et à l'exemple du travail du bureau tanzanien de l'ONG *ActionAid* qui se sert de la matrice pour évaluer des projets d'investissement locaux.

populations locales. Les médias et les groupes d'activistes forment ainsi une coalition d'acteurs alimentant la cause de la lutte contre l'accaparement des terres et jouent un rôle déclencheur dans la problématisation des transactions foncières. Pour autant, l'influence de cette coalition va au-delà de la médiatisation et de la sensibilisation sur les projets d'acquisition des terres. Les contributions et l'argumentaire des médias et des ONG forment un vaste corpus de textes, de rapports et de données qui constituent un point de départ pour des nombreuses études plus approfondies des institutions de recherche internationales (les *think tanks*, les groupes de recherche des organisations internationales, etc.), par exemple sur les questions de l'impact socio-économique des projets d'investissement, de leurs effets sur la sécurité foncière des populations rurales ou des configurations des négociations des projets. Les analyses des experts des organisations internationales et des *think tanks* se construisent notamment autour de la formulation de la solution d'un investissement foncier durable et responsable. Il s'agit désormais d'analyser cette prise de position des organisations internationales.

1.1.3. Vers un discours sur des projets d'investissement bénéfiques : le positionnement des organisations internationales

Si les transactions foncières sont construites, progressivement, comme un problème public international, c'est également le produit des nombreuses réactions des organisations comme la Banque mondiale, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ou le Fonds International de Développement Agricole (FIDA) qui contribuent, de manière significative, à la construction de la controverse sur les accaparements des terres au Sud.¹⁸⁸

¹⁸⁸ AREZKI, Rabah, DEININGER, Klaus, SELOD, Harald, « What Drives The Global Land Rush ? », document de travail, Banque mondiale/FMI, 2011.

Les objectifs de ces organisations internationales sont pluriels. Dans un premier temps, l'argumentaire se construit par rapport au discours véhiculé par les médias et les ONG sur l'accaparement des terres. Leur objectif est de relativiser ce propos en apportant des données issues de leurs propres résultats empiriques. Pour ces organisations, il s'agit surtout de prendre position par rapport à un phénomène dont elles seraient l'un des principaux acteurs. En effet, la Banque mondiale, en promouvant des politiques foncières favorables à l'investissement privé, est régulièrement citée au rang des institutions qui stimulent l'accaparement des terres. Enfin, plusieurs organisations internationales s'engagent dans la formulation de solutions afin de diminuer les risques des investissements fonciers. Cette section s'intéresse aux contributions de la (i) Banque mondiale et de la (ii) FAO, deux principales organisations internationales s'exprimant sur la question de la marchandisation des terres. L'objectif est d'analyser le contenu et les idées structurant les différents rapports et de comprendre dans quelle mesure leurs positions s'inscrivent dans un débat plus global avec d'autres acteurs comme les médias, les ONG ou encore les experts des *think tanks*.

Globalement, les contributions de ces experts des organisations internationales recadrent l'enjeu des transactions foncières en termes d'investissement agricole responsable. Ce clivage entre la mise en problème de l'accaparement, d'une part, et l'investissement foncier responsable, d'autre part, révèle une controverse de longue durée sur la position des organisations internationales, notamment la Banque mondiale, sur les politiques foncières. Depuis les années 1980, le principe de la privatisation des droits fonciers domaniaux et communautaires par le biais du titrement est au cœur des programmes de la Banque mondiale concernant le secteur foncier. L'idée du développement économique par la généralisation de la propriété privée¹⁸⁹ de la terre est fortement contestée par des ONG et par des

¹⁸⁹ Cette idée de la mise en valeur de l'économie des richesses foncières par la privatisation généralisée des droits fonciers des pauvres dans les sociétés du Sud, est, par exemple, défendue par l'expert de la Banque

chercheurs qui voient dans l'appropriation massive des terres le résultat de deux décennies de réformes foncières soutenues par la Banque mondiale.

1.1.3.1. La réaffirmation des politiques de la Banque mondiale

L'importance de la Banque mondiale, dans la construction et la diffusion du problème de la marchandisation foncière, se traduit dans une série de publications ainsi que dans l'organisation de nombreuses réunions.¹⁹⁰ Il s'agit, pour l'institution financière, de se positionner par rapport à un enjeu international où elle est régulièrement citée comme étant une organisation centrale. Pour l'enjeu de la hausse des transactions foncières, comme pour de nombreux autres enjeux de développement, l'organisation revendique un rôle de leader dans la fabrique du sens et des savoirs grâce à son réseau international d'institutions de recherche, le *Global Development Network*.¹⁹¹ La Banque mondiale est souvent critiquée pour son positionnement favorable à l'investissement privé étranger dans le secteur foncier en Afrique. Comme le reflète l'extrait d'un rapport de 2008, année du début de la controverse sur les accaparements, les experts de la Banque mondiale saluent la nouvelle dynamique d'investissement foncier : « the increased willingness of governments, the private sector and donors to invest in Sub-Saharan agriculture open a window of opportunity that should not be missed¹⁹² ».

mondiale Hernando de Soto : DE SOTO, Hernando, *Le Mystère du capital : pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs*, Paris, Flammarion, 2005.

¹⁹⁰ La Banque mondiale organise des conférences annuelles, intitulées *Land and Poverty Conference* qui se déroulent à Washington D.C. (en 2017, l'organisation organise la 18^{ème} édition de cette conférence). Lors de ces réunions se rassemble une variété d'acteurs internationaux concernés, de par leur métier, par les enjeux fonciers dans les pays dits du Sud. Il s'agit des experts et des acteurs scientifiques, des acteurs de la société civile, mais aussi des acteurs gouvernementaux (par exemple des ministres ou des attachés des Ministères en charge du foncier). Depuis l'émergence de la controverse internationale sur le *land grabbing*, une grande partie des panels organisés au sein de la conférence s'articulent autour de la question de l'accaparement et des modèles d'investissement alternatifs au Sud. Le chapitre 1 (partie 1) de cette thèse illustre une confrontation entre plusieurs acteurs tanzaniens (des experts, des membres du gouvernement et des représentants de l'ONG *ActionAid*) sur les transactions foncières en Tanzanie qui a eu lieu pendant l'édition de la conférence en 2015.

¹⁹¹ BANQUE MONDIALE, *Global Development Network*, Washington D.C., Banque mondiale, 2009.

¹⁹² BANQUE MONDIALE, *World Development Report 2008. Agriculture for Development*, Washington D.C., Banque mondiale, 2008.

Les critiques des ONG et des chercheurs contre la politique d'investissement de la Banque mondiale insistent, premièrement, sur le rôle pivot de l'organisation dans les réformes foncières en Afrique dans les années 1990.¹⁹³ Ces politiques de privatisation des droits fonciers, dont l'objectif est d'augmenter, de faciliter et de simplifier l'accès aux terres dans des contextes de pluralisme juridique, sont considérées comme les programmes pionniers des investissements des années 2000. Dans les rapports sur l'accaparement des terres, la Banque mondiale est ensuite critiquée pour son discours sur la soi-disant disponibilité des terres en Afrique. En effet, la plupart des pays du continent disposeraient de larges parcelles de terres arables et de ressources naturelles abondantes, non-utilisées ou sous-exploitées. Ainsi, la Banque mondiale constate que « Sub-Saharan Africa has the most land available and suitable for agriculture. [...] despite its abundant agricultural land and natural resources, Sub-Saharan Africa is still mostly poor [...]»¹⁹⁴. Par conséquent, l'investissement (étranger) dans l'agriculture commerciale est présenté comme une clé pour exploiter, mettre en valeur ce potentiel agricole et stimuler la croissance économique.¹⁹⁵ Ce « mythe de la disponibilité des terres en Afrique¹⁹⁶ », contesté par de nombreuses ONG¹⁹⁷, est considéré comme un précurseur de l'accaparement : « the argument is presented

¹⁹³ Suite aux performances économiques insatisfaisantes du secteur agricole dans les pays africains et en s'appuyant sur les programmes d'ajustement structurel, la Banque mondiale promeut, à partir des années 1980, des programmes politiques encourageant des réformes foncières sur le continent. Il s'agit de la promotion de l'enregistrement et du titrement de la propriété foncière dans des régimes fonciers complexes marqués par le pluralisme juridique, c'est-à-dire ici la concurrence de différents régimes de droits fonciers. Cette situation de propriété « non-sécurisée » et peu propice à l'investissement donne lieu à des programmes massifs de « sécurisation foncière » ayant pour objectif d'identifier, d'enregistrer des terres et de délivrer des titres fonciers. Dans ses programmes, la Banque mondiale se base sur la logique d'un triangle de corrélations entre la privatisation des droits fonciers, l'augmentation de la productivité agricole et la conservation de l'environnement et de la biodiversité. La propriété individualisée est considérée comme une alternative crédible et performante au système foncier communautaire et aux logiques dites traditionnelles et inefficaces, ces dernières étant considérées comme une source de conflits et comme un obstacle par rapport à la marchandisation et la mise en valeur de la productivité du foncier. BASSETT, Thomas, « Introduction de la propriété de la terre. La cartographie et la Banque Mondiale en Côte d'Ivoire », in BLANC-PAMARD, Chantal et CAMBREZY, Luc (dir.), *Terre, terroir, territoire*, Paris, Orstom, 1995, p. 395-420 et LAVIGNE DELVILLE, Philippe, « Privatiser ou sécuriser ? », in LAVIGNE DELVILLE, Philippe (éd.), *Quelles politiques foncières ...*, op. cit., p. 28-35.

¹⁹⁴ BYAMUGISHA, Frank, *Securing Africa's Land ...*, op. cit., p. 1.

¹⁹⁵ BANQUE MONDIALE, *Awakening Africa's Sleeping Giant. Prospects for Commercial Agriculture in the Guinea Savannah Zone and Beyond*, Washington D.C., Banque mondiale, 2009.

¹⁹⁶ DABAT, Marie-Hélène, « Les nouveaux investissements dans les agrocarburants. Quels enjeux pour les agricultures africaines ? », *Afrique contemporaine*, 2011, vol. 1, n°237, p. 102.

¹⁹⁷ TRANSNATIONAL INSTITUTE, « The Global Land Grab. A Primer », document de travail, 2013.

most strongly by the World Bank, whose analysts have suggested evidence in a suite of reports for the existence of abundant, underused farmland in Africa¹⁹⁸ ».

Se retrouvant au centre des accusations sur la promotion des accaparements, la Banque mondiale publie, en 2010, un rapport intitulé « Rising Global Interest in Farmland » dans lequel les experts cherchent à comprendre les principaux moteurs de cette hausse d'investissement. Ils tiennent alors à se distinguer des travaux médiatiques et des ONG. L'objectif est de dépasser le caractère polémique qui caractérise jusque-alors les débats sur les accaparements fonciers en fournissant des informations statistiques et des données chiffrées, fiables et scientifiques. Le document est présenté comme un travail de recherche qui propose d'expliquer « what is happening on the ground¹⁹⁹ ». Les experts Klaus Deininger et Derek Byerlee cherchent à mettre en lumière les dimensions quantitatives des transactions en s'intéressant, par exemple, au nombre de projets existants et à la taille des parcelles transférées. Ils recensent 464 projets d'investissement issus de la vague d'investissements des années 2000 et soulignent que 48 % des terres transférées se situent en Afrique.²⁰⁰ Le rapport fait l'objet de nombreuses critiques, notamment de la part des acteurs activistes. Si l'objectif de ce rapport de la Banque mondiale est de se positionner par rapport à la polémique sur le *land grabbing*, les enjeux de l'accaparement, c'est-à-dire des transactions douteuses documentées par les ONG, sont finalement peu abordés. Même si les auteurs reviennent sur les effets potentiellement négatifs des transactions foncières, notamment pour les populations locales, le rapport se démarque par un argumentaire qui promeut l'investissement foncier. L'intérêt souligné dans ce rapport est d'encourager des projets d'investissement « gagnant-gagnant » qui dégagent des profits pour les différentes parties prenantes et d'éviter les transactions non-transparentes et polémiques. Ainsi,

¹⁹⁸ SCOONES, Ian, SMALLEY, Rebecca, HALL, Ruth et DZODZI, Tsikata, « Narratives of Scarcity : Understanding the 'Global Resource Grab' », document de travail, Future agricultures, 2014.

¹⁹⁹ DEININGER, Klaus et BYERLEE, Derek, *Rising Global Interest ...*, *op. cit.*, p. xxvi.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 51.

l'argumentation de la Banque mondiale s'oriente autour des opportunités de l'investissement agricole et ne remet pas en cause la nécessité de stimuler l'intervention des entreprises privées. Ce discours pro-investissement se construit autour de quatre apports potentiels des projets agricoles : l'extension des infrastructures locales et la contribution au développement communautaire via le versement des indemnisations ; la création d'emplois ; l'amélioration de l'accès des producteurs locaux au marché et aux technologies agricoles ; et l'augmentation des revenus publics locaux grâce au paiement des taxes. Ces impacts positifs de l'investissement dépendent, selon les auteurs, de l'existence d'un régime foncier basé sur des droits formalisés, où les transferts des terres peuvent s'effectuer sans intervention de l'Etat : « if rights are well defined, if land markets function competitively, and if information is accessible to all, land prices should ensure that a mutually satisfying outcome is achieved²⁰¹ ». En effet, pour la Banque mondiale, ce sont les formes de gestion foncière inefficaces, c'est-à-dire des régimes fonciers avec un faible taux d'enregistrement des droits, des relations de propriété opaques et des procédures administratives complexes, qui créent un terrain propice aux transactions foncières problématiques.²⁰²

Ce rapport constitue alors une opportunité pour la Banque mondiale pour réaffirmer et reformuler son expertise dans le domaine des politiques de formalisation des droits fonciers, l'argument de la « sécurité foncière » se trouvant au centre des recommandations proposées. L'enregistrement des droits fonciers, promu par la Banque mondiale depuis les réformes foncières des années 1990, est présenté comme la solution pour répondre aux intérêts des différents acteurs concernés. D'une part, cette démarche est conçue comme un rempart contre l'expropriation arbitraire des populations locales, dont la sécurité foncière s'améliore. D'autre part, la formalisation des droits est présentée comme un facteur contribuant à un environnement plus propice à l'investissement privé :

²⁰¹ *Ibid.*, p. 34.

²⁰² BYAMUGISHA, Frank, *Securing Africa's Land ...*, op. cit., p. 2.

« while the land rights of community members were historically secure, this is no longer the case, as demand for communal land has surged, especially in the last 10 years, in response to increased private investment in natural resources. Land grabbing by private interests and expropriation without adequate compensation have been widely reported, with severe consequences, including the dispossession of local communities and rising investment risks. Scaling up policies and investments in the registration of communal lands would help to protect the rights of local communities while reducing investment risks²⁰³ ». Ainsi, les experts de la Banque mondiale transforment la principale critique des ONG (promouvoir l'appropriation massive via les programmes de privatisation des droits fonciers) en une solution pour empêcher l'accaparement. Les risques de l'accaparement des terres légitimeraient ainsi l'intervention de l'institution financière dans le domaine de la formalisation des droits fonciers qui est présentée comme une clé des projets d'investissement « gagnant-gagnant ». Cette rhétorique en termes d'investissement agricole, plutôt que d'accaparement des terres, est également nourrie par les contributions de la FAO qui devient un acteur important dans la formulation des solutions au problème des transactions foncières.

1.1.3.2. La construction d'une approche responsable de l'investissement agricole

« The focus needs to be on how these investments can be made 'win-win' rather than 'neo-colonialism'²⁰⁴ ».

Lors d'une conférence sur les transactions foncières internationales à Washington en 2009, un responsable de la FAO rompt avec le contenu connoté du débat sur l'accaparement des terres, opposant de manière dichotomique les investisseurs étrangers et les populations locales. A l'instar des spécialistes de la Banque mondiale, les experts de la FAO insistent sur le potentiel gagnant-gagnant des projets de transaction visant à réconcilier, d'une part, les objectifs des

²⁰³ *Ibid.*, p. 7.

²⁰⁴ HALLAM, David, « International Investment in Agricultural Production », papier présenté dans le cadre de la conférence « Land Grab : the Race for the World's Farmland », Washington D.C., 05.05.2009.

investisseurs et, d'autre part, les besoins des pays hôtes en termes d'investissement : « the question is not *whether* international investments should provide a supplement to other capital inflows, but *how* their impact can be optimized²⁰⁵ ». Les experts de la FAO contribuent, à travers la rédaction de rapports et de documents synthétiques, au corpus de la littérature qui insiste sur les opportunités potentielles des transactions, tels que le transfert de technologies, la création d'emplois, l'accès au marché ou encore la contribution à la sécurité alimentaire.²⁰⁶ Cependant, leur rôle se manifeste surtout dans le domaine de la formulation des solutions afin d'influencer, directement, les configurations de négociation des projets d'investissement. Plusieurs organisations et groupes d'experts se retrouvent autour de l'initiative de la FAO de développer des normes et des guides encadrant et orientant les procédures et les modalités de transaction. En effet, ce positionnement aboutit à la formulation conjointe des Directives volontaires pour la gouvernance foncière.²⁰⁷ Ces guides, certes sans valeur juridique coercitive et contraignante, regroupent un ensemble de pratiques et de règles censées accompagner les gouvernements nationaux et les différents acteurs impliqués dans la formulation de normes et de politiques publiques encadrant les transactions et encourageant des projets d'investissement responsables et durables. Conçus et développés à l'échelle internationale, ces guides et principes sont ensuite introduits, négociés et réappropriés dans des contextes nationaux par le biais des experts et des bureaux locaux des organisations internationales. Ces textes proposent à la fois des orientations générales, comme l'amélioration de la sécurité foncière ou alimentaire, et des mesures spécifiques comme le développement des systèmes

²⁰⁵ FOOD AND AGRICULTURE ORGANISATION, « From Land Grab to Win-Win. Seizing the Opportunities of International Investment in Agriculture », document de travail, 2009, p. 1.

²⁰⁶ La FAO soutient, financièrement, les travaux de l'Institut International de l'Environnement et du Développement (IIED), basé à Londres dont une grande partie des travaux tournent autour des questions foncières et de l'investissement.

²⁰⁷ FOOD AND AGRICULTURE ORGANISATION, *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*, Rome, FAO, 2012.

de suivi des projets, des procédures de consultation ou l'introduction des plafonds limitant le nombre d'hectares transférés.²⁰⁸

En 2010, la FAO, la Banque mondiale et le CNUCED développent également une série de principes promouvant des projets d'investissement transparents, participatifs et durables qui se matérialisent dans une « checklist²⁰⁹ » directement applicable par les entreprises et les administrations concernées. Ces principes s'articulent autour de la notion d'un investissement agricole responsable (*Principles for Responsible Agricultural Investment*)²¹⁰ qui est présenté comme un antonyme des accaparements des terres et comme une solution contre les risques de l'expropriation non-indemnisée, le déplacement ou l'absence de consultation des populations concernées. Cette notion repose également sur une logique gagnant-gagnant, l'objectif des projets étant de générer des retombées positives pour l'ensemble des acteurs concernés. Dans ce scénario, les communautés locales sont activement impliquées dans la négociation du projet : les gouvernements hôtes obtiennent des projets correspondant aux objectifs nationaux de développement ; les investisseurs négocient directement avec les communautés locales et maîtrisent plus directement la formulation et l'exécution des contrats.²¹¹ Les processus de sécurisation foncière y occupent également un rôle important. En stimulant des processus d'identification et de formalisation des droits fonciers complexes, l'approche par l'investissement responsable est présentée comme un moyen original pour contribuer à la sécurité foncière : « initiating a process to recognize and systematically demarcate local populations' land rights - ideally complemented by land use planning that will assess suitability for different types of land use - before specific investor interest is expressed has

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 21.

²⁰⁹ LIU, Pascal, « Principles for Responsible Agricultural Investment (RAI). Investing in Agriculture for Food Security », présentation dans le cadre de la conférence « Greater Mekong Investment Policy Forum », Phnom Penh, 28.-29.03.2012.

²¹⁰ FOOD AND AGRICULTURE ORGANISATION, FONDS INTERNATIONAL DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE, CNUCED et BANQUE MONDIALE, « Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources », document de travail, 2010.

²¹¹ *Ibid.*, p. 12.

several benefits²¹² ». En faisant des politiques de formalisation des droits fonciers un outil clé pour encadrer l'augmentation de l'investissement foncier, les contributions de la FAO convergent avec le discours prôné par les experts de la Banque mondiale. Les différents principes présentés dans les rapports des deux organisations internationales ont pour objectif de créer une sorte de « boîte à outils des meilleures pratiques²¹³ » avec des instruments fournis clés en main afin de créer un environnement favorable aux projets d'investissement responsables. A travers l'idée de projets d'investissement bénéfiques, ces experts réussissent à se positionner contre les accusations de faciliter l'accaparement tout en maintenant leur objectif de promouvoir un climat favorable aux transactions.

Ce recadrage de l'enjeu des transactions foncières en termes d'investissement agricole responsable s'inscrit pleinement dans le discours global sur les nouvelles formes de l'aide internationale, promue depuis la fin des années 1990 et fondée sur la double responsabilité sociale et environnementale²¹⁴, d'une part, et sur les notions de l'entreprise inclusive (*inclusive business*)²¹⁵ et de l'investissement à

²¹² *Ibid.*, p. 6.

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ La Banque mondiale formule, en 2016, un nouveau Cadre environnemental et social contenant des conditions pour les projets de développement sollicitant un soutien financier de l'organisation. Par exemple, la Banque mondiale soutient des projets d'investissement qui proposent, premièrement, un apport direct au développement socioéconomique des communautés rurales concernés. Il s'agit par exemple, de contribuer à l'élargissement des infrastructures et à la prestation des services sociaux. Ces contributions, effectuées par des acteurs privés, sont considérées comme un nouveau moyen de lutte contre la pauvreté. Deuxièmement, ce nouveau cadre aborde également la question de l'environnement comme une variable principale de l'approche du développement dit durable. Sont soutenus les projets qui contribuent à la gestion des risques et à l'obtention de résultats durables de développement. Les investisseurs sont, par exemple, amenés à effectuer des évaluations des risques sociaux et environnementaux de leurs projets : BANQUE MONDIALE, « Fiche d'information. Le nouveau Cadre environnemental et sociétal », (<http://pubdocs.worldbank.org/en/410361470749928626/safeguards-fact-sheet-2016-French2.pdf>, consulté le 04.07.2017).

²¹⁵ Le principe de l'entrepreneuriat inclusif (*inclusive business*) est, par exemple, promu par les membres du Groupe de la Banque mondiale, notamment la Société financière internationale (*International Finance Group*, SFI). La SFI se veut « la plus importante institution mondiale d'aide au développement dont les activités concernent exclusivement le secteur privé dans les pays en développement » : SOCIETE FINANCIERE INTERNATIONALE, « A propos de l'IFC » (http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/about+ifc_new/abo_utifc-french, consulté le 04.07.2017). Il s'agit de l'institution de la Banque mondiale qui interagit directement avec les investisseurs privés en leur allouant des prêts financiers. Pour structurer ces collaborations financières avec des entreprises privées, la SFI formule une série de directives qui s'articule, entre autres, autour de la culture d'entreprise à adopter. Une partie de ces directives reprend le modèle de l'*inclusive business* incitant les entreprises à intégrer des consommateurs à faibles revenus et des entrepreneurs locaux dans leur modèle d'investissement et d'adapter leurs produits au marché local : SFI, « Inclusive Business »,

impact social²¹⁶, d'autre part. Cette nouvelle vision du développement par des approches dites responsables est transcrite dans les dix principes formulés au moment du lancement de l'initiative volontaire *UN Global Compact* en 2000. Cette initiative rassemble des entreprises, organisations, agences des Nations Unies et les acteurs de la société civile souscrivant l'approche du développement par les démarches de responsabilités sociétale.²¹⁷ Dans cette approche, les entreprises privées sont désormais considérées, comme des acteurs à part entière de la mise en œuvre des programmes d'aide au développement. L'investissement privé, facilité par la généralisation de la propriété privée, est considéré comme un générateur de productivité économique et de revenus plus élevés dans les pays dits en développement. Le rôle des investisseurs privés, se traduit, dans cette nouvelle conception de l'aide au développement, par des contributions directes des entrepreneurs à l'amélioration des conditions sociales et environnementales dans le contexte d'investissement. Ces nouvelles approches ne se limitent donc pas aux programmes de développement dans le secteur foncier mais traduisent une conception nouvelle de la manière de faire de l'aide au développement par le biais des entreprises privées.

Aussi, les rapports, documents synthétiques et directives de ces organisations internationales forment un « pôle d'opinion²¹⁸ » qui s'oppose aux discours de certains acteurs médiatiques et activistes. La controverse internationale sur les transactions foncières à grande échelle structure une discussion bipolaire

(www.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_Ext_Content/IFC_External_Corporate_Site/Inclusive+Business, consulté le 04.07.2017).

²¹⁶ L'investissement à impact social correspond à des projets « qui établissent des objectifs sociaux mesurables et qui en vérifient régulièrement leur accomplissement ». Il s'agit des initiatives d'investissement où le facteur social est intrinsèquement lié aux objectifs d'investissement sur le long terme : COMITE FRANÇAIS SUR L'INVESTISSEMENT A IMPACT SOCIAL, « Comment et pourquoi favoriser des investissements à impact social? Innover financièrement pour innover socialement » (https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/RapportSIIIFce_vdef_28082014.pdf, consulté le 04.07.2017).

²¹⁷ Les dix principes s'articulent autour de quatre axes. Les entreprises, comme acteurs du développement, sont censés respecter et promouvoir les droits de l'Homme, les normes internationales du travail (promouvoir la négociation collective, éliminer les formes de travail forcé, abolition du travail des enfants et de toute discrimination), l'environnement (promotion des approches environnementales plus responsables) et, enfin, les entreprises sont censées contribuer à la lutte contre la corruption : UN GLOBAL COMPACT, « Les 10 principes », (<http://www.globalcompact-france.org/p-28-les-10-principes>, consulté le 04.07.2017).

²¹⁸ CHOUQUER, Gérard, *Terres porteuses. Entre ..., op. cit.*, p. 16.

confrontant la perspective en termes de « land grabbing », d'une part, et un discours articulé autour des opportunités de l'investissement, d'autre part. Cette opposition est une caractéristique fondamentale de la problématisation internationale et se retrouve au cœur de certains travaux académiques. Elle rythme également les débats des experts des *think tanks* qui jouent un rôle important dans la production des savoirs sur les transactions foncières.

1.1.4. Un sujet en vogue dans les programmes des groupes d'experts et des *think tanks*

Les enjeux autour des transactions foncières au Sud sont également traités par de nombreux *think tanks* et groupes d'experts attachés aux agences de développement nationaux.²¹⁹ L'initiative de l'*International Institution for Environment and Development* (IIED), consiste à évaluer les bénéfices de l'investissement ainsi que leurs éventuels défis. Cette démarche est au cœur d'un rapport du groupe de chercheurs-experts qui influence les débats internationaux sur les transactions foncières depuis la fin des années 2000.²²⁰ Le rapport *Land Grab or Development Opportunity ?*, rédigé par des experts autour de Lorenzo Cotula, est un précurseur de la réflexion des organisations internationales sur l'investissement agricole bénéfique. Basé à Londres, le groupe d'experts de l'IIED

²¹⁹ En France, par exemple, les membres d'un groupe de travail élargi, composé des experts du Comité technique « foncier et développement » (CTFD, coordonné par l'Agence française de développement (AFD) et le Ministère des affaires étrangères (MAE)), de la Coopération française et du Groupe interministériel français sur la sécurité alimentaire contribuent à la publication de plusieurs documents d'analyse des enjeux des transactions foncières à grande échelle. Dans ce document, les auteurs définissent la protection des droits coutumiers comme un enjeu principal pour éviter des effets dégradants pour les communautés concernées par les projets : COMITE TECHNIQUE FONCIER ET DEVELOPPEMENT, *Les appropriations de terres à grande échelle. Analyse du phénomène et propositions d'orientations*, Paris, AFD/MAE, 2010. Les membres du CTFD aident également à l'élaboration d'un guide pour les acteurs et les opérateurs du développement dans l'accompagnement des projets d'investissement foncier et qui fait écho aux principes et directives volontaires formulées par les experts de la FAO : COMITE TECHNIQUE FONCIER ET DEVELOPPEMENT, *Guide d'analyse ex-ante de projets d'investissement agricole à l'emprise foncière*, Paris, AFD/MAE, 2014.

²²⁰ L'IIED est un *think tank* indépendant créé en 1971. En 2016, les activités de recherche sont financées par des agences du gouvernement (par exemple des départements du gouvernement britannique, des ministères des pays européens, etc.), par des agences de développement public (par exemple l'agence allemande de coopération internationale), des agences internationales et multilatérales (le FIDA, la FAO, la commission européenne, etc.), mais aussi par des fondations et des ONG (par exemple *Oxfam*, *Care International*, plusieurs universités) : INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, « Financial Summary 2016 » (<https://www.iied.org/financial-summary-2016>, consulté le 04.07.2017).

devient un acteur clé dans la production des connaissances sur l'investissement foncier.²²¹ A l'instar des travaux de la Banque mondiale et de la FAO, L. Cotula et al. proposent des pistes afin de réduire les risques et saisir les opportunités²²² de l'intérêt accru des investisseurs étrangers pour les terres en Afrique. Dans ce rapport phare de la première vague de recherche sur les transactions foncières, les auteurs évaluent, par exemple, le potentiel macroéconomique de l'investissement agricole dans les pays hôtes par rapport aux risques liés à l'expropriation ou au déplacement des populations locales. Cette approche ressort également dans les publications de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (*International Food Policy Research Institute*, IFPRI)²²³. En 2009, ce groupe de réflexion, basé à Washington, publie un document synthétique, dans lequel les experts évaluent « les risques et les opportunités²²⁴ » des investissements fonciers au Sud. Les auteurs, Joachim Braun et Ruth Meinzen-Dick, formulent le paradoxe des transactions foncières de la manière suivante :

« These land acquisitions have the potential to inject much-needed investment into agriculture and rural areas in poor developing countries, but they also raise concerns about the impacts on poor local people, who risk losing access to and control over land on which they depend. It is crucial to ensure that these land deals [...] are designed in ways that will reduce the threats and facilitate the opportunities for all parties involved²²⁵ ».

A l'instar des organisations internationales, les experts des laboratoires d'idées comme l'IIED ou l'IFPRI ont des représentations particulières de l'investissement foncier et affirment des positionnements politiques. Pour autant, leurs travaux

²²¹ Son archive en ligne regroupe une trentaine de publications dédiées à l'analyse de cette nouvelle « pression sur les terres » qui s'intéressent à l'intensification des investissements fonciers dans un ordre global aussi bien qu'à des transactions foncières dans des contextes plus particuliers. (<http://www.iied.org/understanding-growing-pressures-land-land-grabbing-beyond>, consulté le 16.05.2016).

²²² COTULA, Lorenzo, VERMEULEN, Sonja, LEONARD, Rebeca et KEELEY, James, *Land Grab or Development Opportunity ? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*, Londres, IIED, 2009, p. 5.

²²³ L'IFPRI est créé en 1975 comme l'un des centres de recherche du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale, fondé, conjointement par la Banque mondiale et les Nations Unies.

²²⁴ BRAUN, Joachim von et MEINZEN-DICK, Ruth, « 'Land Grabbing' by Foreign Investors in Developing Countries : Risks and Opportunities », document de travail, IFPRI, 2009, p.1.

²²⁵ *Ibid.*, p.1.

constituent des apports empiriques originaux et contribuent considérablement au corpus sur les transactions foncières.

Les rapports des *think tanks* comme l'IIED ou l'IFPRI épousent donc globalement la vision promue par les organisations de l'aide internationale qui considèrent que le chemin du développement passe par une augmentation de la productivité agricole, basée sur le titrement privatif des droits fonciers et réalisée par l'investissement privé. Les positions structurant le débat sur les transactions foncières (accaparement des terres *versus* investissement privé responsable) réactivent voire consolident l'opposition qui structure l'expertise sur les réformes foncières des années 1990. Il s'agit, d'une part, des discours des organisations de l'aide promouvant la compétition du marché, par la privatisation des droits fonciers et, d'autre part, les acteurs critiques de la priorité de l'économie du marché optant plutôt pour la reconnaissance et la sécurisation des droits d'autochtones.²²⁶

1.1.4.1. La construction des outils pour aboutir à des projets d'investissement durables

Si ces réflexions des experts des *tin tanks* rejoignent l'approche des institutions financières sur l'investissement agricole bénéfique, cela s'explique notamment par leurs coopérations institutionnelles avec des organisations internationales, comme la FAO ou le FIDA, ainsi que le multi-positionnement de certains experts. Cette proximité des discours et des résultats de recherche s'explique notamment par le financement des programmes de recherche communs et la circulation des experts à la fois dans les *think tanks* et dans les organisations internationales. Cette convergence dans les arguments se manifeste par exemple dans les recommandations des rapports de l'IIED qui préparent le terrain des directives

²²⁶ LAVIGNE DELVILLE, Philippe, « Conceptions des droits fonciers, récits de politique publique et controverses. Les Plans fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest », in COLIN, Jean-Philippe, LE MEUR, Pierre-Yves, LEONARD, Éric (dir.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, 2009, p. 69-103 et LAVIGNE DELVILLE, Philippe et LE MEUR, Pierre-Yves, « Expertise anthropologique et politiques foncières au Sud », *Economie rurale*, 2016, n°353-354, p. 81-94.

volontaires publiées par la FAO. En effet, les auteurs autour de L. Cotula formulent une série de suggestions visant à orienter les pratiques des différents groupes d'acteurs impliqués (les entreprises, les gouvernements hôtes, les agences de développement internationaux, les acteurs de la société civile) afin de stimuler des dynamiques d'investissement bénéfiques et d'orienter les projets fonciers sur la problématique du développement durable. L'argument défendu est qu'une plus forte conscience des acteurs locaux comporte des avantages, à la fois pour les populations concernées mais également pour les investisseurs. D'une part, les détenteurs des droits fonciers réussissent à exercer un contrôle plus important sur le processus de décision et, d'autre part, les investisseurs, en recourant à des négociations plus inclusives, se protègent contre de potentielles contestations locales de leur projet. A l'instar des travaux de l'IIED, l'analyse de l'IFPRI promeut un certain nombre de recommandations dont la finalité est, d'une part, de contrôler les risques via l'adoption d'un guide de bonne conduite et, d'autre part, de saisir les opportunités en adoptant des politiques publiques spécifiques dans les pays hôtes. Cette approche s'articule autour de plusieurs principes, à savoir la transparence des négociations, la prise en considération des régimes fonciers existants ou encore la durabilité environnementale via l'EIES. Globalement, ces recommandations s'inscrivent dans une perspective d'investissement à long terme :

« the combination of an international code of conduct, on the one hand, and improved domestic agricultural policies, on the other hand, would make a virtue of the investments that investors consider a necessity and facilitate win-win outcomes. [...] In the longer run, a healthy trade relationship could grow out of such investment islands, building trust in trade, at least on a bilateral basis and potentially more broadly, in an increasingly volatile world food system²²⁷ ».

Ces recommandations préparent le terrain de la formulation des directives, concrétisées par les organisations autour de la FAO et ne remettent pas en

²²⁷ BRAUN, Joachim von et MEINZEN-DICK, Ruth, « 'Land Grabbing' by ... », *op. cit.*, p. 4.

question la nécessité de l'augmentation de l'investissement étranger foncier : « in this perspective, for host countries, attracting investment is not an end in itself, but a means to an end. The ultimate goal is to improve living conditions whilst protecting the environment²²⁸ ». Les auteurs proposent plutôt des paradigmes, des mesures et des outils pour encadrer les projets et pour optimiser les résultats. Selon l'argumentation, les projets d'investissement foncier peuvent être une étape importante dans la promotion du développement durable si les acteurs respectent un certain nombre de principes, de normes et d'outils. Par exemple, elles invitent les investisseurs et les administrations à opter pour des modèles de transaction inclusifs (*inclusive business models*), d'intégrer « les procédures des Nations Unies du consentement libre, préalable et éclairé des populations locales », de prévoir des programmes d'enregistrement des droits fonciers et de conduire des évaluations des impacts sociaux environnementaux.²²⁹ En suggérant ces démarches et outils, ces directives construisent un contre-exemple de l'accapement des terres et contribuent à la définition d'un « bon » investissement s'inscrivant dans une logique de développement durable.

1.1.4.2. Vers une réhabilitation des discours en termes d'accapement des terres

Si le rôle des *think tanks* dans la définition et dans la problématisation des transactions foncières est considérable, cela ne signifie pas pour autant, que leurs contributions se caractérisent par des visions convergentes. L'argumentation défendue par l'IIED et l'IFPRI n'est pas partagée par le groupe de réflexion du *Oakland Institute*²³⁰ qui publie de nombreux rapports sur les risques des transferts fonciers illégaux. Dans le cadre d'un projet de recherche-action

²²⁸ COTULA, Lorenzo, *Land Deals in Africa : What Is in the Contracts ?*, Londres, IIED, 2011, p. 1.

²²⁹ COTULA, Lorenzo, VERMEULEN, Sonja, LEONARD, Rebeca et KEELEY, James, *Land Grab or ...*, *op. cit.*, p. 102-110.

²³⁰ L'*Oakland Institute* est fondé en 2004 en Californie comme un institut de recherche et d'analyse des politiques publiques concernant les questions sociale, économique et environnementale. Le groupe de recherche se présente comme une organisation pour les communautés « du terrain », ou comme un *think tank* pour la population. La fondatrice de l'*Oakland Institute*, Anuradha Mittal, insiste sur l'indépendance et la flexibilité de l'organisation : THE OAKLAND INSTITUTE, *2016 Annual Report*, Oakland, The Oakland Institute, 2016, p. 2.

Understanding Land Investment Deals in Africa, le *think tank* publie, depuis 2009, plusieurs dizaines de rapports et de fiches pays dont l'objectif est de mieux comprendre les impacts de l'accapement des terres définis comme « the purchase or lease of vast tracts of land by wealthier, food-insecure nations and private investors from mostly poor, developing countries in order to produce crops for export²³¹ ».

Alors que la question de départ de ces experts s'articule autour d'une entrée similaire, à savoir les impacts de ces projets d'investissement en termes de développement, leurs conclusions s'avèrent moins optimistes que celles des experts de l'IIED ou de l'IFPRI. En effet, le rapport pilote du projet s'avère plus critique quant aux approches des organisations internationales et des *think tanks*. Les membres de l'*Oakland Institute* défendent un point de vue critique vis-à-vis des initiatives de marchandisation des terres. Pour ces experts, les investisseurs privés sont conduits par des intérêts économiques à court terme qui mettent en péril la sécurité foncière et alimentaire des populations locales²³² : « evidence shows there is simply no place for the small farmer in the vast majority of these land acquisitions. [...] Not only does land grabbing mean that farmers will lose their land, but these lands will be transformed from smallholdings or communal lands into large industrial estates connected to far-off markets²³³ ».

Si les investisseurs étrangers représentent, comme dans les rapports de l'IIED ou de l'IFPRI les pionniers des accapements des terres, les critiques de l'*Oakland Institute* ne visent pas seulement les entreprises. Selon Daniel Heard et Anuradha Mittal, le *land grabbing* est avant tout le produit des programmes des institutions financières internationales qui encouragent la stimulation et l'extension des marchés fonciers à travers une plus forte implication des investisseurs privés. Les critiques de l'*Oakland Institute* s'adressent directement aux agences de la Banque

²³¹ SHEPARD, Daniel et MITTAL, Anuradha, *(Mis)Investment in Agriculture ...*, *op. cit.*, p.1.

²³² *Ibid.*, p.19.

²³³ *Ibid.*, p.13.

mondiale dont la mission est d'encourager la mise en œuvre des programmes des réformes et des outils pour créer un environnement favorable à l'investissement foncier : « perhaps most outrageous is WBG's [*World Bank Group*] role in fuelling the global land grab. Through the promotion of policies and technical assistance to governments in order to spur foreign direct investment in agriculture in developing countries, WBG agencies are enabling a trend that threatens global food security and livelihoods of small-scale farmers²³⁴ ». Pour D. Shepard et A. Mittal, les discours en termes d'investissement responsable et de « gagnant-gagnant », promu par la Banque mondiale, la FAO ou encore le Fonds monétaire international (FMI) sont avant tout un moyen de légitimer l'accaparement et les transactions litigieuses : « with the predominance of win-win rhetoric, growing support for an investment code of conduct from donor countries, and technical financial support from IFIs, we see a convergence of factors fermenting a strategy that tactfully aims to legitimize large-scale land investments²³⁵ ».

Les travaux des groupes d'experts réaffirment le clivage entre le discours sur l'accaparement des terres, d'une part, et l'investissement agricole, d'autre part. Alors que l'IIED et l'IFPRI, dont les recherches sont partiellement financées par des organisations internationales, vont dans le sens de l'argumentation de la Banque mondiale et de la FAO, le groupe d'experts indépendant de l'*Oakland Institute* affirme un positionnement plus critique qui conforte plutôt les idées soulevées dans les rapports des ONG. Même si les travaux des *think tanks* alimentent cette opposition idéologique façonnant la controverse sur les transactions foncières à l'échelle internationale, ils ne se réduisent pas à une simple empreinte des positions véhiculées. En effet, ces groupes d'experts, en apportant des données empiriques relevant des enquêtes dans différents pays et en formulant des pistes de recherche originales, stimulent également la recherche scientifique sur les transactions foncières. Ce double impact se traduit

²³⁴ *Ibid.*, p. 6.

²³⁵ *Ibid.*, p. 10.

dans la multiplication des rapports de recherche et de documents synthétiques²³⁶ qui abordent la question de l'investissement foncier à partir de différentes perspectives analytiques (la valeur juridique des transactions, les modèles d'investissement alternatifs, la participation communautaire, etc.), alimentant de nouvelles orientations de recherche.²³⁷ Aussi, des spécialistes comme L. Cotula de l'IIED ou comme D. Sheppard de l'*Oakland Institute* interviennent régulièrement dans les colloques internationaux sur la question de la marchandisation foncière. Les experts se distinguent des propos polémiques sur l'accaparement des terres, soulignant leurs démarches scientifiques et remettant en cause la fiabilité des données médiatiques. Ils cherchent à apporter des éléments probants et adoptent des regards analytiques en approfondissant les différentes caractéristiques des transactions foncières. Les rapports se focalisent souvent sur la question des procédures structurant les transactions.²³⁸

L'ensemble des travaux présentés, que ce soit les articles de presse des médias, les fiches pays des acteurs activistes, les directives volontaires développées par les organisations internationales ou encore les rapports des experts, participent, de manière significative, à la définition d'une préoccupation internationale et à son inscription sur les agendas publics et politiques internationaux. Dans cette controverse internationale on peut observer la constitution progressive de deux pôles d'opinions. Les médias, les ONG et certains groupes d'experts contribuent à la diffusion de la notion de l'accaparement des terres en construisant des scénarii dichotomiques entre les investisseurs influents et les populations locales à faibles

²³⁶ L'IIED publie, par exemple, un certain nombre de notes synthétiques, résumant les résultats de recherche et les recommandations émises par le groupe de réflexion. Un court papier synthétisant les enjeux et le potentiel de la nouvelle vague d'investissements fonciers est publié quelques mois après le déchaînement de la controverse : COTULA, Lorenzo et VERMEULEN, Sonja, « 'Accaparement des terres' ou opportunité de développement ? », document de travail, IIED, 2009.

²³⁷ En effet, suite à la publication d'un premier rapport esquissant le *statu quo* des transactions foncières, les chercheurs de l'IIED s'intéressent successivement à la nature des contrats, COTULA, Lorenzo, *Land Deals in ...*, *op. cit.*, 2011 ; aux modèles d'investissements alternatifs aux acquisitions des droits fonciers, COTULA, Lorenzo et BUXTON, Abbi, « Introduction », in COTULA, Lorenzo et LEONARD, Rebeca, *Alternatives to Land Acquisitions : Agricultural Investment and Collaborative Business Models*, Londres, IIED, 2010, p. 1-7 ; ou encore à l'autonomisation juridique (*legal empowerment*) des populations locales comme lutte contre les expropriations illégales POLACK, Emily, COTULA, Lorenzo et COTE, Muriel, *Accountability in Africa's Land Rush : What Role for Legal Empowerment ?*, Londres, IIED, 2013.

²³⁸ COTULA, Lorenzo, VERMEULEN, Sonja, LEONARD, Rebeca et KEELEY, James, *Land Grab or ...*, *op. cit.*, p. 68.

ressources, entre les entreprises et les gouvernements locaux et entre l'international et le local.

D'un point de vue méthodologique, la discussion de ces différents groupes d'acteurs et de leurs arguments nous permet de comprendre comment notre objet de recherche, les transactions foncières, est d'abord socialement construit par une multitude d'acteurs non-académiques qui affichent des positionnements idéologiques distincts. Deuxièmement, ce premier sous-chapitre pose les jalons de notre réflexion sur la mise en problème d'une préoccupation internationale, qui sera approfondie tout au long de la première partie de notre thèse. Nous nous intéresserons ainsi aux processus de réappropriation de ce problème public en contexte tanzanien. Enfin, ces articles de presse, ces documents synthétiques et ces rapports des organisations internationales constituent un apport indispensable à un état de l'art sur le phénomène de la marchandisation foncière. Ces différents documents représentent une source de résultats, de données et de pistes de recherche contribuant à la construction des transactions foncières comme un objet de recherche scientifique original.

Le prochain sous-chapitre débutera avec une analyse de la discussion de cet objet par la communauté scientifique. Il nous semble important de souligner que ces différents domaines de production des connaissances (l'expertise, l'activisme et la recherche académique) ne constituent en rien des espaces distincts mais sont, au contraire, intrinsèquement liés. Plus précisément, la nature de l'objet de recherche du *land grabbing* se caractérise par cette coproduction et cette circulation des idées et des savoirs par des acteurs experts, activistes et scientifiques. Si ces espaces internationaux d'expertise et de recherche sont extrêmement perméables et confondus, cette imbrication s'explique par le multi-positionnement de certains acteurs qui investissent à la fois le domaine de l'expertise tout en participant aux discussions scientifiques.

Les champs académique et non-académique se chevauchent, tout en étant séparés par leurs critères internes de légitimation et par leurs propres modalités épistémologiques de production de discours.²³⁹ Alors que la recherche académique sur les transactions foncières est fortement influencée par les autres champs (de recherche-action, par exemple), son mode de fonctionnement interne, notamment les règles de méthode scientifique, obligent les chercheurs à se conformer à des modalités spécifiques de production des savoirs. Les frontières des champs sont donc poreuses, mais elles ne sont pas pour autant transposables (cf. figure 4).

Cette distinction de la recherche scientifique et des contributions non-académique au niveau des modalités de production des connaissances se traduit également dans le contenu et dans les approches mobilisées par les auteurs académiques. La recherche sur la marchandisation foncière se distingue par plusieurs courants méthodologiques et théoriques qui rythment les discussions scientifiques et qui façonnent la construction de l'accaparement comme un objet de recherche heuristique.

1.2. Les transactions foncières comme objet de recherche scientifique

La première vague de rapports médiatiques, activistes et d'expertise sur la « ruée » vers les terres donne lieu, de manière corollaire, à une « ruée académique » ou, comme le formule Carlos Oya, un « literature rush²⁴⁰ ». De nombreux chercheurs, à l'échelle internationale, se tournent progressivement vers la thématique de la mise en marché du foncier. Ce nouvel intérêt scientifique est perceptible par la multiplication des publications dans des revues à comité de lecture, dans l'organisation de conférences et de séminaires universitaires comme dans l'initiation de programmes de recherche aboutissant à la formation de

²³⁹ BOURDIEU, Pierre, *Les règles de l'art : genèse et structure du champ littéraire*, Paris, Seuil, 1992.

²⁴⁰ OYA, Carlos, « The Land Rush ... », *art. cit.*, p. 1532.

réseaux scientifiques transnationaux.²⁴¹ Tandis que certains chercheurs abordent cette intensification de l'investissement foncier comme l'expression d'une « ruée économique » plus générale vers l'Afrique²⁴², d'autres auteurs se consacrent entièrement à l'analyse de la nature, du processus et des impacts du *land grabbing*. Ces initiatives scientifiques, depuis la fin des années 2000, donnent lieu à un corpus de littérature foisonnant en termes de disciplines et de terrains observés. Sans prétendre fournir une discussion exhaustive des problématiques, des objets et des résultats qui structurent les débats scientifiques, les deux sections de ce sous-chapitre discutent les résultats de recherche principaux sur les transactions foncières.

L'objectif est d'abord, de démontrer comment ce problème global de profane est progressivement réapproprié par la communauté scientifique qui le transforme en un objet de recherche heuristique. Il s'agit de démontrer l'évolution des questions posées, les objets saisis et les courants disciplinaires dominants. En étudiant ces différentes étapes de la discussion scientifique et en insistant sur les groupes de chercheurs structurant, ce sous-chapitre propose une véritable généalogie du champ de recherche qui se construit progressivement autour de l'objet. Cette revue de la littérature scientifique prépare, enfin, la discussion du cadre théorique qui structure notre travail de recherche et à travers lequel nous nous positionnons vis-à-vis des résultats de la littérature scientifique sur les transactions foncières.

²⁴¹ L'Afrique étant considérée comme le premier continent cible de cette nouvelle course à la terre, la thématique des accaparements occupe également une place importante dans les programmes des colloques internationaux des études africaines. Respectivement en 2013 et en 2015, plusieurs panels sont organisés dans le cadre des Conférences européennes en études africaines. Dans le cadre de l'ECAS en 2013 à Lisbonne, deux panels abordent frontalement la question des accaparements des terres en insistant sur des variables analytiques distinctes (les conflits autour des ressources naturelles et les questions de l'expropriation). En 2015, lors de la sixième édition de la conférence à Paris, une dizaine de panels adresse, de manière plus ou moins frontale, les transactions foncières. Les coordonnateurs abordent les accaparements des terres à travers différentes grilles de lecture, par exemple le genre, les conflits et les mobilisations collectives.

²⁴² AYERS, Alice, « Beyond Myths, Lies and Stereotypes : The Political Economy of a 'New Scramble for Africa », *New Political Economy*, 2013, vol. 18, n°2, p. 237.

1.2.1. Inscrire dans le champ scientifique un débat de profane : d'un intérêt général pour les transactions foncières à des tentatives de déconstruction de l'objet

Une première vague de publications académiques apparaît au début des années 2010. A l'instar d'un certain nombre de travaux des *think tanks* ou des organisations internationales, ces articles et ouvrages cherchent à cerner le phénomène dans sa globalité en explorant ses causes (économique, politique, environnementale, etc.), les acteurs impliqués ou encore les procédures structurant les transactions. L'objectif de cette phase de production scientifique est de comprendre et d'expliquer « the context and consequences of Africa's land rush²⁴³ ». Dans ce processus de discussion scientifique, se cristallise un groupe de chercheurs dominant dont les questionnements s'articulent principalement autour des études agraires et de l'économie politique. Inspirés par une approche de recherche-action, ces auteurs encouragent des échanges avec les experts et avec les acteurs relevant de la société civile tout en appliquant des cadres analytiques spécifiques.

1.2.1.1. Saisir et définir la nature des transactions foncières en Afrique : les premières tentatives d'analyse d'un objet à enjeux multiples

La plupart des travaux scientifiques s'appuient sur l'observation de transactions foncières sur le continent africain, considéré comme la principale cible de l'engouement des investisseurs pour les terres. Plusieurs ouvrages et numéros spéciaux de revues scientifiques se caractérisent par une ligne éditoriale très généraliste sans s'inscrire dans une approche théorique particulière ou sans circonscrire l'objet de recherche. Cette première vague de contributions scientifiques est orientée par une série de questions sur le « pourquoi », le « où », le « quand », le « qui » et le « comment » des transactions foncières. En

²⁴³ HALL, Ruth, SCOONES, Ian et TSİKATA, Dzodzi, « Introduction. The Contexts & Consequences of Africa's Land Rush », in HALL, Ruth, SCOONES, Ian et TSİKATA, Dzodzi (éd.), *Africa's Land Rush ...*, op. cit., p. 29.

regroupant à la fois des informations sur les lieux de transaction, la législation foncière des pays cibles, les motivations des investisseurs étrangers ou encore les modalités d'acquisition des terres, certains travaux produisent des études encyclopédiques qui offrent, néanmoins, des premiers éléments de réponses scientifiques sur la nature et les dimensions de l'accaparement.

Parmi ces travaux, on peut citer l'ouvrage sur *The Global Land Grab* de L. Cotula qui formule des résultats, à la fois sur l'historicité des dynamiques d'acquisition foncières étrangères, sur la géographie et les dimensions spatiales, sur l'encadrement juridique ou encore sur l'implication des gouvernements dans cette dynamique d'investissement foncier.²⁴⁴ Sur le plan méthodologique, il s'agit d'une contribution rassemblant des approches d'économie politique, d'anthropologie juridique ou encore d'histoire. L'objectif de cet ouvrage n'est pas d'engager des discussions théoriques ou conceptuelles, ni de s'arrêter sur un objet particulier, mais plutôt de dresser un bilan général sur l'état et la nature du phénomène. Des travaux similaires apparaissent dans le champ des études foncières en France qui ont pour finalité de saisir, d'expliquer et de contextualiser la croissance exponentielle de l'investissement agricole en Afrique.²⁴⁵ Un numéro spécial de la revue *Afrique Contemporaine* permet, par exemple, d'insérer la question des accaparements dans les débats sur les enjeux fonciers au Sud en s'intéressant à la question de la sécurité foncière dans un contexte de superposition des logiques de droits.²⁴⁶

Un certain nombre de travaux académiques, en rupture avec les études des médias, des ONG, des organisations internationales et des groupes de réflexions, tendent à insérer la thématique de l'accaparement dans un débat académique en proposant des définitions différentes pour saisir l'enjeu des transactions

²⁴⁴ COTULA, Lorenzo, *The Great African ...*, *op. cit.*, 2013.

²⁴⁵ DABAT, Hélène, « Les nouveaux investissements ... », *art. cit.* et GABAS, Jean-Jacques, « Les investissements agricoles en Afrique. Introduction thématique », *Afrique Contemporaine*, 2011, vol. 1, n°237, p. 45-55.

²⁴⁶ ROCHEGUDE, Alain, « La terre, objet et condition des investissements agricoles. Quels droits fonciers

foncières. Devant l'utilisation récurrente de la notion de *land grabbing*, ces premiers travaux engagent une discussion critique sur la pertinence académique de l'utilisation de l'expression et commencent à déconstruire l'objet. En s'appuyant sur une étude des transactions foncières en Amérique Latine, Saturnino Borrás *et al.* proposent par exemple une analyse en termes d'accaparement du contrôle plutôt que d'accaparement des terres, permettant d'aller au-delà de la question de l'acquisition des droits fonciers et d'y intégrer plutôt l'emprise du pouvoir des investisseurs sur les ressources et processus économiques.²⁴⁷ Annelies Zoomers préfère à la notion de l'accaparement des terres celle de « foreignization of space²⁴⁸ ». Selon sa définition, la marchandisation des terres fait partie d'un processus plus général du transfert du pouvoir sur le foncier à des acteurs étrangers. Les intérêts économiques des acteurs étrangers occupent une place importante dans l'argumentation d'A. Zoomers qui décrit que ces projets d'investissement sont une forme d'externalisation du contrôle du foncier et de l'espace. Dans le modèle d'analyse proposé par Ruth Hall, en revanche, la question de l'origine de l'investisseur ne constitue qu'une variable analytique parmi d'autres. Elle identifie, en total, douze paramètres caractérisant un *land grab*, dont la dimension spatiale de la parcelle, la durée du projet, le nombre des personnes déplacées, les configurations des droits fonciers et le modèle d'investissement de l'entreprise.²⁴⁹

1.2.1.2. Le rôle pionnier des chercheurs de la *Land Deal Politics Initiative*

Malgré la multiplication des disciplines et des auteurs, un groupe de chercheurs pionnier cadre et oriente, à travers la publication d'articles et de dossiers thématiques, les différentes étapes et hypothèses de la discussion scientifique.

pour l'Afrique ? », *Afrique contemporaine*, 2011, vol. 1, n°237, p. 85-96.

²⁴⁷ BORRAS, Saturnino Jr., KAY, Cristobal, GOMEZ, Sergio et WILKINSON, John, « Land Grabbing and Global Capitalist Accumulation : Key Features in Latin America », *Canadian Journal of Development Studies*, 2012, vol. 33, n°44, p. 402-416.

²⁴⁸ ZOOMERS, Annelies, « The Globalisation and the Foreignisation of Space : Seven Processes Driving the Current Global Land Grab », *Journal of Peasant Studies*, 2010, vol. 37, n°2, p. 429.

²⁴⁹ HALL, Ruth, « Land Grabbing in Southern Africa : the Many Faces of the Investor Rush », *Review of African*

Ces chercheurs se situent dans l'approche pluridisciplinaire des études du développement rural et, plus spécifiquement, du champ des études agraires. Un groupe d'auteurs se constitue progressivement autour de S. Borras, spécialiste en études de développement à l'Institut international des Sciences Sociales (*Institute of Social Sciences, ISS*) et qui coordonne une série de numéros spéciaux sur les accaparements dans plusieurs revues scientifiques internationales. Ces numéros apparaissent par exemple dans les revues *Third World Quarterly*²⁵⁰, *Development and Change*²⁵¹, *Agrarian Change*²⁵² ou encore dans le *Canadian Journal of Development Studies*.²⁵³ La principale revue qui propose une discussion récurrente de la thématique est celle du *Journal of Peasant Studies (JPS)*. Coordonné, depuis 2000, par un groupe d'éditeurs coordonné par S. Borras, le JPS publie, à partir de 2010, une série d'articles et de dossiers thématiques dédiés aux différentes problématiques de l'accaparement des terres au Sud.²⁵⁴ En effet, entre 2010 et 2015, la thématique devient un « cheval de bataille » de la revue et une plateforme incontournable pour de nombreux chercheurs souhaitant intégrer le débat.

Political Economy, 2011, vol. 38, n°128, p.193-214.

²⁵⁰ EDELMAN, Marc, OYA, Carlos et BORRAS, Saturnino Jr., « Global Land Grabs ... », *art. cit.*

²⁵¹ WOLFORD, Wendy, BORRAS, Saturnino Jr., HALL, Ruth, SCOONES, Ian et WHITE, Ben, « Governing Global Land ... », *art. cit.*

²⁵² BORRAS, Saturnino Jr. et FRANCO, Jennifer C., « Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change : A Preliminary Analysis », *Journal of Agrarian Change*, 2012, vol. 12, n°1, p. 34-59.

²⁵³ BORRAS, Saturnino Jr., KAY, Cristobal, GOMEZ, Sergio et WILKINSON, John, « Land Grabbing and ... », *art. cit.*

²⁵⁴ Le JPS publie une série de dossiers thématiques qui s'intéressent, progressivement, à différentes problématiques et terrains associés aux accaparements des terres. Ils sont encadrés par une introduction rédigée par un groupe d'auteurs autour de Saturnino Jr. BORRAS. Sur la problématique du *land grabbing* et les agrocarburants : BORRAS, Saturnino Jr., MCMICHAEL, Philip et SCOONES, Ian, « The Politics of Biofuels, Land and Agrarian change : Editor's introduction », *Journal of Peasant Studies*, 2010, vol. 37, n°4, p. 575-592 ; sur la nature, les acteurs et les dimensions de l'accaparement des terres : BORRAS, Saturnino Jr., HALL, Ruth, SCOONES, Ian, WHITE, Ben et WOLFORD, Wendy, « Towards a Better Understanding of Global Land Grabbing: An Editorial Introduction », in *The Journal of Peasant Studies*, 2011, vol. 38, n°2, p. 209-216 ; le *land grabbing* comme une nouvelle forme de contrôle du foncier parmi d'autres : PELUSO, Nancy Lee et LUND, Christian, « New Frontiers of Land Control : Introduction », *Journal of Peasant Studies*, 2010, vol. 38, n°4, 2011, p. 667-681 ; une analyse des accaparements par l'économie politique agraire : WHITE, Ben, BORRAS, Saturnino Jr., HALL, Ruth, SCOONES, Ian et WOLFORD Wendy, « The New Enclosures : Critical Perspectives on Corporate Land Deals », *Journal of Peasant Studies*, 2012, vol. 39, n° 3-4, p. 619-647 ; une analyse critique des méthodologies appliquées pour saisir les dimensions de transactions foncières : SCOONES, Ian, HALL, Ruth, BORRAS, Saturnino Jr., WHITE, Ben et WOLFORD, Wendy, « The Politics of ... », *art. cit.* et un numéro sur les résistances et les politiques par le bas structurant les négociations des transactions foncières : HALL, Ruth, EDELMAN, Marc, BORRAS, Saturnino Jr., WHITE, Ben et WOLFORD, Wendy, « Resistance, Acquiescence or Incorporation ? An Introduction to Land Grabbing and Political Reactions 'from below' », *Journal of Peasant Studies*, 2015, vol. 42, n°3-4, p. 467-488.

Cependant, le rôle pivot des auteurs du JPS se situe au-delà de la publication scientifique puisqu'il aboutit, en 2011, à la création d'un réseau de recherche international sur les transactions foncières, la *Land Deal Politics Initiative* (LDPI).²⁵⁵ Cette initiative, coordonnée par plusieurs laboratoires de recherche académiques²⁵⁶, est un pôle regroupant les dynamiques de recherches transnationales sur les accaparements des terres. L'objectif est de conduire des études approfondies et de produire des connaissances fiables sur un sujet qui ne cesse de nourrir les débats. Respectivement en 2011 et en 2012, la LDPI organise deux colloques internationaux intitulés *Global Land Grabbing*. Ces cycles de conférences rassemblent des chercheurs et des experts internationaux et constituent un point de départ pour définir de nouvelles pistes de recherche.²⁵⁷ Un certain nombre de réflexions, de questionnements et de résultats abordés dans le cadre de ces conférences sont ensuite repris et approfondis dans un numéro spécial du JPS.²⁵⁸

Plusieurs objectifs conduisent le projet de la LDPI. Premièrement, cette dynamique propose d'atténuer les controverses en apportant un regard scientifique et plus analytique à la recherche sur le *land grabbing*. En adoptant des grilles de lectures relevant essentiellement du domaine des études agraires, les auteurs abordent ces enjeux fonciers comme un objet de recherche et insèrent la thématique dans un champ scientifique et disciplinaire spécifique. Autrement dit, le problème public des accaparements, mis sur l'agenda par les médias, les ONG et les experts, est désormais encadré scientifiquement et

²⁵⁵ Ces liens institutionnels et les objectifs de travail du JPS et de la LDPI sont expliqués dans l'introduction d'un numéro spécial sur les accaparements des terres dans le JPS : BORRAS, Saturnino Jr., HALL, Ruth, SCOONES, Ian, WHITE, Ben et WOLFORD, Wendy, « Towards a Better ... », *art. cit.*

²⁵⁶ Il s'agit de l'ISS au Pays Bas, l'Institut des études de développement en Grande-Bretagne (IDS), l'Institut de Polson pour le développement global de l'Université de Cornell aux Etats Unis et l'Institut PLAAS (*Poverty, Land and Agrarian Studies*) de l'Université du Cap Ouest en Afrique du Sud.

²⁵⁷ La conférence de la LDPI représente le sous-champ de recherche-action qui se crée en rassemblant des spécialistes réputés du foncier contribuant aux études foncières depuis les années 1990 et qui s'approprie également ce nouvel engouement sur l'accaparement des terres : Sam Moyo (directeur de l'Institut africain des études agraires à Harare) Liz Alden Wily (chercheuse indépendante), Derek Hall (ancien expert de la Banque mondiale), Ruth Meinzen-Dick (IFPRI), Ben White (ISS), Saturnino BORRAS (ISS The Hague), Laura German (CIFOR), Camilla Toulmin (IIED), Wendy Wolford (Université de Cornell), Daniel Shepard (*The Oakland Institute*), Lorenzo Cotula (IIED), Thea Hilhorst (Royal Tropical Institute), Annelies Zoomers (Université d'Utrecht), Klaus Deininger (Banque mondiale) et Paul Mathieu (FAO).

²⁵⁸ BORRAS, Saturnino Jr., HALL, Ruth, SCOONES, Ian, WHITE, Ben et WOLFORD, Wendy, « Towards a Better ... », *art. cit.*

transformé en une préoccupation des chercheurs en économie politique agraire. Deuxièmement, cette littérature reste caractérisée par une orientation idéologique et par une approche de recherche anglophone orientée autour de la résolution des problèmes. En effet, cette littérature se distingue par la frontière poreuse entre l'analyse scientifique, la consultance et l'engagement politique dans la mesure où le JPS et la LDPI publient les contributions d'auteurs dont les travaux sont à la marge entre la recherche académique et l'expertise. Ces espaces offrent une plateforme de diffusion des savoirs des experts très présents dans le débat international sur le *land grabbing*. La revue regroupe un ensemble de publications des chercheurs-experts comme K. Deininger²⁵⁹, co-auteur du rapport sur l'investissement foncier de la Banque mondiale, L. Cotula²⁶⁰, auteur de multiples rapports sur la thématique de l'IIED ou encore Olivier de Schutter, rapporteur spécial de l'ONU entre 2008 et 2014, et figure importante dans le débat politique international sur la protection des petits agriculteurs.²⁶¹ Cette orientation de la recherche produite par la LDPI, qui prend forme par une mise en dialogue entre les universitaires, les activistes et les experts, est défendue dans l'introduction d'un numéro spécial du JPS sur les accaparements : « we envision the current LDPI-JPS initiative as a means to study the extent, nature, and impact of large-scale land deals [...].The objective is to provide a platform and network to generate solid evidence through details, field-based research that incorporates and complements a range of policy-oriented donor and NGO-led reviews, as well as more activist political work.[...] Through this initiative, we hope to foster a dialogue with social movements, activists, policy makers, and concerned

²⁵⁹ Cet article de Klaus Deininger s'appuie en grandes parties sur les idées et cadres d'analyses proposés dans le rapport de la Banque mondiale sur les acquisitions foncières à grande échelle : DEININGER, Klaus, « Challenges Posed by the New Wave of Farmland Investment », *Journal of Peasant Studies*, 2011, vol. 38, n°2, p. 217-247.

²⁶⁰ Lorenzo Cotula contribue à plusieurs numéros du JPS. Ses articles s'inspirent de l'argumentation de différents rapports de l'IIED et cherchent à expliquer les caractéristiques globales et les procédures de négociation des transactions foncières : COTULA, Lorenzo, « The International Political Economy of the Global Land Rush : A Critical Appraisal of Trends, Scale, Geography and Drivers », *Journal of Peasant Studies*, 2012, vol. 39, n° 3-4, p. 649-680 et COTULA, Lorenzo et VERMEULEN, Sonja, « Over the Heads of Local People : Consultation, Consent, and Recompense on Large-Scale Land Deals for Biofuel Projects in Africa », *Journal of Peasant Studies*, 2010, vol. 37, n°4, p. 899-916.

²⁶¹ SCHUTTER, Olivier de, « Large-Scale Land Acquisitions and Leases : A Set of Minimum Principles and Measures to Address the Human Rights Challenge », document de travail, Nations Unies, 2010.

academics to produce data and debate potential implications²⁶² ». Se pose alors la question du chevauchement des champs scientifique et non-académique et donc la distinction des travaux menés par la LDPI des contributions des acteurs de la société civile et des experts des organisations internationales discutées précédemment. Malgré leur orientation parfois idéologique et leur recours à une approche de recherche-action, les acteurs de la LDPI se conforment aux normes de production des connaissances qui sont propres au champ académique. Les contributions de ces auteurs sont classées parmi les travaux académiques, puisqu'elles répondent aux critères de la production du savoir scientifique, comme par exemple les procédures de publication dans des revues à comité de lecture. Ces travaux engagent des discussions scientifiques, en se positionnant par rapport à une littérature spécifique et en mobilisant et en discutant des concepts théoriques qui permettent d'enrichir l'analyse des transactions foncières.

1.2.1.3. Les études agraires : une lecture critique de la marchandisation foncière

Ce caractère engagé des travaux autour de la revue JPS se traduit ensuite dans leur inscription théorique et idéologique. La plupart des chercheurs autour de S. Borras se situe dans le champ de l'économie politique agraire et s'intéressent aux impacts socio-économiques des transactions foncières, notamment au regard des populations concernées des projets d'investissement en zone rurale.²⁶³ Cette grille d'analyse s'inspire des lectures néomarxistes²⁶⁴ de la transformation des

²⁶² BORRAS, Saturnino Jr., HALL, Ruth, SCOONES, Ian, WHITE, Ben et WOLFORD, Wendy, « Towards a Better ... », *art. cit.*, p. 211.

²⁶³ Voir par exemple DELL'ANGELO, Jampel, D'ODORICO, Paolo, RULLI, Maria Cristina et MARCHAND, Philippe, « The Tragedy of the Grabbed Commons : Coercion and Dispossession in the Global Land Rush », *World Development*, 2017, vol. 92, p. 1-12 ; KENNEY-LAZAR, Miles, « Plantation Rubber, Land Grabbing and Social-Property Transformation in Southern Laos », *Journal of Peasant Studies*, 2012, vol. 39, n°3-4, p. 1017-1037 ; JIAO, Xi, SMITH-HALL, Carsten et THEILADE, Ida, « Rural Household Incomes and Land Grabbing in Cambodia », *Land Use Policy*, 2015, vol. 48, p. 317-328 et NYANTAKYI-FRIMPONG, Hanson et BEZNER KERR, Rachel, « Land Grabbing, Social Differentiation, Intensified Migration and Food Security in Northern Ghana », *Journal of Peasant Studies*, 2017, vol. 44, n°2, p. 421-444.

²⁶⁴ Ces travaux s'inspirent des théories néo-marxistes et néo-impérialistes et s'appuient sur les réflexions autour de l'économie politique agricole, de la formation de classes de Henry Bernstein et de la théorie de l'accumulation par l'expropriation proposée par David Harvey. Se référer à BERNSTEIN, Henry, *Class*

modes de production agricole et s'intéresse aux impacts de l'agriculture capitaliste sur les relations de propriété foncière et sur l'organisation des classes sociales.²⁶⁵ Pour ces auteurs, les accaparements des terres représentent l'élément d'une dynamique plus générale de l'expansion du libéralisme entraînant une transformation capitaliste des moyens de production.²⁶⁶ Les transactions foncières sont lues comme une transformation progressive des modes de production en faveur d'une agriculture commerciale à grande échelle au détriment des petites exploitations agricoles. L'asymétrie de pouvoir entre les investisseurs et les populations cibles, souvent mise en exergue par les rapports des médias et des ONG, est ainsi reformulée à travers des concepts théoriques s'articulant autour de la différenciation sociale et des relations de pouvoir²⁶⁷ comme de l'accès aux ressources naturelles et économiques. L'objectif de ces travaux est d'arriver, par l'analyse de la transformation des relations socio-économiques, à des résultats de recherches permettant de formuler des recommandations pour contenir les effets préjudiciables de l'accaparement des terres. Ces études en termes d'économie politique agraire participent à la constitution d'une recherche activiste et militante qui s'articule autour de mouvements comme « justice agraire²⁶⁸ » et « justice sociale globale²⁶⁹ » qui proposent des alternatives à l'expansion du capitalisme agraire.

Une conclusion que l'on peut tirer de cette première vague de travaux académiques est qu'elle reste finalement fidèle aux questionnements énoncés dans les rapports des ONG et de certains groupes d'experts. Le premier intérêt

Dynamics of Agrarian Change, Fernwood, Pluto and University of Michigan Press, 2010 et HARVEY, David, *The New Imperialism*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

²⁶⁵ Notamment BORRAS, Saturnino Jr. et FRANCO, Jennifer C., « Global Land Grabbing ... », *art. cit.*

²⁶⁶ WHITE, Ben, BORRAS, Saturnino Jr., HALL, Ruth, SCOONES, Ian et WOLFORD Wendy, « The New Enclosures ... », *art. cit.*, p. 619.

²⁶⁷ Un certain nombre de travaux emploie le concept de « faisceaux de pouvoir » régulant l'accès aux ressources naturelles, élément structurant de la théorie de l'accès développée par Jesse Ribot et Nancy Peluso. Voir RIBOT, Jesse et PELUSO, Nancy, « A Theory of Access », *Rural Sociology*, 2003, vol. 68, n°2, p. 153-181.

²⁶⁸ Ce positionnement est expliqué dans le travail de BORRAS JR, Saturnino M. et FRANCO, Jennifer C., « Global Land Grabbing and Trajectories ... », *art. cit.*

²⁶⁹ Ce positionnement est précisé dans le travail de MARGULIS, Matias E., MCKEON, Nora et BORRAS, Saturnino Jr., « Land Grabbing and Global Governance : Critical Perspectives », *Globalizations*, 2013, vol. 10, n°1, p. 4.

commun stimulant ces travaux est de comprendre, de contextualiser et de définir la nature de l'accaparement des terres dans sa globalité. Cette littérature est ensuite caractérisée par une approche de recherche-action qui, en se basant sur les premiers résultats de cette définition du phénomène, s'articule autour de la résolution des problèmes et autour de la proposition de différentes formes alternatives à l'investissement agricole et commercial à grande échelle. En s'intéressant aux impacts souvent négatifs des projets d'investissement sur les populations locales, ces travaux légitiment scientifiquement un certain nombre d'arguments qui rythment et dominent la construction du problème du *land grabbing*. La différence principale est que ces auteurs recourent à des concepts théoriques, notamment en études agraires et en économie politique, afin de donner une légitimité scientifique à leurs résultats. Certains auteurs insistent par exemple sur l'opposition frontale entre les investisseurs et les « populations rurales pauvres²⁷⁰ » ou sur l'importance des intérêts économiques des entreprises étrangères dans les négociations des cessions des terres. Cette littérature reste également façonnée par des orientations idéologiques et des conclusions souvent caricaturales. Un certain nombre de travaux dressent ainsi un bilan sur la « question foncière de l'Afrique²⁷¹ » ou sur « le grand accaparement africain²⁷² », sans interroger l'hétérogénéité des situations liées à l'histoire du secteur foncier par pays, au rôle des acteurs nationaux et locaux ou encore à la diversité des intérêts et des modèles d'investissement des entreprises.

Cette proximité des problématiques et des objectifs des travaux académiques, activistes et d'experts s'explique par le multi-positionnement d'un certain nombre d'auteurs qui aboutit à de fortes interactions entre les différents champs.

²⁷⁰ Les « rural poor » est une catégorie sociale récurrente dans les articles scientifiques qui s'intéressent aux impacts socio-économiques des projets d'investissement foncier. Peu d'articles font l'effort de nuancer ce propos en insistant sur l'hétérogénéité sociale et économique que l'on peut trouver en zones rurales. Se référer notamment à BORRAS, Saturnino Jr. et FRANCO, Jennifer C., « Global Land Grabbing and ... », *art. cit.*, p. 46 et KENNEY-LAZAR, Miles, « Plantation Rubber, Land ... », *art. cit.*

²⁷¹ MATONDI, Prosper B., HAVNEVIK, Kjell et BEYENE, Atakilte, « Introduction : Biofuels, Food Security and Land Grabbing in Africa », in MATONDI, Prosper B., HAVNEVIK, Kjell et BEYENE, Atakilte (éd.), *Biofuels, Land Grabbing ...*, *op. cit.* p. 7.

²⁷² En référence au titre de l'ouvrage de Cotula : COTULA, Lorenzo, *The Great African ...*, *op. cit.*

Ces interactions se matérialisent à travers des initiatives comme celles de la LDPI-JPS qui propose une plateforme d'échange entre des auteurs investissant plusieurs domaines à la fois. Dans ces échanges, on peut identifier deux pôles de recherche : premièrement, un groupe de chercheurs-experts qui travaille dans des organisations internationales et des *think tanks* et qui introduisent et discutent leurs résultats dans le champ académique (L. Cotula et K. Deininger). Deuxièmement, un groupe d'acteurs académiques dominants qui s'inscrit plutôt dans une approche critique de la commercialisation du foncier. Ce groupe d'auteurs autour de S. Borras, qui s'inspire d'une lecture néomarxiste des accaparements, occupe une place prépondérante dans la production scientifique et dans l'orientation des problématiques abordées. Si ces deux groupes d'auteurs s'inscrivent dans des trajectoires professionnelles distinctes, ils partagent un monopole sur la production de la recherche.

1.2.2. Proposer et construire un regard critique sur l'objet de recherche des accaparements des terres

Suite à cette première vague de littérature académique, on constate l'émergence d'un courant de travaux plus réflexifs et critiques par rapport aux résultats et aux discours dominants. Ces contributions, dont certains prolongent les discussions de la LDPI, s'interrogent sur les méthodes appliquées, sur la fiabilité des données et, de manière plus générale, sur la circulation des représentations qui cadrent les appropriations massives des terres. Le point de départ de ces travaux est de proposer une déconstruction de certaines prénotions sur l'accaparement qui s'explique par la multiplication des travaux scientifiques, par le manque de rigueur méthodologique ou encore par les orientations idéologiques à l'origine des travaux. Comme l'explique Oya, « it seems that the approach taken by much of the work on 'land grabs' is empirically hasty and methodologically prone to cut corners, so that 'evidence' is quickly generated for rapid dissemination and

eventually the condemnation of greedy ‘foreigners’²⁷³ ». Un certain nombre de ces travaux s’interrogent en effet sur l’épistémologie de la recherche sur le *land grabbing* en s’intéressant, par exemple, aux critères de recensement appliqués pour recueillir des chiffres et pour formuler des hypothèses qui façonnent l’image globale de l’accaparement. Ces contributions proposent de dépasser les récits dominants et l’approche descriptive. Il s’agit de travaux qui déconstruisent les images et les chiffres inhérents aux hypothèses générales sur les dynamiques d’accaparement des terres, notamment en les inscrivant dans un contexte historique de temps long. Une discussion de cette phase de recherche permet de comprendre l’évolution des problématiques orientant les débats mais également d’identifier les courants dans lesquels s’insère la réflexion de cette thèse.

1.2.2.1. Une discussion des approches méthodologiques de la littérature : la remise en cause des « killer facts »

Comme évoqué dans le sous-chapitre 1.1., les articles de presse rapportant des cas d’accaparement sont rythmés par une surenchère de chiffres qui rendent compte de la taille des parcelles transférées à des investisseurs. La mensuration et la quantification du phénomène restent, en effet, l’une des principales caractéristiques du processus de problématisation du *land grabbing*. Cet engouement pour les chiffres, c’est-à-dire pour des constructions *a priori* dépolitisées, se retrouve également dans les initiatives scientifiques qui cherchent à cerner et à mesurer les dimensions de l’accaparement. Cet objectif se trouve au cœur du projet de plusieurs organismes de recherche et de développement internationaux postant sur Internet une base de données publique sur les transactions foncières. Ce site, la *Landmatrix*, est issu d’un partenariat scientifique et financier, notamment entre le CIRAD en France, le *German Institute of Global and Area Studies* en Allemagne ou encore l’Université de Pretoria en Afrique du Sud. La *Landmatrix* regroupe et classe des cas

²⁷³ OYA, Carlos, « Methodological Reflections on ‘Land Grab’ Databases and the ‘Land Grab’ Literature ‘Rush’ », *Journal of Peasant Studies*, 2013, vol. 40, n°3, p. 513.

individuels de transactions foncières par pays cible ou par pays d'origine de l'investisseur. En s'appuyant sur des critères spécifiques de recensement, les auteurs de la *Landmatrix* contribuent à la définition d'une transaction foncière. Dans cette approche, le critère spatial représente un élément clé. Ainsi, la base de données prend en compte tout projet de transaction dont la taille dépasse 200 hectares.²⁷⁴ En transformant les discours et les récits sur l'accaparement des terres en des cartes, des tableaux et des chiffres tangibles, l'apport de la *Landmatrix* consiste à rendre le phénomène visible, transparent et quantifiable. Alors que la base de données facilite l'accès aux informations sur les transactions en cours et devient un outil de référence fondamental pour de nombreux chercheurs, elle fait également l'objet d'une série de critiques qui remettent en question la fiabilité des sources utilisées. L'un des principaux reproches auquel sont confrontés les créateurs de cet outil, est leur recours aux chiffres et aux informations relevant des sources secondaires, comme les articles médiatiques ou les rapports des ONG. A propos de la pertinence des informations qui sont mises à disposition sur cette plateforme, Carlos Oya affirme qu'il s'agit d'un « mix of actual facts, perceptions, intentions, rumours, guesstimates and outright lies²⁷⁵ ». En se servant des recensements des ONG comme GRAIN ou des informations publiées par des médias, la *Landmatrix* promeut seulement, dans un cadre prétendument académique, la circulation de chiffres parfois non-vérifiés, discutables et alimente ainsi le caractère polémique des accaparements des terres.

C'est cet amalgame de données et de sources d'informations qui crée un point de départ pour cette deuxième phase de recherche questionnant les méthodes appliquées qui s'articulent autour d'une accentuation des chiffres ou des « killer facts²⁷⁶ ». ²⁷⁷ L'objectif de ces travaux est de remplir l'écart paradoxal entre, d'une

²⁷⁴ ANSEEUW, Ward, LAY, Yann, MESSERLI, Peter, GIGER, Markus et TAYLOR, Michael, « Creating A Public Tool to Assess and Promote Transparency in Global Land Deals : the Experience of the Land Matrix », *Journal of Peasant Studies*, 2013, vol. 40, n°3, p. 521-530.

²⁷⁵ OYA, Carlos, « Methodological Reflections on ... », *art. cit.*, p. 506.

²⁷⁶ OYA, Carlos, « The Land Rush and ... », *art. cit.*, p. 1534.

part, l'intensification et l'accumulation des publications sur des questionnements très larges (par exemple, est-ce que l'investissement foncier contribue ou non au développement économique des pays cibles ? Quels impacts socio-économiques des projets sur les populations cibles ?) et, d'autre part, l'absence de l'utilisation d'outils méthodologiques rigoureux, notamment le recours à des approches descriptives. Les auteurs insistent sur la nécessité d'une « nouvelle phase de recherche sur le *land grabbing*²⁷⁸ » proposant, d'une part, des variables scientifiques au-delà de la simple dimension spatiale des projets fonciers et, d'autre part, des études de cas détaillées sur le temps long.

1.2.2.2. Pour une meilleure prise en compte de l'historicité des transactions foncières

Dans cette dynamique de recherche critique, on récence des travaux qui analysent l'essor des investissements fonciers au Sud à travers une approche historique. En effet, certains auteurs mettent en cause l'argument de la nouveauté du phénomène en défendant l'hypothèse que l'histoire et le politique en Afrique, comme ailleurs, sont marqués par de nombreuses dynamiques d'acquisition, d'accaparement et de transaction des terres. Par exemple, Sam Moyo identifie trois vagues d'accaparements des terres rurales par des investisseurs étrangers rythmant la succession des régimes politiques en Afrique subsaharienne. Elles sont constituées par la mise en place des projets d'agriculture à grande échelle des administrations coloniales autour des années 1960, par les acquisitions foncières par des élites locales et nationales à la suite des politiques de privatisation des terres dans les années 1990 et, enfin, par la ruée vers les terres, la plus récente suite à la triple crise alimentaire, financière et climatique à la fin des années 2000.²⁷⁹ L'argument de cette historicité du *land grabbing* se trouve également au cœur de l'analyse de Birgit Englert et de Barbara

²⁷⁷ EDELMAN, Marc, OYA, Carlos et BORRAS, Saturnino Jr., « Global Land Grabs ... », *art. cit.*

²⁷⁸ SCOONES, Ian, HALL, Ruth, BORRAS, Saturnino Jr., WHITE, Ben et WOLFORD, Wendy, « The Politics of ... », *art. cit.*

²⁷⁹ MOYO, Sam, *The Agrarian Question in the Neoliberal Era. Primitive Accumulation and the Peasantry*, Cape Town, Pambazuka Press, 2011.

Gärber qui soulignent que « les appropriations foncières ne sont en rien un phénomène récent mais ont toujours participé, en prenant des formes différentes, à des processus historiques²⁸⁰ ». Les périodes coloniales, les réformes foncières postcoloniales, les politiques de nationalisation ou de privatisation des terres illustrent l'hétérogénéité des dynamiques de transactions foncières dans lesquelles s'inscrit l'accaparement « moderne²⁸¹ » des terres. Ce qui est considéré comme étant nouveau dans l'augmentation des projets d'investissement agricole des années 2000 sont les motifs des investisseurs, leurs pays d'origine ou encore l'intensité de ces transactions. De manière similaire, Liz Alden Wily définit les accaparements des terres comme l'élément de toute une série d'appropriations foncières (le « rush colonial » du 19^{ème} siècle, les exploitations à grande échelle des années 1940 et 1950, l'accaparement par l'Etat postindépendant) qui symbolise la relation historiquement asymétrique entre l'Europe et l'Afrique et l'implication structurelle des acteurs internationaux dans la libéralisation du secteur foncier des pays africains.²⁸²

Alors que cette approche historique des transactions foncières en Afrique permet de nuancer le caractère nouveau du phénomène et propose une approche plus analytique de l'accaparement des terres, la littérature continue néanmoins d'être caractérisée par des marqueurs : une lecture schématique entre des acteurs « accapareurs » et des cibles « accaparées » et une description simpliste des relations de pouvoir. La littérature confirme, dans le champ scientifique, les représentations des médias, des ONG et des experts qui cadrent le *land grabbing*. Elles reposent, par exemple, sur des oppositions construites entre les agricultures familiale et capitaliste, entre la production agricole de consommation et celle destinée à l'exportation, et entre les acteurs nationaux faiblement dotés en ressources et des étrangers à forts capitaux. Ces modèles analytiques persistants

²⁸⁰ Traduction de l'allemand par l'auteure : ENGLERT, Birgit et GÄRBER, Barbara, « Landnahmen in historischer und globaler Perspektive. Eine Einleitung », in ENGLERT, Birgit et GÄRBER, Barbara, *Landgrabbing. Landnahmen in historischer und globaler Perspektive*, Wien, New Academic Press, 2014 p. 7.

²⁸¹ *Ibid.*, p. 8.

²⁸² ALDEN WILY, Liz, « Looking Back to See Forward : the Legal Niceties of Land Theft in Land Rushes », *Journal of Peasant Studies*, 2012, vol. 39, n°3-4, p. 751-775.

sont problématiques et encouragent des représentations limitées des dynamiques d'accaparement des terres.²⁸³

1.2.2.3. Vers la déconstruction des représentations sur les transactions foncières

L'une des caractéristiques méthodologiques de la recherche sur la dynamique d'investissement foncier des années 2000 est la construction de catégories artificielles et homogènes d'acteurs concernés par les transactions foncières. Ces travaux s'intéressent, par exemple, aux impacts socio-économiques des projets fonciers sur les populations cibles, souvent qualifiées de « communautés locales²⁸⁴ » ou de « local poor²⁸⁵ », recourant à des logiques et des usages fonciers dits locaux. Ces populations cibles se trouvent face aux investisseurs qui ne se distinguent souvent que par leur pays d'origine. Enfin, certains auteurs insistent sur le rôle du gouvernement des pays d'accueil dans la négociation des projets d'investissement. Les acteurs étatiques sont généralement regroupés dans la catégorie des « gouvernements locaux » ou des « Etats hôtes » qui participent et contribuent positivement au déroulement des transactions foncières. Il s'agit désormais, de s'intéresser aux études plus critiques et plus ciblées sur les transactions foncières, contribuant à la déconstruction de ces catégories d'acteurs.

Comme évoqué précédemment, de nombreuses analyses portent sur les différentes répercussions de la mise en marché du foncier sur les habitants et les usagers des terres concernées. Les détenteurs des droits fonciers coutumiers apparaissent généralement comme les perdants des transactions, étant démunis face au pouvoir économique des investisseurs étrangers. L'insécurité foncière, le manque d'information et d'inclusion dans les négociations sont décrits comme

²⁸³ OYA, Carlos, « Methodological Reflections on ... », *art. cit.*, p. 516.

²⁸⁴ Par exemple DABAT, Marie-Hélène, « Les nouveaux investissements ... », *art. cit.*, p. 102.

²⁸⁵ Par exemple BORRAS, Saturnino Jr., KAY, Cristobal, GOMEZ, Sergio et WILKINSON, John, « Land Grabbing and ... », *art. cit.* ; HALL, Ruth, « Land Grabbing in ... », *art. cit.*, p. 206 et ZOOMERS, Annelies, « The Globalisation and ... », *art. cit.*, p. 441.

des facteurs alimentant ce positionnement des populations rurales concernées. Certains travaux contestent ces résultats en soulignant l'impact des réactions des différents groupes locaux à la mise en place des projets agricoles à grande échelle. Dans une analyse des négociations de deux projets de transaction au Kenya, Rebecca Smalley et Esteve Corbera démontrent, par exemple, dans quelles mesures les approches dominantes de l'économie politique agraire sous-estiment le rôle et le pouvoir de résistance des propriétaires fonciers.²⁸⁶ Cette approche « par le bas » réhabilite les populations locales et propose un regard alternatif aux configurations des transactions. Ces travaux démontrent également que la population concernée ne constitue en rien un groupe d'acteurs homogènes, dont l'action serait orientée par des représentations et des intérêts communs par rapport aux projets d'investissement foncier. On assiste plutôt à une diversité de réactions locales pouvant se traduire par différentes formes de résistances, par des associations spontanées d'acteurs défendant des causes spécifiques, mais également par des dynamiques de soutien d'une transaction foncière.²⁸⁷

De manière similaire, certains auteurs s'intéressent à la pluralité des réalités comprises dans la notion de l'accaparement à partir de l'approche par les investisseurs. L'objectif de ces travaux est de contester les présentations caricaturales des oppositions entre les intérêts des investisseurs économiques « forts » et les populations cibles « faibles » en prenant en compte les multiples configurations et stratégies des firmes. Mathieu Boche et Ward Anseeuw s'intéressent, par exemple, aux modèles d'investissement de plusieurs entreprises et de leur impact différencié sur les modalités d'accès à la terre.²⁸⁸ Il s'agit également de contributions qui nuancent les discours prédominants sur les pays

²⁸⁶ SMALLEY, Rebecca et CORBERA, Esteve, « Large-Scale Land Deals from the Inside out : Findings from Kenya's Tana Delta », *Journal of Peasant Studies*, 2012, vol. 39, n°3-4, p. 1039-1075.

²⁸⁷ Voir, par exemple, HALL, Ruth, EDELMAN, Marc, BORRAS, Saturnino Jr., WHITE, Ben et WOLFORD, Wendy, « Resistance, Acquiescence or ... », *art cit.* et SUHARDIMAN, Diana, GIORDANO, Mark, KEOVILIGNAVONG, Oulavanh et SOTOUKKEE, Touleelor, « Revealing the Hidden Effects of Land Grabbing Through Better Understanding of Farmer's Strategies in Dealing with Land Loss », *Land Use Policy*, 2015, vol. 49, p. 195-202.

²⁸⁸ BOCHE, Mathieu et ANSEEUW, Ward, « Déconstruire le 'Land Grabbing'. Plusieurs modalités d'acquisitions foncières à grande échelle au Mozambique », papier présenté dans le cadre du colloque « Le Foncier Agricole. Usages, tensions et régulations », Lyon, 11-12.06.2014.

d'origine des investisseurs. La Chine, l'Arabie-Saoudite et les Etats du Golfe sont souvent énoncés, dans la littérature non-académique, comme les principaux pays d'origine des accapareurs. Ces investisseurs seraient conduits par des politiques de sécurisation alimentaire qui visent une délocalisation de la production agricole vers les pays africains. Pour autant, la mise en place de ces politiques ne se traduit pas toujours par des programmes d'investissement agricole à l'échelle internationale et s'inscrit dans des historicités des politiques agricoles et dans des choix géopolitiques distincts.²⁸⁹ Quant à l'hypothèse de la forte implication des entreprises chinoises dans le secteur foncier en Afrique, certains auteurs cherchent à déconstruire le mythe des importations alimentaires de la Chine par le biais des acquisitions des terres à grande échelle.²⁹⁰ Elle défend l'hypothèse que les nombreuses données chiffrées dans la littérature de l'investissement agricole de la Chine en Afrique ne se matérialisent pas dans les études empiriques menées en Afrique ni dans les initiatives politique et agricole du gouvernement chinois. Selon ces analyses, les transactions foncières impliquant des acteurs économiques chinois concernent des plus petites parcelles et se situent, plutôt, dans les secteurs du commerce.²⁹¹

Ces approches critiques de l'analyse de l'accaparement des terres semblent heuristiques pour au moins deux raisons. Premièrement, ces chercheurs apportent des regards alternatifs à la recherche et discutent la circulation des hypothèses dominantes sur le *land grabbing* (comme par exemple la prédominance des investisseurs d'origine étrangère, l'étendue spatiale des projets de transaction foncière, la relation dichotomique et asymétrique entre les investisseurs puissants étrangers et les communautés rurales appauvries et affaiblies, etc.). Ces travaux encouragent, deuxièmement, une recherche plus

²⁸⁹ BLANC, Pierre et BRUN, Matthieu, « Un regard géopolitique sur l'agriculture de firme dans le monde arabe », *Etudes rurales*, 2013, n°191, p. 129-147.

²⁹⁰ BRÄUTIGAM, Deborah, *Will Africa feed China ?*, Oxford, Oxford University Press, 2015 ; HOFMAN, Irna et HO, Peter, « China's 'Developmental Outsourcing' : A Critical Examination of Chinese Global 'Land Grabs' Discourse », *Journal of Peasant Studies*, 2012, vol. 39, n°1, p. 1-48.

²⁹¹ BRÄUTIGAM, Deborah et ZHANG, Haisen, « Green Dreams : Myth and Reality in China's Agricultural Investment in Africa », *Third World Quarterly*, 2013, vol. 34, n°9, p. 1676-1696.

ciblée sur les transactions foncières en mettant en avant des entrées analytiques spécifiques. Plutôt que de contribuer aux études qui traitent des questions générales sur les processus, les acteurs et les causes de l'investissement foncier, ces auteurs changent de focale et concentrent leurs analyses sur des objets et méthodes circonscris (l'approche par l'histoire, par les mobilisations sociales et par les firmes). Notre thèse s'inscrit dans cette approche en s'intéressant à une variable classique en science politique qui reste souvent négligée par la recherche sur les transactions foncières, l'Etat. En effet, nous argumentons que la sociologie de l'Etat constitue une grille de lecture originale et heuristique pour saisir les constellations d'acteurs, les procédures et la complexité des projets d'investissement foncier internationaux. Dans la prochaine section nous démontrons comment cette entrée analytique par l'Etat aboutit à de nouveaux résultats qui permettent de contester certaines hypothèses de la recherche sur les accaparements des terres.

Il s'agit désormais de s'intéresser à la manière dont la littérature aborde le rôle des « Etats hôtes » dans la négociation des transactions foncières afin de discuter les résultats dominants de la recherche. Après avoir discuté les faiblesses de cette littérature, nous présentons le cadre théorique et analytique, matrice de cette thèse, que nous appliquons afin de relire l'articulation entre l'Etat et le foncier.

Figure 3 : Processus de construction et de réappropriation internationale de l'enjeu des transactions foncières

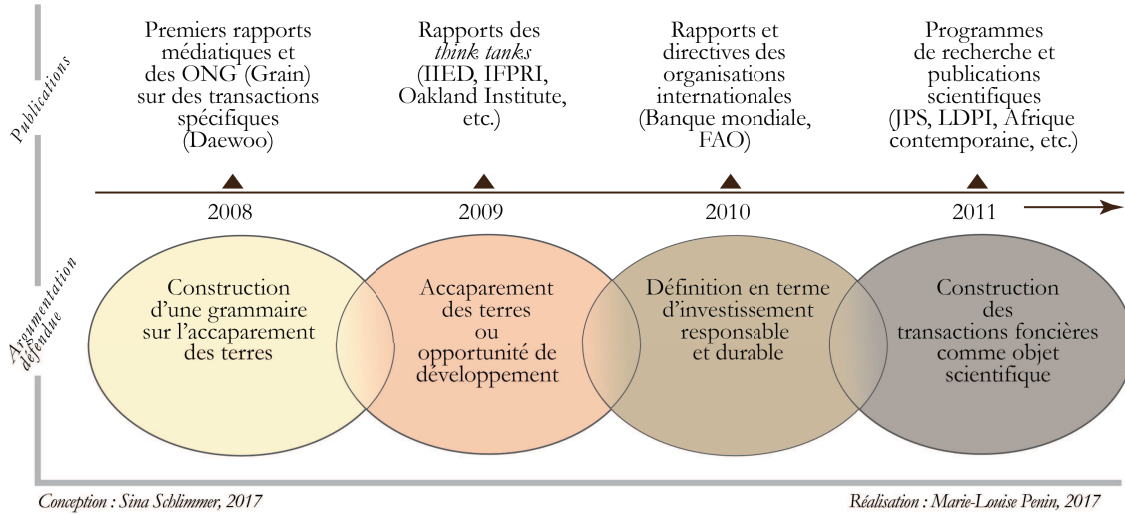
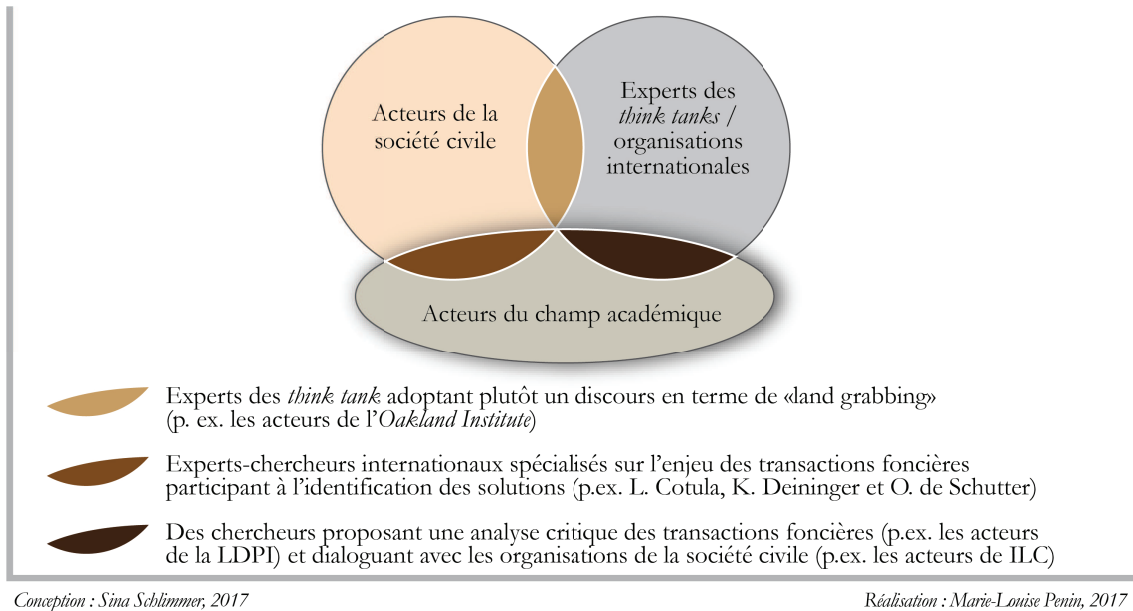


Figure 4 : Des frontières poreuses entre les espaces de production des connaissances sur les transactions foncières au Sud



1.3. Redécouvrir l'Etat par l'analyse des transactions foncières

Malgré la multiplication des travaux de recherche sur les transactions foncières, les discussions sur l'implication des acteurs étatiques s'effectuent à la marge. Très peu de travaux s'intéressent aux interactions concrètes entre la négociation des projets d'investissement foncier et les processus de formation des Etats concernés.²⁹² Notre recherche se positionne par rapport aux résultats d'une littérature pluridisciplinaire qui tend à négliger les spécificités et les apports de l'analyse de la construction étatique dans l'analyse des transactions foncières. Notre objectif est de dépasser une littérature qui questionne essentiellement la nature et les effets des transactions foncières. Il s'agit de s'intéresser plutôt à ces projets d'investissement pour étudier les (trans)formations et la trajectoire de l'Etat, appréhendé dans la diversité de ses expressions, de ses acteurs, de ses formes institutionnelles et de ses pratiques. Afin de situer ce questionnement central de notre recherche, nous proposons, dans ce dernier sous-chapitre, une discussion de la littérature autour de la manière dont les enjeux de l'Etat sont abordés dans les travaux (1.3.1.). Après avoir identifié les enjeux méthodologiques et argumentatifs, il s'agit de présenter notre cadre théorique qui nous permet de saisir les nombreuses intersections entre les politiques de transactions foncières et la formation de l'Etat. Ainsi, nous proposons une grille de lecture articulant la littérature de la sociologie de l'Etat et les outils de la sociologie de l'action publique. Il s'agit alors d'établir un cadre théorique originale pour questionner les résultats dominants de la production scientifique sur les transactions foncières au Sud (1.3.2.).

²⁹² Une étude récente propose une analyse sur l'articulation entre la promotion de l'investissement agricole et les capacités des Etats hôtes en recourant à des outils de la sociologie politique. Cette contribution à l'analyse des transactions foncières construit l'enjeu de la formation de l'Etat comme l'objet de recherche central de l'étude : LAVERS, Tom et BOAMAH, Festus, « The Impact of Agricultural Investments on State Capacity : A Comparative Analysis of Ethiopia and Ghana », *Geoforum*, 2016, vol. 72, p. 94-103.

1.3.1. L'Etat dans les accaparements des terres : une entrée inédite ?

Les populations cibles comme les investisseurs étrangers représentent des catégories d'acteurs privilégiés dans les analyses des transactions foncières en Afrique. En revanche, les acteurs étatiques et les dynamiques politiques des pays accueillant ces projets fonciers demeurent des entrées à la marge des analyses. Comme le souligne Bräutigam : « the key role of African agency –investors and governments- in this process has seldom been acknowledged. In the dominant narrative Africa and Africans appear primarily as passive bystanders, even victims, not active agents²⁹³ ». En effet, les acteurs nationaux, notamment les institutions étatiques et politiques, apparaissent souvent comme des acteurs passifs, faibles voire absents. D'un point de vue analytique et théorique, le rôle et la nature des Etats hôtes se trouvent à la marge des travaux sur les configurations des projets d'investissement foncier qui insistent plutôt sur l'impact des acteurs et des dynamiques économiques externes.

Dans ce sous-chapitre, il s'agit de s'intéresser aux débats scientifiques sur la place des acteurs étatiques au sein des transactions foncières. En partant du contenu des travaux académiques discutés auparavant, nous pouvons identifier plusieurs caractéristiques de la littérature sur cette question de l'Etat. Les deux premières sont méthodologiques.

Premièrement, le rôle de l'Etat se trouve rarement au centre des études. Comme constaté précédemment, la recherche sur le *land grabbing* se caractérise, en grande partie, par des approches analytiques générales qui intègrent plusieurs objets d'étude et catégories d'acteurs. Même si le rôle des acteurs étatiques est reconnu et traité par les différents auteurs, l'entrée par la question de l'Etat ne constitue qu'une variable d'analyse secondaire. Ce biais analytique peut s'expliquer par la deuxième caractéristique de la littérature. La recherche sur les

transactions foncières est composée d'approches pluridisciplinaires relevant de l'économie politique, des études agraires, de l'anthropologie ou encore des études du développement. Les travaux en science politique représentent encore une exception, notamment les analyses sur l'action et la nature de l'Etat. Les auteurs ne s'intéressent généralement pas à la diversité des procédures de formation et d'expression de l'action de l'Etat reflétées par les dynamiques de transaction foncière.

Ces deux observations méthodologiques engageants plusieurs caractéristiques analytiques qui seront discutées, successivement, dans ce dernier sous-chapitre. Dans la plupart des travaux, l'Etat hôte apparaît, premièrement, comme un ensemble d'acteurs facilitant l'accaparement des terres en mettant en œuvre un certain nombre de politiques publiques et de stratégies favorables à l'investissement privé. Si les acteurs agissent en faveur de la marchandisation et de l'externalisation du contrôle foncier, cela s'expliquerait, en partie, par les faibles capacités institutionnelles à résister aux intérêts économiques et aux projets d'investissement des entreprises étrangères. En effet, dans de nombreux travaux, les institutions, les structures et les outils de l'Etat sont considérés comme fragiles voire absents, ce qui faciliterait la mainmise des acteurs privés sur le pouvoir et sur le secteur foncier. Cette littérature tend également à écarter l'analyse de l'action et la nature hétérogènes de l'Etat. Souvent, les acteurs étatiques, accueillant les projets d'investissement, sont décrits comme des entités uniques, homogènes et anhistoriques. Les institutions et acteurs étatiques sont dépeints comme ayant des représentations plus ou moins concordantes de l'investissement foncier et comme disposant d'une seule stratégie d'action. Cette vision très discutable de l'Etat s'explique en partie par son assimilation au gouvernement central et par une approche méthodologique « par le haut » qui masque l'hétérogénéité des acteurs et les niveaux administratifs composant l'appareil étatique.

²⁹³ BRÄUTIGAM, Deborah et ZHANG, Haisen, « Green Dreams : Myth ... », *art. cit.*

1.3.1.1. L'Etat complice des investisseurs étrangers ou les « Etats africains volontaires²⁹⁴ »

Même si peu de travaux prennent la question de l'Etat comme point d'entrée de leurs analyses, il est désormais généralement admis, dans la littérature, que les gouvernements locaux sont impliqués, de manière plus ou moins active, dans la négociation des transactions foncières. Certains auteurs s'intéressent aux structures administratives et bureaucratiques qui régulent le régime foncier et qui effectuent le transfert des droits, ou des titres fonciers, aux investisseurs. Ce rôle régulateur est souvent expliqué par la nature des régimes fonciers domaniaux, où l'Etat (central) occupe la position du propriétaire en dernier ressort du sol.²⁹⁵

Les différentes analyses conviennent que le rôle du gouvernement central se traduit généralement par son positionnement favorable vis-à-vis du transfert de larges parcelles à des entreprises privées étrangères. Comme le constate Marie-Hélène Dabat, « les gouvernements approchés acceptent volontiers les propositions de location de terres agricoles²⁹⁶ ». De la même manière, R. Hall explique comment ces projets s'inscrivent dans les politiques économiques des « African states [which] are finally getting what they have so long sought – foreign investment²⁹⁷ ». Dans son analyse globale de la course internationale à la terre, L. Cotula consacre un chapitre entier à la question « how governments facilitate the land rush²⁹⁸ ».

Dans ces études, les acteurs politiques des pays hôtes sont décrits comme les complices des investisseurs étrangers qui facilitent et encouragent

²⁹⁴ DABAT, Marie-Hélène, « Les nouveaux investissements ... », *art. cit.*, p. 99.

²⁹⁵ Dans la plupart des régimes fonciers postcoloniaux en Afrique, les terres qui ne font pas l'objet d'un enregistrement formel appartiennent à l'Etat, avec des exceptions, comme par exemple en Ouganda. Voir GAY, Lauriane, « A la recherche de l'hégémonie : la fabrique très politique des politiques publiques foncières en Ouganda sous le régime du National Resistance Movement (NRM). Entre changement et inertie », thèse de doctorat en science politique, Université de Montpellier, 2016.

²⁹⁶ DABAT, Marie-Hélène, « Les nouveaux investissements ... », *art. cit.*, p. 101.

²⁹⁷ HALL, Ruth, « Land Grabbing in ... », *art. cit.*, p. 193.

²⁹⁸ COTULA, Lorenzo, *The Great African ...*, *op. cit.*, p. 82.

l'accaparement des terres rurales au détriment des populations locales et, plus particulièrement, des détenteurs des droits fonciers. L. Cotula constate que les institutions gouvernementales, telles que les agences d'investissement «invariably align with the investor rather than the local land users²⁹⁹ ». Les acteurs étatiques coopèrent avec les investisseurs, souvent par défaut ou afin de poursuivre des intérêts individuels. Cette complicité entre les entreprises privées et les gouvernements nationaux aboutit, selon les analyses, à des négociations non-transparentes. L'accaparement des terres est souvent présenté comme le résultat de l'interaction entre, d'une part, les acteurs privés étrangers poursuivant leurs intérêts économiques et, d'autre part, des acteurs nationaux qui, en étant à la recherche de profits économique et personnel, créent un terrain fertile pour ces transactions douteuses. A ce propos, Prosper Matondi *et al.* soulignent l'« existence of willing participants on the African side who negotiate concessions with foreign interests under a veil of secrecy, and often in alliance with domestic actors³⁰⁰ ». Cette posture favorable à la marchandisation foncière est considérée comme une particularité de l'Afrique dont les Etats seraient conduits par l'objectif de promouvoir le développement économique, de créer de l'emploi et de générer des revenus publics par le biais de l'investissement privé étranger³⁰¹ : « the enigma is that African states, which are supposed to be the protectors of the poor, could be acquiescing with foreign investors [...]. Promises of economic development from foreign investors and technological innovations in agriculture give some African governments grounds for optimism³⁰² ».

Sandra Evers *et al.* contribuent à l'un des rares travaux qui se consacrent explicitement à la question des dynamiques politiques et étatiques locales et de leur poids dans les transactions foncières. Ces auteurs constatent que « one cannot analytically separate 'everyday processes of state formations' from the

²⁹⁹ COTULA, Lorenzo et VERMEULEN, Sonja, « Over the Heads ... », *art. cit.*, p. 914.

³⁰⁰ MATONDI, Prosper B., HAVNEVIK, Kjell et BEYENE, Atakilte, « Introduction : Biofuels, Food ... », *op. cit.*, p. 4.

³⁰¹ COTULA, Lorenzo, « The International Political ... », *art. cit.*, p. 671.

³⁰² MATONDI, Prosper B., HAVNEVIK, Kjell et BEYENE, Atakilte, « Introduction : Biofuels, Food ... », *op. cit.*, p. 14.

growth of FLAs [Foreign Land Acquisitions]³⁰³ ». S. Evers *et al.* identifient plusieurs domaines d'action de l'Etat dans le cadre des transactions foncières³⁰⁴. Premièrement, l'Etat met en place, conformément aux prescriptions des institutions internationales comme la Banque mondiale, des réformes foncières visant l'enregistrement des droits fonciers et la création d'un environnement économique et juridique attractif pour les investisseurs étrangers. Dans le cadre de ces projets de titement, les acteurs étatiques identifient, deuxièmement, des terres appropriées pour des projets d'investissement à grande échelle, ce qui facilite le processus du transfert des parcelles. Enfin, certains acteurs politiques et administratifs participent directement à la réalisation des projets en négociant les termes des contrats, en introduisant les projets auprès des populations locales ou en intervenant en tant que médiateur des conflits fonciers. Malgré l'originalité de cette approche historique et anthropologique de l'action de l'Etat, les auteurs parviennent à des résultats peu novateurs : le rôle des acteurs étatiques se limite à celui d'un promoteur des projets d'investissement foncier qui crée, par le biais des politiques d'investissement et de privatisation du foncier, un terrain fertile pour l'accaparement des terres par les entreprises étrangères.³⁰⁵ Si les mesures, initiatives et outils de l'Etat pour réguler et orienter les projets d'investissement sont multiples, ceux-ci sont uniquement destinés à l'attraction des investisseurs, à la mise en marché du foncier et ainsi à l'encouragement du commerce avec les terres. Ces observations amènent certains auteurs à défendre que les véritables accapareurs des terres seraient les acteurs étatiques plutôt que les entreprises étrangères.³⁰⁶

³⁰³ EVERS, Sandra J.T.M, SEAGLE, Caroline et KRITJETNBURG Froukje, « Introduction : Contested Landscapes – Analysing the Role of the State, Land Reforms and Privatization in Foreign Land Deals in Africa », in EVERS, Sandra J.T.M, SEAGLE, Caroline et KRITJETNBURG Froukje (éd.), *Africa for Sale ? Positioning the State, Land and Society in Foreign Large-Scale Land Acquisitions in Africa*, Leyde, Brill, 2013, p. 12.

³⁰⁴ *Ibid.*, p. 8.

³⁰⁵ *Ibid.*, p. 5.

³⁰⁶ BORRAS, Saturnino Jr., FRANCO, Jennifer C., GOMEZ, Sergio, KAY, Cristobal et SPOOR, Max, « Land

1.3.1.2. L'hypothèse de la faiblesse de l'Etat

Dans la littérature sur le *land grabbing*, l'apparent rôle promoteur de l'Etat hôte est aussi présenté comme une conséquence de la faiblesse des institutions étatiques et de leurs capacités limitées à résister aux intérêts économiques des investisseurs étrangers.³⁰⁷ L'une des principales problématiques sur l'Etat dans les transactions foncières s'articule autour de la mise en péril de la souveraineté territoriale et de la porosité des cadres administratif et législatif pour gouverner les terres, notamment rurales.³⁰⁸ Les acteurs étatiques sont généralement considérés comme étant soumis aux dynamiques économiques externes. Cette affirmation se révèle dans les travaux d'A. Zoomers : « many local governments lack the necessary tools to control the externally determined situation. Local governments tend to be either not accountable to the local population, or insufficiently strong to be able to counterbalance the power of external actors³⁰⁹ ». Le recours à des pratiques de corruption et à des démarches informelles, l'appui sur des systèmes de gouvernance foncière inadaptés liés à la complexité des régimes fonciers et le manque de ressources financières sont présentés comme des caractéristiques fondamentales des Etats en Afrique. L'analyse comparée du Ghana et du Kenya, proposée par Kerstin Nolte et Susanne Vãth met en lumière l'absence de préparation et d'adéquation, respectivement, des acteurs administratifs et des cadres législatifs.³¹⁰ Des cas d'accaparement des terres sont rapportés dans des pays qui se caractérisent par des « weaknesses in institutional capacity and management of land information³¹¹ ». La multiplication des acteurs administratifs, le chevauchement des compétences, d'une part, et l'absence de règles juridiques encadrant les transferts fonciers, d'autre part,

Grabbing in Latin America and the Caribbean », *Journal of Peasant Studies*, 2012, vol. 39, n°3-4, p. 857.

³⁰⁷ HÄBERLli, Christian et SMITH, Fiona, « Food Security and Agri-Foreign Direct Investment in Weak States : Finding the Governance Gap to Avoid 'Land Grab' », *The Modern Law Review*, 2014, vol. 77, n°2, p. 189-222.

³⁰⁸ Ces questions sont, par exemple, abordées dans HALL, Ruth, SCOONES, Ian et TSİKATA, Dzodzi, « Introduction. The Contexts ... », *op. cit.*

³⁰⁹ ZOOMERS, Annelies, « The Globalisation and ... », *art. cit.*, p. 443.

³¹⁰ NOLTE, Kerstin et VÄTH, Susanne Johanna, « Interplay of Land Governance and Large-Scale Agricultural Investment : Evidence from Ghana and Kenya », *Journal of Modern African Studies*, 2015, vol. 54, n°1, p. 82.

³¹¹ DEININGER, Klaus, « Challenges Posed by ... », *art. cit.*, p. 225.

encourageraient l'accaparement des terres en invitant les investisseurs à recourir à des démarches informelles.

L'analyse proposée par Tom Lavers et Festus Boamah nuance ces résultats sur l'impact de la faiblesse de l'Etat dans la négociation des transactions foncières. Les deux auteurs démontrent que les projets d'investissement agricole constituent, au contraire, des opportunités pour renforcer les capacités administratives et infrastructurelles des acteurs étatiques nationaux et locaux. Les transactions foncières avec des entreprises privées sont souvent accompagnées de programmes de délimitation et de formalisation des droits fonciers ruraux, ce qui permet aux différentes autorités foncières d'augmenter leurs connaissances sur les rapports fonciers locaux et d'augmenter leur légitimité. Les deux auteurs défendent que les initiatives de promotion de l'investissement foncier s'inscrivent souvent pleinement dans les stratégies de renforcement et de déploiement des capacités et de l'autorité foncière des acteurs étatiques.³¹²

1.3.1.3. Une lecture monolithique de l'Etat « accaparé »

Ces résultats dominants sur le positionnement pro-investissement et sur la faiblesse des Etats cibles s'expliquent par la méthodologie utilisée par les auteurs pour lire l'action de l'Etat. La plupart des travaux considèrent l'Etat comme un bloc monolithique qui se caractérise par des intérêts convergents et des actions linéaires. Les travaux qui abordent la question du rôle des acteurs nationaux et locaux s'intéressent à l'action de l'« Etat hôte », du « gouvernement national » ou « africain » ou du gouvernement tout court. Cette catégorie d'acteurs apparaît alors comme une unité d'analyse homogène qui se réduit à un seul dénominateur.

Aussi, le terme « Etat » ou « Etat hôte » est souvent utilisé comme un synonyme

³¹² LAVERS, Tom et BOAMAH, Festus, « The Impact of ... », *art. cit.*, p. 95-96.

des acteurs administratifs et des élites politiques du gouvernement central.³¹³ Par exemple, les acteurs et institutions de l'Etat central sont considérés comme les catalyseurs de la formulation des politiques d'investissement et de la promotion du discours sur une soi-disant disponibilité et abondance des terres agricoles arables. Ainsi, comme le souligne Jean-Jacques Gabas à propos des politiques d'investissement agricole en Afrique : « on remarque que les politiques sont de plus en plus centralisées dans les hautes sphères des Etats, voire même en dehors de tout circuit formel des administrations³¹⁴ ». Les ministères et les agences étatiques du gouvernement central sont présentés comme ayant le monopole de l'autorité foncière en allouant les terres directement aux investisseurs ou en définissant les procédures administratives qui structurent les négociations avec l'entreprise³¹⁵. S. Evers *et al.* constatent également que les contrats avec les investisseurs sont généralement négociés avec le gouvernement central des pays d'accueil des projets fonciers : « contracts with investors are often negotiated with the central host state, and governments play an important role in paving way for foreign investments³¹⁶ ».

Cette vision homogène, anhistorique, a-bureaucratique et a-sociologique de l'Etat est problématique puisqu'elle légitime, dans le champ académique, les discours et représentations schématiques sur les transactions foncières où plusieurs catégories d'acteurs homogènes sont confrontées de manière caricaturale. Ensuite, cette lecture problématique de l'Etat aboutit à des résultats discutables et limités sur le plan analytique dans la mesure où les travaux ne prennent pas en compte les conflits de pouvoir ou les jeux d'acteurs que les transactions foncières provoquent au sein même de l'appareil étatique. Jusqu'alors, la littérature sur les accaparements des terres s'est surtout intéressée aux dynamiques

³¹³ Comme par exemple dans l'article de GABAS, Jean-Jacques, « Les investissements agricoles ... », *art. cit.*, p. 45-55.

³¹⁴ *Ibid.*, p. 50.

³¹⁵ L'argument de la recentralisation de l'autorité foncière à travers les transactions foncières est au cœur de la recherche de BURNOD, Perrine, GINGEMBRE, Mathilde et ANDRIANIRINA RATSIALONANA, Rivo, « Competition over Authority ... », *art. cit.*, p. 357-379.

³¹⁶ EVERS, Sandra J.T.M, SEAGLE, Caroline et KRITJETNBURG Froukje, « Introduction : Contested Landscapes ... », *op. cit.*, p. 5.

d'internationalisation de la gouvernance foncière et à l'externalisation du contrôle des terres, plutôt qu'aux conflits de compétence au sein même de l'appareil de l'Etat.³¹⁷ Peu de travaux se sont intéressés au rôle et aux interactions des différents acteurs étatiques nationaux et locaux, notamment les administrateurs locaux, les chefs et les élites politiques, comme aux jeux de négociation autour de l'autorité foncière dans le cadre des projets d'investissement.³¹⁸

1.3.1.4. De l'intérêt scientifique pour réhabiliter les dynamiques étatiques dans les transactions foncières

Cette recherche s'articule autour de l'hypothèse de la centralité de l'Etat et de l'étaticité dans les transactions foncières.³¹⁹ Une approche des projets d'investissement foncier par l'entrée de la question de l'Etat semble heuristique pour au moins deux raisons. Premièrement, ce travail s'appuie sur l'hypothèse méthodologique qu'une analyse des projets d'investissement foncier, à travers une lecture en termes de sociologie de l'Etat, permet de dégager de nouveaux résultats pour la recherche sur l'accaparement des terres et engage à déconstruire certaines conclusions dominantes, notamment par rapport au rôle, à la nature et aux capacités des acteurs nationaux et locaux. Ainsi, nous postulons qu'une conception de l'Etat comme un acteur unique à faibles compétences qui se plie aux intérêts des entreprises étrangères, est inopérante théoriquement et inexacte empiriquement. L'objectif est plutôt d'ouvrir la boîte noire de l'Etat en s'intéressant aux interactions entre les acteurs de l'Etat (politiques, administratifs et techniques) qui font fonctionner son appareil, ainsi qu'aux différents niveaux

³¹⁷ MARGULIS, Matias E., MCKEON, Nora et BORRAS, Saturnino Jr., « Land Grabbing and ... », *art. cit.*, p. 1-23.

³¹⁸ Madeleine Fairbairn identifie par exemple cinq types de pouvoirs locaux qui sont parfois en compétition et qui influencent les trajectoires d'une transaction foncière : FAIRBAIRN, Madeleine, « Indirect Dispossession : Domestic Power Imbalances and Foreign Access to Land in Mozambique », *Development and Change*, 2013, vol. 44, n° 2, p. 335-356.

³¹⁹ Voir également SCHLIMMER, Sina « Bureaucracy vs. Land Grabbing ? Replacing the State in a Fashionable Debate in Tanzania », *Mambo !*, vol. 14, n°4 et SCHLIMMER, Sina, « Starke InvestorInnen versus schwache Staaten ? Zur Komplexität öffentlichen Handelns bei Landtransaktionen am Beispiel des Agrarprojekts von Sun Biofuels in Tansania », *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung*, 2017, vol. 4, n°1, p. 36-71.

administratifs sur lesquels s'étendent les imbrications et les négociations. A partir de ce constat d'un Etat éclaté, il s'agit de déconstruire la conception générale d'une action homogène de l'Etat et de souligner que les transactions foncières sont un lieu où se confrontent de multiples acteurs, intérêts et représentations qui peuvent influencer, faciliter, ralentir mais aussi entraver les négociations d'un projet d'investissement. Comme le soulignent Perrine Burnod *et al.*, les projets fonciers s'inscrivent souvent dans des contextes administratifs et dans des régimes de droits fonciers complexes qui aboutissent à des jeux de pouvoir intra-étatique autour du contrôle et de l'autorité foncière : « their conflicting efforts to assert authority lead to the multiplication of administrative obstacles for investors, as each official insists on the set of legal provisions that is likely to reinforce his or her own power³²⁰ ».

En mettant le curseur sur les différentes configurations, les trajectoires historiques, les jeux de pouvoir et les espaces de réappropriation des projets internationaux, il s'agit de démontrer que ces transactions ne reflètent que rarement une faiblesse et une marge de manœuvre limitée des acteurs étatiques nationaux. Plutôt, ces transactions deviennent de véritables lieux de construction et de négociation du pouvoir de l'Etat : « states are not simply passive victims in these deals ; they are not coerced into accessing foreign capital by selling off pieces of their national territory to more powerful economic or political players. Instead, many states are active, calculating partners in land deals, negotiation the costs and benefits of the contemporary moment in order to maximize returns on what are considered marginal lands or marginal communities³²¹ ». Ainsi nous postulons, deuxièmement, que l'analyse des configurations des projets d'investissement renseignent sur des dynamiques complexes de formation continue de l'Etat et représentent ainsi une entrée originale pour la recherche sur

³²⁰ BURNOD, Perrine, GINGEMBRE, Mathilde et ANDRIANIRINA RATSIALONANA, Rivo, « Competition over Authority ... », *art. cit.*, p. 359.

³²¹ WOLFORD, Wendy, BORRAS, Saturnino Jr., HALL, Ruth, SCOONES, Ian et WHITE, Ben, « Governing Global Land ... », *art. cit.*, p. 192.

la sociologie de l'Etat en Afrique. Nous défendons la thèse que le secteur foncier, et les transactions foncières en particulier, constituent des lieux de construction originaux de l'Etat. Ces projets fonciers impliquent, non seulement, des enjeux de l'autorité sur les terres et sur le territoire administratif, une démarche qui se trouve au cœur de la fonction et de la légitimité de l'Etat, mais également des enjeux autour du contrôle des flux fiscaux et économiques qui peuvent représenter une opportunité importante pour la formation et l'extension du pouvoir de l'Etat : « for the state, often in dire fiscal straits, such a moment also provides an opportunity for extending its reach, exerting power over marginal areas and peoples, as well as extracting rent from such 'unruly' places. Corporate land grabbing is thus linked to a new expansion of state authority and control³²² ». Il s'agit, en effet, de comprendre comment ces transactions foncières représentent une opportunité pour les Etat hôtes de se déployer administrativement et de consolider leur autorité en matière de gestion du foncier dans des espaces ruraux. Ainsi, notre objectif est de démontrer comment ces négociations se trouvent au cœur des processus du state-building.³²³ En articulant les politiques de transactions foncières avec les processus de formation de l'Etat, l'enjeu est de prolonger les réflexions récentes autour du *land grabbing* et de situer la question de l'Etat au cœur de l'objet de recherche. A cet égard, l'étude comparative de T. Lavers et F. Boamah sur les transactions foncières en Ethiopie et au Ghana constitue une contribution théorique et méthodologique importante et stimulante. Les auteurs insistent sur la nécessité de déconstruire l'Etat en considérant ses multiples processus, acteurs et échelles d'action tout en prenant en compte ses interactions avec des autorités dites coutumières.³²⁴ Avec cette démarche théorique et méthodologique de théoriser l'imbrication entre la formation de l'Etat et la négociation des transactions foncières, nous nous appuyons sur la proposition de Wendy Wolford *et al.* : « we still need a better

³²² WHITE, Ben, BORRAS, Saturnino Jr., HALL, Ruth, SCOONES, Ian et WOLFORD Wendy, « The New Enclosures ... », *art. cit.*, p. 627.

³²³ BORRAS, Saturnino Jr., FRANCO, Jennifer C. et WANG, Chunyu, « The Challenge of Global Governance of Land Grabbing: Changing International Agricultural Context and Competing Political Views and Strategies », *Globalizations*, 2013, vol. 10, n°1, p. 167.

³²⁴ LAVERS, Tom et BOAMAH, Festus, « The Impact of ... », *art. cit.*

framework for an understanding of how land deals are shaping – and being shaped by – the modern nation state³²⁵ ».

1.3.2. Produire l'Etat par le foncier et lire le foncier par l'Etat. La sociologie de l'action publique comme grille de lecture pour saisir l'interdépendance de la formation de l'Etat et des transactions foncières

En s'appuyant sur la revue de littérature effectuée dans ce chapitre, il s'agit désormais de défendre l'intérêt et l'originalité de cette recherche : réintroduire la variable de l'Etat dans le débat sur les transactions foncières en Afrique. L'objectif est d'établir un cadre théorique pertinent pour appréhender les interdépendances entre les transactions foncières et la formation de l'Etat. Il s'agit de construire une grille de lecture permettant de mieux appréhender les différentes intersections entre les politiques de promotion de l'investissement et les différents enjeux de construction de l'Etat, applicable en Tanzanie et ailleurs. Nous procédons en argumentant que les outils analytique et méthodologique de la sociologie de l'action publique constituent une entrée originale pour ouvrir la boîte noire de l'Etat dans le cadre des projets d'investissement foncier.

Notre objectif confirme certains travaux des études africaines qui cherchent à lire les dynamiques de l'Etat par le foncier. Contrairement à l'engouement sur les transactions foncières qui écarte, dans leur grande majorité, les questions de l'Etat et de l'étaticité, la plupart des études foncières qui s'accumulent depuis les années 1980, notamment en France, contribuent considérablement à l'analyse sur l'Etat en Afrique. Plusieurs travaux analysent les régimes foncières « as a part of state building and power consolidation projects³²⁶ ». Ainsi, on peut observer un certain paradoxe dans la recherche sur le *land grabbing* qui fait généralement

³²⁵ WOLFORD, Wendy, BORRAS, Saturnino Jr., HALL, Ruth, SCOONES, Ian et WHITE, Ben, « Governing Global Land ... », *art. cit.*, p. 190.

³²⁶ BOONE, Catherine, *Property and Political ...*, *op. cit.*, p. 12.

l'économie des résultats de la littérature plus classique sur le foncier. Pour autant, ces travaux sur les dynamiques foncières en Afrique³²⁷ soulignent la centralité des acteurs étatiques dans la politisation et dans la problématisation des enjeux et nous offrent une hypothèse stimulante sur l'indissociabilité de la formation de l'Etat et des politiques foncières.

Avant d'introduire le cadre théorique de cette thèse qui permettra de poursuivre et de tester les hypothèses de travail, il nous paraît important de discuter les résultats des études foncières sur la recherche sur l'Etat en Afrique et de consolider, ainsi, notre point de départ sur l'interdépendance des transactions foncières et de la construction de l'Etat.

1.3.2.1. Lire l'Etat par le foncier. Les contributions des études foncières à l'analyse du politique en Afrique

Georg Jellinek, juriste positiviste et théoricien de l'Etat allemand, a développé une définition tripartite (*Drei-Elementen-Lehre*), selon laquelle un Etat se caractérise par un territoire délimité (*Staatsgebiet*), un peuple établi (*Staatsvolk*) et par le pouvoir exercé sur ce territoire et ce peuple (*Staatsgewalt*).³²⁸ Même si cette définition reste discutable et fait d'ailleurs l'objet de nombreuses controverses, elle représente un point de départ heuristique pour notre réflexion théorique sur l'imbrication entre la formation de l'Etat, l'étaticité et le contrôle du pouvoir sur les terres et la population qui s'y déplace, s'y installe et qui en fait usage. Cette indissociabilité des dynamiques de (trans)formation historique de l'Etat et du contrôle foncier anime également les travaux de James Scott qui démontrent comment les outils de mensuration et de lisibilité des dynamiques foncières (l'enregistrement des droits foncières, la quantification des populations et leur déplacement, etc.), qui augmentent le contrôle des administrations sur le

³²⁷ En France, ces travaux sur les études du foncier en Afrique se constituent notamment à travers les productions scientifiques des chercheurs du Pôle Foncier à Montpellier. Ces analyses des dynamiques foncières au Sud s'appuient principalement sur des approches relevant de la socio-anthropologie, de l'anthropologie juridique et de l'économie.

³²⁸ Se référer à JELLINEK, Georg, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, O. Häring, 1914.

foncier, sont au cœur du projet de la construction de l'Etat moderne.³²⁹ Ces travaux fondamentaux sur la construction de l'Etat soulignent la centralité de la gestion des terres et du contrôle de leur allocation dans la constitution et dans l'exercice du pouvoir politique. Nous défendons, qu'inversement, les dynamiques foncières constituent un objet heuristique pour saisir la nature, le fonctionnement et les pratiques de l'Etat. En nous appuyant sur la définition wébérienne de l'Etat³³⁰, nous argumentons que les politiques foncières, permettant de contrôler un espace territorial, s'inscrivent dans un projet de domination plus global. Comme le démontre l'analyse sociologie de Max Weber, en distinguant les appareils administratifs des institutions de décision politique, l'Etat se caractérise par une hétérogénéité des acteurs et ne consiste pas, comme l'indiquent les définitions juridiques, un appareil institutionnel homogène.

En études africaines, le secteur foncier constitue un objet récurrent pour rendre compte de la spécificité du politique sur le continent.³³¹ Le caractère éminemment politique de l'objet foncier est régulièrement démontré dans les études sur le processus électoral³³² comme dans les travaux discutant la fabrique politique des réformes foncières.³³³ La centralité de la question de l'Etat dans les études foncières semble également triviale dans la mesure où dans une grande partie des législations foncières postcoloniales, l'Etat représente le propriétaire en dernier ressort du sol. Depuis les Indépendances, des recherches sur la succession des législations foncières, sur les modes d'allocation des terres et sur l'enregistrement des droits fonciers contribuent, dans le monde académique

³²⁹ SCOTT, James, *Seeing Like A State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition have Failed*, New Haven, Yale University Press, 1998.

³³⁰ WEBER, Max, *Economie et société*, Paris, Plon, 1995.

³³¹ Une partie du développement suivant s'appuie sur l'état de l'art des recherches sur la déconstruction de l'idée de la propriété foncière en Afrique, effectué dans notre mémoire de master 2. Voir SCHLIMMER, Sina, « La négociation des droits fonciers en Afrique. Le cas de acquisitions de terres à grande échelle », mémoire de master 2 en science politique, Université de Bordeaux/Sciences Po Bordeaux, 2013.

³³² Les pratiques d'allocation et de rétribution des terres en Afrique servent régulièrement d'exemple pour souligner le caractère néopatrimonial des modes de gouvernement en Afrique : BOONE, Catherine, « Electoral Populism Where Property Rights are Weak. Land Politics in Contemporary Sub-Saharan Africa », *Comparative Politics*, 2009, vol. 41, n°2, p. 183-201 et MEDARD, Claire et GOLAZ, Valérie, « Ceating Dependency : Land and Gift-giving Practices in Uganda », *Journal of Eastern African Studies*, 2013, vol. 7, n°3, p. 549-568.

³³³ Voir, par exemple, l'analyse de la politisation du processus de réforme foncière en Ouganda : GAY, Lauriane, « A la recherche ... », *op. cit.*

francophone comme anglophone, à la compréhension des réalités juridiques et des jeux d'acteurs autour du contrôle foncier, notamment en zone rurale.³³⁴ Les travaux sur le foncier en Afrique partent généralement du constat que les régimes fonciers dans des sociétés postcoloniales se caractérisent par un chevauchement des logiques, des pratiques, des normes et des registres de droits. Ces situations de pluralisme juridique et normatif se caractérisent souvent par la coexistence et la compétition de systèmes normatifs et juridiques différents et plus ou moins formalisés.³³⁵ Alors que ces situations de superposition, de confrontation et de réinterprétation réciproques des cadres normatifs en contexte africain ne sont pas limitées aux droits sur les terres³³⁶, les études foncières, essentiellement produites en France, représentent un domaine pionnier de la recherche sur le pluralisme juridique en Afrique.³³⁷ Malgré la diversité des approches disciplinaires et méthodologiques, leurs travaux apportent des résultats déterminants pour la recherche sur les dynamiques de formation de l'Etat en Afrique. Le constat de

³³⁴ Il s'agit des travaux qui mettent en cause la notion de la propriété foncière privée, promue par les programmes des organisations internationales, comme la Banque mondiale. Ces travaux se composent essentiellement des contributions de chercheurs en droit et en anthropologie. Voir, par exemple, HESSELING, Gerti et LE ROY, Etienne, « Avant-propos : Le droit et ses pratiques », *Politique africaine*, 1990, n°40, p. 2-11 ; LE ROY, *La terre de l'autre. Une anthropologie du régime d'appropriation foncière*, Paris, LGDJ, 2011 et PLANCON, Caroline, « Droit, foncier et développement : les enjeux de la notion de propriété étude de cas Sénégal », *Revue Tiers Monde*, 2009, vol. 4, n°200, p. 837-851.

³³⁵ Les travaux sur le pluralisme juridique sont marqués par des auteurs comme John Griffith qui s'oppose à l'idée de l'hégémonie de l'Etat comme seul producteur de droit et d'ordre normatif hiérarchisé. Cependant, l'auteur souligne qu'il ne s'agit pas seulement de reconnaître la coexistence des normes mais également les différentes autorités les structurant : GRIFFITH, John, « What is Legal Pluralism? », *Journal of Legal pluralism*, 1986, n°24, p. 1-55. Cette reconnaissance de l'ensemble des ordres juridiques non-étatiques est désignée, par Gordon Woodman, comme « deep law pluralism » : WOODMAN, Gordon R., « Part II : Urban Normative Fields: Concepts, Theories and Critiques. Ideological Combat and Social Observation. Recent Debate about Legal Pluralism », *Journal of Legal Pluralism and unofficial law*, 1998, n°42, p. 21-59. Les réflexions sur le pluralisme juridique en France sont rythmées par les travaux d'Etienne Le Roy. E. Le Roy distingue plusieurs conceptions de pluralité de normes juridiques. Une première conception est celle des juristes positivistes où l'Etat monopolise la production du droit et où aucune autre source de droit ne peut exister. L'auteur évoque ensuite la forme « soft » du pluralisme juridique. Certes, il y a ici reconnaissance d'une pluralité de normes au sein d'un ordre juridique, mais l'Etat reste le producteur principal du droit. En revanche, la conception « hard » conteste l'idée de l'hégémonie d'un ordre juridique : LE ROY, Etienne, « Editorial », in VANDERLINDEN, Jacques, *Les pluralismes juridiques, Cahiers d'anthropologie juridique 2003*, Paris, Karthala, p. 7-17. Ce courant est notamment porté par Jacques Vanderlinden qui définit le pluralisme juridique comme une « situation, dans laquelle un individu peut, dans une situation identique se voir appliquer des mécanismes juridiques relevant d'ordres juridiques différents » : VANDERLINDEN, Jacques, « Trente ans de longue marche sur la voie du pluralisme juridique », in LE ROY, Etienne (éd.), *Cahiers d'anthropologie du droit 2003*, Paris, Karthala, p. 31.

³³⁶ Par exemple, les travaux de Marième N'Diaye s'articulent autour de la question du pluralisme juridique dans le domaine du droit de la famille : N'DIAYE, Marième, « La politique constitutive au Sud : refonder le droit de la famille au Sénégal et au Maroc », Thèse de doctorat en science politique, Université Montesquieu Bordeaux IV/Sciences Po Bordeaux, 2012. Voir également SOW, Sidibé A., *Le pluralisme juridique en Afrique : l'exemple du droit successorial sénégalais*, Paris, LGDJ, 1992.

³³⁷ Cette dynamique de recherche s'appuie notamment sur les travaux d'Etienne Le Roy dont les travaux sur le foncier rythment la recherche du Laboratoire d'anthropologie juridique de l'Université Paris 1. Voir

régimes fonciers pluriels constitue le point de départ de nombreux travaux relevant du domaine de l'anthropologie juridique³³⁸, des analyses en socio-anthropologie, en histoire ou encore en études du développement. Ces approches ont comme dénominateur commun de déconstruire l'idée de la propriété foncière en démontrant qu'elle ne constitue pas une « chose » en soi et un droit au sens positiviste du terme, mais que le droit foncier en Afrique est alimenté par une variété de réalités, de pratiques, d'usages, et de formes d'accès au sol qui correspondent eux-mêmes à une diversité d'institutions politiques et juridiques gérant l'attribution des terres.³³⁹ Ces travaux rendent compte des différents systèmes juridiques en compétition (écrits, coutumiers, d'usage, d'accès, etc.) qui sont légitimés par une diversité d'autorités (ministère en charge du foncier, administrations foncières décentralisées, chefs coutumiers, etc.). Cette pluralité de normes et de pratiques en lien avec l'accès aux terres implique donc une compétition autour de la légitimité et de l'autorité foncière.³⁴⁰ Ces travaux nous renseignent sur la construction et sur la négociation des rapports multifformes entre les autorités attribuant les terres et les allocataires des droits fonciers, entre les administrations et les administrés, entre l'Etat et les citoyens, entre les autorités politiques de l'Etat et les autorités politiques de la société (par exemple la chefferie et les autorités foncières néocoutumières), entre les autorités centrales et locales, etc.³⁴¹

notamment LE ROY, Etienne, *La terre de ...*, *op. cit.*

³³⁸ Se référer aux analyses anthropologies du foncier. Voir notamment BENDA-BECKMANN, Keebet von, BENDA-BECKMANN, Franz von et WIBER, Melanie, « The Properties of Property », in BENDA-BECKMANN, Keebet von, BENDA-BECKMANN, Franz von et WIBER, Melanie (éd.), *Changing Properties of Property*, New York, Berghan Books, 2009, p. 1-39 et MOORE, Sally F., *Social Facts and ...*, *op. cit.*

³³⁹ Parmi ces travaux, on peut citer les analyses socio-institutionnelles de l'accès au foncier. Ces études soulignent l'idée de la nature négociée de la propriété foncière et déconstruisent le concept de la propriété privée individuelle. Se référer à BERRY, Sara, « Social Institutions and Access to Resources », *Africa*, 1989, vol. 59, n°1, p. 41-54 ; JUUL, Kristine et LUND, Christian, *Negotiating Property in Africa*, Portsmouth, Heinemann, 2002 ; OSTROM, Elinor et SCHLAGER, Edella, « Property-Rights Regimes and Natural Resources : A Conceptual Analysis », *Land Economics*, 1992, vol. 68, n°3, 249-262 et RIBOT, Jesse et PELUSO, Nancy, « A theory of ... », *art. cit.*

³⁴⁰ Se référer à CHAUVEAU, Jean-Philippe, « Jeu foncier, institutions d'accès à la ressource et usage de la ressource : une étude de cas dans le centre-ouest ivoirien », in CONTAMIN, Bernard et MEMEL-FOTE, Harris (dir.) (1997), *Le modèle ivoirien en questions : crises, ajustements, recompositions*, Paris, Karthala-OSTROM, 1997, p. 325-360 et SIKOR, Thomas et LUND, Christian, « Access and Property : A Question of Power and Authority », *Development and Change*, 2009, vol. 40, n°1, p. 1-22.

³⁴¹ Filip Reyntjens analyse par exemple, comment des situations de pluralisme juridique alimentent des formes hybrides de gouvernance rythmées par les interactions entre les normes et les institutions étatiques et non-étatiques. Voir REYNTJENS, Filip, « Legel Pluralism and Hybrid Governance : Bridging Two Research Lines », *Development and Change*, 2016, vol. 47, n°2, p. 346-366.

Cette réflexion autour de la négociation des régimes fonciers par une pluralité d'acteurs (politiques, administratifs, notables, corps judiciaire, élites, les détenteurs des droits) débouche sur la constitution d'un corpus sur les réformes foncières, notamment en Afrique de l'Ouest, depuis le début des années 1990 et qui adressent notamment les enjeux de la formalisation des droits. Incités, d'une part, par les politiques d'ajustement structurel visant la clarification des régimes fonciers et la marchandisation des terres et, d'autre part, par l'objectif d'augmenter la sécurisation des droits coutumiers³⁴², de nombreux gouvernements africains adoptent et renégocient des réformes foncières qui deviennent rapidement un objet de recherche privilégié des anthropologues.³⁴³ Ces travaux analysent, par exemple, les conflits d'intérêts et de représentations issus des pluralités normative et institutionnelle façonnant les usages et les pratiques de formalisation et d'enregistrement des droits fonciers et reflètent des jeux de pouvoirs dans des contextes politiques singuliers. Ces études constituent des apports importants pour la recherche sur les dynamiques étatiques en Afrique, dans la mesure où elles analysent, sur le temps long, les interactions entre les autorités foncières locales et les administrés dans le cadre des pratiques de formalisation, de transaction ou d'allocation des droits fonciers.³⁴⁴ Elles offrent des regards originaux dans la construction des rapports entre les services de l'Etat décentralisé et ses usagers en se positionnant à l'échelle empirique des administrations publiques locales, des services judiciaires et des espaces informels.³⁴⁵ Deux résultats, relevant de cette approche méthodologique des « formes quotidiennes et micro-contextualisées³⁴⁶ » de la négociation des droits fonciers sont particulièrement heuristiques pour la recherche sur la formation de

³⁴² LAVIGNE DELVILLE, Philippe, « Privatiser ou sécuriser ... », *op. cit.*

³⁴³ Se référer aux travaux du Pôle foncier, notamment COLIN, Jean-Philippe, LE MEUR, Pierre-Yves et LEONARD, Eric (dir.), *Les politiques d'enregistrement ...*, *op. cit.* et LAVIGNE DELVILLE, Philippe (dir.), *Quelles politiques foncières ...*, *op. cit.*

³⁴⁴ Sur la transformation des modes d'intervention de l'Etat en zone rurale se référer à LEONARD, Éric, CHAUVEAU, Jean-Pierre et LAVIGNE DELVILLE, Philippe, « Introduction : Nouveaux rapports de force et recompositions des régulations foncières en milieu rural », *Territoires d'Afrique*, 2013, n°5, p. 3-10.

³⁴⁵ CHAUVEAU, Jean-Pierre, LE PAPE, Marc et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Implications pour les politiques publiques », in WINTER, Gérard (dir.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala, 2001, p. 145-162.

l'Etat en Afrique : premièrement, ces travaux permettent de nuancer l'hypothèse d'un Etat (local) absent ou faible. Ils soulignent que même si la capacité de l'Etat à produire et à faire valoir des normes foncières acceptées par tous est limitée, les acteurs administratifs négocient quotidiennement avec un ensemble d'acteurs (politiques, traditionnels, chefs, etc.) et réussissent à jouer entre différents cadres normatifs et juridiques.³⁴⁷ Ces acteurs diffusent et entérinent des normes et des règles et développent ainsi des pratiques régulières de l'Etat qui sont ensuite appropriées par les acteurs individuels aussi éloignés soient-ils de l'Etat central. Ainsi, ces travaux sur la régulation foncière locale, dressent un exemple pertinent de l'« étaticité négociée³⁴⁸ » (*negotiated statehood*) en démontrant « how local [...] actors forge and remake the state through processes of negotiation, contestation and bricolage³⁴⁹ ». Deuxièmement, ces analyses du pluralisme normatif et institutionnel dans le secteur foncier, réhabilitent l'informel qui devient une partie intégrante de la formation et de l'activité de l'Etat. En s'intéressant aux espaces de négociation officieux des droits fonciers qui se trouvent à la marge des règles formelles, ces travaux anthropologiques proposent une entrée pertinente pour lire l'Etat local à travers des logiques foncières informelles.

Malgré la richesse méthodologique de ces travaux anthropologiques, la construction de l'Etat constitue rarement une problématique à part entière. D'autres auteurs, notamment en science politique, proposent des cadres analytiques opérationnels pour saisir l'indissociabilité de la formation de l'Etat des systèmes et des processus de légitimation, de reconnaissance et d'allocation

³⁴⁶ LEONARD, Eric, CHAUVEAU, Jean-Pierre et KABORE, Ramané, « Editorial : les formes quotidiennes de l'accès au foncier en milieu rural et ouest-africain », *Territoires d'Afrique*, 2012, n°4, p. 1.

³⁴⁷ Keebet Benda-Beckmann propose, par exemple, la notion du *forum-shopping* qui décrit la capacité de certains acteurs à mobiliser plusieurs ordres normatifs et d'en tirer profit : BENDA-BECKMANN, Keebet von, « Forum Shopping and Shopping Forums : Dispute Processing in A Minangkabau Village in West Sumatra », *Journal of Legal Pluralism*, 1981, n° 19, p. 117-159. Voir également CHAUVEAU, Jean-Pierre, LE PAPE, Marc et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « La pluralité des ... », *op. cit.*, p. 150-152 ; VANDERLINDEN, Jacques, « Les droits africains, entre positivisme et pluralisme », *Bulletin des séances de l'Académie Royale d'Outre-Mer*, 2000, n°46, p. 279-292.

³⁴⁸ HAGMANN, Tobias et PECLARD, Didier, « Negotiating Statehood : Dynamics of Power and Domination in Africa », *Development and Change*, 2010, vol. 41, n°4, p. 539-562.

³⁴⁹ *Ibid.*, p. 544.

des droits fonciers. Ces auteurs soulignent que « politics surrounding land institutions and land issues can be viewed as part and parcel of processes of gathering authority over persons and resources, or state formation³⁵⁰ ». La politiste Catherine Boone choisit l'objet des régimes fonciers pour proposer une lecture historique de la construction des Etats africains en démontrant que la régulation de l'allocation des terres a toujours constitué un instrument pour construire, reconstruire et définir l'Etat.³⁵¹ C. Boone remet en cause les approches « par le haut³⁵² » adoptées par les politistes qui se concentrent sur les formes de gestion néo-patrimoniales du foncier³⁵³ et remet la focale sur les systèmes de tenure foncière ruraux. Elle démontre comment les régimes fonciers locaux, en étant fortement politisés et constamment renégociés, participent pleinement à la constitution de l'ordre politique dans un Etat dit moderne. Elle distingue différents systèmes d'allocation des droits fonciers³⁵⁴ qui correspondent à des types d'autorité et à des formes de gouvernement local distincts et qui, ce faisant, façonnent des relations plurielles entre les Etats et leurs usagers. De manière similaire, Christian Lund, s'intéresse aux articulations entre la propriété foncière, la politique locale et les processus de formation de l'Etat. Ces recherches empiriques sur les dynamiques d'attribution et de négociation des droits fonciers dans différents contextes africains³⁵⁵, lui permettent de monter en généralité et de s'interroger sur la question de la constitution de l'ordre politique dans des contextes normatifs pluriels et de théoriser les formes inconstantes de

³⁵⁰ LUND, Christian et BOONE, Catherine, « Introduction : Land Politics in Africa – Constituting Authority over Territory, Property and Persons », *Africa*, 2013, vol. 83, n°1, p. 2.

³⁵¹ BOONE, Catherine, « Property and Constitutional ... », *art. cit.*, p. 560-566.

³⁵² Il s'agit notamment des travaux qui traitent les systèmes d'attribution des droits fonciers ruraux comme étant déconnectés de la construction moderne de l'Etat en Afrique. Voir, par exemple, HERBST, Jeffrey, *States and Power ...*, *op. cit.*, p. 173-197.

³⁵³ BOONE, Catherine, « Property and Constitutional ... », *art. cit.*, p. 560.

³⁵⁴ C. Boone distingue deux idéaux-types de systèmes d'allocation des droits fonciers : le régime foncier néocoutumier (*neocostumary regime*) qui est régulé par des autorités traditionnelles, notamment des chefferies locales, et un régime étatique (*statist regime*), où les droits sont directement attribués par des institutions de l'Etat central.

³⁵⁵ LUND, Christian, « Negotiating Property Institutions : On the Symbiosis of Property and Authority in Africa », in JUUL, Kristine et LUND, Christian (éd.), *Negotiating Property in Africa*, Portsmouth, Heinemann, 2002, p. 11-43.

la formation de l'Etat local en Afrique (*twilight institutions*).³⁵⁶

1.3.2.2. Saisir l'Etat par les politiques foncières : la sociologie de l'action publique comme grille d'analyse originale pour relire l'indissociabilité de la formation de l'Etat et du contrôle du foncier en Afrique

Cette recherche s'appuie sur un certain nombre de résultats méthodologique et théorique relevant des études sur le foncier en Afrique. Premièrement, elle s'inscrit dans la démarche méthodologique adoptée par des auteurs en science politique comme C. Boone et C. Lund qui abordent le foncier comme un objet de recherche et comme un prisme pour étudier différents processus de construction de l'Etat dans des sociétés postcoloniales. Deuxièmement, elle corrobore l'approche anthropologique de la gestion foncière qui permet de déconstruire l'homogénéité présumée de l'Etat en démembrant (*unbundle*) l'appareil étatique et en posant le regard analytique à différents niveaux administratifs, notamment locaux. Les études socio-anthropologiques des régimes fonciers contribuent à un champ d'analyse plus large sur l'anthropologie de l'Etat en Afrique³⁵⁷ en s'intéressant aux pratiques concrètes des administrations et à la compétition des cadres normatifs dans un secteur particulier. En effet, et comme le soulignent Céline Thiriot et Mamadou Gazibo, « les débats sur l'Etat et le pouvoir africains ont été posés en premier lieu par les anthropologues³⁵⁸ » qui s'intéressent essentiellement au fonctionnement de l'Etat local ou décentralisé³⁵⁹ et aux négociations quotidiennes, plus ou moins formelles de l'étaticité.³⁶⁰ Les travaux sur le fonctionnement et sur les pratiques des administrations et des

³⁵⁶ Voir LUND, Christian, *Local Politics and the Dynamics of Property in Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008 et LUND, Christian, « Twilight Institutions. An Introduction », *Development and Change*, 2006, vol. 37, n°4, p. 673-84.

³⁵⁷ BIRSCHENK, Thomas et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre (dir.), *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala, 1993.

³⁵⁸ THIRIOT, Céline et GAZIBO, Mamadou, « Le politique en Afrique dans la longue durée », in THIRIOT, Céline et GAZIBO, Mamadou, *Le politique en Afrique. Etat des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala, 2009, p. 22.

³⁵⁹ BLUNDO, Giorgio et JACOB, Jean-Pierre, *Socio-anthropologie de la décentralisation en milieu africain. Bibliographie commentée*, Genève, Institut universitaire d'études du développement, 1997.

³⁶⁰ BLUNDO, Giorgio et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *Everyday Corruption and the State. Citizens and Public Officials in Africa*, Londres, Zed Books, 2006.

autorités foncières locales offrent des regards heuristiques sur la boîte noire de l'Etat local, où l'Etat est au travail³⁶¹ (*States at work*), et où l'on observe les pratiques quotidiennes des *street-level bureaucrats*.³⁶² A l'instar des travaux de l'anthropologie juridique qui déconstruisent les droits fonciers en un faisceau de droits et de pouvoirs, les anthropologues décomposent l'Etat en « bundle of practices and processes in a field of complex powers³⁶³ ». Ces outils et regards méthodologiques de l'anthropologie sur les dynamiques foncières et étatiques enrichissent les approches en science politique : « l'utilisation de l'anthropologie et de l'anthropologie juridique par les politistes a permis de s'intéresser aux questions de la construction des administrations par leurs acteurs, administrés et administrateurs, en fonction des solidarités et systèmes de représentations dominant localement³⁶⁴ ».

Tout en s'appuyant sur ces résultats méthodologiques, cette thèse propose d'approfondir et d'élargir le regard sur l'indissociabilité de la formation de l'Etat et des dynamiques foncières, à travers l'approche de la sociologie de l'action publique. Plus précisément, l'objectif est de se servir des outils méthodologiques de la sociologie de l'action publique afin de développer une approche originale pour saisir les interactions multiples entre les projets d'investissement foncier internationaux et les processus de construction de l'Etat. Il s'agit de démontrer, comment une réhabilitation de l'Etat, appréhendé comme un ensemble de processus, d'acteurs et d'interactions constantes dans les transactions foncières, permet de contester les résultats dominants en termes de *land grabbing*.

La sociologie de l'action publique qui s'est développée à partir des expériences

³⁶¹ BIERSCHEK, Thomas et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*, Leyde, Brill, 2014.

³⁶² Notion empruntée de LIPSKY, Michael, *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.

³⁶³ BIERSCHEK, Thomas et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *States at Work ...*, *op. cit.*, p. 14-15.

³⁶⁴ DARBON, Dominique et CROUZEL, Ivan, « Administrations publiques et politiques publiques des Afriques », in GAZIBO, Mamadou et THIRIOT, Céline, *Le politique ...*, *op. cit.*, p. 71-101.

empiriques de l'analyse des politiques publiques³⁶⁵, s'est avérée, ces vingt dernières années, comme une approche heuristique pour saisir le caractère hétéroclite et le « retour de l'Etat³⁶⁶ » en Afrique. En prenant en compte « à la fois les actions des institutions publiques et celles d'une pluralité d'acteurs, publics et privés, issus de la société civile comme de la sphère étatique, agissant conjointement, dans des interdépendances multiples, au niveau national mais aussi local et éventuellement supranational, pour produire des formes de régulation des activités collectives³⁶⁷ », la sociologie de l'action publique étend considérablement le regard sur les processus de production du et des politiques. En s'interrogeant sur une multitude d'acteurs et des processus de négociation complexes de la gestion publique dans des structures étatiques à faibles ressources, la sociologie de l'action publique permet « de réintégrer des questions différentes au sein d'une démarche cohérente d'ensemble susceptible de donner une nouvelle vision de l'Etat en Afrique³⁶⁸ ».

Alors que les travaux effectuant des analyses sectorielles (éducation, santé, environnement, foncier, etc.) sur le continent s'accumulent depuis les années 1990, faisant de l'analyse des politiques publiques « sans le dire³⁶⁹ », des réflexions plus générales sur le caractère heuristique de la sociologie de l'action publique pour lire le politique en Afrique animent, depuis quelques années, non seulement les débats en études africaines³⁷⁰ mais aboutissent également à des échanges avec les analystes généralistes des politiques publiques.³⁷¹ En

³⁶⁵ LABORIER, Pascale et TROM, Danny, « Introduction », in LABORIER, Pascale et TROM (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses universitaires de France, 2003.

³⁶⁶ EBOKO, Fred « Vers une matrice de l'action publique en Afrique ? Approche trans-sectorielle de l'action publique en Afrique contemporaine », *Question de Recherche CERI*, 2015, p. 4.

³⁶⁷ COMMAILLE, Jacques, « Sociologie de l'action publique », in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses Sciences Po, 2014, p. 599.

³⁶⁸ DARBON, Dominique et CROUZEL, Ivan, « Administrations publiques et ... », *op. cit.*, p. 86.

³⁶⁹ PROVINI, Olivier, « Penser l'action publique en contexte africain. Quelques réflexions théoriques », *Gouvernement et action publique*, paraître.

³⁷⁰ La question de l'indissociabilité de la recherche sur l'Etat et de l'analyse des politiques publiques est au cœur d'une dynamique de recherche qui s'est constituée autour de Dominique Darbon à Sciences Po Bordeaux. Un colloque international sur la fabrique de l'action publique dans des Etats sous régime d'aide a été organisé par l'Association pour l'anthropologie du changement social et du développement (APAD) à Cotonou du 17 au 20 novembre 2015.

³⁷¹ En 2015 et en 2017, deux sections thématiques sur la sociologie de l'action publique en Afrique sont organisées dans le cadre des congrès de l'Association Française des Sciences Politiques. La section

constituant un corpus qui se base essentiellement sur des recherches empiriques en Europe et aux Etats-Unis, certains auteurs engagent des réflexions épistémologiques sur le transfert de ces concepts dans des contextes africains.³⁷² Une contribution principale et originale de l'entrée par l'action publique est que ces analyses nuancent les thèses dominantes sur la faiblesse, l'inefficacité et l'absence présumées de l'Etat africain. Ces travaux ne se focalisent pas seulement sur ce que l'Etat ne réussit pas à faire mais s'intéressent à ce que font et produisent concrètement les acteurs publics et privés pendant les différentes phases (formulation, mise en œuvre, évaluation, etc.) des politiques publiques. Autrement dit, en s'intéressant aux *policies*, ces travaux se concentrent sur l'Etat en action³⁷³ et à ses apports en matière de politiques publiques et de régulation de la société. Si cette approche renouvelle le regard sur les capacités effectives et sur la persistance des Etats africains, c'est également, parce qu'elle adopte une analyse multi-niveaux qui permet d'étudier les interactions, les négociations et les conflits entre plusieurs échelles d'action (local, national, supranationale). En effet, la sociologie de l'action publique permet d'étendre le regard souvent trop micro de certains travaux en anthropologie et d'adopter une approche multi-échelles de la production des *policies*. Comme l'explique Maurice Enguéléguélé, « l'analyse de l'action publique permet d'explorer empiriquement les processus d'éclatement des centres de pouvoir et l'émergence de configurations originales qui ne peuvent être questionnées en s'appuyant sur les dichotomies

thématique n°30 du colloque en 2015 aboutit à la publication d'un dossier thématique portant sur l'indissociabilité de l'analyse des politiques publiques et de la sociologie historique de l'Etat en Afrique dans la revue *Gouvernement et Action Publique* : PROVINI, Olivier, « Penser l'action publique ... », *art. cit.*

³⁷² Voir DARBON, Dominique, « Peut-on relire ... », *op. cit.* ; ENGUELEGUELE, Maurice, « L'analyse des politiques publiques dans les pays d'Afrique subsaharienne », *L'Afrique politique*, Paris, Karthala, 2002, p. 233-253 ; FOUILLEUX, Eve et BALIE, Jean, « Le double paradoxe de la mise en place de politiques agricoles communes en Afrique. Un cas improbable de transfert de politique publique », *Pôle Sud*, 2009, vol. 2, n°31, p. 129-149 ; PROVINI, Olivier, « La circulation des réformes universitaires en Afrique de l'est. Les politiques de l'enseignement supérieur au regard de la sociologie de l'action publique et de l'Etat », thèse pour le doctorat en science politique, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2015 et VALETTE, Héroïse, BARON, Catherine, ENTEN, François, LAVIGNE DELVILLE, Philippe et TSITSIKALIS, Alicia (dir.), *Une action publique éclatée ? Production et institutionnalisation de l'action publique dans les secteurs de l'eau potable et du foncier (APPI) Burkina Faso, Niger, Bénin*, Gret, Actes du colloque APPI, Toulouse, 2-4 décembre 2014.

³⁷³ JOBERT, Bruno et MULLER, Pierre, *L'Etat en action : Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France, 1987.

traditionnelles³⁷⁴ ». Ou comme le souligne Dominique Darbon, lire l'Etat en Afrique par l'action publique, c'est « faire entrer dans le jeu de définition du et de la politique une multitude d'acteurs et de catégories d'acteurs intervenant sur des espaces sectoriels, territoriaux et des temporalités éclatés, en les reliant aux dispositifs institutionnels qui contraignent leur action et en donnant une place centrale aux systèmes de croyance, de représentations et de rationalité des acteurs³⁷⁵ ». Sur le plan méthodologique et théorique, notre recherche sur les transactions foncières en Tanzanie compte contribuer à ce corpus sur l'analyse des politiques publiques au Sud en mettant l'accent sur le décalage entre la fabrique et la mise en œuvre des politiques publiques. Alors que les recherches sectorielles sur le continent tendent à se concentrer sur les espaces de la fabrique des politiques publiques³⁷⁶, notre travail propose à la fois une discussion sur l'historicité de la formulation des politiques de promotion de l'investissement afin de s'intéresser, ensuite, à la mise en œuvre de ces politiques par les projets d'investissement foncier dans trois districts distincts.

Pour notre étude sur l'interdépendance des transactions foncières à grande échelle et des processus de formation de l'Etat, cette approche par l'action publique apporte des regards originaux. Plusieurs outils et entrées analytiques (l'analyse de la construction des problèmes publics ; la politisation des politiques publiques ; la territorialisation de l'action publique ; et les instruments d'action publique) seront discutés et approfondis en début de chaque chapitre. Il nous semble indispensable de discuter les apports méthodologiques et théoriques de l'analyse des politiques publiques afin d'étudier l'action de l'Etat par la mise en marché du foncier. Inversement, l'enjeu est de saisir les transactions foncières par le prisme de la sociologie de l'Etat afin de rendre compte des effets de la

³⁷⁴ ENGUELEGUELE, Maurice, « Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne », *Politique et Sociétés*, 2008, vol. 27, n°1, p. 3-28.

³⁷⁵ DARBON, Dominique, « Peut-on relire ... », *op. cit.*, p. 178.

³⁷⁶ Les thèses récentes effectuant des analyses des politiques sectorielles s'interrogent sur les processus de fabrique des politiques publiques plutôt que sur leur mise en œuvre. Voir par exemple GAY, Lauriane, « A la recherche ... », *op. cit.* et HUGON, Clothilde, « (Re)penser Dieu à l'école au Sénégal : les politiques

nature de l'Etat sur les configurations de politiques publiques.

De manière générale, une grille d'analyse combinant les outils de la sociologie de l'action publique et une approche socio-historique de l'Etat permet de dégager des résultats originaux sur les transactions foncières. Premièrement, cette entrée déconstruit les conclusions dominantes de la recherche sur l'accaparement des terres au regard des acteurs domestiques qui mobilisent l'argumentaire d'un Etat en Afrique absent, homogène et/ou faible et qui récusent la capacité des acteurs étatiques à influencer, à orienter ou même à entraver les transactions foncières. Selon l'approche de l'action publique, la non-action des acteurs administratifs ou la lenteur des démarches bureaucratiques ne sont pas simplement réduites à un résultat de la soi-disant faiblesse de l'appareil étatique ou à son manque d'efficacité, mais elles peuvent être lues comme des formes d'action, de déploiement et d'expression explicites de l'Etat. Cette lecture permet alors « de faire basculer des actions qui apparaissent signifier l'inanité de l'Etat du côté de l'expression des formes de l'action publique³⁷⁷ ».

En effet, les pratiques et interactions relevant du champ informel sont ainsi pleinement intégrées dans l'analyse de l'action publique. En prenant en compte les marges de négociation et les interstices d'action des acteurs bureaucratiques locaux, étant généralement ignorés par la littérature sur le *land grabbing*, la sociologie de l'action publique arrive à saisir les « pockets of power³⁷⁸ » des fonctionnaires ou des employés techniques des administrations. En effet, ces acteurs, en supervisant les procédures de transaction ou en effectuant les démarches d'arpentage, disposent des ressources qui leur permettent de réorienter, de ralentir voire de bloquer des projets agricoles. Les acteurs

publiques face à l'éducation 'arabo-islamique' », thèse de doctorat en science politique, Université de Bordeaux/Sciences Po Bordeaux, 2016.

³⁷⁷ DARBON, Dominique, « Peut-on relire ... », *op. cit.*, p. 181.

³⁷⁸ Inspiré de la notion « Pockets of Effectiveness » utilisé par Michael Roll dans l'analyse du fonctionnement des bureaucraties au Nigéria : ROLL, Michael, « The State that Works: A 'Pockets of Effectiveness' Perspective on Nigeria and Beyond », in BIERSCHEK, Thomas et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *States at Work ...*, *op. cit.*, p. 365-397.

administratifs, généralement présentés comme incompetents et soumis aux pratiques de corruption, sont intégrés analytiquement comme des acteurs actifs qui participent aux reconfigurations du secteur foncier et aux processus de politique publique.³⁷⁹

Cette volonté de remettre au cœur de l'analyse le rôle et les capacités des acteurs étatiques est complétée par une approche sociologique de l'action publique qui permet de saisir la diversité des configurations de l'action de l'Etat. Les acteurs étatiques, administratifs et politiques ne sont pas considérés comme les seuls décideurs et producteurs de l'action publique. L'une des caractéristiques principales de la sociologie de l'action publique est qu'elle appréhende les acteurs privés comme des acteurs équivalents de la production des politiques publiques. La porosité de la frontière entre les espaces publics et privés, qui se traduit par les multiples interactions entre les acteurs administratifs, experts internationaux, représentants des entreprises ou membres d'ONG, se trouve au cœur de l'éventail de la sociologie de l'action publique. Quant à l'analyse des transactions foncières, cette approche multi-acteurs semble particulièrement stimulante dans la mesure où elle permet de saisir les négociations entre une multitude d'acteurs (investisseurs privés, acteurs politiques, acteurs administratifs, représentant des ONG, etc.) qui façonnent les transactions foncières.

Ces interactions entre une multitude d'acteurs s'observent dans les différentes phases du processus de politique publique et à des échelles administratives distinctes. Contrairement à l'approche imaginée d'un Etat central homogène véhiculée par les travaux sur les accaparements, les transactions foncières impliquent généralement une multitude de décisions et de procédures bureaucratiques s'étendant sur plusieurs niveaux administratifs en compétition. L'entrée par la sociologie de l'action publique permet d'adopter un regard multi-scalaire de ces processus de décision et de valoriser le caractère protéiforme de

³⁷⁹ DARBON, Dominique, « Peut-on relire ... », *op. cit.*, p. 181.

l'Etat. C'est aussi cette vision multi-niveaux de l'action publique qui distingue la sociologie de l'action publique des approches anthropologiques de l'Etat qui, elles, se concentrent sur les pratiques et négociations à l'échelle locale. Les projets d'investissement sont négociés par une « myriade d'acteurs³⁸⁰ », rassemblant des acteurs étatiques et non-étatiques locaux, régionaux et nationaux ainsi que des acteurs privés (firmes, ONG, experts) et publics (agences de développement, organisations intergouvernementaux) internationaux, l'ensemble de ces acteurs participant à des formes de transnationalisation des politiques publiques³⁸¹ et à une négociation multi-échelles de l'étaticité³⁸².

Si les projets d'investissement se caractérisent par une forte présence des acteurs internationaux, cela ne signifie pas pour autant, que ces transactions sont imposées par les intérêts des acteurs étrangers. Comme le souligne Enguéleguéélé, « l'analyse de l'action publique reprend l'hypothèse que la forte prégnance de contraintes externes ne signifie pas forcément absence de marge de manœuvre, perte de souveraineté ou retrait de l'Etat africain. Elle oriente vers une relecture de ces pistes, rendant compte du fait que la marginalisation des possibilités d'agir de l'Etat africain sur les structures d'ordre global s'accompagne d'une redéfinition de ses capacités et méthodes d'action, des processus de formalisation de ses stratégies, des techniques et des moyens de mobilisation des ressources³⁸³ ». Autrement dit, les projets d'investissement étranger et l'ensemble des démarches, des normes et des ressources qu'ils impliquent sont renégociés et réappropriés par un ensemble d'acteurs nationaux et locaux qui participent à l'action publique façonnant les transactions foncières.

³⁸⁰ NAKANABO DIALLO, Rozenn, « Politiques de la nature et nature de l'Etat. (Re)déploiement de la souveraineté de l'Etat et action publique transnationale au Mozambique », thèse de doctorat en science politique, Université Montesquieu Bordeaux IV/Sciences Po Bordeaux, 2013, p. 39.

³⁸¹ Sur la transnationalisation des politiques publiques dans des Etats sous régime d'aide se référer à DEMANGE, Elise, « La controverse « Abstain, Be Faithful, Use A Condom ». Transnationalisation de la politique de prévention du VIH/sida en Ouganda », thèse de doctorat en science politique, Université Montesquieu Bordeaux IV/Sciences Po Bordeaux, 2010 ; EBOKO, Fred, *Repenser l'action publique en Afrique : du SIDA à l'analyse de la globalisation des politiques publiques*, Paris, Karthala, 2015 et NAKANABO DIALLO, Rozenn, « Politiques de la ... », *op. cit.*

³⁸² HAGMANN, Tobias et PECLARD, Didier, « Negotiating Statehood : Dynamics ... », *art. cit.*, p. 545-546.

³⁸³ ENGUELEGUELE, Maurice, « Quelques apports de ... », *art. cit.*, p. 13.

Ces formes de réappropriation des intérêts, des idées et des discours sont dans cette thèse appréhendées en s'intéressant aux dimensions cognitives de l'action publique. L'un des apports essentiels de l'analyse des politiques publiques à la discipline demeure les réflexions sur la circulation des idées, des connaissances, des représentations et des croyances.³⁸⁴ Cette approche semble particulièrement appropriée pour étudier les négociations des transactions foncières dans des contextes politiques et historiques spécifiques, dans la mesure où elle permet d'analyser la réappropriation des discours et des représentations liés à la controverse internationale sur le *land grabbing* par des acteurs nationaux et locaux.

Dans l'ensemble, cette lecture en termes d'action publique permet de renouveler le regard empirique sur les interactions entre les dynamiques foncières et la formation de l'Etat. Comme discuté précédemment, les études foncières, que ce soient les approches anthropologiques ou politistes, se sont essentiellement concentrées sur les pratiques d'allocation des terres (les enjeux de la reconnaissance, de la légitimité, du transfert et du chevauchement des droits fonciers) à l'échelle locale. Quand on adopte un regard en termes de projet foncier, ces processus d'allocation et de négociation des droits fonciers ne constituent qu'une étape parmi d'autres. En effet, les transactions foncières contractées avec des entreprises internationales impliquent tout un ensemble de secteurs de politiques publiques qui se traduisent techniquement par la présence, dans le processus de négociation, d'une multitude de départements administratifs. Elles impliquent non seulement les Ministères des terres et les administrations foncières locales, mais également les administrations fiscales, les centres d'investissement, les départements de la sylviculture ou de l'agriculture ou encore les départements du développement communautaire (pour la gestion du financement des projets d'infrastructure, par exemple). L'approche par projet permet de prendre en considération les interactions entre une variété de secteurs

³⁸⁴ Voir, par exemple, SUREL, Yves, « Approches cognitives », in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et

participant à ces transactions et d'étendre le regard souvent trop concentré sur « la question foncière » qui rassemble une multitude d'acteurs et de départements administratifs.

L'objectif des chapitres suivants est de saisir cette indissociabilité entre les transactions foncières et la sociologie de l'Etat en testant plusieurs outils méthodologiques et théoriques que nous offre la sociologie de l'action publique. Il s'agit de démontrer comment le recours à cette approche nous permet de lire l'Etat différemment en s'intéressant à ce qu'il fait et en analysant comment il se déploie lors de la négociation multi-niveaux et multi-acteurs de ces projets fonciers. L'enjeu est de contester et de mettre en cause les thèses sur la faiblesse ou l'absence de l'Etat africain, généralement reprises et réanimées par la littérature sur le *land grabbing*.

Conclusion

Les chercheurs qui analysent les accaparements des terres sont confrontés à un défi scientifique particulièrement exigeant de définition et de cadrage de leur objet, dans la mesure où l'étude des transactions foncières est construite par une multitude d'acteurs se situant dans différents champs. Afin de résoudre cet enjeu méthodologique de travailler sur une thématique surmédiatisée et objet de nombreux travaux académiques, nous avons opté, dans ce chapitre, pour une revue de littérature problématisée retraçant la construction progressive du problème public international. Etant donné le caractère extrêmement hétéroclite des contributions sur les transactions foncières, il nous semblait indispensable de reconstruire cette généalogie avant de procéder à notre étude monographique en Tanzanie.

RAVINET, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques ...*, op. cit., p. 90-98.

Ces résultats nous ont permis de nous intéresser au contenu des différentes études sur les accaparements fonciers et de saisir certaines trajectoires de ses auteurs qui contribuent à la mise sur agenda du problème et à l'identification des solutions. Cette reconstruction du cadrage d'un enjeu médiatique, politique, puis scientifique s'est avérée d'autant plus pertinente que les différents champs se caractérisent par des frontières souvent poreuses permettant la circulation des idées, des arguments et des solutions.

Cette recherche s'inscrit dans les travaux de ces dernières années qui déconstruisent l'objet du *land grabbing* et qui nous permettent d'insérer l'analyse des transactions foncières dans les débats disciplinaires. Nous utilisons ainsi cette entrée pour réarticuler, par les outils de la sociologie de l'action publique, la relation entre la (trans)formation de l'Etat et le contrôle du foncier. L'enjeu est de se servir des outils méthodologiques de l'analyse des politiques publiques pour saisir les interactions entre les négociations des projets d'investissement foncier et les processus de construction de l'Etat.

L'objectif est désormais de tester, dans les deux parties, l'originalité et l'opérationnalité de cette grille de lecture pour étudier les enjeux politiques des transactions foncières en Tanzanie et, plus généralement, aboutir à des résultats stimulants sur les processus de négociations autour de l'accès à la terre et de la formation continue de l'Etat tanzanien postindépendance.

1^{ère} Partie : La fabrique des politiques de transactions foncières au regard de la trajectoire historique de l'Etat

Les travaux sur le *land grabbing* consistent souvent en une analyse de la négociation et des configurations techniques des projets d'acquisition foncière sans proposer de déconstruire le phénomène de l'accaparement, sans questionner sa dimension internationale ni même sa réappropriation politique dans des contextes nationaux. Au regard de la construction de la controverse sur l'accaparement des terres en Tanzanie, pays privilégié des investisseurs étrangers, nous défendons la thèse que cet enjeu international s'insère dans des configurations politiques spécifiques régulées par l'opposition de groupes d'intérêts. Ce questionnement de la traduction nationale d'un discours international est d'autant plus heuristique en Tanzanie que le secteur du foncier est historiquement agencé et régulé par l'Etat, alors que l'accaparement des terres est généralement synonyme de la mise en marché et de l'avènement des acteurs privés.

Nous argumentons, qu'afin de saisir les enjeux des transactions foncières dans un contexte politique et national particulier, il est essentiel d'effectuer un travail de déconstruction de la question des accaparements des terres, en s'intéressant aux sens qui lui est accordé par les acteurs contribuant à sa mise en problème. En recourant aux outils de l'analyse des politiques publiques, nous abordons les transactions foncières comme un problème public qui est avant tout construit par une multitude d'acteurs luttant autour de sa définition. Si la question des transactions est d'abord façonnée par l'engouement international (des médias, des ONG, des experts des organisations internationales, des acteurs scientifiques, etc.) qui contribuent à une sorte de circulation et d'internationalisation de la thématique, nous argumentons qu'elle est ensuite réappropriée et traduite par

des acteurs aux échelles nationale et locale à l'égard d'un contexte historique et politique particulier. Ce processus de traduction d'un problème public international est agencé par une multitude d'acteurs (issus de la société civile, des élus et des candidats à l'élection, des acteurs administratifs, des journalistes, des acteurs académiques) qui exploitent et réinterprètent la thématique tout en poursuivant des intérêts spécifiques.

Cependant, nous défendons un aspect théorique et méthodologique : le processus de réappropriation d'un enjeu international doit être lu au regard de l'historicité du secteur de politique publique et de la trajectoire de la formation de l'Etat. A l'exemple de la Tanzanie, pays marqué par les politiques socialistes de son premier président, J. K. Nyerere, nous démontrons comment la trajectoire institutionnelle et idéologique de l'Etat constitue une variable indispensable afin d'étudier la mise en problème des transactions foncières au moment des débats internationaux sur le *land grabbing*.

Dans les deux chapitres de cette première partie, l'indissociabilité des politiques foncières et de la formation de l'Etat est testée à travers deux entrées spécifiques. Alors que les politiques de promotion de l'investissement sont saisies à travers leur fabrique et, plus particulièrement, la mise en problème, l'Etat est abordé à travers son héritage institutionnel et idéologique. Le premier chapitre (chapitre 1 de la partie 1) s'intéresse aux processus de traduction du *land grabbing* au regard de l'historicité des politiques foncières et de la construction de l'Etat en Tanzanie. Le chapitre 2 de la partie 1 approfondit cette discussion sur la réappropriation d'un problème international en s'intéressant, plus particulièrement, au rôle des acteurs politiques comme entrepreneurs des problèmes. Les deux chapitres soulignent comment les débats sur les transactions foncières ne cessent de rappeler la mémoire politique tanzanienne.

1. Chapitre 1 : Saisir les transactions foncières en Tanzanie au regard de l'historicité du secteur : la traduction nationale d'un problème public

En décembre 2009, le quotidien tanzanien *The Guardian* publie un article intitulé « Villagers accuse investors of many hopeless promises³⁸⁵ ». L'auteur y décrit le mécontentement des habitants de plusieurs villages du district de Rufiji, une région côtière de la Tanzanie, à propos des impacts socio-économiques des projets étrangers d'investissement foncier. Il y explique, en effet, l'activité de différentes entreprises étrangères ayant acquis plusieurs milliers d'hectares et les plaintes des habitants des villages concernés dirigées vers les investisseurs n'ayant pas tenu leurs promesses.

La médiatisation des projets fonciers internationaux dans le district de Rufiji ne constitue pas un cas isolé. A partir de la fin des années 2000, des articles étant accompagnés de titres incisifs comme « The Poisoned Chalice of Tanzania's Land Deals³⁸⁶ », « Beware of Land Grabbers³⁸⁷ » ou « When Land Investments Leave Villagers Even Poorer³⁸⁸ » font régulièrement la Une de l'actualité en Tanzanie. A l'instar des rapports internationaux, ces articles s'en prennent directement aux investisseurs étrangers en questionnent les avantages et les retombées économiques de leurs projets, notamment dans le secteur des agro-carburants.³⁸⁹ Si les journalistes et éditorialistes construisent l'accaparement des terres par des entreprises internationales comme un sujet d'actualité prioritaire, ces contributions ne reflètent qu'une partie de la controverse nationale. Ces débats

³⁸⁵ PHILEMON, Beatrice, « Villagers Accuse Investors of Many Hopeless Promises », *The Guardian*, 31.12.2009, p. 7.

³⁸⁶ THE GUARDIAN, « The Poisoned Chalice of Tanzania's Land Deals », *The Guardian*, 09.11.2013, p. 7.

³⁸⁷ DAILY NEWS, « Beware of Land Grabbers, Coast Warned », *Daily News*, 10.10.2013, p. 3.

³⁸⁸ KITABU, Gerald, « When Land Investments Leave Villagers Even Poorer », *The Guardian*, 28.08.2012, p.11.

³⁸⁹ Voir par exemple KITABU, Gerald, « Dubious Land Sale in Bagamoyo Creates Dispute Between Villagers and Investor », *The Guardian*, 08.03.2013, p. 3 ; LUGUNGULO, Amri, « Foreign Firms Accused of Land Grabbing », *Daily News*, 16.12.2009, p. 18 ; LUGUNGULO, Amri, « UK Investor Fails to Compensate Land Owners », *The Guardian*, 22.02.2010, p. 18 ; MWGABATI, Faraja, « Farmers Lose Land to Biofuel Investors »,

sont structurés par des plaidoyers des ONG internationales et nationales, par des conférences académiques, par des campagnes électorales ou encore par la promotion des projets d'investissement. Ils impliquent ainsi un ensemble d'acteurs nationaux et locaux qui relèvent tant des espaces activiste et médiatique que des milieux politique et administratif.

Ce chapitre a pour objectif d'étudier les processus de réappropriation et de traduction du problème international des accaparements des terres en contexte tanzanien.³⁹⁰ Suite à la généalogie de la construction de l'accaparement des terres comme un enjeu international, il convient désormais de discuter sa réappropriation dans des contextes historique et politique singuliers. Au regard de la construction de la controverse sur l'accaparement des terres en Tanzanie, pays privilégié des investisseurs étrangers, nous défendons la thèse que cet enjeu international s'insère dans des configurations politiques spécifiques régulées par l'opposition de groupes d'intérêts. Ce questionnement de la traduction nationale d'un enjeu international est d'autant plus heuristique en Tanzanie puisque le secteur du foncier y est historiquement agencé et régulé par l'Etat, alors que l'accaparement des terres est généralement synonyme de la mise en marché et de l'avènement des acteurs privés dans un contexte de retrait, *a priori*, de l'Etat.

En s'intéressant à la circulation d'un problème international, notre objectif est d'apporter une nouvelle grille de lecture aux travaux sur les transactions foncières en étudiant la construction nationale de la controverse de l'accaparement au regard des représentations et des outils discursifs des différents groupes d'acteurs mobilisés. Certaines contributions à la littérature tendent à présenter l'enjeu des accaparements des terres comme un problème

Daily News, 29.01.2010, p.18 et WA SIMBEYE, Finnigan, « Land 'Grabs' Anger Rufiji Villagers », *Daily News*, 01.03.2010, p. 2.

³⁹⁰ Voir également SCHLIMMER, Sina, « Accaparement des terres ou hype international ? La réappropriation d'un problème public international en Tanzanie », *Gouvernement et action publique*, à venir et SCHLIMMER, Sina, « 'Land Grab' or Global Public Problem ? The Conceptual Challenges of a Research Object in Vogue », *Resources and Conflicts* (<http://resources-and-conflict.org/2017/07/land-grab-or-global-public-problem/>), consulté le 25.08.2017).

essentiellement africain.³⁹¹ Les directives et les guides de bonne conduite, produits par les experts des organisations internationales et qui proposent des solutions *a priori* adaptées à des contextes nationaux pluriels, contribuent à cette présentation universelle de l'enjeu. Ce chapitre défend l'hypothèse que l'analyse des enjeux du *land grabbing* dans un pays nécessite de s'interroger davantage sur les représentations et sur les significations accordées par une multitude d'acteurs nationaux.

En Tanzanie, les débats sur la mise en marché du foncier s'inscrivent dans une historicité singulière qui renvoie aux enjeux et aux cadres normatifs régulant le secteur foncier. Il s'agit d'appréhender comment la controverse internationale est retraduite et retranscrite eu égard aux enjeux politique et historique liés à la construction de l'Etat postindépendance. En effet, les négociations sur les politiques d'investissement foncier font directement référence à des débats ayant participé, depuis l'Indépendance, à la construction et aux modes de gouvernement du secteur foncier. Par cette articulation entre l'approche cognitive des politiques publiques et l'historicité d'un secteur d'intervention de l'Etat, ce chapitre réaffirme le cadre théorique plus général structurant cette thèse, à savoir l'indissociabilité des configurations des politiques publiques et de la sociologie historique de l'Etat.

Cette hypothèse de l'imbrication des politiques publiques et de la sociologie historique de l'Etat est d'autant plus heuristique en Tanzanie où le secteur foncier est historiquement agencé par les acteurs étatiques. Alors que l'accaparement des terres est souvent conçu, dans la littérature, comme la réussite des politiques de privatisation des droits fonciers promues par les organisations internationales, ce résultat présuppose la transition libérale d'un Etat pourtant construit, à

³⁹¹ Plusieurs contributions scientifiques et non-académiques soulignent la spécificité africaine du problème des transactions foncières. Se référer, par exemple, à ACTION AID INTERNATIONAL, *From Under Their Feet. A Think Piece on the Gender Dimensions of Land Grabs in Africa*, Johannesburg, ActionAid International, 2012 ; MATONDI, Prosper B., HAVNEVIK, Kjell et BEYENE, Atakilte (éd.) *Biofuels, Land Grabbing ...*, *op. cit.* et SMITH, David, « The Food Rush ... », *art. cit.*

l'Indépendance et au moins jusqu'en 1985, comme un modèle du socialisme africain. Par notre étude des transactions foncières en Tanzanie et de la traduction nationale d'un problème public international, nous contribuons aux débats sur la transition du régime politique et économique tanzanien, oscillant entre la thèse de la formation d'un Etat postsocialiste, d'une part, et d'un Etat libéral, d'autre part. En s'intéressant à la manière dont des cadres d'interprétation orientent certains choix de ces acteurs, nous démontrons comment le débat sur les transactions foncières réactive des modalités de l'héritage socialiste dans le secteur agricole.

Le chapitre se divise en plusieurs sections. Dans un premier temps, il s'agit de discuter les approches et les outils théoriques permettant d'étudier le processus de la traduction d'un problème public international en enjeux politiques nationaux et locaux (1.1.). Le cadrage théorique de ce chapitre repose sur une articulation de la sociologie de la construction des problèmes et de plusieurs outils de l'approche cognitive de l'analyse des politiques publiques. Ce cadre théorique nous permet ensuite d'appréhender le processus de la réappropriation d'un problème public international en contexte tanzanien. Il ne s'agit pas d'effectuer une analyse du processus de traduction du haut vers le bas (de l'international au national) mais plutôt de comprendre l'influence des éléments discursifs circulant à l'échelle internationale dans le processus de construction d'un problème public national. Dans un deuxième temps, nous nous intéressons aux différentes coalitions de cause qui participent à ce processus de traduction à l'échelle nationale (1.2.). Il s'agit d'identifier les représentations des différents acteurs, les référentiels sur lesquels ils s'appuient et les éléments argumentatifs qu'ils mobilisent afin de donner du crédit à leurs causes. Dans une troisième et dernière étape, nous analyserons ces résultats de la traduction au regard de l'historicité du secteur foncier en Tanzanie (1.3.). Autrement dit, nous démontrons comment les luttes entre les différentes coalitions de cause autour de la réappropriation du problème du *land grabbing*, mobilisant des cadres

d'interprétation parfois distincts, s'inscrivent dans des débats historiques sur les politiques foncières en Tanzanie. Nous argumentons que cette variable historique de la construction du problème est intrinsèquement liée aux débats politiques constitutifs de la formation de l'Etat postsocialiste.

1.1. Appréhender les accaparements des terres comme un problème public

« Dans la réalité, les problèmes publics ou en tout cas les enjeux portés à l'attention des autorités publiques sont pris en charge par un ensemble de décisions, actions, pratiques renvoyant à des univers de sens et des comportements extrêmement diversifiés dont l'articulation est toujours spécifique parce qu'ils mettent en jeu des acteurs obéissant à des logiques différentes³⁹² ».

L'objectif de ce premier sous-chapitre est de proposer une grille de lecture théorique et méthodologique nous permettant d'aborder la thématique des transactions foncières en Tanzanie comme un enjeu socialement construit. L'analyse des problèmes publics qui s'intéresse à la transformation d'un fait social en un sujet de préoccupation collective³⁹³, nous semble heuristique pour rendre compte du caractère construit de la question des transactions foncières et de la signification que cet enjeu prend dans un contexte singulier. Dans un premier temps, nous proposons une approche articulant les résultats de la sociologie des problèmes publics et les apports de l'analyse cognitive des politiques publiques nous permettant de retracer la carrière de l'enjeu des transactions foncières en Tanzanie (1.1.1.). Les résultats convergents de ces deux courants nous invitent à aborder un problème non pas comme un objet préexistant et figé, mais comme le résultat des interactions cognitives de plusieurs groupes d'acteurs luttant autour de la mise en sens de l'enjeu en question. La construction du problème des transactions foncières en Tanzanie est ensuite abordée comme le résultat de la réappropriation et de la réinterprétation d'un enjeu international. Afin de saisir

³⁹² MULLER, Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n°2, p. 195.

³⁹³ NEVEU, Erik, *Sociologie politique des ...*, op. cit., p. 16.

cette dimension transnationale du problème, nous mobilisons les résultats de l'analyse des politiques publiques internationales et, plus particulièrement, de la traduction des problèmes publics (1.1.2.). Il s'agit de développer une grille d'analyse nous permettant de démontrer que la thématique des accaparements des terres ne constitue en rien un fait social neutre qui serait propre au pays du Sud et, notamment à l'Afrique. Plutôt, elle reflète une controverse construite par une multitude d'acteurs dont les argumentaires et discours reposent sur des idées, des croyances et des représentations divergentes, opposées et parfois conflictuelles.

1.1.1. Identifier, cadrer et problématiser : la construction des enjeux au croisement de l'analyse cognitive des politiques publiques et de la sociologie des problèmes publics

Cette section s'intéresse à la définition des problèmes publics et à leur traitement comme un élément fondamental de l'analyse des politiques publiques. Dans la sociologie de l'action publique, la construction des problèmes est abordée comme une étape fondamentale de la mise sur agenda d'une politique publique. Cette approche nous semble heuristique pour analyser la fabrique des politiques de la mise en marché des terres en Tanzanie qui est, en effet, rythmée par les luttes de plusieurs groupes d'acteurs autour de la définition et de la mise en problème de l'enjeu des transactions foncières. Ce courant rejoint les résultats des sociologues des enjeux publics, même si ces derniers s'intéressent à la mise en problème plutôt comme un objet en soi sans s'interroger sur les impacts en termes de politiques publiques.³⁹⁴ Alors que ces auteurs proposent un modèle analytique relativement isolé, nous cherchons, à travers notre grille de lecture, à réaffirmer

³⁹⁴ Le sociologue et politiste Erik Neveu décline le processus de construction d'un problème en cinq « opérations », à savoir l'identification du problème, son cadrage, sa justification, sa publicisation et, enfin, sa mise en politique publique. Dans ce modèle, la mise en problème et le processus de politique publique ne se rejoignent que dans la dernière phase de problématisation. La mise en problème apparaît comme

l'interdépendance entre les deux approches (analyse cognitive ; sociologie des problèmes), l'existence d'un enjeu public étant généralement une précondition de toute initiative de politique publique.³⁹⁵ Le problème public est abordé comme « un point de départ d'une politique publique [...] dont l'analyse s'avère en fin de compte indispensable pour comprendre l'ensemble du processus de construction de l'action publique qui lui est liée³⁹⁶ ». Il s'agit alors de démontrer, comment les résultats des auteurs de l'approche constructiviste des enjeux publics rejoignent pleinement les résultats de l'analyse des politiques publiques, puisque la construction d'un problème public est avant tout un « travail cognitif et narratif³⁹⁷ ».

En effet, la question de la construction, de la définition et de l'interprétation des problèmes est au cœur des travaux qui s'intéressent à la dimension cognitive des politiques publiques et qui se produisent, notamment en France, à partir des réflexions fondatrices de Bruno Jobert et de Pierre Muller.³⁹⁸ Cette approche déplace l'attention vers les éléments cognitifs, c'est-à-dire les croyances, les valeurs, les idées ou encore les représentations qui influencent l'action des acteurs participant au processus de politiques publiques.³⁹⁹ La question principale posée par les auteurs est de comprendre « comment penser le fait que les acteurs agissent, définissent des stratégies, effectuent des choix, mobilisent des ressources, bref sont 'libres' – dans le cadre de structures d'ordre global sur lesquelles ils n'ont que marginalement la possibilité d'agir⁴⁰⁰ ». Autrement dit, la perspective cognitive permet de relever l'interdépendance de l'action des acteurs et de leur cadre cognitif tout en mettant l'accent sur le poids des idées, des intérêts et des représentations déterminant leur choix d'action.

une configuration relativement déconnectée de l'analyse des politiques publiques : NEVEU, Erik, *Sociologie politique des ...*, op. cit., p. 41.

³⁹⁵ HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique : L'action publique*, Paris, Armand Colin, 2014 (2011), p. 43.

³⁹⁶ *Ibid.*, p. 45.

³⁹⁷ *Ibid.*, p. 44.

³⁹⁸ JOBERT, Bruno et MULLER, Pierre, *L'Etat en action...*, op. cit., 7.

³⁹⁹ SUREL, Yves, « Approches cognitives ... », op. cit.

L'approche cognitive de l'analyse des politiques publiques et de la sociologie des problèmes publics convergent notamment dans leur lecture constructiviste soulignant le caractère fabriqué et problématisé des enjeux publics.⁴⁰¹ Dans cette perspective, un problème ne peut naître *ex nihilo* mais n'existe qu'à travers l'interaction de plusieurs acteurs le définissant comme tel.⁴⁰² Comme le démontre le sociologue Daniel Cléfai, « les problèmes publics n'existent et ne s'imposent comme tels, qu'en tant qu'ils sont des enjeux de définition et de maîtrise de situations problématiques et donc des enjeux de controverses et d'affrontements entre acteurs collectifs dans des arènes publiques⁴⁰³ ». Il existe alors une frontière entre un fait social, d'une part, et un problème public, d'autre part. Des faits sociaux peuvent mais ne doivent pas obligatoirement devenir un problème. Un enjeu défini comme problématique acquiert le statut d'un problème public quand ce processus de problématisation interpelle l'intervention des autorités publiques qui proposent des modèles d'action afin de répondre à la cause.

Elizabeth Sheppard souligne qu'« un problème public est loin d'être un fait objectif, mais plutôt le produit d'un processus de problématisation⁴⁰⁴ ». Il s'agit alors d'interroger non pas le problème public comme un objet en soi mais plutôt comme « le processus par lequel une situation ou une condition objective touchant certaines catégories de personnes est constituée comme problématique, c'est-à-dire comme devant ou pouvant être différente de ce qu'elle est en réalité⁴⁰⁵ ». Le sociologue et politiste Erik Neveu, décline ce processus en cinq étapes, à savoir l'identification, le cadrage, la justification, la

⁴⁰⁰ MULLER, Pierre, « L'analyse cognitive ... », *art. cit.*, p. 193.

⁴⁰¹ L'approche de la construction des problèmes publics s'est d'abord constituée aux Etats-Unis où des chercheurs se sont intéressés à la question des problèmes sociaux (*social problems*). Parmi les travaux fondamentaux, on peut citer GUSFIELD, Joseph, *The Culture of Public Problems : Drinking-driving and the Symbolic Order*, Chicago, University of Chicago Press, 1981 ; SPECTOR, Malcom et KITSUE, John, *Constructing Social Problems*, New York, Aldine de Gruyter, 1987 et STONE, Deborah A., « Causal Stories and the Formation of Policy Agendas », *Political Science Quarterly*, 1989, vol. 104, n°2, p. 281-300.

⁴⁰² HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique ...*, *op. cit.*, p. 43.

⁴⁰³ CEFAÏ, Daniel, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publics », *Réseaux*, 1996, vol. 14, n°75, p. 51-52.

⁴⁰⁴ SHEPPARD, Elizabeth, « Problème public », in BOUSSAGUET, Laurie JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques ...*, *op. cit.*, p. 530.

publicisation et enfin, la mise en politique publique d'un problème public.⁴⁰⁶ Même si la pertinence de la démarche séquentielle, trop rigide, peut-être mise en question, ces grilles analytiques rendent compte de la complexité des interactions qui façonnent le processus de la mise en problème.

Cette transformation d'une condition en un sujet de préoccupation publique est stimulée et effectuée par un ensemble d'acteurs qui se mobilisent afin de révéler les causes et de formuler des revendications. Une étape importante du travail de l'analyse des problèmes publics consiste donc en l'identification de ces acteurs et des réseaux formés. Plusieurs termes existent pour désigner ces acteurs. Certains analystes des problèmes publics s'intéressent par exemple au rôle d'une multitude d'entrepreneurs (acteurs politiques, activistes, journalistes, académiques, etc.) ou « *claimmakers* » qui participent aux différentes étapes de la mise en problème⁴⁰⁷ et qui luttent autour de sa définition sur la base de leurs convictions, de leurs représentations et de leurs valeurs. Ces travaux renvoient à l'approche cognitive de l'analyse des politiques publiques où la définition d'un problème public est considérée comme le produit des interactions, des conflits et des négociations entre plusieurs coalitions d'acteurs s'appuyant sur des systèmes de représentation et de croyances distincts.⁴⁰⁸ Il s'agit d'analyser la multitude et l'hétérogénéité des acteurs participant à la transformation d'un fait social en une préoccupation politique.⁴⁰⁹

⁴⁰⁵ GILBERT, Claude, HENRY, Emmanuel et BOURDEAUX, Isabelle, « Lire l'action publique au prisme des processus de définition des problèmes, in GILBERT, Claude et HENRY, Emmanuel (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, Paris, La Découverte, 2009, p. 13.

⁴⁰⁶ NEVEU, Erik, *Sociologie politique des ...*, op. cit.

⁴⁰⁷ SHEPPARD, Elizabeth, « Problème public ... », op. cit., p. 532.

⁴⁰⁸ HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique ...*, op. cit., p. 144.

⁴⁰⁹ Plusieurs concepts sont proposés par les auteurs de ce courant de l'analyse des politiques publiques pour saisir les différents groupes d'acteurs (professionnels, politiques, scientifiques, etc.) qui participent à la mise en problème et qui disposent de représentations distinctes. Bruno Jobert propose le concept de forum (scientifique, politique et professionnel) qui permet de repérer les espaces où sont produits les différentes idées et interprétations d'un enjeu spécifique. Se référer à BOUSSAGUET, Laurie et SUREL, Yves, « Des politiques publiques à la 'française' ? », in BOUSSAGUET, Laurie, JACQOT, Sophie et RAVINET, Pauline (dir.), *Une 'French touch' dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 173-174 et JOBERT, Bruno, « Le tournant du politique », in JOBERT, Bruno (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, Harmattan, p. 9-20.

Si les acteurs à l'intérieur d'une coalition de cause partagent les représentations par rapport à un problème, c'est parce que leurs cadres d'interprétation et de valeurs sont convergents. L'interprétation d'un enjeu social peut donc varier en fonction des acteurs de différentes coalitions de cause et des cadres cognitifs auxquels ils se réfèrent.⁴¹⁰ L'analyse de la construction d'un problème consiste, en effet, à s'intéresser aux définitions effectuées par une multitude d'acteurs participant à la mise en problème, à leurs cadres d'interprétation et aux diverses représentations qu'ils se font et qu'ils mettent en compétition.⁴¹¹ Dans l'analyse des politiques publiques, une série de concepts est développée afin d'appréhender ces matrices cognitives et normatives globales orientant les stratégies des acteurs dans le cadre de l'action publique. L'entrée par les référentiels, le système de croyance, les paradigmes de politiques publiques ou encore les systèmes de représentation en sont des exemples.⁴¹²

Les questionnements sur les matrices cognitives se trouvent également au cœur des réflexions autour de l'approche du cadrage des sociologues des problèmes publics. Dans les travaux pionniers sur l'analyse du *framing* du sociologue Erving Goffman, les cadres sont définis comme des matrices d'interprétation permettant aux acteurs de se repérer dans la réalité.⁴¹³ Appliqué aux travaux de la sociologie des problèmes, le travail sur le cadrage consiste, d'une part, à s'intéresser aux matrices cognitives des acteurs qui déterminent si un enjeu social est considéré

⁴¹⁰ La question du cadrage est au cœur des discussions de l'approche cognitive tendant à rendre compte de la fabrique sociale de la réalité à travers la construction des cadres légitimes pour interpréter le monde (*policy frames*). Ces cadres de politiques publiques constituent des structures d'action auxquels des acteurs institutionnels recourent afin de construire le problème d'une politique publique. Se référer à SCHÖN, Donald et REIN, Martin, *Frame Reflection : Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York, Basic Books, 1994.

⁴¹¹ MULLER, Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n°1, p. 155-187.

⁴¹² Les concepts les plus discutés dans les travaux sur les cadres cognitifs et les cadres de politique publique sont les notions de référentiel (global et sectoriel), de système de croyance, de paradigmes de politique publique et de *policy frames*. Voir HALL, Peter, « Policy Paradigms, Social Learning and the State : the Case of Economic Policy Making in Britain », *Comparative Politics*, 1993, vol. 25, n°3, p. 275-296 ; MULLER, Pierre, « Esquisse d'une ... », *art. cit.* ; SABATIER, Paul A. et SCHLAGER, Edella, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n°2, p. 209-234 ; SCHÖN, Donald et REIN, Martin, *Frame Reflection : Toward ...*, *op. cit.* et SUREL, Yves, « The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making », *Journal of European Public Policy*, 2000, vol. 7, n°4, p. 495-512.

comme étant problématique ou non.⁴¹⁴ D'autre part, le cadrage d'un enjeu social identifié consiste en sa mise en récit, c'est-à-dire au choix d'éléments discursifs permettant de définir et d'interpréter le problème.⁴¹⁵

Ces approches constructivistes et cognitives de l'analyse des problèmes publics nous invitent à aborder l'action publique et la mise en problème comme le produit des interactions d'une multitude d'acteurs adhérant à différents systèmes de valeurs, de croyances et de représentations à travers lesquels ils perçoivent, différemment, le problème et élaborent des solutions. Analyser la compétition de plusieurs cadres cognitifs autour de la définition d'un enjeu social nous semble crucial pour analyser la carrière du problème des transactions foncières en Tanzanie, dans la mesure, où la thématique est au cœur des débats entre plusieurs groupes d'acteurs en compétition. La controverse sur les accaparements fonciers se caractérise, en effet, par des luttes définitionnelles entre des acteurs issus des institutions étatiques, du secteur de la société civile ou encore de l'université.

Enfin, dans cette recherche sur la construction du problème du *land grabbing* dans un contexte national, il est indispensable de prendre en compte l'impact de la controverse internationale sur la structuration des débats autour de cet enjeu. C'est pourquoi nous proposons de nous intéresser à la mise en problème de cet enjeu particulier comme un processus de traduction d'éléments cognitifs et argumentatifs, circulant à l'international, et traduits en enjeux politiques et historiques nationaux. La prochaine section présente les outils théoriques et méthodologiques nous permettant d'étudier ces formes de réappropriation des problèmes publics.

⁴¹³ GOFFMAN, Erving, *Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience*, Cambridge, Harvard University Press, 1974.

⁴¹⁴ NEVEU, Erik, *Sociologie politique des ...*, *op. cit.*, p. 96.

⁴¹⁵ Se référer à ENTMAN, Robert M., « Framing : toward Clarification of A Fractured Paradigm », *Journal of Communication*, 1993, vol. 43, n°4, p. 51-58.

1.1.2. L'analyse de la traduction et de la réappropriation des problèmes publics internationaux

Quand on s'intéresse aux dynamiques de circulation et de réappropriation d'un enjeu public international⁴¹⁶, un premier constat consiste à remarquer le faible nombre de travaux qui abordent cette dimension internationale.⁴¹⁷ Même si les contributions sur les enjeux sociaux dont la portée dépasse le cadre national ont tendance à se multiplier, notamment dans les travaux sur les dynamiques de gouvernance global⁴¹⁸, les travaux généralistes proposent rarement des outils méthodologiques pour saisir les dynamiques de réappropriation des problèmes publics. Pour répondre à cet écueil, nous proposons d'élargir le cadre d'analyse des problèmes sociaux et d'y intégrer les variables de la transnationalisation, de transfert et de traduction des politiques publiques. Les auteurs s'intéressant à la dimension internationale de l'action publique dans le cadre de la globalisation proposent, en effet, des concepts heuristiques pour saisir la réappropriation nationale des enjeux publics.⁴¹⁹

Les outils d'analyse des transferts de politiques publiques (*policy transfer studies*) permettent, par exemple, de saisir les processus, les modalités et les acteurs

⁴¹⁶ Des travaux plus récents s'intéressent à la construction des problèmes internationaux et discutent les critères qui permettent à un enjeu public d'atteindre une dimension internationale, voire globale. Les travaux de Delphine Thivet et de Stefan Aykut démontrent qu'un problème dépasse le cadre national lorsque des acteurs internationaux (notamment les institutions internationales comme les organisations des Nations unies) participent à la mise en problème et à la formulation des solutions. Voir AYKUT, Stefan C., « Comment gouverner un « nouveau risque mondial » ? La construction du changement climatique comme problème public à l'échelle globale, européenne, en France et en Allemagne », thèse de doctorat en science politique, EHESS, 2012 et THIVET, Delphine, « Des paysans contre la faim. La « souveraineté alimentaire », naissance d'une cause paysanne transnationale », *Terrains & Travaux*, 2012, vol. 1, n°20, p. 70-72.

⁴¹⁷ La problématique de la transnationalisation des causes à travers les mobilisations sociales et les acteurs activistes au Sud est traitée, par exemple, dans un dossier thématique coordonné par Etienne Ollion et Johanna Siméant. Pour autant, les travaux présentés s'intéressent plutôt à la technique du plaidoyer et moins aux processus de la réappropriation des problèmes. Voir OLLION, Etienne et SIMEANT, Johanna, « Le plaidoyer : internationales et usages locaux », *Critique internationale*, 2015, vol. 2, n°67, p. 9-15.

⁴¹⁸ Voir par exemple les travaux sur les politiques transnationales de la gestion des risques et des catastrophes : CABANE, Lydie et REVET, Sandrine, « La cause des catastrophes : Concurrences scientifiques et mise à l'agenda des catastrophes dans un monde transnational », *Politix*, 2015, vol. 3, n°15, p. 47-67. A propos des contributions sur la globalisation des problèmes environnementaux, voir TAYLOR, Peter J., et BUTTEL, Frederick H., « How Do We Know We Have Global Environmental Problems ? Science and the Globalization of Environmental Discourse », *Geoforum*, 1992, vol. 23, n°3, p. 405-416.

⁴¹⁹ PETITEVILLE, Franck et SMITH, Andy, « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, 2006, vol. 56, n°3, p. 357-366.

façonnant l'exportation et l'importation des systèmes de politique publique à l'échelle internationale, nationale ou locale.⁴²⁰ Le regard de ces travaux a tendance, cependant, à se limiter aux dynamiques d'harmonisation des politiques publiques par le transfert entraînant une convergence dans la manière dont les acteurs pensent les solutions.⁴²¹ Or, comme le souligne Patrick Hassenteufel, « il faut non seulement s'intéresser à la façon dont sont diffusés les modèles et les discours, mais aussi analyser la façon dont sont réappropriés nationalement des modèles et des modes opératoires venus d'ailleurs » puisque « les modèles extérieurs font l'objet d'appropriations, de réappropriations et de dérivations⁴²² ». Le principal intérêt de notre recherche réside, en effet, dans la réappropriation d'éléments discursifs dans la phase de construction du problème des accaparements des terres. Autrement dit, nous nous intéressons plutôt à la circulation des objets cognitifs, c'est-à-dire aux idées, aux symboles, aux arguments ainsi qu'à leur transformation et à leur traduction en des enjeux politiques par différents groupes d'acteurs nationaux. Plutôt que d'aborder la problématisation des accaparements des terres comme le produit d'une imposition verticale des contenus des agendas des ONG, des médias et des organisations internationales, nous nous intéressons aux processus de reformulation et de mise en sens local de la controverse internationale.

L'approche par la transnationalisation nous semble heuristique pour aborder les processus de réappropriation des éléments cognitifs de l'action publique. Cette littérature nous invite à analyser, non seulement les espaces transnationaux où s'effectuent le transfert et la mise en circulation des objets de politiques

⁴²⁰ Les travaux sur les transferts de politique publique se développent d'abord à travers des recherches portant sur l'eupéanisation des politiques publiques. Se référer, par exemple, à BULMER, Simon et PADGETT, Stephen, « Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective », *British Journal of Political Science*, 2005, vol. 35, n°1, p. 103-126 ; DUMOULIN, Laurence et SAURUGGER, Sabine, « Les Policy Transfer Studies : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, 2010, vol. 3, n°48, p. 9-24 et SAURUGGER, Sabine et SUREL, Yves, « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*, 2006, vol. 12, n° 2, p. 179-211.

⁴²¹ DELPEUCH, Thierry, « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des Policy Transfer Studies », *Critique internationale*, 2009, vol. 2, n°43, p. 159.

⁴²² HASSENTEUFEL, Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n°1, p. 128.

publiques par des acteurs intermédiaires, mais également à orienter la focale sur les groupes d'acteurs qui adaptent et reformulent ces constructions cognitives aux niveaux national et local de la fabrique des politiques publiques.

Cette entrée s'inspire de la notion de traduction de politiques publiques empruntée à Michel Callon et Pierre Lascoumes⁴²³ qui étudient, respectivement, les processus de transposition et d'adaptation des éléments cognitifs.⁴²⁴ Selon P. Lascoumes, s'intéresser à la traduction dans le cadre du processus de politiques publiques revient à étudier les « phénomènes de construction de nouvelles significations et les réseaux d'acteurs spécifiques qui permettent la production d'accords sur le sens des actions. [...] Elle renvoie aux activités cognitives, à leurs transformations, aux emprunts et aux réinterprétations sur lesquels ces dernières reposent⁴²⁵ ». Les pratiques de transcodage, notion de P. Lascoumes⁴²⁶, renvoient à des processus cognitifs de (re)construction et de légitimation des problèmes dans un système d'action spécifique. Les éléments informatifs existants sont

⁴²³ Avant de devenir une préoccupation centrale chez les spécialistes de l'analyse des politiques publiques au Nord, notamment en contexte européen, l'analyse de l'importation, du transfert et de la traduction des objets normatifs, institutionnels ou même politiques fait l'objet d'une discussion scientifique critique sur la dimension exogène de la construction des Etats coloniaux et postcoloniaux. La question de la réappropriation et de renégociation des modèles, des normes et des institutions introduites par des acteurs étrangers et internationaux est au cœur des discussions sur la formation de l'Etat en Afrique. Cette thèse de la réappropriation et de l'extraversion, notamment produite par les travaux de Jean-François Bayart, défend que les structures façonnant les Etats africains ne constituent en rien un simple mimétisme des institutions importées lors de la période coloniale. Elles sont plutôt l'objet de constantes renégociations par une diversité d'acteurs nationaux et locaux. Voir les débats dans BADIE, Bertrand, *L'Etat importé*, Paris, Fayard, 1992 ; BAYART, Jean-François, « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, 1999, n°5, p. 97-120 ; BAYART, Jean-François, *L'Etat au Cameroun*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1984 ; BAYART, Jean-François, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989 et DARBON, Dominique (dir.), *La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation*, Paris, Karthala, 2009.

⁴²⁴ Les travaux sur les dynamiques de traduction dans le champ de l'analyse des politiques publiques s'appuient sur les apports de la sociologie de la traduction, notamment marquée par les contributions de Michel Callon sur la définition conjointe du problème de la reproduction des coquilles Saint Jacques dans la baie de Saint-Brieuc. Les travaux de M. Callon déplacent des outils analytiques classiques de la sociologie technique et de l'innovation vers les travaux en sciences sociales : CALLON, Michel, « Eléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 1984, n°36, p. 169-207.

⁴²⁵ LASCOUMES, Pierre, « Traduction », in BOUSSAGUET, Laurie JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques ...*, op. cit., p. 632-633.

⁴²⁶ Afin d'adapter la notion de traduction à l'analyse sociologique de l'action publique, l'auteur propose une réflexion en termes de « transcodage ». Pour P. Lascoumes, transcoder « c'est d'une part agréger des informations et des pratiques éparses, c'est aussi les construire et les présenter comme une totalité ; c'est enfin les transférer dans d'autres registres relevant de logiques différentes afin d'en assurer la diffusion à l'intérieur d'un champ social et à l'extérieur de celui-ci ». Voir LASCOUMES, Pierre, « Rendre gouvernable : de la 'traduction' au 'transcodage'. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », *La Gouvernabilité*, 1996, p. 335.

transformés et reformulés en des enjeux significatifs qui facilitent la réception du problème. Un élément de l'approche par la traduction ou le transcodage qui semble particulièrement pertinent pour notre analyse de la mise en problème des transactions foncières en Tanzanie, est qu'elle intègre la variable historique de la construction d'un problème. En effet, les travaux sur le transcodage mettent l'accent sur l'idée que les politiques publiques et, plus particulièrement la fabrique des problèmes, sont « en très grande partie la résultante de compromis de reformulation des solutions préexistantes⁴²⁷ » et que le processus de la mise en problème s'inscrit toujours dans une historicité des systèmes d'action et des cadres cognitifs qui le façonnent. Dans notre travail, nous cherchons en effet à comprendre la réappropriation de la controverse internationale sur les accaparements des terres au regard des débats historiques structurant le secteur foncier.

Il s'agit également de s'intéresser aux interactions, aux luttes discursives et à la compétitivité des acteurs qui participent à la réappropriation des éléments cognitifs de l'enjeu du *land grabbing*. Etudier la traduction des objets de politique publique consiste non seulement à s'intéresser à la façon dont sont reformulés les contenus d'action publique, mais aussi à la manière dont les différents acteurs se mobilisent, se confrontent et négocient ces modèles d'action.⁴²⁸ Dans notre analyse, nous cherchons ainsi à comprendre comment différents groupes d'acteurs (médiatiques, politiques, administratifs, académiques, etc.) luttent autour du processus de traduction de la controverse de la mise en marché du foncier et autour du sens qui est accordé à cet enjeu dans le contexte politique tanzanien.

Au regard de ces outils méthodologiques pour analyser la construction et la réappropriation d'un problème public, il s'agit désormais de s'intéresser à la

⁴²⁷ *Ibid.*, p. 335.

⁴²⁸ HASSENTEUFEL, Patrick et MAILLARD, Jacques de, « Convergences, transferts et traduction. Les apports de la comparaison transnationale », *Gouvernement et action publique*, 2006, vol. 3, n°3, p. 389.

trajectoire de la controverse sur les accaparements des terres en Tanzanie. L'ambition de la prochaine section n'est pas de produire une analyse exhaustive des différentes étapes de la carrière du problème, ni de dresser un panorama de l'ensemble des entrepreneurs et des traducteurs contribuant à la mise en problème au sein des différentes échelles de l'action publique. Il s'agit, plutôt, d'identifier les principaux clivages qui façonnent le débat sur les accaparements des terres à l'échelle nationale et qui reflètent des enjeux rythmant la controverse sur la transformation de l'Etat en Tanzanie. Cette section propose ainsi d'articuler l'approche de la construction des problèmes publics avec la sociologie historique de l'Etat, exercice inédit et original.

1.2. Luites de pouvoir et stratégies discursives autour de la définition de l'enjeu des transactions foncières en Tanzanie

« Because on the one hand, some are saying land is being grabbed, on the other hand, others say that it is very difficult to access land in this country, so this is the opposite of the other. It's a contradiction. One saying, it is very difficult to accessing land in Tanzania or in Africa generally and others saying all land in Africa is being grabbed by, by [rat] foreign investors⁴²⁹ ».

Depuis la fin des années 2000, la thématique des transactions avec des entreprises étrangères structure les débats sur le secteur foncier en Tanzanie. Les quotidiens locaux comme internationaux rapportent des cas d'acquisition illégale des terres par des investisseurs non-tanzaniens. Les ONG, financées par des organismes internationaux, inscrivent la lutte contre l'accaparement des terres dans leur agenda.⁴³⁰ Le gouvernement central, représenté par le ministère en charge du foncier, lance plusieurs programmes politiques promouvant des principes d'investissement responsables. Enfin, des chercheurs tanzaniens et étrangers organisent des tables rondes consacrées au sujet de la hausse des

⁴²⁹ Entretien avec Adam Nyaruhuma, chef de programme au MLHHS, effectué le 27.04.2015, Dar es Salaam.

⁴³⁰ Il s'agit notamment des ONG nationales comme *Hakiardhi* ou le *Legal and Human Rights Centre* et des bureaux tanzaniens des ONG internationales comme *ActionAid International* et *Oxfam*. Les activités de ces organisations seront discutées dans le chapitre.

projets d'investissement dans le secteur foncier.⁴³¹ L'ensemble de ces initiatives contribue à la construction des transactions foncières comme un problème qui rythme les débats publics. Alors que les journalistes et les membres d'ONG cherchent à définir le problème de l'accaparement (*naming*) et à en saisir les coupables (*claiming*)⁴³², plusieurs agences gouvernementales et acteurs académiques s'impliquent dans la formulation des solutions, par exemple en proposant de nouveaux dispositifs pour empêcher l'acquisition arbitraire des terres par des acteurs non-tanzaniens. L'ensemble de ces actions et mesures sont porteurs de représentations distinctes du problème des transactions foncières.

Les prochaines sections proposent une analyse de la controverse sur la mise en marché du foncier, étudiée comme un processus de réappropriation et de problématisation nationale. Tout en prenant en compte la dimension cognitive internationale du débat sur l'accaparement des terres, l'objectif est de comprendre les différentes formes et contenus de la réappropriation de l'enjeu des transactions foncières. Si l'accaparement s'impose progressivement comme une préoccupation structurant les discussions et les programmes politiques tanzaniens, ce résultat s'explique par la mobilisation et l'intervention de plusieurs groupes d'« entrepreneurs de problème⁴³³ » qui, en s'appuyant sur des systèmes de représentation et de croyances distincts, luttent autour de la définition et autour de l'appropriation légitime du problème.⁴³⁴ Autrement dit, il s'agit

⁴³¹ Par exemple, le 25 août 2015, des chercheurs de l'Université de l'Etat du Michigan organisent à Dar es Salaam un atelier intitulé « Access to Land for Agriculture in Tanzania » lors duquel interviennent des acteurs du ministère en charge du foncier et des représentants de l'agence de coopération américaine USAID. Du 5 au 7 juin 2017, des experts-chercheurs tanzaniens et des membres de l'Institut de développement rural Landesa organisent, sur le portail internet *Landportal* un débat virtuel sur des approches responsables d'investissement agricole en Tanzanie. Des chercheurs internationaux et tanzaniens participent à cet échange à travers des contributions écrites.

⁴³² La désignation d'une situation problématique et l'identification des causes et des responsables représentent deux étapes du modèle de construction d'un problème public développé par les sociologues du droit autour de William Felstiner. La troisième étape consiste en la transformation du problème en une revendication auprès des autorités publiques. Se référer à FELSTINER, William L. F., ABEL, Richard L. et SARAT, Austin, « The Emergence and Transformation of Disputes : Naming, Blaming, Claiming... », *Law and Society Review*, 1981, vol. 15, n°3-4, p. 631-654.

⁴³³ Selon E. Neveu, les entrepreneurs de problème contribuent à la construction d'un enjeu public, « le mettent habilement en récit et savent y intéresser d'autres acteurs ». Voir NEVEU, Erik, *Sociologie politique des ...*, *op. cit.*, p. 17.

⁴³⁴ Les luttes de définition autour de plusieurs groupes d'entrepreneurs de problème sont marquées par des rapports et des asymétries de pouvoir qui font que certains entrepreneurs dominent le processus de

« d’articuler assez étroitement les luttes autour de la définition d’un problème – avec ce qu’elles supposent comme travail de cadrage ou de recadrage, comme effets d’imposition et d’occultation – aux configurations d’acteurs qui les portent et aux relations et rapports de force qui les traversent⁴³⁵ ». Ces jeux d’acteurs se déclinent, d’une part, en des dynamiques d’association, c’est-à-dire de recrutement des acteurs et de création des coalitions défendant les mêmes revendications et, d’autre part, des dynamiques de conflit, de démarquage et de résistance par rapport aux groupes d’acteurs définissant autrement le problème.⁴³⁶

En Tanzanie, nous observons la constitution de deux coalitions de cause principales structurant le débat sur la hausse des projets d’investissement foncier. Premièrement, les membres du gouvernement et les experts, forment une coalition que nous qualifions de « libérale ». Ces acteurs mobilisent un discours en termes d’investissement agricole où les transactions foncières sont présentées comme une opportunité de développement économique (1.2.1.). Leur approche est contestée, deuxièmement, par la coalition « critique » composée essentiellement des membres d’ONG et des acteurs universitaires cherchant à lutter contre l’acquisition illégale des terres par des entreprises étrangères (1.2.2.). A première vue, cette controverse sur l’accaparement en Tanzanie reprend donc les principaux arguments du débat mené par les acteurs internationaux (cf. figure 5).

Cette démarche pose, enfin, la question des outils méthodologiques pour déconstruire « le travail d’étiquetage et de labélisation⁴³⁷ » effectué par les différents entrepreneurs du problème de transaction foncière. Les prochaines sections cherchent à retracer l’argumentation, les discours et les éléments

problématisation au point de devenir de véritables « propriétaires » du problème public (« *ownership of social problems* »). Se référer à GUSFIELD, Joseph, « Constructing the Ownership of Social Problems : Fun and Profit in the Welfare State », *Social Problems*, 1989, vol. 36, n°5, p. 431-441.

⁴³⁵ GILBERT, Claude, HENRY, Emmanuel et BOURDEAUX, Isabelle, « Lire l’action ... », *art. cit.*, p. 16.

⁴³⁶ NEVEU, Erik, *Sociologie politique des ...*, *op. cit.*, p. 42.

⁴³⁷ HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique ...*, *op. cit.*, p. 45.

définitionnels qui permettent de saisir l'interprétation d'un enjeu social construit par des acteurs qui mobilisent des systèmes cognitifs distincts. Dans l'approche discursive⁴³⁸, le discours, le langage et l'argumentation sont traités comme « la clé centrale de compréhension de la façon dont les acteurs construisent et infléchissent les politiques publiques⁴³⁹ ». Ces travaux démontrent comment le succès de la transformation d'un fait social en un problème public dépend finalement des éléments discursifs mobilisés par les groupes d'acteurs se retrouvant en compétition autour de sa définition.⁴⁴⁰ La carrière d'un problème dépend alors du sens et des valeurs que les acteurs lui attribuent lors de la mise en récit. Nous nous intéressons ici aux éléments argumentatifs mobilisés par les acteurs des différentes coalitions, ce qui nous permet de saisir et de matérialiser leurs interactions parfois conflictuelles.

1.2.1. « We have vast land [...] more investment should be put into the land⁴⁴¹ »

« There have been several warnings about land grabbing in Africa, but for a country like Tanzania with vast areas, that is not a big issue because the land needs to be put in effective use⁴⁴² ».

Selon Emmanuel Ole Naiko, directeur du Centre tanzanien de l'investissement (*Tanzania Investment Centre, TIC*) entre 2005 et 2011, le secteur foncier en Tanzanie représente une source économique dont le potentiel est abondant mais non-exploité. Le TIC est une institution publique et constitue une plateforme entre le gouvernement central et les acteurs privés étrangers. La mission du TIC est de promouvoir et de faciliter la réalisation des projets d'investissement avec des entreprises étrangères, par exemple dans le secteur agricole. Les

⁴³⁸ Depuis plusieurs années, l'analyse discursive rythme les travaux de l'analyse des politiques publiques qui utilisent des outils de l'analyse discursive pour étudier la mise en sens de l'action publique. Se référer à BOUSSAGUET, Laurie et SUREL, Yves, « Des politiques publiques ... », *op. cit.*, p. 175-176.

⁴³⁹ Se référer à STONE, Deborah, *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*, New York, Norton, 1988 et ZITTOUN, Philippe et DURNOVA, Anna, « Les approches discursives des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 2013, vol. 63, n°3, p. 570.

⁴⁴⁰ NEVEU, Erik, *Sociologie politique des ...*, *op. cit.*, p. 42.

⁴⁴¹ SHEKIGENDA, Lydia, « We Are Not Affected by Land Grab Rush – TIC », *The Guardian*, 21.10.2010, p. 1.

⁴⁴² *Ibid.*, p. 1.

représentants et les experts du TIC, comme son directeur E. O. Naiko, développent un discours en faveur des transactions foncières encourageant des projets d'investissement bénéfiques. Selon cette logique, les projets agricoles effectués par des entreprises étrangères détentrices de forts capitaux, constituent le chaînon manquant d'une action publique foncière qui met en valeur le potentiel agricole de l'économie tanzanienne.⁴⁴³

Le directeur du TIC alimente les discours de cette coalition « libérale » qui promeut des projets d'investissement « gagnant-gagnant ». A l'échelle nationale, ce groupe d'acteurs est composé des membres de plusieurs ministères (notamment de l'agriculture et du foncier), des chefs des programmes agricoles et des chercheurs académiques proposant leur expertise à différents organismes internationaux. Certains experts que nous qualifions d'« experts ressources » se caractérisent par des profils hybrides puisqu'ils peuvent investir plusieurs coalitions à la fois.⁴⁴⁴ Les membres de cette coalition critiquent la définition des transactions foncières en termes de *land grabbing* qui s'oppose à leur propre conception des projets d'investissement bénéfiques. Les discours des acteurs de cette coalition s'articulent autour de différents arguments, idées et représentations du secteur foncier en Tanzanie.

⁴⁴³ Plusieurs articles de presse renvoient aux discours pro-investissement des représentants du TIC qui considèrent l'investissement privé comme une étape principale d'une meilleure mise en valeur du secteur agricole : DAILY NEWS, « Plenty of Land Available for Investment, Says TIC », *Daily News*, 12.11.2012, (consulté le 25.01.2015) ; SHEKIGENDA, Lydia, « We are not ... », *art. cit.* et 2 et THE GUARDIAN, « Massive Investment in Agriculture Only Way Out – TIC », 3.9.2010, p. 2.

⁴⁴⁴ Les experts-chercheurs « ressources » disposent d'un réseau international important et sont contactés par les agences d'aide, des ONG ou des bailleurs afin d'effectuer des analyses préliminaires des programmes d'aide ou pour participer à des réformes du secteur foncier. Ce capital social accumulé, enrichi par leur formation à l'étranger, par leur réseau de connaissances et par leurs expériences accumulées dans le domaine de l'expertise foncière, fait que ces experts captent la plupart des missions liées à la réformation du secteur foncier. On peut supposer que ce travail de consultance leur permet d'augmenter leurs salaires et d'effectuer des missions de terrain étant donné l'accès limité à des fonds de recherche pour les universités tanzaniennes. Ces experts arrivent à mobiliser les référentiels défendus par les différentes coalitions de cause en fonction de l'organisme auquel ils s'adressent et auquel ils proposent leur expertise. Cette capacité à mobiliser différents référentiels et à socialiser dans différents espaces d'expertise peut être expliqué par ce multi-positionnement des chercheurs-experts qui intègrent à la fois les universités, les organisations internationales et les structures activistes.

1.2.1.1. La construction de la nécessité de l'investissement foncier : la lutte contre la pauvreté et la disponibilité des terres arables

Entre 2000 et 2015, période qui correspond aux mandats des présidents tanzaniens Benjamin Mkapa (1995-2005) Jakaya M. Kikwete (2005-2015) du parti *Chama Cha Mapinduzi* (CCM), plusieurs programmes, initiatives et approches politiques identifient la nécessité d'une plus forte implication des acteurs privés et étrangers dans l'organisation du secteur agricole. Le Projet de développement du secteur agricole (*Agricultural Sector Development Project*) préparé en 2001⁴⁴⁵ et financé, par la Banque mondiale depuis 2006, représente le début d'une série de mesures promouvant la mise en marché du secteur agricole à travers l'investissement privé national et étranger. Ce projet est, en effet, suivi par plusieurs initiatives complémentaires, telles que la déclaration *Kilimo Kwanza* (en français : l'agriculture en premier) à travers laquelle le gouvernement affirme la priorisation politique du secteur agricole, la mise en place du Corridor agricole du sud de la Tanzanie (*Southern Agricultural Corridor of Tanzania*), ou encore l'approche *Big Results Now*.

Encadré 1 : Les programmes de promotion de l'investissement foncier depuis 2000

Agriculture Sector Development Strategy (2001)

Tout au long des années 2000 et 2010, le gouvernement tanzanien lance une série de « programmes », de « résolutions », de « stratégies » et de « méthodes » ayant pour objectif de promouvoir l'investissement privé dans le secteur foncier (*ces termes traduits sont utilisés par les acteurs qui les considèrent comme des étapes structurant la politique foncière et la politique agricole en Tanzanie*). L'ensemble de ces mesures s'inscrit dans le programme « Vision de Développement 2025 » (*Tanzania Development Vision 2025*) et constitue la suite d'une Stratégie du développement du secteur agricole (*Agricultural Sector Development Strategy, ASDS*), élaboré, entre 1998 et 2000 par le gouvernement tanzanien. Cette stratégie coordinatrice des programmes agricoles des années 2000 vise à repenser le

⁴⁴⁵ Le Projet de développement du secteur agricole (*Agricultural Sector Development Project*) est le résultat d'une Stratégie de développement du secteur agricole (*Agricultural Sector Development Strategie*), préparée par le gouvernement tanzanien entre 1998 et 2001 qui a pour objectif de créer un environnement favorable à la réduction du taux de pauvreté.

fonctionnement du secteur en intégrant l'investissement privé et l'agro-business comme une priorité.⁴⁴⁶

Agriculture Sector Development Programme (2005)

Découlant directement de l'ASDS, le Projet de développement du secteur agricole est financé, depuis 2006, par la Banque mondiale et plusieurs agences de développement nationales (danoise, irlandaise et japonaise) et intergouvernementales (notamment le FIDA et l'Union européenne). L'ASDP encadre une série de mesures promouvant la mise en marché du secteur agricole à travers l'investissement privé national et étranger avec l'objectif d'améliorer l'accès des agriculteurs locaux aux savoirs, aux technologies et à une infrastructure appropriée.⁴⁴⁷

Kilimo Kwanza

En 2009, le président J. M. Kikwete proclame la « résolution » *Kilimo Kwanza* (expression en swahili pour « l'agriculture en premier ») qui prévoit la transformation et la modernisation du secteur agricole à travers une plus forte implication du secteur privé. Un des dix piliers (s'articulant autour de la facilitation de la création d'un marché foncier et de la mise en place d'une industrie agricole) de l'initiative est de formaliser les droits fonciers et de faciliter la mise en marché du foncier afin d'exploiter les terres soi-disant sous-exploitées.⁴⁴⁸ Cette initiative se concrétise dans l'implémentation des « corridors de croissance » (*Kilimo Kwanza Growth Corridors*) dont un premier est mis en place en 2010 dans le sud du pays, le Corridor agricole du sud de la Tanzanie (*Southern Agricultural Growth Corridor*, SAGCOT).

SAGCOT

Le projet naît en 2010 lors du Forum économique mondial sur l'Afrique à Dar es Salaam. Le corridor s'étend de Dar es Salaam, à l'est du pays, jusqu'à Sumbawanga à l'extrême ouest en passant par les régions de Morogoro, d'Iringa et de Mbeya.⁴⁴⁹ L'ensemble du corridor couvre une surface de 287.000 km² (un tiers du territoire de la Tanzanie continentale).⁴⁵⁰ Ce partenariat public-privé engage le gouvernement et les acteurs privés (les investisseurs étrangers, nationaux comme les petits agriculteurs) à collaborer pour exploiter le potentiel agricole des terres. Le SAGCOT est dirigé par un comité exécutif composé d'acteurs nationaux (le MAFSC, la Confédération tanzanienne des industries, l'Association tanzanienne des producteurs de la canne à sucre, etc.) et internationaux (p. ex. USAID, Unilever).⁴⁵¹ L'objectif est basé sur le principe d'impliquer directement les petits agriculteurs

⁴⁴⁶ UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, « Agricultural Sector Development Strategy », Dar es Salaam, URT, 2001.

⁴⁴⁷ UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, « Agricultural Sector Development Programme (ASDP) », La République de la Tanzanie (<http://www.kilimo.go.tz/attached%20web%20pages/ASDP/>, consulté le 14.02.2017).

⁴⁴⁸ UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, « Ten Pillars of Kilimo Kwanza (Implementation Framework) », *Tanzania Business Council* (<http://www.tzonline.org/pdf/tenpillarsofkilimokwanza.pdf>, consulté le 14.02.2017), p. 10-12.

⁴⁴⁹ UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *Southern Agricultural Growth Corridor of Tanzania (SAGCOT). Strategic Regional Environmental and Social Assessment. Interim Report*, Dar es Salaam, URT, 2012, p. 1.

⁴⁵⁰ SOUTHERN AGRICULTURAL GROWTH CORRIDOR OF TANZANIA, *Southern Agricultural Growth Corridor of Tanzania. Investment Blueprint*, Dar es Salaam, SAGCOT, 2011, p. 11.

⁴⁵¹ *Ibid.*

dans les projets d'investissement en promouvant l'agriculture contractuelle en évitant ainsi l'acquisition directe des terres par les entreprises.⁴⁵²

Big Results Now !

Adoptée par le gouvernement en 2012, la « méthode » *Big Results Now !* (BRN) est présentée comme un outil pour accélérer la réalisation des objectifs de développement dans plusieurs secteurs de politiques publiques (*National Key Result Areas*)⁴⁵³ ». Le programme BRN est financé par plusieurs bailleurs internationaux⁴⁵⁴ et porté par différentes agences du gouvernement central, notamment un bureau rattaché à la présidence (*President's Delivery Bureau, PDB*).⁴⁵⁵ L'agriculture constitue l'un des domaines d'intervention prioritaires. Le programme cible une production agricole commerciale pour trois cultures prioritaires, à savoir les cultures du riz, du maïs et de la canne à sucre.

L'objectif de l'ensemble de ces programmes et méthodes est de réhabiliter le potentiel socio-économique de l'agriculture, généralement cité comme l'« épine dorsale » de l'économie tanzanienne.⁴⁵⁶ Les acteurs qui participent à ces différentes initiatives donnent forme à une coalition défendant l'idée de l'indissociabilité de la privatisation du secteur agricole et de la mise en marché des droits fonciers, d'une part, et la croissance économique, d'autre part.

Dans leurs discours, ces acteurs partent du paradoxe existant entre le taux de pauvreté (70% de la population vivant avec moins de deux dollars américains par jour⁴⁵⁷) et le potentiel agricole de terres rurales sous-exploitées. Quarante pourcent de la population tanzanienne vit en zone rurale et dépend essentiellement de l'agriculture. Afin d'inverser cette situation et d'augmenter la

⁴⁵² MINISTRY OF LANDS HOUSING AND HUMAN SETTLEMENT, « SAGCOT Investment Partnership Program », présentation lors du « Tanzania Agribusiness Showcase Event », Dar es Salaam, 27.11.2012.

⁴⁵³ PRESIDENT'S DELIVERY BUREAU, *Big Results Now ! 2013/2014 Annual Report*, Dar es Salaam, PDB, 2014, p. 4.

⁴⁵⁴ Les bailleurs s'engagent à financer le projet à travers un mémorandum d'entente cosigné par le PDB et les fonds de développement des gouvernement britannique (DFID) et américain USAID. Le projet est également financé par la Banque mondiale, la Fondation Bill et Melinda Gates et l'agence de développement suédoise, SIDA (*Swedish International Development Agency*) : THE GUARDIAN, « Big Results Now Gets 146.6bn/- Pledge », *The Guardian*, 19.09.2013, p. 1-2.

⁴⁵⁵ Chaque secteur ciblé par BRN est représenté par une unité ministérielle (*Ministerial Delivery Unit*) qui est censée contribuer à l'implémentation des initiatives dans son secteur.

⁴⁵⁶ Cette notion est mobilisée dans plusieurs articles de presse sur le secteur agricole. Voir par exemple ABDUL-AZIZ, Bilal, « Agriculture still backbone of Tanzania's economy », *The Guardian*, 14.04.2004 et JOHN, Mireny, « Agriculture : How to Make It the 'Real' Backbone of the Economy », *The Guardian*, 9.12.2004, p. 8.

⁴⁵⁷ FRANCE DIPLOMATIE, « Présentation de la Tanzanie » (<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/tanzanie/presentation-de-la-tanzanie/>, consulté le 18.07.2017).

productivité du secteur, il est important, selon ces acteurs, de transformer l'agriculture par le biais de sa privatisation. En effet, l'investissement privé et le flux des ressources en termes financiers, de savoirs et de technologies innovantes sont présentés comme le chaînon manquant des politiques de développement basées sur l'agriculture. Dans ce scénario, la mise en marché du foncier et de l'agriculture, à travers l'investissement étranger, est considéré comme un déclencheur de la croissance économique et, de manière plus générale, comme un outil pour la lutte contre la pauvreté. Cette logique de la nécessité de la privatisation du secteur agricole est reflétée dans le propos de Peniel Lyimo, directeur du département présidentiel (*President's Delivery Bureau, PDB*) qui supervise l'implémentation de l'initiative *Big Results Now (BRN)* :

« Our strategy is to promote partnership between the private sector and our smallholder farmers. A win-win partnership. [...] I want people to be fair to our strategies for developing and modernizing our agriculture. We cannot develop agriculture by blocking investment in agriculture. And you cannot develop agriculture, and nothing can really be changed or developed without the private sector. [...] Why should it be bad for Africa when investors start showing interest to invest in agriculture in Africa? [...] One of the factors why we have not made as much progress in agriculture is that we have not done this link with the private sector. Agriculture here has always been a subject of the public sector. And this is what really made fail the agriculture. The public sector has a very important role but it has got its limitations as well⁴⁵⁸ ».

Le discours de P. Lyimo souligne l'avantage des projets bénéfiques et responsables. En effet, un aspect généralement avancé est le caractère « gagnant-gagnant » des projets d'investissement, qui identifient des avantages aussi bien pour les investisseurs que pour les populations et les administrations concernées. Il s'agit ici d'un élément discursif que l'on retrouve dans les rapports des experts de certains *think tanks* et organisations internationales promouvant les projets d'investissement « responsables » et que nous avons analysés dans le chapitre 1 (introduction). L'argument des transactions foncières bénéfiques est

⁴⁵⁸ Entretien avec avec Peniel Lyimo, *op. cit.*

défendu par plusieurs acteurs du gouvernement tanzanien afin de pousser les politiques de promotion de l'investissement privé qui sont au cœur des accusations en termes d'accaparement menées par la coalition adverse. Pour le Commissaire des terres du ministère en charge du foncier (*Ministry of Lands, Housing and Human Settlement, MLHHS*), Moses M. Kusiluka, les retombées économiques locales sont un critère indispensable dans le processus de sélection des projets d'investissement foncier : « people have to know we must coexist with the investors. We must be friends with investors, locals or foreigners that doesn't matter [...]. But above all, as a government we must make sure that people benefit from investment, locals and national people. Because we cannot accept an investor who is not going to benefit the economy I think⁴⁵⁹ ». Cette idée de la collaboration du secteur public avec les investisseurs privés en faveur d'une amélioration des conditions socio-économiques des populations locales stimule également les discours des acteurs du projet de corridor SAGCOT qui encouragent des partenariats publics-privés dans le domaine de l'agriculture. Le directeur de ce programme, Geoffrey Kirenga, souligne les impacts potentiels de ce corridor en termes d'accès aux technologies, de sécurité alimentaire ou encore d'intégration et d'autonomisation des populations locales :

« The biggest challenge that we have in this country is this little use of technology and improved agronomic practices [...] for sustainable access to food and that means sustainable production of food [...]. That is what SAGCOT is trying to do : using the private sector to develop the agricultural sector in collaboration. In SAGCOT we have three important principles. One is, all these investments that have to happen under the SAGCOT initiative, they have to contribute to food security and nutrition [...]. The second one, it must be inclusive. That means that the investments that are taking place must be done in such a way that it also includes the benefits, the community as active participants in the planning and the execution of the project but also in ripping the benefits of the investments. And thirdly, it must be done in a sustainable way⁴⁶⁰ ».

⁴⁵⁹ Entretien avec Moses M. Kusiluka, Commissaire des terres, effectué le 28.04.2015, Dar es Salaam.

⁴⁶⁰ Entretien avec Geoffrey Kirenga, directeur de l'initiative SAGCOT, effectué le 20.08.2015, Dar es Salaam.

L'appel aux investisseurs s'appuie, ensuite, sur l'argument qu'en Tanzanie les terres arables sont abondantes, sous-exploitées et non-utilisées. Lors d'un débat sur l'accapement des terres, E. O. Naiko, directeur du TIC, affirme : « despite the fact that we have vast land, that, which is being utilised is very small. That is why we encourage commercial farming and insist that more investments should be put into the land⁴⁶¹ ». Il s'agit d'un argument récurrent dans les discours des acteurs de la coalition de l'investissement agricole qui se base sur des chiffres et des mesures, méthode *a priori* plus scientifique, non discutable et dépolitisée. A l'instar du directeur du TIC, le Premier ministre tanzanien, Mizengo Pinda souligne, à plusieurs reprises que l'investissement agricole par des entreprises étrangères est le seul moyen pour stimuler la transformation agricole : « it is estimated that an area, which can be cultivated in the country is 44 million hectares but only 24 percent of the whole area is utilised. Something has to be done if we really need a revolution in the agriculture sector⁴⁶² ».

Cette réflexion autour de la sous-exploitation et de la disponibilité des terres arables structure également les propos du directeur du département d'implémentation de l'initiative BRN : « we have no problem of land in this country. We have plenty of land for everybody, now and for the future. And even if we just doubled productivity, these smallholder farmers, they don't need any more land. Because the productivity is so low, you can just increase the external inputs and change the seed they are using. [...] You don't need more land. So, we should be talking of productivity. Not about land grabbing⁴⁶³ ». L'argument de la disponibilité des terres est régulièrement mobilisé par ces acteurs afin de contester les accusations des médias ou des organisations activistes, selon lesquelles les projets d'investissement privé augmentent les risques d'insécurité foncière : « we need Tanzanians to understand these things so they may get rid of

⁴⁶¹ SHEKIGENDA, Lydia, « We Are Not ... », *art. cit.*, p. 1-2.

⁴⁶² LISLEY, Ndeninsia et MWALENI, Tuyu, « Govt Bids Investors to Focus on Agriculture », *The Guardian*, 02.07.2014, p. 5 et MWANDOLOMA, Hannah, « PM: Don't Fear Foreign Plantation Investors », *The Guardian*, 18.10.2008, p. 3.

⁴⁶³ Entretien avec Peniel Lyimo, *op. cit.*

widely circulating unfounded assertions that investors are out to grab Tanzanian's land⁴⁶⁴ ». Cette représentation de la disponibilité de sols fertiles est au cœur du projet du gouvernement tanzanien et de la mise en place d'une banque foncière (*land bank*). L'objectif est d'organiser une matrice dans laquelle est enregistrée, progressivement, l'ensemble des terres arables identifiées qui se prêtent à des projets de transaction avec des investisseurs étrangers (se référer à l'encadré 6, chapitre 1, partie 2).

Les éléments argumentatifs des membres de la coalition libérale rejoignent la grammaire utilisée dans les rapports des organisations internationales sur la lutte contre la pauvreté par la promotion de l'investissement privé. L'intervention des entrepreneurs privés comme des acteurs de l'aide au développement, l'implication des communautés locales dans les programmes d'investissement (selon des programmes d'entrepreneuriat inclusif) ou encore la disponibilité des terres sont des arguments remobilisés par plusieurs acteurs du gouvernement central et des programmes agricoles afin de justifier la mise en marché du foncier et promouvoir la pratique des transactions foncières. Ainsi, les acteurs de la coalition libérale se légitiment par des discours préconstruits à vocation performative, technique et volontairement dépolitisée. L'analyse de ces discours en termes d'investissement bénéfique et responsable, reflète un processus de mimétisme des arguments développés par les programmes des organisations internationales.

1.2.1.2. La lutte contre les démarches bureaucratiques

Le projet de la mise en place d'une banque foncière révèle un second argument structurant les discours de la coalition libérale : la complexité des procédures bureaucratiques encadrant les transactions foncières avec les entreprises

⁴⁶⁴ Extrait d'un entretien avec le vice-directeur du TIC, Raymond Mbilinyi dans DAILY NEWS, « Plenty of Land ... », *art. cit.*

étrangères.⁴⁶⁵ Les démarches bureaucratiques sont considérées comme un héritage du régime socialiste tanzanien et un frein aux investissements privés étrangers. Aussi, les gouvernements successifs mettent en place plusieurs programmes et politiques pour réduire la lourdeur des procédures organisant l'allocation des terres. La création du TIC en 1995, plateforme entre le gouvernement central et les entreprises étrangères et « guichet unique » (*one-stop shop*⁴⁶⁶) pour les investisseurs, doit faciliter les procédures d'acquisition des terres. La conversion des terres villageoises dans le cadre du projet de la banque foncière fait également partie de ces mesures entreprises afin de faciliter et accélérer le processus de transfert des droits fonciers à des investisseurs non-tanzaniens. L'objectif de la banque foncière est d'attirer les projets d'investissement foncier à travers la diminution des démarches administratives et faciliter ainsi l'accès aux terres aux entreprises étrangères :

« [In the Developed World] simple procedures of acquiring land are also established and the speedy decision making process serves well the interests of investors. The same cannot be said about the investment climate in Tanzania with lengthy land acquisition and development processes. The Government knows the encumbrances faced by investors on acquisition of land and intends to look into ways and means to expedite land delivery for investment. It intends to implement a concept and create a Land Bank that can be accessed through the Tanzania investment centre⁴⁶⁷ ».

Le discours sur le caractère fastidieux des transactions et sur la complexité du système d'allocation des titres à des acteurs étrangers est mobilisé, premièrement, comme une rhétorique afin de défendre l'objectif de la privatisation du secteur. A de nombreuses reprises, J. M. Kikwete, dans ces discours, en appelle aux autorités publiques en les incitant à adopter des comportements favorables à l'investissement privé et à réduire les démarches

⁴⁶⁵ Les acteurs soulignant la complexité des procédures de transaction font généralement référence à la conversion des catégories foncières. Ces démarches sont expliquées, en détail, dans le chapitre 1, partie 2.

⁴⁶⁶ COTULA, Lorenzo, VERMEULEN, Sonja, LEONARD, Rebeca et KEELEY, James, *Land Grab or ...*, *op. cit.*, p. 66.

⁴⁶⁷ MINISTRY OF LANDS, HOUSING AND HUMAN SETTLEMENT, « Appraisal of Prime Issues on the Creation of Tanzania Land Bank », (<http://www.dilaps.or.tz/downloadfiles/3/The%20Land%20Bank%20-%20Appraisal%20of%20Prime%20Issues.pdf>, consulté le 19.10.2016).

bureaucratiques « excessives⁴⁶⁸ » : « you must stand as facilitators of investments, and not as impediments [...]. You must be quick in your decisions when handling their interests [...]. These investors, especially foreigners, are needed in many countries around the world. If we don't handle them properly, they will automatically move to other countries, which would mean stagnation in our country⁴⁶⁹ ».

Un juriste et consultant indépendant, Ringo Tenga, explique que la démultiplication des procédures qui s'imposent aux investisseurs et s'accumulent au fil des négociations représente des coûts importants pour ces entreprises et est une raison pour laquelle de nombreux projets annoncés sont condamnés à l'échec :

« They're [les investisseurs] investing their time and their resources. So, the cost of the investment increases. As the investor waits for too long, the costs for the investment, they call them transactional costs, they increase so much. You haven't even started the real project but you have done this and you have done that [...], years in the bush ! Years in the governmental departments ! Which investor will wait for that, all right? You lose years in the bureaucracy because the bureaucracy is there, yes, the government is there⁴⁷⁰ ».

Ces acteurs se positionnent donc contre les démarches bureaucratiques qui nuisent aux investissements dans le secteur. Mais ils utilisent également cet argument pour s'opposer à la coalition critique. Cette représentation d'une administration foncière, rythmée par des procédures et des démarches bureaucratiques complexes, est en effet mise en avant afin de rejeter les accusations en termes d'accaparement. Etant donné la multiplication des procédures et des processus de décision, le risque d'acquisition arbitraire par des entreprises étrangères serait *a priori* très faible. Suivant cette logique, l'accumulation des tâches bureaucratiques et la superposition des compétences

⁴⁶⁸ TARIMO, Judica, « JK : Facilitate Private Investments », *The Guardian*, 26.06.2010, p. 2.

⁴⁶⁹ *Ibid.*

⁴⁷⁰ Entretien avec Ringo Tenga, enseignant en droit et consultant indépendant, effectué le 30.04.2014, Dar es Salaam.

administratives servent de rempart à l'accaparement par les entreprises étrangères qui sont régulièrement en train de négocier avec des acteurs publics. R. Tenga souligne d'ailleurs ce paradoxe entre la complexité de la législation foncière et la construction de la Tanzanie comme un pays cible de l'accaparement:

« To say that there is a deliberate policy, which allows land grabbing is not true [...]. Especially by foreign investors [...] it will be somehow difficult. [...] So how will you just make a grab on village land ? If you want a village land you have to get first of all the consents of the villages and then go another step, make a transfer from village land to general land. And then from general land, getting the land as a derivative title of the Tanzanian Investment Centre. All these steps. If you have to go through all that kind of bureaucracy and you're still making a grab [*rires*] wantonly it's either intended that you have that land but not wanton land grabbing, no, no, no. That will not be possible⁴⁷¹ ».

Même si un investisseur cherche à accélérer le processus d'acquisition en contournant certaines administrations, il ferait face, plus tard, à de nouvelles procédures bureaucratiques. Ainsi, comme le confirme P. Lyimo, le processus de transaction est actuellement trop complexe pour aboutir en Tanzanie à des pratiques de *land grabbing* : « you know, it takes not less than one year to go through the due processes, to be able to convert village land into general land for investment. So, when people say you can go to Tanzania and just grab land I just look at them and laugh. You simply can't do that. The process is long, it is tedious that can take between one and two years. It may not even be conclusive⁴⁷² ».

1.2.1.3. Décrédibiliser les acteurs de la lutte contre l'accaparement des terres

L'exemple des discours sur la complexité bureaucratique des transactions foncières démontre comment les entrepreneurs prônant un investissement agricole bénéfique s'opposent frontalement à leurs adversaires qui dénoncent

⁴⁷¹ Entretien avec Ringo Tenga, enseignant en droit et consultant indépendant, effectué le 15.04.2015, Dar es Salaam.

l'action du gouvernement. La définition de l'enjeu des transactions foncières par la coalition libérale est ainsi construite sur le refus de ces accusations et la volonté de décrédibiliser les stratégies des entrepreneurs du problème du *land grabbing*.

La notion d'accaparement fonctionne comme un discours risquant de mettre en cause la légitimité et l'accomplissement des projets d'investissement agricole. Peniel Lyimo du programme BRN s'oppose aux acteurs faisant de l'accaparement une activité généralisée pour l'ensemble des projets d'investissement : « it's like the private sectors not welcomed in agriculture in Africa. If you have a private sector investing in agriculture in Africa it must be land grabbing, which is not fair. It's like blocking private sector investment in agriculture in Africa⁴⁷³ ». Les membres de la coalition libérale critiquent l'intervention de certaines ONG qui, en publiant des observations de terrain ou des chiffres polémiques, contribuent à la construction de la Tanzanie comme un pays cible de l'accaparement des terres :

« People are so dishonest and these are the things that can discourage investors [...]. There are NGOs, they work against many things [...]. You look at the NGOs, they are counterproductive in many ways. Because the way they look at the law, it's... [...]. It's about arguing [...] : This is land grabbing. Sometimes it is not land grabbing at all. [...] So, it is very difficult when you work with NGOs, which have always been against everything, in the name of research [...]. We try to question their research and the damage is already done. So, the kind of publicity, land grabbing, is very negative on the country because there are so many investors that are scared. They don't want to get associated with land grabbing or we might end up in trouble as being land grabbers even if we're not⁴⁷⁴ ».

Ainsi les rapports sur l'accaparement des terres, pour les acteurs de la coalition libérale, font effet de labélisation.⁴⁷⁵ Les investisseurs, dont les projets sont

⁴⁷² Entretien avec Peniel Lyimo, *op. cit.*

⁴⁷³ *Ibid.*

⁴⁷⁴ Entretien avec Moses M. Kusiluka, *op. cit.*

⁴⁷⁵ La théorie de l'étiquetage ou de la réaction sociale se développe dans la sociologie nord-américaine, notamment pour discuter les phénomènes de déviance. Se référer à BECKER, Howard S., *Outsiders : Studies in the Sociology of Deviance*, New York, Free Press, 1963.

discutés dans les médias ou dans des rapports des ONG, risquent l'étiquetage de *land grabber*, aux niveaux national comme international. Ou, pour reprendre le modèle de la mise en problème de W. Felstiner *et al.*, les investisseurs peuvent être identifiés, par les acteurs de la coalition critique, comme des causes au problème de l'accaparement des terres (étape du *naming* et du *blaming*). Certains acteurs de la coalition libérale critiquent les organisations promotrices du concept de l'accaparement en insistant sur leur utilisation « à tout-va » de la notion. Plus qu'un véritable phénomène, le concept renverrait à une expression en vogue, un *buzzword* du monde du développement qui manque de fondement et dont la définition demeure floue :

« [land grabbing], it's a populist word, it's an activist word, if you want to get sponsorship, go and do research on land grabbing. It's very easy. Just do a statement on land grabbing and you'll get a lot of sponsors. But what I'm saying is, this is not proper. It's not correct, it is not fair, because it is scaring investors who would do a lot of good to poor smallholder farmers in developing countries [...] I really do not see this interest and concern and the statements that have been made about land grabbing. Because what bothers me is generalisation. The globalisation of the word land grabbing. People try to apply it in each and every country, it becomes like Coca Cola [*rires*], you see? And sometimes people come with the wrong perception, that if you have investors investing in Tanzania it must be land grabbing⁴⁷⁶ ».

Le problème de l'accaparement des terres est réduit à un mouvement activiste ne faisant pas de différence entre les projets de transactions illégaux et les programmes d'investissement bénéfiques qui suivent les procédures formelles. A partir de ce constat, certains acteurs de la coalition libérale formulent un nouveau modèle impliquant une définition originale des transactions foncières afin d'être moins sujet aux accusations d'accaparement des terres. Les responsables du projet du corridor agricole SAGCOT, régulièrement présenté comme un terrain fertile pour l'accaparement⁴⁷⁷, encouragent des projets

⁴⁷⁶ Entretien avec Peniel Lyimo, *op. cit.*

⁴⁷⁷ Par exemple, le projet pilote du SAGCOT, un partenariat entre le gouvernement tanzanien et l'investisseur *Agro EcoEnergy* qui prévoit le transfert de plus de 20.000 hectares de terres générales,

d'investissement publics-privé n'impliquant pas d'expropriation des habitants villageois.⁴⁷⁸ En promouvant des transactions avec des terres appartenant à l'Etat central, les responsables de SAGCOT cherchent à éviter les principaux critères des définitions d'accaparement des organisations activistes. Cette stratégie est expliquée par le directeur de cette initiative :

« if you go and promote investment in the village land at the moment, if they [les acteurs de l'accaparement] come there and find one farmer, they will take that farmer and profile him at the international level, all the way to the cabinet and the senate level, that this is a land that this project has. If you look for something wrong, you will always find. And we said no, we have no time to fight for that [...]. So, there could be some benefits that the communities will miss but we will work with the public land to demonstrate that what we're doing is actually going to be beneficial and sustainable [...]. And then when I read reports, people saying that we, SAGCOT area farmers, are facilitating land grabbing. I really don't understand where they got that. We want to be an example of investments that really take care of the people and the environment. We want to develop this brand like that. I hope one day people come and realize that. It's very difficult, it's very difficult for people to believe but we're working very hard on that⁴⁷⁹ ».

Ce développement des modèles d'investissement et des labels alternatifs est une réaction des acteurs de la coalition libérale vis-à-vis des entrepreneurs adverses. La relation entre ces deux coalitions de cause est structurée par des luttes d'arguments et de représentations, par des accusations mutuelles et par des relations conflictuelles qui caractérisent le processus de mise en problème des transactions foncières. Afin de cadrer au mieux cette opposition, nous nous intéressons, désormais au contenu de l'argumentaire des entrepreneurs proposant une définition en termes de *land grabbing*.

suscite un grand intérêt de la part des organisations nationale et internationale. Le projet d'investissement est régulièrement mobilisé dans les médias ou par les ONG nationale comme internationale, comme un cas exemplaire des acquisitions foncières illégales. Voir par exemple TWOMEY, Hannah, SCHIAVONI, Christina M. et MONGULA, Benedict, *Impacts of Large-Scale Agricultural Investments on Small-Scale Farmers in the Southern Highlands of Tanzania : A Right to Food Perspective*, Aix-la Chapelle, Misereor, 2015.

⁴⁷⁸ Comme démontré dans l'introduction de la thèse, le foncier en Tanzanie est sous-divisé en trois catégories, les terres villageoises, les terres réservées et les terres générales. Ces dernières sont directement gérées par les autorités publiques centrales et concernent, par exemple, les anciennes fermes de l'Etat.

⁴⁷⁹ Entretien avec Geoffrey Kirenga, *op. cit.*

1.2.2. « Land grabbing involves the land being taken from several thousand villagers for the interest of a single individual⁴⁸⁰ » : la coalition critique de lutte contre l'accaparement des terres

En août 2011, le bureau tanzanien de l'ONG internationale *ActionAid* et un réseau de plusieurs organisations nationales spécialisées dans le domaine des droits fonciers, l'Alliance tanzanienne pour les terres (*Tanzania Land Alliance*, TALA), s'associent pour créer une plateforme internet sur la question foncière en Tanzanie. Le *Tanzania Land Portal*, une base d'informations virtuelles, a pour objectif de faciliter, de coordonner et d'optimiser la collaboration des acteurs motivés « to fight land grabbing, corruption and injustice in the administration of land in Tanzania⁴⁸¹ ». Ce projet de la TALA vise à rassembler les forces et les effectifs des acteurs de la société civile dont la mission est de défendre la sécurité foncière des agriculteurs à petite échelle. Concernant le débat sur les acquisitions massives des terres en Tanzanie, ces acteurs occupent une place importante dans la mise en problème nationale du secteur foncier et alimentent, plus particulièrement depuis la fin des années 2000, la controverse sur les accaparements des terres. Même si ces différentes structures et organisations partagent l'intérêt pour une étude détaillée des cas problématiques de transaction foncière, elles s'inscrivent dans des trajectoires singulières et suivent des objectifs divergents.

La société civile investissant les questions foncières est structurée, premièrement, par les agendas des ONG internationales se greffant à la cause de

⁴⁸⁰ Entretien avec Rose Mwalongo, membre de l'ONG *Legal and Human Rights Centre* et journaliste en freelance pour le quotidien tanzanien *The Guardian*, effectué le 16.07.2015, Dar es Salaam.

⁴⁸¹ Traduction de l'anglais en français par l'auteure, TANZANIA LAND ALLIANCE, « Land Accountability Project Launches Web Portal to Monitor Land Grabs », communiqué de presse, 04.08.2011,

la lutte contre le « land grabbing » et intervenant, par le biais de leurs bureaux et de leurs représentants locaux. Les ONG internationales qui participent à la mise en problème des projets d'investissement foncier en Tanzanie sont notamment *Action Aid*, *Oxfam* et *Care International*. A travers des projets comme la TALA, ces ONG internationales travaillent en étroite collaboration avec les organisations nationales, structurées essentiellement dans les années 1990 et donc en amont de la hype internationale sur les accaparements des terres par des investisseurs étrangers. Elles défendent essentiellement la cause de la sécurité foncière et alimentaire des paysans. Il s'agit par exemple des ONG *Hakiardhi* (ou « droit foncier » en swahili), *Legal and Human Rights Centre* (LHRC)⁴⁸² ou le réseau *Mviwata*⁴⁸³ (Réseaux tanzaniens des agriculteurs). Si ces organisations se sont, à l'origine, constituées autour d'objectifs, de causes et d'intérêts distincts, elles se sont progressivement retrouvées à défendre le même problème : la lutte contre les acquisitions illégales des terres. Pour autant, les membres de ces organisations mobilisent, dans ce processus de la construction de la cause des accaparements des terres, des idées, des représentations et des arguments parfois très différents. Même si leurs revendications se structurent autour de la même problématique, les répertoires cognitifs auxquels ces acteurs recourent varient.

Tandis que la rhétorique des organisations comme *ActionAid* est essentiellement rythmée par les éléments argumentatifs que l'on retrouve dans les rapports des organisations de la société civile internationale, les discours des ONG nationales sont marqués par leur recours à la mémoire du secteur foncier en Tanzanie. L'analyse de cette réappropriation d'un enjeu international souligne, comment

(<http://www.actionaid.org/tanzania/news/new-web-portal-fight-against-land-grabs>, consulté le 25.08.2015).

⁴⁸² Le LHRC est fondé en 1995, par un groupe de juristes de l'UDSM, en tant qu'ONG. Sa mission principale s'inscrit dans la défense des droits de l'homme et dans la sensibilisation par rapport aux droits des citoyens tanzaniens. Le LHRC a mis en place une clinique d'aide juridique qui propose un soutien des citoyens dans la défense de leurs droits. La protection des droits fonciers constitue un secteur d'activité de l'ONG.

⁴⁸³ Le réseau des agriculteurs tanzaniens est créé en 1993 en tant que fonds fiduciaire à l'aide des acteurs de l'Université agricole de Sokoine à Morogoro. L'organisation se mobilise pour défendre les intérêts socio-économiques et politiques des agriculteurs dans plusieurs régions en Tanzanie.

différentes organisations se servent d'un débat internationalement en vogue afin de renforcer leur plaidoyer national.⁴⁸⁴ Les prochaines sections analysent cette mise en problème convergente de la question de l'accaparement des terres tout en soulignant les stratégies discursives des différentes organisations.

1.2.2.1. Identifier et dénoncer les cas d'accaparement : la mission des ONG internationales

Depuis la fin des années 2000, des rapports sur des projets d'investissement litigieux en Tanzanie se multiplient. Sensibilisées par l'accumulation des projets visant la production d'agro-carburants, plusieurs ONG internationales s'intéressent aux processus de négociation, aux jeux d'acteurs ou encore aux effets socio-économiques des transactions foncières avec des entreprises étrangères. Les rapports des ONG comme *Oxfam*⁴⁸⁵, *Care International*⁴⁸⁶ ou encore *ActionAid International* illustrent cet intérêt croissant des groupes activistes internationaux pour l'enjeu de la commercialisation des terres. Les stratégies d'action et les arguments véhiculés par ces organisations doivent être abordés comme un effet de leur structure transnationale. Tout en étant inscrites dans des programmes internationaux orientant l'action des différentes

⁴⁸⁴ Ces observations font écho aux résultats de recherche de Philippe Lavigne Delville et Camille Saïah qui démontrent comment des groupes de syndicats au Bénin intègrent la mobilisation pour la lutte contre les accaparements des terres par le biais de leurs relations avec l'ONG internationale GRAIN. La controverse internationale représente des opportunités de reconnaissance internationale que les organisations nationales cherchent à insérer dans leur plaidoyer : LAVIGNE DELVILLE, Philippe et SAÏAH, Camille, « Fonder sa légitimité par le plaidoyer ? Synergie paysanne et la lutte contre les accaparements foncières au Bénin », *Revue Tiers Monde*, 2015, vol. 4, n° 224, p. 103-122.

⁴⁸⁵ *Oxfam America* effectue une EIES des projets d'investissement agricole s'inscrivant dans l'initiative du gouvernement américain « Feed the Future » mise en place en Tanzanie. L'ONG s'intéresse également à la question des impacts socio-économiques des projets agricoles sur les activités des femmes en zone rurale : OXFAM INTERNATIONAL, « Promises, Power and Poverty. Corporate Land Deals and Rural Women in Africa », document de travail, 2013 et TUMUSIIME, Emmanuel et MATOTAY, Edmund, « Sustainable and Inclusive Investments in Agriculture. Lessons on the Feed the Future Initiative in Tanzania », document de travail, Oxfam, 2013.

⁴⁸⁶ Entre 2014 et 2017, l'ONG danoise *Care International* s'associe à plusieurs organisations tanzaniennes afin de financer et implémenter le programme *Ardhi yetu* (en swahili pour « notre terre ») dont l'objectif est de protéger les droits foncières des petits paysans dans les zones ciblées par les projets d'agriculture à grande échelle. Les membres de l'ONG partent de l'hypothèse que les programmes gouvernementaux comme *Kilimo Kwanza* ou SAGCOT, tout en encourageant des projets agricoles commerciaux, portent atteinte aux économies de subsistance et, plus particulièrement aux droits foncières des agriculteurs locaux. Voir ANDREW, Felix, « Are Smallholder Land Owners Forgotten ? », *The Guardian*, 03.10.2014 (consulté le 30.11.2015) et CARE INTERNATIONAL, « Ardhi Yetu - Supporting the Land Rights of Small-Scale Farmers and Pastoralists in Tanzania », Care International (<http://www.care.dk/focuscountries/tanzania-eng/ardhi-yetu-supporting-land-rights-small-scale-farmers-pastoralists-tanzania/>, consulté le 24.10.2016).

organisations membres du réseau, elles effectuent leurs missions à travers le personnel de leurs bureaux locaux qui cherchent à adapter ces agendas au terrain tanzanien. Parmi ces organisations, le bureau national de l'organisation *ActionAid International* représente un pionnier de la mise en problème de la question des transactions foncières en termes d'accaparements des terres.

Par le biais de la publication des rapports et de l'organisation des réunions et des campagnes de sensibilisation, les membres d'*ActionAid Tanzania* contribuent régulièrement à la controverse sur l'appropriation des terres tout en mettant l'accent sur les projets des entreprises étrangères. Après avoir soutenu plusieurs projets d'enquête sur la vague d'investissements des années 2000⁴⁸⁷, l'ONG intègre, en 2014, la campagne internationale quinquennale *Land For* qui inscrit la lutte contre les accaparements dans l'agenda officiel d'*ActionAid Tanzania*. L'ONG souligne son objectif de mettre fin aux acquisitions foncières par les investisseurs de l'agrobusiness qui peuvent être qualifiées d'accaparement : « our campaign calls for the fuelling of land grabbing to stop, and for governments and decision-makers to demonstrate zero tolerance of land grabs in their country⁴⁸⁸ ». Cette campagne se fonde sur le constat général de l'accumulation des cas d'accaparement dans les pays du Sud par des entreprises étrangères qui, en étant soutenue par les gouvernements hôtes, réussissent à s'approprier de larges parcelles dans les zones rurales au détriment des populations concernées. Tout en s'inscrivant dans les processus de *naming* et de *claiming* ces acteurs construisent leur plaidoyer autour de la dénonciation des acteurs gouvernementaux et des entreprises : « right now, greedy corporations are being helped by governments to grab land from communities around the world, taking thousands of hectares away from people that rely on their land to grow food and support their families. These companies want to make more money for them and

⁴⁸⁷ En collaboration avec plusieurs chercheurs de la Sokoine University of Agriculture à Morogoro, des membres d'*ActionAid Tanzania* préparent en 2009 un rapport de recherche sur l'impact des projets de production d'agro-carburants sur la sécurité alimentaire des populations concernées : ACTIONAID TANZANIA, « Implication of Biofuels ... », *op. cit.*

their rich shareholders⁴⁸⁹ ». Cette campagne internationale se matérialise, en Tanzanie, à travers des programmes d'action et d'enquêtes menés par les membres d'*ActionAid Tanzania* qui cherchent à identifier et à dénoncer les projets d'investissement agricole problématiques. Les représentants du bureau national et des antennes locales sélectionnent des cas de transaction qui correspondent à la grille de lecture de l'accaparement des terres appliquée par l'ONG. Ces démarches sont explicitées par le responsable de la campagne *Land For* :

« As ActionAid Tanzania and ActionAid International, we have three major campaigns. One is on Land For Campaign, which should be implemented, I think, in more than 20 countries where ActionAid operates [...]. We started with one case, the EcoEnergy case. But now as we go on with our campaigns, now we are opening up for other cases in the country. What are the land grab cases in the country? And how are we getting this information? Of course, we work with partners [...]. We have the strategy of working with these CSCOs [organisations communautaires de la société civile] so that we identify the cases of land grabs from different parts in the country. We do research to analyse what is really the problem and from there we can also see now we are engaging in the advocacy work⁴⁹⁰ ».

Le travail de l'ONG consiste donc à repérer, à superviser et à bloquer les projets de transaction foncière répondant aux critères d'une définition spécifique des accaparements des terres. Afin d'effectuer ce travail de repérage et d'identification, les bureaux d'*ActionAid International* s'appuient sur une définition formulée en 2011 par les membres du réseau international de l'ILC à Tirana en Albanie. Fixée, par écrit, dans la Déclaration de Tirana, cette définition retient plusieurs conditions qui permettent de déterminer si une transaction peut être assimilée à un cas d'accaparement.⁴⁹¹ Le responsable d'*ActionAid Tanzania*

⁴⁸⁸ ACTIONAID INTERNATIONAL, « Background to the Campaign », *Action Aid International* (<http://www.actionaid.org/take-action/landfor/background-campaign>, consulté le 25.10.2016).

⁴⁸⁹ ACTIONAID INTERNATIONAL, « Land For », *Action Aid International*, (<http://www.actionaid.org/land-for>, consulté le 25.10.2016)

⁴⁹⁰ Entretien avec Elias Mtinda, responsable de la branche « agriculture » d'*ActionAid Tanzania*, effectué le 21.04.2015, Dar es Salaam.

⁴⁹¹ Comme démontré dans le chapitre 1 (introductif), la définition de l'accaparement des terres formulée dans la déclaration de Tirana repose sur cinq critères : la violation des droits de l'homme (et

explique comment le recours à cette définition internationale vient consolider le plaidoyer de l'ONG face aux acteurs de la coalition libérale :

« Sometimes, government has said there is no land grabbing. But for us as ActionAid, we are using the Tirana Declaration [...] and if any kind of investment has fulfilled some of those criteria, we say ok there is a land grab [...]. Because [...] now, with the government changing the policies, now, it's shifting towards the commercial agriculture. Now the government is moving from these subsistence smallholder farmers to commercial agriculture [...]. The land grab we saw in the previous is now increasing. Because the government has opened up the doors for large-scale-agro-investment and this is coming through the foreign investment who are acquiring big chunk of land⁴⁹² ».

Le projet de transaction foncière entre le gouvernement tanzanien et l'entreprise suédoise *Agro EcoEnergy* constitue l'étude pilote de la campagne *Land For* en Tanzanie. En effet, l'enquête d'*ActionAid Tanzania* dans le district de Bagamoyo aboutit à la publication d'un rapport qualifiant le projet, dès son titre, d'un cas d'accaparement des terres et qui décrit l'expropriation illégale des villageois et les négociations opaques avec les autorités publiques.⁴⁹³ Etant diffusé au niveau national comme international, et en attaquant frontalement les différents éléments du projet d'investissement, ce rapport renforce la controverse entre les acteurs de la société civile, le gouvernement et les représentants de l'entreprise suédoise. Dans ce document, l'ONG évoque le cas des investisseurs de l'entreprise AEE qui collaborent avec le gouvernement national, dans un projet de production à grande échelle de canne à sucre, impliquant le transfert de 22.000 hectares dans le district de Bagamoyo. Les accusations d'accaparement se fondent essentiellement sur le manque de consultation de l'ensemble des personnes concernées par le projet d'acquisition de la parcelle qui est l'un des

particulièrement ceux des femmes) ; l'absence d'accords libres, préalables et informés des détenteurs des droits fonciers ; l'absence d'EIES ; l'absence de contrats transparents précisant les engagements quant aux activités d'investissement, à la création d'emploi et aux retombées socio-économiques ; et l'absence de planification démocratique et de supervision indépendante des projets.

⁴⁹² Entretien avec Elias Mtinda, *op. cit.*

⁴⁹³ ACTIONAID TANZANIA, *Take Action : Stop EcoEnergy's Land Grab in Bagamoyo*, Dar es Salaam, ActionAid Tanzania, 2015.

critères définitionnels de l'accaparement selon la déclaration de Tirana.⁴⁹⁴ Cette condition suffit selon *ActionAid Tanzania* à qualifier le projet d'accaparement des terres. L'ONG tire la conclusion que « the EcoEnergy project constitutes a land grab according to the internationally agreed definition, as the land acquisition process disregards the principle of free, prior and informed consent, and is not based on transparent contracts specifying clear and binding agreements about activities, employment and benefit-sharing⁴⁹⁵ ».

Dans ce travail d'identification et de dénonciation des transactions foncières, le terme accaparement des terres est utilisé comme un label qui permet de classer des projets d'investissement problématiques et de légitimer l'action des ONG s'engageant dans la lutte contre le *land grabbing*. La mobilisation des éléments cognitifs du discours international s'effectue, premièrement, par le recours direct des membres d'*ActionAid Tanzania* aux cadres normatifs et représentations formulés par les différents acteurs internationaux. Ensuite, les rapports de l'ONG réactivent également la grammaire structurant les articles de presse et les rapports des organisations activistes qui circulent à l'échelle internationale (la dénonciation des investisseurs étrangers, l'asymétrie de pouvoir entre les accapareurs et les communautés locales expropriés, les accaparements des terres comme synonyme de corruption, l'appropriation des parcelles d'une taille considérable, etc.).

Cette analyse de l'activité des membres d'*ActionAid Tanzania* démontre comment la mise en problème des transactions foncières est intrinsèquement lié à la construction du plaidoyer de l'ONG qui peut être défini comme « l'ensemble des activités qui visent à défendre la ligne politique⁴⁹⁶ » de cette organisation. Une analyse détaillée de la nature de l'action de ces organisations semble être une entrée heuristique pour saisir la construction du problème en termes de *land*

⁴⁹⁴ Les membres de l'ONG se réfèrent au deuxième critère de la définition de l'accaparement des terres selon la déclaration de Tirana.

⁴⁹⁵ ACTIONAID TANZANIA, *Take Action : Stop ...*, op. cit., p. 14.

grabbing. Après avoir étudié la circulation des éléments cognitifs dans le cadre des mouvements transnationaux de lutte contre l'accaparement des terres, nous nous intéressons désormais aux argumentaires et stratégies mobilisés par les organisations agissant à l'échelle nationale.

1.2.2.2. « Land grabbing, it's a consequence of forgetting Nyerere's legacy⁴⁹⁷ » : la lutte contre les accaparements par les acteurs nationaux

Tandis que la démarche de l'ONG *ActionAid Tanzania* se structure essentiellement sur des approches définitionnelles et des programmes d'action élaborés à l'international à partir des années 2010, l'intérêt pour les questions foncières par des organisations nationales se manifeste à partir des années 1990. Alors que les ONG internationales ont investi la question de l'accaparement récemment, les enjeux autour du foncier en Tanzanie, et notamment la question de sa privatisation, sont depuis plus longtemps au cœur des constitutions de certaines organisations nationales.

En analysant les discours des organisations nationales, une première observation possible concerne leurs interprétations de la vague d'investissements en Tanzanie. Comme souligné précédemment, certaines de ces organisations nationales se rassemblent, de manière relativement *ad hoc*, afin de créer des dynamiques collectives pour sensibiliser la population et le gouvernement sur la question de la privatisation du foncier et sur les enjeux des transactions foncières. Contrairement aux groupes activistes et médiatiques internationaux qui insistent sur les dynamiques économiques globales, la plupart des acteurs nationaux considèrent que cette augmentation des projets d'investissement agricole résulte des décisions du gouvernement tanzanien d'intégrer les exigences des organisations et des bailleurs internationaux. En effet, leur définition de l'accaparement des terres se structure autour de l'idée que les décisions

⁴⁹⁶ OLLION, Etienne et SIMEANT, Johanna, « Le plaidoyer : internationales ... », *art. cit.*, p. 9.

politiques qui font table rase de l'héritage des politiques socialistes encouragent la libéralisation du foncier et l'accès des acteurs externes aux terres en Tanzanie. Rose Mwalongo, membre de l'ONG LHRC et auteur de plusieurs articles sur l'accaparement des terres dans les quotidiens tanzaniens, confirme que l'intensification des acquisitions foncières est intrinsèque au tournant libéral des gouvernements tanzaniens :

« For the past five years land grabbing has been quite an issue [...]. Perhaps [before] the doors were not opened big enough for investment. It's almost like Tanzania is twisting its way from socialism [*rires*] to capitalism [...]. Because we have opened more doors to investment than it was before [...]. Because in the past, the policy was Ujamaa and business [...], industrialisation were not the case, everything was under the government. But ever since the recent trend, the recent change, the recent shift from Ujamaa socialism to this industrialisation thing, perhaps that could be the reason. But now people are more involved into the new shift. They know now more the value of land more than ever, they are willing to invest, to enter into joint ventures, more doors are open⁴⁹⁸ ».

Les discours de la plupart des acteurs activistes nationaux se construisent autour d'une critique de la dynamique entreprise par les leaders politiques qui font du foncier un secteur pionnier des politiques de privatisation au détriment des populations locales. L'ONG *Hakiardhi* est une organisation centrale dans la négociation des politiques foncières en Tanzanie. Elle se démarque par la continuité de son plaidoyer contre les politiques de promotion de l'investissement foncier depuis les années 1990.⁴⁹⁹ L'engagement de ses membres dans la construction du problème des transactions foncières se traduit, par exemple, dans la publication des rapports sur des projets d'investissement, dans la réalisation des campagnes de sensibilisation des populations rurales ou encore dans la participation à des réunions avec d'autres acteurs activistes et experts

⁴⁹⁷ Entretien avec Flaviana Charles, membre de l'ONG *Legal and Human Rights Centre*, effectué le 12.08.2015, Dar es Salaam.

⁴⁹⁸ Entretien avec Rose Mwalongo, *op. cit.*

⁴⁹⁹ ELLIOTT-TEAGUE, Ginger L., « Coalition Lobbying in Tanzania : the Experiences of Local NGOs », *Journal of Public Affairs*, 2008, vol. 8, n°1-2, p. 107.

traitant de la question de l'accaparement.⁵⁰⁰ Contrairement aux programmes d'action des structures transnationales comme *ActionAid Tanzania*, les membres d'*Hakiardhi* recourent à des méthodes, outils et stratégies discursives originales qui expliquent le poids de l'organisation dans ce réseau d'entrepreneurs de problème et dans les politiques foncières en Tanzanie .

L'ONG est créée en 1994, pendant les négociations de la réforme foncière qui déplace une partie de l'autorité foncière centrale vers les administrations décentralisées, notamment les conseils des villages.⁵⁰¹ L'organisation est pensée, par ses pères fondateurs, les universitaires Issa G. Shivji, Wilbert Kapinga et Georgios Hadjuyavanis, comme un forum dont les participants font remonter les préoccupations foncières des populations tout en contribuant à la démocratisation des politiques du secteur.⁵⁰² Depuis la création de l'ONG, les membres d'*Hakiardhi* interviennent régulièrement, dans les discussions sur la réforme foncière et occupent une place centrale dans la problématisation de la question de la sécurité foncière en zone rurale. Ce rôle central dans les débats sur le foncier se confirme avec la controverse sur l'investissement étranger puisque l'ONG défend un positionnement critique, et original, par rapport à la marchandisation des terres.⁵⁰³ Le contenu des programmes et des discours de l'ONG sont en effet imprégnés par l'héritage intellectuel de l'un de ses pères fondateurs, le célèbre universitaire tanzanien I. G. Shivji, qui intervient régulièrement dans les débats académiques et politiques sur le secteur foncier (cf. encadré 3). La capacité d'*Hakiardhi* à s'imposer dans les débats publics sur les

⁵⁰⁰ SHEKIGHENDA, Lydia, « Stakeholders Press for Village Land Law Review », *The Guardian*, 31.03.2012, p. 3.

⁵⁰¹ La loi foncière de 1995 fait partie du processus de réforme du régime foncier tanzanien et précède l'adoption du Code foncier et du Code foncier villageois de 1999. S'inscrivant dans une dynamique de réformes foncières libérales sur le continent, la négociation de la loi de 1995 oppose des acteurs promouvant la privatisation et l'individualisation des droits fonciers et des acteurs souhaitant une gestion communautaire des terres.

⁵⁰² HAKIARDHI, « Background », (http://www.Hakiardhi.org/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=27, consulté le 25.10.2016).

⁵⁰³ KITABU, G., « Dubious Land Sale ... », *art. cit.*, p. 3 ; SEMBERYA, D., « HAKIARDHI : Land Key Resource for Us All to Protect », *The Guardian*, 26.09.2014, p. 8 ; SHEKIGHENDA, L., « Land Conflicts Rising – Experts. Call on Govt Speed up Resolution Efforts », *The Guardian*, 13.03.2012, p. 1 et THE GUARDIAN, « Don't Rush in Amending Land Law », *Govt Advised*, *The Guardian*, 15.04.2011, p. 2.

politiques foncières, malgré des ressources économiques limitées, s'explique par l'idéologique socialiste mobilisée et réinventée. Les discours d'I. G. Shivji s'articulent généralement autour d'une remobilisation des principes du *Mwalimu*⁵⁰⁴ et empreignent le plaidoyer d'*Hakiardhi*. Comme l'explique un chargé de programme de l'ONG :

« It's true that we are still living on the ideas of the founders [...]. If you see the way the government is implementing his activities, the way the world economy is changing, the free market, and the scramble for land, we still believe and we can see that the ideas of the founder are still valid. [...] their line of thinking is socialist. [...] In order to protect the small-scale producers, which is our constituency, there is no way of thinking in the line of neoliberalism⁵⁰⁵ ».

Très critique des politiques de privatisation du foncier, interprétées et analysées comme le produit de l'importation de l'idéologie capitaliste en Tanzanie par des acteurs étrangers, le *land grabbing* est considéré par les membres de l'ONG comme une dynamique d'accumulation capitaliste par l'expropriation.⁵⁰⁶ L'extrait d'un rapport sur les accaparements rédigés par plusieurs membres d'*Hakiardhi* illustre cette argumentation : « these new realities relate to the global and local accumulation interests, which seek control of the resources of this region. This comes after Tanzania embraced neo-liberalism. This means the market is in command and the regulator of the economy, that the private sector is the engine of growth [...]. This required that all sectors of the economy including land and other natural resources to be reformed and be open for grab⁵⁰⁷ ».

Les membres de l'ONG occupent une position radicale par rapport aux acteurs de la coalition qui cherchent à proscrire les propos polémiques (accaparement des

⁵⁰⁴ En swahili, le terme « Mwalimu » signifie éducateur et professeur, surnom attribué à J. K. Nyerere. Cette notion fait référence à son statut d'enseignant avant d'entrer en politique et à son charisme durant ses discours.

⁵⁰⁵ Entretien avec Cathbert Tomitho, chef de programme d'*Hakiardhi*, effectué le 16.07.2015, Dar es Salaam.

⁵⁰⁶ SHIVJI, Issa G., *Accumulation in an African Periphery : A Theoretical Framework*, Dar es Salaam, Mkuki na Nyota Publishers, 2009.

⁵⁰⁷ HAKIARDHI, *Land Grabbing in A Post Investment Period and Popular Reaction in the Rufiji River Basin*, Dar es Salaam, Hakiardhi, 2011, p. 3.

terres) et par rapport aux experts qui emploient des termes alternatifs, comme l'investissement responsable : « our problem with this attempt is that it is an effort to deliberately divert the debate on what these land acquisitions means, in the final analysis, to the marginalized land holders and users, and to promote the idea that foreign investment on land can work if it properly managed and regulated. It is in our view that this is an intellectual effort at the service of capitalist accumulation⁵⁰⁸ ».

Cette coalition critique de lutte contre l'accaparement des terres qui entretient et réinvente les principes du premier Président de la République est également appuyée par les acteurs universitaires. Les interactions étroites entre les champs académique et de la société civile se traduisent par le multipositionnement de certains acteurs clés. L'exemple le plus saillant est l'implication de l'universitaire et fondateur principal de l'organisation *Hakiardhi*, I. G. Shivji. En occupant à la fois une place de leader idéologique dans l'ONG et en intégrant plusieurs postes de responsabilités à l'Université de Dar es Salaam, cette trajectoire reflète la porosité des frontières entre les activités des ONG et la recherche universitaire. Aussi, l'organigramme d'*Hakiardhi* rassemble un ensemble de juristes, de sociologues et de politistes effectuant des recherches et des enseignements à l'UDSM, établissement historique dans la région de la formation d'intellectuels marxistes.⁵⁰⁹ C'est par exemple le cas d'Ally Bashiru qui est membre de l'ONG tout en occupant un poste d'enseignant chercheur au département de sociologie à l'UDSM. Ses positions réaffirment les analyses de *Hakiardhi* en considérant les politiques d'investissement comme des instruments qui rompent avec l'héritage socialiste dans le secteur foncier :

« The socialist legacy is still there. Although they struggle to smash it. And I think the struggles are successful. If you want to smash or to put it correctly, to erase the history of socialism, then Tanzania is doing it very well. And it's doing it in the name of the so-called

⁵⁰⁸ *Ibid.*, p. 3.

⁵⁰⁹ SHIVJI, Issa G., *Intellectuals at the Hill. Essays and Talks 1969–1993*. Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 1993.

reforms. You create reforms to spare ahead and foster interest of investors and whoever, which are not controlled by people. People have no control. The TIC for example, what the TIC is doing, is, is a specialized state agency to make sure the socialist legacy is not a hindrance to a new direction. And of course, those in power are convinced that they're in the right direction actually. It's a better and promising direction than the socialist direction [...] Land grabbing is rough, is predatory in character. And it is systematically organised by big, big, big agro-businesses and mining companies and multinationals. You could not have that during the socialist time. You could not have that during the socialist time⁵¹⁰ ».

Cet enchevêtrement entre le champ universitaire et le secteur des ONG tanzaniennes, sur la question de l'investissement foncier, se manifeste également pendant les Festivals intellectuels du Mwalimu Nyerere, annuellement organisés par la chaire de recherche en études panafricaines consacrée à Julius K. Nyerere (« Mwalimu Julius K. Nyerere professoral research chair ») à l'UDSM. Tout en étant encadré symboliquement et idéologiquement par l'héritage de J. K. Nyerere, des acteurs académiques et de nombreux activistes se rassemblent afin de débattre, par exemple, des questions de la privatisation, de la sécurité alimentaire et de l'expropriation foncière. Pendant les éditions de 2013 et de 2015, la problématique de l'accaparement des terres est revenue régulièrement dans les interventions des participants rappelant la crainte du premier président tanzanien à l'encontre des investisseurs privés étrangers.⁵¹¹ Lors des présentations et des discussions, la question des transactions foncières est recadrée, par les intervenants académiques comme activistes, au regard des principes idéologiques socialistes : « the kind of the lecturers who were invited were on that line of thinking of professor Shivji on socialism. So even the organisations who are invited, there are some PhD students from the University of Dar es Salaam, some master students from universities, some other organisations, which, according to Shivji and others, they saw this as really

⁵¹⁰ Entretien avec Ally Bashiru, enseignant-chercheur à l'UDSM et membre de l'ONG *Hakiardhi*, effectué le 08.04.2015, Dar es Salaam.

⁵¹¹ HAONGA, Michael, « Remembering Mwalimu Nyerere through What He Stood for », *The Guardian*, 17.05.2013, p. 9.

working on promoting the rights of the small-scale producers⁵¹² ». Il s'agit d'un espace de rencontre où ces acteurs de la « société civile » échangent et véhiculent leur interprétation sur l'augmentation des transactions foncières comme étant le résultat de l'abandon des principes du *Mwalimu*.

Malgré des objectifs de plaidoyer différents, les acteurs des ONG transnationales et les membres de la société civile tanzanienne se retrouvent autour de la défense d'une cause commune, à savoir la lutte contre l'accaparement des terres. Alors que les programmes de l'ONG *ActionAid Tanzania* s'inscrivent dans des campagnes internationales, dont elles empruntent les objectifs et la grammaire, les discours des acteurs de l'organisation tanzanienne *Hakiardhi* reflètent plutôt des arguments qui renvoient à la particularité de l'historicité du régime politique. Autrement dit, les propos des membres des ONG nationales semblent s'insérer dans une critique autour du changement politique, tandis que les objectifs d'*ActionAid* se restreignent à l'identification et à la dénonciation des projets d'accaparement. Alors que les discours des acteurs de la coalition libérale ainsi que la rhétorique des ONG transnationales confirment plutôt les résultats de la littérature sur le transfert en termes d'importation des éléments cognitifs, l'activité de l'ONG *Hakiardhi* nous invite à nous intéresser à la réinterprétation politique de l'enjeu du *land grabbing*. Les arguments de la controverse internationale sur la mise en marché du foncier (le rôle des investisseurs étrangers, l'asymétrie de pouvoir entre les accapareurs et les communautés expropriées, etc.) semblent être réappropriés au regard de l'histoire politique structurant le secteur. Ce résultat souligne l'intérêt d'analyser la formulation politique des problèmes publics. Avant de discuter plus en détail l'historicité de la controverse sur la marchandisation des terres en Tanzanie, nous reprenons, dans une étape intermédiaire, les résultats de cette traduction nationale de la polémique autour du *land grabbing*.

⁵¹² Entretien avec Cathbert Tomitho, chef de programme d'*Hakiardhi*, effectué le 16.07.2015, Dar es Salaam.

1.2.3. Une empreinte de la controverse internationale ?

Les spécialistes de l'approche cognitive de l'analyse des politiques publiques démontrent que les politiques publiques et, plus particulièrement, la définition d'un problème public sont le produit des interactions, des conflits et des négociations entre plusieurs coalitions d'acteurs qui s'appuient sur des systèmes de représentation et de croyances distincts.⁵¹³ Le processus de mise en problème nationale de la mise en marché du foncier donne lieu à la constitution de deux groupes d'acteurs qui contribuent à la construction de « sous-système⁵¹⁴ » de politique publique. Comme le souligne P. Muller, « autour de chaque enjeu de politique publique se constituent ainsi des systèmes d'action spécifiques au sein desquels des coalitions de cause vont porter et transformer cet enjeu⁵¹⁵ ». La controverse sur les transactions foncières en Tanzanie est rythmée par les acteurs de deux coalitions de cause. Au sein de chaque groupe, les acteurs construisent des perceptions similaires des problèmes et des solutions parce que leurs représentations restent façonnées par des cadres normatifs comparables.

Il s'agit, premièrement des représentants des institutions du gouvernement, les directeurs des programmes agricoles et des experts qui construisent leur discours et représentations autour d'un référentiel libéral cadrant les investissements fonciers étrangers comme une nécessité afin d'assurer le développement économique du pays. Les arguments de ce groupe d'acteurs, par exemple sur la disponibilité et la sous-exploitation des terres rurales, sur la nature « gagnant-gagnant » des projets agricoles et sur les entreprises étrangères comme des acteurs clés des politiques de développement, reflètent la rhétorique des experts

⁵¹³ HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique ...*, op. cit., p. 144.

⁵¹⁴ JENKINS-SMITH, Hank et SABATIER, Paul A., « The Advocacy-Coalition Framework : An Assessment », in SABATIER, Paul (éd.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, 1999, p. 149-176.

des organisations internationales par rapport aux transactions foncières. Les recommandations en termes d'investissement responsable et durable semblent se calquer sur les programmes politiques et agricoles (comme BRN, *Kilimo Kwanza* et SAGCOT) qui construisent la promotion de l'investissement privé comme une priorité politique. Une partie des arguments mobilisés par cette coalition libérale contribuent à une posture de défense face aux accusations des acteurs activistes et médiatiques qui leur reprochent d'encourager les acquisitions foncières arbitraires et illégales.

Cette définition des transactions foncières en termes d'investissement agricole est contestée par une deuxième coalition regroupant les représentants locaux des organisations internationales, des membres d'ONG nationales, des journalistes, des acteurs académiques et des acteurs de l'opposition politique.⁵¹⁶ Leur argumentaire se construit autour d'un positionnement critique vis-à-vis des programmes politiques et des discours véhiculés par les acteurs de la coalition libérale. Les initiatives de promotion de l'investissement privé étranger sont interprétées comme des opportunités d'enrichissement des élites nationales au détriment des populations locales. Ces discours s'articulent, en effet, autour de l'idée d'une asymétrie socioéconomique croissante entre, d'une part, une minorité d'acteurs impliqués dans les projets d'agriculture commerciale et, d'autre part, la majorité des petits paysans dépendant d'une agriculture de subsistance. La définition du problème en termes de projets gagnant-gagnant ou d'investissement bénéfique est contestée par la coalition critique qui interprète cette lecture comme une tentative de légitimer l'accaparement et l'expropriation des populations locales par des entreprises privées. La rhétorique et les revendications de ces acteurs reflètent le cadre d'un mouvement plus général et transnational des organisations qui luttent pour les intérêts des paysans et contre les inégalités d'accès à la terre dans le cadre des politiques de mise en marché

⁵¹⁵ MULLER, Pierre, « L'analyse cognitive ... », *art. cit.*, p. 195.

⁵¹⁶ La contribution des élus et des candidats à l'élection présidentielle à la controverse sur les transactions foncières est discutée dans le chapitre 2 (partie 1).

des droits fonciers.⁵¹⁷ Même si les différents acteurs investissant cette coalition critique sont conduits par des motivations et par des approches distinctes, ils se retrouvent au moins autour d'un objectif, celui de la protection des droits socioéconomiques des populations rurales (et notamment les usagers fonciers concernés par les projets d'investissement). Il nous semble cependant important de souligner qu'au sein de cette coalition les acteurs nationaux se réfèrent à un cadre d'interprétation spécifique du problème. La référence aux valeurs anticapitalistes et critiques de la privatisation est plus saillante dans les discours et réflexions des acteurs de *Hakiardhi*. En renvoyant à des représentations autour la figure du *Mwalimu*, ils mobilisent des cadres cognitifs inspirés par l'idéologie de *l'ujamaa*, ce qui n'est pas le cas des représentants locaux des ONG internationales.

Ces deux coalitions de cause (critique et libérale) échangent, se confrontent et luttent autour de la définition du problème des transactions foncières. Ce conflit cognitif se traduit, par exemple, dans le contenu des rapports, dans des prises de positions officielles et dans le cadre des conférences nationales et internationales où différents représentants de ces coalitions débattent sur la signification des transactions foncières (se référer à l'encadré 2).

Encadré 2 : Affrontements et luttes argumentatives : les débats nationaux et internationaux sur le projet *Bagamoyo EcoEnergy*

En mars 2015, l'ONG *ActionAid* lance un rapport controversé qui décrit le projet de l'entreprise AEE (*Agro EcoEnergy*) et du gouvernement tanzanien comme un cas d'école de la dynamique de l'accaparement des terres. Trois jours après la publication du rapport sur le site internet de l'ONG, le quotidien *Daily News* publie un article dans lequel deux membres du gouvernement central défendent le projet contre les accusations de *land grabbing*. Un membre du MLHHS, Alfayo Kidata et le représentant du PDB, Peniel Lyimo affirment que le projet d'investissement s'effectue sur un terrain appartenant au gouvernement (*general land*) et qu'il

⁵¹⁷ Se référer à BORRAS, Saturnino M. et EDELMAN, Marc, *Political Dynamics of Transnational Agrarian Movements*, Warwickshire, Practical Action Publishing, 2016 ; FOX, Jonathan, *The Politics of Food in Mexico : State Power and Social Mobilisation (Food Systems and Agrarian Change)*, Ithaca, Cornell, 1993 ; MOYO, Sam et YEROS, Paris, *The Resurgence of Rural Movements in Africa, Asia and Latin America*, Londres, Zed Books, 2005 et SUAREZ, Sofia M., « Grassroots Voices. The Human Rights Framework in Contemporary Agrarian Struggle », *Journal of Peasant Studies*, 2013, vol. 40, n°1, p. 239-290.

n'implique pas une expropriation foncière des habitants villageois.⁵¹⁸ La prise de position par les membres du gouvernement est renforcée par un communiqué de l'entreprise AEE dans lequel le directeur reprend les différentes étapes de négociation du projet afin de couper court aux critiques d'*ActionAid*. Le directeur cherche à contester les accusations de l'ONG en soulignant, par exemple, leur suivi des *best practices* internationales dans les démarches de consultation des populations concernées.⁵¹⁹ Le projet est présenté comme un projet d'investissement bénéfique pour l'ensemble des acteurs impliqués.

La portée du débat ne se limite pas à l'échelle nationale. Différents acteurs des deux coalitions sont présents à la conférence internationale de la Banque mondiale *Land and Poverty Conference* à Washington en mars 2015 (le Commissaire des terres et d'autres membres du MLHHS, des experts indépendants tanzaniens, une représentante d'Oxfam en Tanzanie, des membres d'*ActionAid Tanzania*). Plusieurs représentants de l'ONG *ActionAid* (des membres tanzaniens et internationaux) profitent de cette plateforme afin de présenter les résultats de leur enquête sur le projet *Bagamoyo EcoEnergy* devant des experts et des chercheurs internationaux. Comme l'explique le juriste tanzanien R. Tenga qui assiste à cet échange, les membres de l'ONG sont défiés, suite à leur présentation, par des experts et des membres du gouvernement tanzanien participant également à la conférence :

« *So government's main complaint in Washington, was [...] these exaggerated claims about land grabbing. Tanzania was painted very negatively [...]. Tanzania was in the dark kind of negative image. [...] I saw that in Washington. Tanzanian government delegates there who really were feeling that there is some useless attacks, which are going on and for example representatives of ActionAid were there saying that the Tanzanian government is lobbying [...]. But there were no figures or data, which will take among the situation in Bagamoyo [rires] so I talked to them [les représentants d'ActionAid], why are you coming up with all that documentation to us who have no detailed information so that we can be able to speak [...]? But the demand by ActionAid is just to stop everything there. Government was saying how can we stop? We have signed everything, why should we stop? Stop from property, which was ours from the start ?*⁵²⁰ ».

Comme le souligne R. Tenga, les controverses autour du projet de *Bagamoyo EcoEnergy* mettent en exemple l'opposition frontale entre ces deux coalitions de cause et leurs conflits d'intérêts : « *the two sides are locked in their different positions and nobody could come there [...]. The demand by ActionAid is just to stop everything there. Government was saying: 'how can we stop? We have signed everything; why should we stop ? [...] So these two sides were in the extreme. [...] And it happens in every other case where the government is being accused. That two parts are too polarized to come into useful discussion, which will say let's put in place this kind of protection*⁵²¹ ».

⁵¹⁸ KAMAGI, Deogratus, « Bagamoyo Land Grabbing Denied », *Daily News*, 18.03.2015 (<http://www.dailynews.co.tz/index.php/local-news/42717-bagamoyo-land-grabbing-denied>, consulté le 20.03.2015).

⁵¹⁹ AGRO ECOENERGY, « Land Grabbing Definition Perpetrated in the BEE project » (http://www.ecoenergy.co.tz/fileadmin/user_upload/AA_Report_Response.pdf, consulté le 20.10.2016).

⁵²⁰ Entretien avec Ringo Tenga, *op. cit.*, (15.04.2015).

⁵²¹ *Ibid.*

A première vue, l'opposition des deux coalitions de cause en Tanzanie, semble confirmer le clivage du débat international entre les experts qui promeuvent des projets d'investissement responsables et les acteurs qui se mobilisent pour lutter contre l'accaparement des terres. Alors que les acteurs de la coalition libérale prônent l'investissement foncier comme un synonyme de la lutte contre la pauvreté, les acteurs universitaires et de la société civile insistent sur les conséquences dommageables d'une externalisation du contrôle sur les terres, notamment en s'appuyant sur les cas d'accaparement médiatisés dans la presse. Ce clivage reflète, *a priori*, les discours et les positionnements des acteurs qui structurent la controverse internationale et attesterait ainsi le caractère global et transféré du problème des transactions foncières, incitant les mêmes controverses et oppositions dans les différents pays concernés.

Pour autant, les stratégies discursives de certains acteurs, notamment des membres de l'ONG *Hakiardhi* et de plusieurs acteurs académiques, indiquent que le débat sur les transactions foncières par des entreprises étrangères est structuré par des positionnements idéologiques singuliers qui renvoient aux questions de la transition du régime politique socialiste postindépendance. Notre argumentaire ne cherche en rien à omettre le poids des dynamiques de circulation internationale des récits et des idées concernant les projets de transaction foncière au Sud. L'exemple de l'impact des acteurs transnationaux, comme les représentants *d'ActionAid Tanzania*, démontre bien comment les processus de traduction du problème de la marchandisation foncière sont rythmés par la mobilisation des éléments discursifs, normatifs et définitionnels élaborés à l'échelle internationale. Néanmoins, nous postulons que le débat sur l'accaparement des terres en Tanzanie a, contrairement à certains pays voisins⁵²², la particularité d'avoir une résonance singulière. A travers notre analyse des entrepreneurs de problème nationaux, il nous semble central d'insister sur ces

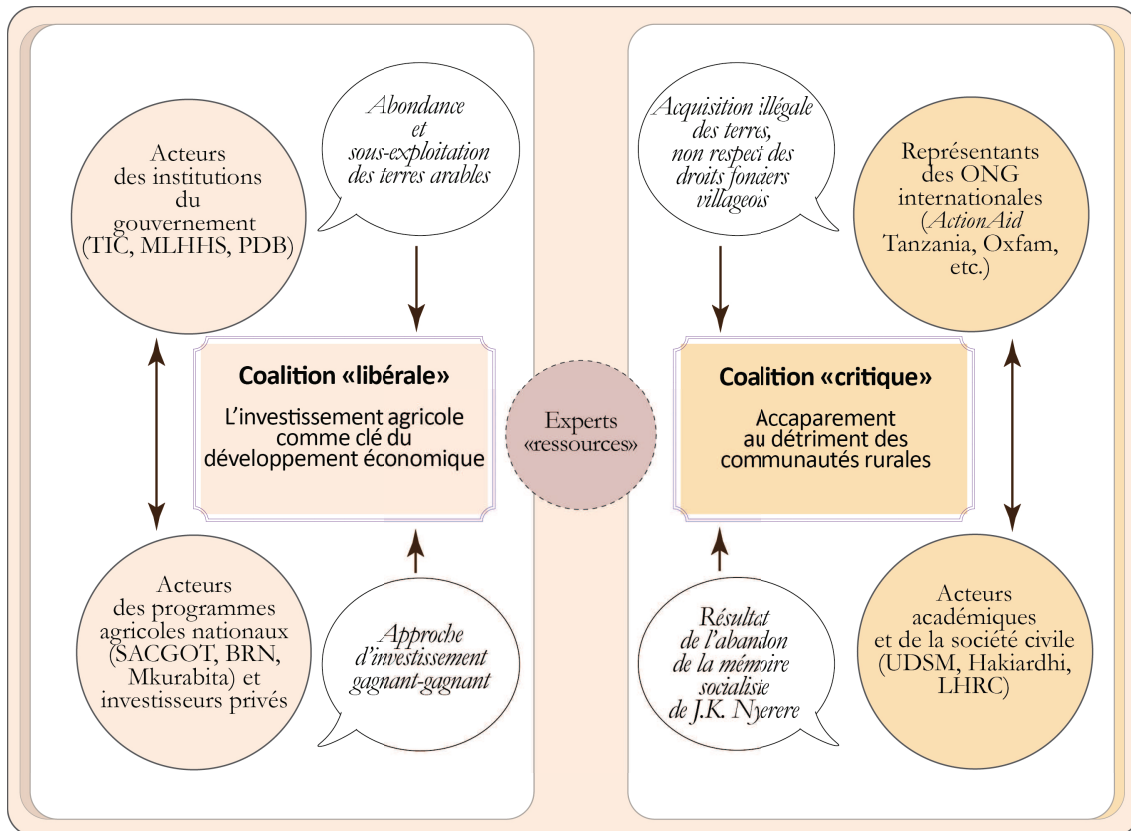
⁵²² Par exemple sur la signification de la controverse du *land grabbing* au Kenya et au Mozambique, voir BOCHE, Mathieu et ANSEEUW, Waard, « Déconstruire le 'land ... », *op. cit.* et KLOPP, Jacqueline M. et

stratégies de réappropriation qui relie la question de l'accaparement des terres à des enjeux historiques du secteur. Cette imbrication nous interroge, in fine, sur la transition politique du régime tanzanien vers une économie du libre marché. Cette observation nous invite donc à adopter une lecture en termes de traduction et de transcodage des problèmes publics. Le dernier sous-chapitre s'intéresse à la manière dont l'enjeu des transactions foncières est reconstruit et légitimé par certains acteurs de la coalition critique au regard des débats politiques structurant le secteur. En s'intéressant à la traduction par la matrice de référence de l'historicité du secteur foncier, il s'agit d'étudier « l'émergence de cadre(s) de réception sur lesquels s'articule la (ré)interprétation de l'objet transféré⁵²³ ». Plus précisément, l'objectif sera de saisir la réappropriation du débat international au regard de l'historicité du secteur et des oppositions cognitives ayant façonné les controverses sur le foncier au moment de la négociation de la réforme foncière dans les années 1990. En nous intéressant à cette spécificité et à l'historicité du débat sur les transactions foncières en Tanzanie, pays marqué par le gouvernement socialiste de son premier président J. K. Nyerere, nous démontrons que l'argument de la privatisation des terres est loin d'être évident. Cela nous permettra enfin de comprendre pourquoi les acteurs universitaires et de la société civile réussissent généralement à influencer les débats sur la controverse de mise en marché du foncier en Tanzanie.

LUMUMBA, Odenda, « Kenya and the « Global Land Grab » : A View from below », in KAAG, Mayke et ZOOMERS, Annelies (éd.), *The Global Land ...*, op. cit., p. 36-53.

⁵²³ LATOURES, Aurélie, « Saisir l'Etat en action en Afrique subsaharienne : action publique et appropriation de la cause des mutilations des génitales féminines au Kenya et au Mali », thèse de doctorat en science politique, Université Montesquieu Bordeaux IV/Sciences Po Bordeaux, 2008, p. 70.

Figure 5 : Les coalitions de la traduction du problème d'« accaparement des terres » en Tanzanie



Conception : Sina Schlimmer, 2017

Réalisation : Marie-Louise Penin, 2017

1.3. D'un problème international aux enjeux politiques nationaux : le recadrage du *land grabbing* au regard de la mémoire des politiques foncières et de l'Etat

Les débats publics sur les politiques de promotion de l'investissement en Tanzanie sont régulés par les interventions des acteurs de la coalition critique qui ne cessent de souligner les risques des transactions foncières. Les membres de l'ONG *Hakiardhi* et les universitaires qui y sont associés renseignent régulièrement l'opinion publique, dans le cadre des conférences ou des entretiens médiatiques, sur les enjeux liés à l'expropriation des terres rurales.⁵²⁴

⁵²⁴ ANDREW, Felix, « Review Land Ownership for Foreigners to Minimize Land Conflicts », *The Guardian*, 10.08.2015, p. ii ; KITABU, Gerald, « Public Knowledge on Environmental Conservation », *The Guardian*,

Dans ce sous-chapitre, nous proposons de partir de l'énigme suivante : comment peut-on expliquer le poids que la coalition critique exerce dans la structuration du débat sur les transactions et les politiques foncières en Tanzanie ? Autrement dit, quelles sont les variables qui nous permettent de comprendre la présence continue des acteurs universitaires et de certaines organisations tanzaniennes dans les débats publics sur la marchandisation des terres ? Comment peut-on analyser la traduction des éléments normatifs et définitionnels structurant les discours internationaux en des références cognitives nationales et locales ?

Nous proposons de lire le processus de traduction du problème des accaparements au regard des débats sur les politiques foncières qui structurent la formation de l'Etat tanzanien. Il s'agit de démontrer comment la controverse sur le *land grabbing* s'inscrit dans les négociations historiques régulant l'organisation de la gestion des terres, notamment son administration foncière. En Tanzanie, les controverses autour du foncier qui rythment les débats politiques, notamment à partir de la transition du régime vers l'économie du marché dans les années 1990, opposent, historiquement, deux groupes d'acteurs : d'une part, les membres du gouvernement central qui mettent en place plusieurs outils afin de stimuler le processus de la libéralisation du foncier et de l'agriculture et, d'autre part, les acteurs plus critiques des politiques de privatisation relevant essentiellement de la société civile. Il s'agit des mêmes acteurs qui contribuent, à partir de la fin des années 2000, aux débats controversés sur la marchandisation foncière à travers des projets d'investissement étrangers.

L'approche cognitive et historique que nous mobilisons dans ce sous-chapitre est défendue en deux étapes. Dans un premier temps, nous démontrons comment ce débat national de la marchandisation des terres se structure autour de la figure et

27.03.2012, p. 8 ; KITABU, Gerald, « Rural Communities Lack Skills to Negotiate Land Deals », *The Guardian*, 05.07.2013, p. 12 ; MWALONGO, Rose, « Kilombero Boiling with Land-Grabbing Disputes », *The Guardian*, 20.07.2011, p. 7 ; SEMBERYA, Daniel, « HAKIARDHI : Land Key ... », *art. cit.*; THE GUARDIAN, « Govt Challenged to Survey Village Land », *The Guardian*, 19.04.2012, p. 5 et THE GUARDIAN, « The Poisoned Chalice ... », *art. cit.*

de l'héritage idéologique du premier président tanzanien, J. K. Nyerere, sa mémoire étant mobilisée par les acteurs des coalitions libérale et critique. Il s'agit ainsi de démontrer comment l'idéologie et les principes du président sont construits comme un cadre de référence qui permet aux différents acteurs d'attacher de nouvelles significations à un enjeu particulier. Nous défendons l'argument que l'histoire et la mémoire du *Mwalimu* sont stratégiquement investies par différents acteurs de la controverse de l'accaparement contemporain des terres afin de légitimer et de donner du poids à leurs propos et renforcer leurs positions dans le champ des politiques foncières. Dans un deuxième temps, nous nous intéressons, plus particulièrement, à l'historicité du clivage entre les deux coalitions de cause, qui s'enracine dans les luttes de deux groupes d'acteurs autour de la réforme foncière des années 1990. Cette période de transition politique et économique contribue à l'émergence d'une opposition entre, d'une part, des hauts fonctionnaires du gouvernement qui encouragent la libéralisation du secteur foncier et, d'autre part, un groupe d'experts-militants, qui défend une position critique quant à la privatisation du foncier et à l'investissement étranger. Nous argumentons que cette confrontation est constitutive du clivage entre les deux coalitions de cause qui structurent la controverse sur les transactions foncières des années 2000.

1.3.1. Mobiliser Nyerere afin de légitimer une cause. La lutte autour de la mémoire du *Mwalimu*

En 1962, l'année où le territoire du Tanganyika⁵²⁵ atteint son Indépendance, Julius K. Nyerere est élu premier Président de la République. Sa réputation comme un représentant du socialisme africain repose essentiellement sur son programme *ujamaa* dont il pose les jalons lors de la Déclaration d'Arusha en 1967 et à travers lequel il cherche à assurer l'indépendance politique et économique (*Kujitegemea*)

⁵²⁵ Le Tanganyika et Zanzibar s'unifient en 1964 et constituent désormais la République unie de Tanzanie.

du pays. Avec l'accumulation des crises économiques et agricoles au début des années 1980, le scepticisme quant aux politiques socialistes se renforce. En 1985, J. K. Nyerere cède aux pressions croissantes exercées par les institutions financières, engage avec son gouvernement d'importantes réformes économiques et démissionne de la présidence. Son départ en tant que Président de la République ne signifie pas pour autant sa disparition de la scène politique.

Jusqu'en 1990, J. K. Nyerere continue à influencer la vie politique en tant que président du parti unique du CCM et contribue même parfois aux débats politiques à l'échelle internationale.⁵²⁶ Surtout, l'héritage politique et personnel de J. K. Nyerere, ses critiques du capitalisme et ses réflexions sur le socialisme, la nation et l'indépendance deviennent des vecteurs idéologiques qui continuent à rythmer les débats politiques, même après son décès en 1999 : « although Nyerere stepped down from the presidency nearly thirty years ago, and died fifteen years ago in October 1999, his social idealism continues to be a factor in Tanzanian politics : it provides a counter-culture to the market system that currently prevails⁵²⁷ ». Les prochaines sections démontrent comment la figure de J. K. Nyerere et la mémoire de ses réflexions autour du foncier et du développement agricole sont régulièrement remobilisées par les deux coalitions afin de donner du poids à leurs discours. Il s'avère que ces différents acteurs se livrent une véritable lutte autour de l'héritage du *Mwalimu* qui caractérise les débats autour du foncier.

1.3.1.1. La mémoire du *Mwalimu* comme matrice cognitive de la coalition critique

Comme démontré dans le chapitre 1.2.2., le nom du premier président tanzanien, J. K. Nyerere, et l'héritage politique auquel il est associé, constituent des éléments récurrents dans les discours des acteurs critiques de la

⁵²⁶ NYERERE, Madaraka, « A Short Biography of Julius Nyerere », in CHACHAGE, Chambi et CASSAM, Annar (éd.), *Africa's Liberation : The Legacy of Nyerere*, Le Cap, Pambazuka Press, 2010, p. xvi-xvii.

⁵²⁷ LOFCHIE, Michael, *Political Economy of ...*, op. cit., p. 5.

commercialisation du foncier et de l'investissement étranger. L'augmentation des appropriations foncières massives par des entreprises étrangères est souvent définie, par ces acteurs, comme une conséquence de l'abandon des principes et des valeurs de l'*ujamaa*. Les transactions foncières sont donc interprétées comme un effet de la victoire du régime libéral sur l'héritage socialiste du *Mwalimu*. Cette définition de l'accaparement est reflétée dans la prise de parole d'une membre du LHRC intervenant lors du Festival intellectuel du *Mwalimu Nyerere* sur le campus en 2015 :

« Before, because of the leadership regime, president Nyerere didn't believe in privatisation. He didn't believe in capitalism [...]. So, you couldn't see so much this kind of grabbing in the beginning. But in 2007 now you find new leaders with new minds. So, leaders also contributed to the shaping of this land grabbing. [...] They believe in the private ownership of means of production. And privatisation. That's what we witness. When you look at the history, you're going to see that from 2007 onwards you can see a lot of investors coming to Tanzania [...]. You can see a lot of people coming in from outside and in Tanzania itself you can see some people getting in and starting to invest. But before, Tanzania couldn't invest. If you invest, Nyerere will call you. You've stolen. But now, after new leaders [have come], Nyerere is gone [...]. Big companies and investment is important [...]. So, we found this kind of regime, this kind of change [...]. Life is changing⁵²⁸ ».

Les événements comme le Festival intellectuel du *Mwalimu Nyerere* sont des lieux où la mémoire et les principes du premier président tanzanien sont réactivés, réinventés et deviennent des cadres interprétatifs pour réguler les phénomènes économiques et sociaux contemporains, notamment les problématiques foncières.

La question de la répartition des droits fonciers à travers un régime foncier égalitaire et non-capitaliste constitue, en effet, un élément central des convictions du premier président de la Tanzanie. Ses réflexions sur le régime foncier révèlent un refus de l'idée d'une société de classes basée sur un système

de différenciation où quelques citoyens privilégiés possèdent la plupart des richesses. A plusieurs reprises, J. K. Nyerere dénonce, dans ses discours, l'idée d'un régime foncier capitaliste et privatisé entraînant l'appropriation des terres par les élites au détriment de la majorité de la population rurale, fragile économiquement.⁵²⁹ Ce rejet du concept de la propriété individuelle, considéré comme une importation coloniale et non-compatible avec les valeurs « africaines », revient par exemple dans un de ses célèbres discours sur l'*ujamaa* :

« And in rejecting the capitalist attitude of mind, which colonialism brought into Africa, we must reject also the capitalist methods, which go with it. One of these is the individual ownership of land. To us in Africa land was always recognized as belonging to the community [...]. The foreigner introduced a completely different concept, the concept of land as a marketable commodity. According to this system, a person could claim a piece of land as his own private property whether he intended to use it or not [...]. Such a system is not only foreign to us, it is completely wrong. Landlords, in a society, which recognizes individual ownership of land can be, and usually are, in the same class as the loiterers I was talking about : the class of parasites⁵³⁰ ».

Cette idéologie critique du capitalisme et de la privatisation des biens publics est reprise et retraduite par les acteurs de la lutte contre les accaparements pour répondre aux enjeux de l'investissement foncier des années 2000. Cet héritage central du *Mwalimu* dans la critique nationale des projets fonciers étrangers se manifeste dans les programmes d'action d'*Hakiardhi*. L'organisation mobilise systématiquement la mémoire de la gestion communautaire des terres sous le régime de J. K. Nyerere afin de mettre en question les décisions des acteurs politiques promouvant la commercialisation du foncier et la propriété individuelle. Dans leurs manifestations, écrite comme orale, les membres et pères fondateurs d'*Hakiardhi* recourent régulièrement à des extraits des discours du *Mwalimu* afin d'évaluer les transformations du secteur foncier. Plus

⁵²⁸ Entretien Flaviana Charles, *op. cit.*

⁵²⁹ GAKUNZI, David et OBE OBE, Ad', *Rencontres avec Julius K. Nyerere*, Paris, Descartes & Cie, 1995, p. 55-57.

⁵³⁰ NYERERE, Julius K., « Ujamaa – the Basis of African Socialism », in NYERERE, Julius K., *Freedom and Unity*, Londres, Oxford University Press, 1966, p. 166-167.

particulièrement, les membres de l'ONG mobilisent certains éléments de l'idéologie de J. K. Nyerere afin de renforcer leur positionnement critique par rapport aux dynamiques de privatisation et de commercialisation du foncier. Cette articulation se traduit, par exemple, dans un pamphlet de l'homme politique affiché et encadré sur le mur principal de la salle de réunion de l'organisation. En haut du tableau figure le portrait du premier président ainsi que la citation « *Ruksa ardhi kuuzwa kama kanzu* » (« autorisation de vendre les terres comme une chemise », sous-entendu, la privatisation engendre la cession des terres à un très faible montant). Cette illustration est ensuite suivie par un extrait célèbre de son discours intitulé « propriété nationale » (traduction française du titre en swahili *Mali ya Taifa*) de 1958 dans lequel J. K. Nyerere commente la proposition du gouvernement colonial d'une nouvelle législation foncière (cf. annexe 6). Dans ce discours, J. K. Nyerere souligne sa défiance vis-à-vis des politiques de privatisation et d'externalisation de la propriété foncière. Selon J. K. Nyerere, l'introduction du principe de la propriété individuelle entraîne automatiquement une emprise des acteurs puissants financièrement et des étrangers au détriment des habitants ruraux qui deviennent de simples locataires des terres :

« If people are given land to use as their property, then they have the right to sell it. It will not be difficult to predict who, in fifty years time, will be the landlords and who the tenants. In a country such as this, where, generally speaking, the Africans are poor and the foreigners are rich, it is quite possible that, within eighty or a hundred years, if the poor African were allowed to sell his land, all the land in Tanganyika [*Tanzanie continentale*] would belong to wealthy immigrants, and the local people would be tenants⁵³¹ ».

Premièrement, le discours *Mali ya taifa* illustre la centralité de la question foncière dans les réflexions de J. K. Nyerere. Deuxièmement, cet extrait souligne, plus particulièrement, les valeurs d'égalité et d'indifférenciation économique qui

⁵³¹ Sur le tableau d'*Hakiardhi*, le discours de J. K. Nyerere est écrit en langue originale, le swahili. Dans notre travail, nous nous appuyons sur un ouvrage qui rassemble des traductions de plusieurs discours de J. K. Nyerere, comme *Mali ya taifa*. Voir NYERERE, Julius K., « National Property », in NYERERE, Julius K., *Freedom and Unity ...*, op. cit., p. 55-56.

structurent les propos du père de l'Indépendance et qui sont remobilisés par les membres d'*Hakiardhi* dans leurs critiques des politiques foncières dans le contexte néolibéral. Dans un ouvrage discutant les empreintes de l'héritage du *Mwalimu* dans différents secteurs politiques, Ng'wanza Kamata, l'un des fondateurs d'*Hakiardhi*, réaffirme la pertinence des principes de J. K. Nyerere, soixante ans après son discours. Selon l'auteur, la disparition du premier président entraîne l'avènement du néolibéralisme et, avec lui, l'essor de l'individualisation et de la privatisation des droits fonciers : « the consequences of privatisation or of letting loose private interests on land, are indisputable. Ten years after his death land disputes and cases of displacement of masses of people are common in Tanzania. This is a logical consequence of liberalism⁵³² ».

Si l'idéologie anticapitaliste de J. K. Nyerere continue à structurer les discours des acteurs de la lutte contre l'accaparement des terres, cela s'explique également par le poids de certains acteurs promoteurs de la mémoire du *Mwalimu* au sein de cette coalition. Concernant les débats sur le secteur foncier, cet héritage idéologique est surtout mobilisé par l'universitaire et le fondateur de l'organisation *Hakiardhi*, I. G. Shivji qui se construit progressivement une réputation d'avocat de la mémoire de J. K. Nyerere. Cette position se manifeste notamment lors des entretiens ou des débats sur les conflits fonciers, sur les comportements des élites politiques ou encore sur la dépendance économique qu'il. G. Shivji analyse à la lumière de l'idéologie de J. K. Nyerere.⁵³³ De par son positionnement de chercheur-activiste, l'influence de ses réflexions se répand dans les domaines universitaires et activiste.

⁵³² KAMATA, Ng'wanza, « Mwalimu Nyerere's Ideas on Land », in CHACHAGE, Chambi et CASSAM, Annar (éd.), *Africa's Liberation ...*, op. cit., p. 111.

⁵³³ I. G. Shivji intervient régulièrement dans des débats politiques où il rappelle les valeurs personnelles et les convictions politiques de J. K. Nyerere. En revanche, il critique les élites politiques au pouvoir qui rejettent ces valeurs d'honnêteté, d'intégrité et d'égalité : THE GUARDIAN, « Leadership Failing Nyerere's Legacy », *The Guardian*, 14.10.2009, p. 1-2 ; THE GUARDIAN, « Shivji Shower Praises on Sokoine », *The Guardian*, 09.04.2004, p. 3 et SHEKIGENDA, Lydia, « We Are Not ... », art. cit., p. 1-2.

Encadré 3 : Issa G. Shivji. La trajectoire intellectuelle d'un garant de l'idéologie du *Mwalimu*

Né en 1946, I. G. Shivji effectue ses études du droit à l'Université d'Afrique de l'Est et à l'Université de Londres pour enseigner, pendant 36 ans, à la faculté de droit de l'Université de Dar es Salaam. Reconnu au niveau international, I. G. Shivji construit sa spécialité autour d'une approche d'économie politique du droit et du développement à travers laquelle il analyse, par exemple, les inégalités d'accès au foncier. Plus généralement, ses travaux sont consacrés aux questions des réformes démocratiques, des droits de l'homme et du développement en Afrique.

Les recherches et publications d'I. G. Shivji sont imprégnées par une très forte idéologie structurée autour des lectures marxistes du développement économique. A l'instar d'autres intellectuels (comme Walter Rodney à l'UDSM)⁵³⁴ ou de la région est-africaine (comme Ngugi wa Thiong'o et Willam Ochieng à l'Université de Nairobi au Kenya, ou Mahmood Mamdani et Ali Mazrui à l'Université de Makerere)⁵³⁵, les travaux d'I. G. Shivji sont inspirés par les théories marxistes.

Sa lecture marxiste se traduit dans son interprétation des dynamiques foncières analysées comme des formes d'accumulation primitive du capital.⁵³⁶ En effet, une partie importante des différents travaux de l'universitaire traitent la question de la nature et de l'organisation des droits fonciers en Tanzanie. Cet intérêt s'accroît au début des années 1990 quand I. G. Shivji dirige la Commission présidentielle d'enquête sur les questions foncières (*Chair of the Presidential Commission of Inquiry into Land Matters*). Convoqué par le président Ali H. Mwinyi en vue de la formulation d'une nouvelle politique foncière, l'objectif de cette commission est d'établir un état de l'art du régime foncier, d'en identifier les écueils et de formuler des propositions pour les résoudre. Cette phase d'enquête sur l'évolution du système des droits fonciers en Tanzanie représente un moment clé de la trajectoire intellectuelle et de l'engagement politique d'I. G. Shivji au regard des questions foncières.⁵³⁷ La création de l'ONG *Hakiardhi* constitue la suite de ses activités dans la commission présidentielle. Les membres

⁵³⁴ Les débats idéologiques des étudiants et jeunes chercheurs à l'UDSM autour des travaux marxistes à partir des années 1960 sont illustrés dans une collection d'essais : SHIVJI, Issa G., *Intellectuals at the ...*, Dar es Salaam, *op. cit.*

⁵³⁵ PROVINI, Olivier, « La circulation des ... », *op. cit.*, p. 486.

⁵³⁶ Pour consulter les différentes théories défendues par I. G. Shivji développées à partir de ses lectures de K. Marx se référer à SHIVJI, Issa G., *Accumulation in an ...*, *op. cit.*

⁵³⁷ La transformation de l'intérêt d'I. G. Shivji pour la question foncière est décrite dans le prologue de son analyse critique du travail de la commission présidentielle : SHIVJI, Issa G., *Not Yet Democracy ...*, *op. cit.*, p. vii.

de l'organisation continuent à aborder les problématiques et les propositions identifiées par les experts de la commission présidentielle.

Les travaux d'I. G. Shivji s'intéressent aux enjeux des dynamiques foncières dans un contexte de transition libérale. L'esprit critique de J. K. Nyerere quant à la privatisation des droits sur les terres est un argument récurrent dans ses discours. Ces analyses nourrissent son image d'avocat de l'héritage de J. K. Nyerere. Ce lien intrinsèque entre les critiques de la libéralisation du secteur foncier et la réhabilitation de la mémoire du *Mwalimu* prennent différentes formes dans l'activité de l'universitaire. Comme souligné précédemment, la discussion critique de la privatisation des droits fonciers et de l'implication des entreprises étrangères dans l'exploitation agricole sont au cœur de plusieurs éditions du Festival intellectuel du *Mwalimu* Nyerere alors coordonnées et encadrées, scientifiquement, par I. G. Shivji. Entre 2008 et 2014 l'universitaire dirige la chaire de recherche en études panafricaines consacrée à J. K. Nyerere (*Mwalimu Nyerere Chair on Panafrikan Studies*) de l'UDSM chargée de l'organisation annuelle du Festival intellectuel. Sous la tutelle idéologique de J. K. Nyerere, les intervenants de la conférence en 2013 critiquent la commercialisation des biens publics, comme le foncier, dans le cadre des grands projets d'investissement étranger.⁵³⁸ Cette discussion est résumée par I. G. Shivji lors d'un entretien : « we learnt how food and land have become new commodities on the international capitalist market and how these are used by financial speculators at the expense of the large majority of people who depend on land [...]. The biggest challenge of course is how you counter reactionary and irrational ideas who are so prevalent in our neo-liberal society today⁵³⁹ ». L'universitaire défend un positionnement critique quant à l'allocation des terres à des entreprises étrangères dans le cadre des projets agricoles à grande échelle qui sont, selon lui, le fruit du succès du néolibéralisme en Tanzanie : « during the current phase, under neoliberalism,

⁵³⁸ HAONGA, Michael, « Remembering Mwalimu Nyerere ... », *art. cit.* et THE GUARDIAN, « Mwalimu Nyerere Festival to Discuss Land, Food Needs », *The Guardian*, 09.04.2013, p. 1 et 5.

⁵³⁹ HAONGA, Michael, « Remembering Mwalimu Nyerere ... », *The Guardian*, *art. cit.*, p. 9.

where ‘accumulation by dispossession’ – a form of primitive accumulation – dominates, it is the under- and over-ground resources of land, which are preyed upon both by local merchants and foreign predatory capital [...]. Hundreds of thousands of acres of land are being earmarked for alienation to agro-chemical and oil multinationals⁵⁴⁰ ».

Cette dynamique d’externalisation du contrôle foncier aboutit, selon I. G. Shivji à des formes arbitraires de « pillage » de ressources.⁵⁴¹ Si ces acquisitions foncières par des entreprises étrangères sont une conséquence de l’adoption des principes de l’économie du marché, elles s’expliquent, selon l’universitaire, tout autant par l’abandon progressif des valeurs fondatrices de la nation par les leaders politiques : « we are not seeing the patriotism that many of our leaders preach. It is this kind of patriotism that makes thousands of hectares of Tanzanian land be given to ‘foreign’ companies⁵⁴² ». Ces accusations des élites économiques et politiques qui font table rase des principes de J. K. Nyerere sont centrales dans les propos d’I. G. Shivji. Ses discours sur les inégalités socio-économiques croissantes s’articulent autour de cette critique du rejet de l’héritage du *Mwalimu*. Chambi Chachage, chercheur et membre de l’ONG *Hakiardhi* confirme cette centralité de la mémoire de J. K. Nyerere dans les discours de I. G. Shivji et, plus particulièrement, la fonction de cette mémoire comme cadre cognitif pour problématiser et penser les transactions foncières :

« Nyerere is seen as the voice of anti-privatisation, of land [...] in Tanzania, because his ujamaa policy was really about the major means of production belonging to the public. [...] He meant that we can’t just allow a few people to have all this private land. So, people tend to go back to him because of that primary statement that he made [...] whereby he said, if we allow a piece of land to be sold like a piece of cloth on the market after 90 years, we’ll get to a point when only a few rich people are owning land and the majority of the poor have nothing. [...] and if you look at the Nyerere chair at the

⁵⁴⁰ WUYTS, Marc, « Interview with Issa Shivji », *Development and Change*, 2008, vol. 39, n°6, p. 1084.

⁵⁴¹ SHIVJI, Issa G, « The Village in Mwalimu’s Thought and Political Practice », in CHACHAGE, Chambi et CASSAM, Annar (éd.), *Africa’s Liberation ...*, *op. cit.*, p. 131.

⁵⁴² LAZARO, Felix, « Shivji : Let’s Be Fair to All Foreigners on Allocation of Land », *The Guardian*, 15.10.2010, p. 1-2.

University of Dar es Salaam [...] it's the same one who is chairing this one here [Hakiardhi], Issa Shivji, who is pretty much pro-Nyerere. And he was a chair of the Land Commission, the Land Presidential Commission and in a way, he is left leaning on him [Nyerere]. He is a Marxist-socialist somehow [*rires*]. So, I think he has also been instrumental in that regard, in connecting Nyerere to this discourse of anti-privatisation of land⁵⁴³ ».

Le rôle d'I. G. Shivji en tant que garant de la mémoire du *Mwalimu* renforce sa réputation et sa légitimité d'intervenir dans des multiples espaces où sont négociées des politiques foncières. En cumulant des positions institutionnelles au sein de l'administration universitaire, du gouvernement tanzanien et dans le secteur de la société civile, I. G. Shivji représente un acteur multipositionnée et incontournable pour penser politiques foncières tanzaniennes.⁵⁴⁴

Si la coalition de lutte contre l'accaparement des terres en Tanzanie, représentée notamment par l'ONG *Hakiardhi*, structure la controverse sur les transactions foncières, c'est notamment dû à cette réactivation stratégique des idées socialistes et anticapitalistes du *Mwalimu*. La figure de J. K. Nyerere, symbole de la critique du néolibéralisme, de la privatisation des biens publics et de leur externalisation à des investisseurs étrangers, constitue un point de référence récurrent dans les discours des acteurs de cette coalition. Cette réhabilitation de la mémoire de J. K. Nyerere dans le cadre de la controverse sur les transformations du secteur foncier est constamment nourrie par des acteurs investissant les espaces activiste et universitaire, comme I. G. Shivji, qui pèsent sur les débats politiques et intellectuels.⁵⁴⁵ Par ces stratégies rhétoriques, les

⁵⁴³ Entretien avec Chambi Chachage, chercheur et membre de l'ONG *Hakiardhi*, effectué le 17.08.2015, Dar es Salaam.

⁵⁴⁴ Le rôle et la nature des acteurs multipositionnés dans le processus de politiques publiques sont abordés à travers plusieurs travaux et concepts. Ces recherches s'intéressent notamment aux acteurs facilitant le processus de transnationalisation des politiques publiques. Il s'agit, par exemple des « entrepreneurs des politiques publiques » (John W. Kingdon), « les agents doubles » (Nicolas Guilhot) les « acteurs hybrides » (Rozenn N. Diallo) ou encore des « acteurs-passerelles » (Olivier Provini). Se référer à GUILHOT, Nicolas, *The Democracy Makers. Human Rights and the Politics of Global Order*, New York, Columbia University Press, 2005 ; KINGDON, John W., *Agendas, Alternatives and ...*, *op. cit.*; NAKANABO DIALLO, Rozenn, « Politiques de la ... », *op. cit.* et PROVINI, Olivier, « La circulation des ... », *op. cit.*

⁵⁴⁵ Suite à son départ de la chaire en études panafricaine de l'UDSM, I. G. Shivji participe à la création d'un centre de recherche honorant l'héritage idéologique de J. K. Nyerere (*Nyerere Research Centre*) qui est installé dans les locaux de la Commission tanzanienne pour la science et la technologie (*Tanzania*

membres de la coalition réactivent la mémoire des politiques foncières de l'ujamaa, c'est-à-dire celle d'un secteur agricole régulé et agencé par l'Etat central.

1.3.1.2. La mobilisation selective des principes de J. K. Nyerere par les acteurs de plusieurs coalitions

Si le recours aux principes prônés par J. K. Nyerere structure la rhétorique des acteurs de la coalition critique, cette stratégie ne se limite pas aux discours des acteurs activistes et universitaires. En effet, la figure du *Mwalimu*, ses valeurs et les idées qui cadrent ses discours sur des secteurs politiques spécifiques sont régulièrement reprises par des acteurs politiques, étatiques ou même privés afin de légitimer leur discours et pratiques. Aussi contradictoire que cela puisse paraître, la métaphore de J. K. Nyerere, figure emblématique du socialisme africain, revient par exemple dans les discours des représentants des institutions comme le TIC, le MAFSC ou encore des entreprises privées dont les programmes s'inscrivent dans des logiques économiques libérales. Par exemple, des hommages au premier président tanzanien s'accumulent tous les ans, au mois d'octobre, quand des acteurs politiques participent aux évènements publics de commémoration nationale de l'héritage du *Mwalimu*. Tout au long du mois du décès de J. K. Nyerere, les membres de l'élite politique, économique et les acteurs académiques s'expriment, dans le cadre de conférences organisées ou à travers des manifestations dans les médias, par rapport à l'impact des politiques de J. K. Nyerere sur les secteurs de politiques publiques.⁵⁴⁶ Des personnages politiques ou économiques, déclarent leur loyauté et mobilisent certains principes du *Mwalimu*

Commission for Science and Technology, COSTECH), à Dar es Salaam. Ce centre organise des séminaires sur des thématiques de recherche et se veut être une plateforme d'échange entre des chercheurs qui valorisent l'héritage du *Mwalimu*. Comme le souligne I. G. Shivji, les principes de J. K. Nyerere restent au cœur de ses réflexions : « The centre will provide a dialogue platform for senior experts, politicians and academicians to deliberate burning issues of national interest [...]. It will honour the memory and advance the nationalist, socialist and Pan-African legacy of Mwalimu Nyerere » : DOMASA, Sylvester, « Former President Mkapa to Launch Nyerere Resource Centre », *Daily News*, 18.03.2015 (consulté le 14.07.2015).

⁵⁴⁶ Par exemple, en octobre 2005, Benjamin Mkapa, Président de la République et promoteur des politiques de libéralisation et d'investissement privé, rend hommage à l'héritage du *Mwalimu*. Le pays étant en pleine phase de campagne présidentielle, B. Mkapa rappelle la centralité de la notion de paix dans les politiques menées par le *Mwalimu*. Voir THE GUARDIAN, « Uphold Nyerere's Legacy, Mkapa Tells Wananchi », *The Guardian*, 14.10.2005, p. 1.

afin de donner du poids et de la légitimité à leur discours, même si la cause défendue s'inscrit dans une logique libérale.⁵⁴⁷

Cette compétition autour de la mémoire et de l'interprétation de l'héritage du premier président s'observe également dans les manifestations d'une hétérogénéité d'acteurs dans la presse écrite tanzanienne. Le jour du 14 octobre, date de la disparition du *Mwalimu*, plusieurs quotidiens tanzaniens rajoutent à leur numéro un supplément contenant des articles rappelant les piliers de la trajectoire politique de J. K. Nyerere. Chaque année, ces dossiers en annexe regroupent également une série d'annonces de commémoration venant de divers acteurs publics ou privés qui soulignent, à travers de courts textes, leur adhésion aux valeurs défendues par le *Mwalimu*. On y trouve notamment les institutions publiques, comme les Ministères ou la direction des programmes politiques, des entreprises publiques (l'Agence nationale des routes ou l'entreprise nationale pour l'électricité, TANESCO) mais aussi des firmes privées, comme par exemple la compagnie pétrolière *British Petroleum*. Directement impliquée dans les débats sur la libéralisation du secteur foncier et sur l'investissement agricole en particulier, le TIC participe annuellement à cette commémoration de J. K. Nyerere. En octobre 2005, l'institution souligne son inscription dans la lignée idéologique du premier président :

« The Chairman, Board members, Management and staff of Tanzania Investment Centre join the nation in remembering our beloved the late Mwalimu Julius Kambarage Nyerere, the father of the nation and Great son of Africa. We will continue to cherish Mwalimu's contribution to our Nation, Africa and the world at large as we renew our pledge to execute our duties guided by the ideals advocated by Mwalimu for people centred development⁵⁴⁸ ».

⁵⁴⁷ En 2009, J. M. Kikwete, président tanzanien entre 2005 et 2015 et initiateur des politiques de privatisation agricole comme *Kilimo Kwanza* ou *Big Results Now* exprime sa loyauté par rapport aux principes de J. K. Nyerere. Lors d'une cérémonie organisée en hommage à l'œuvre du père de la Nation, le président se distancie publiquement des acteurs mettant en danger l'héritage du Mwalimu. Dans cette démonstration de son adhésion à l'idéologie de J. K. Nyerere, il insiste notamment sur la centralité de la lutte contre la pauvreté, élément qui constitue un argument clé dans les politiques de libéralisation entreprises par J. M. Kikwete depuis 2005. Voir THE GUARDIAN, « Nyerere's Legacy a Treasure – Kikwete », *The Guardian*, 05.10.2009, p. 1, 3.

⁵⁴⁸ Annonce insérée dans un supplément du quotidien *Daily News*, 14.10.2005, p. vii.

Les représentants du TIC réaffirment leur loyauté aux principes de J. K. Nyerere afin de légitimer leur fonction de promouvoir l'implication des investisseurs privés, alors que cette mission s'oppose *a priori* aux principes du premier président. De manière similaire, les membres du MAFSC intègrent les paroles du *Mwalimu* dans la présentation de leurs programmes de commercialisation de l'agriculture.⁵⁴⁹

Au premier regard, cette participation de plusieurs acteurs de la coalition libérale à la remémoration du J. K. Nyerere constitue un paradoxe. Ces différents acteurs structurent leur discours autour de l'héritage d'un leader national qui s'oppose pour autant aux politiques de privatisation et d'externalisation du contrôle sur les biens publics et fonciers. Comment peut-on expliquer que plusieurs acteurs de la coalition libérale, défendant la commercialisation de l'agriculture, recourent à la mémoire de l'initiateur d'un vaste programme d'étatisation du contrôle foncier ? Ce qui paraît être une configuration rhétorique paradoxale s'avère être une stratégie discursive décisive. Depuis la démission de J. K. Nyerere de la présidence en 1985 et, plus particulièrement, depuis la transition au système politique multipartiste au début des années 1990, la figure du *Mwalimu* est un outil rhétorique des acteurs participant aux débats politiques, économiques et publics et une ressource politique vecteur de légitimation.

Cette instrumentalisation de la figure d'une personnalité historique représente une stratégie politique récurrente des sociétés postcoloniales où certains « grands hommes » ont joué un rôle important dans les luttes pour l'Indépendance.⁵⁵⁰ Comme le soulignent Hélène Charton et Marie-Aude Fouéré,

⁵⁴⁹ Cette mobilisation de la figure de J. K. Nyerere, afin de légitimer des activités d'investissement, n'est pourtant pas limitée au secteur agricole. Notre revue de presse illustre que le nom du *Mwalimu* apparaît également dans le cadre de la promotion d'autres types d'investissement, par exemple dans le domaine du tourisme : THE GUARDIAN, « Invest in Tourism to Honour Nyerere », *The Guardian*, 16.10.2002, p. 5.

⁵⁵⁰ L'instrumentalisation politique parfois contradictoire de la mémoire des héros nationaux ou de certaines personnalités politiques n'est pas propre au contexte tanzanien, ni au continent africain. Sur le rôle des discours des figures héroïques en Europe, se référer à CENTILIVRES, Pierre, FABRE, Daniel et ZONABEND, Françoise, *La fabrique des héros*, Paris, Ed. de la MSH, 1999. Voir également les travaux de BONHOMME, Julien et JAOU, Nicolas, « Grands Hommes vus d'en bas. L'iconographie officielle et ses usages populaires », *Gradhiva*, n°11, p. 4-19.

« le souvenir de grandes figures nationales de la lutte anticoloniale et des pères de la nation joue pleinement dans l'échiquier politique présent et dans les imaginaires de nations toujours en construction et en recomposition⁵⁵¹ ». Plusieurs travaux s'intéressent à l'instrumentalisation multiforme des « mémoires variées de Nyerere⁵⁵² » par des acteurs défendant des causes différentes et parfois même concurrentielles. Dans un ouvrage collectif sur la mobilisation de la mémoire de J. K. Nyerere dans l'ère postsocialiste, plusieurs auteurs autour de M.-A. Fouéré démontrent comment les acteurs de la société tanzanienne recourent, à la carte, à la mémoire du *Mwalimu*.⁵⁵³ Que ce soient les étudiants revendiquant la suppression des frais d'inscription à l'UDSM⁵⁵⁴, les membres des différents partis dans le débat sur le renouvellement constitutionnel⁵⁵⁵, ou encore les représentants politiques lors des campagnes électorales⁵⁵⁶, ces différents groupes d'acteurs mobilisent l'image et les représentations de J. K. Nyerere comme un argument décisif pour se légitimer dans le débat politique.

Les travaux sur la mobilisation de la mémoire de J. K. Nyerere soulignent deux résultats qui nous permettent de mieux comprendre les stratégies discursives des acteurs investissant les débats sur la privatisation du secteur foncier. Premièrement, les acteurs politiques, administratifs ou du secteur de la société civile, en déclarant leur adhésion aux principes du *Mwalimu*, cherchent à accroître la légitimité de leur cause. A travers la création des espaces et des moments de commémoration nationale⁵⁵⁷ et à travers les débats continus sur son

⁵⁵¹ CHARTON, Hélène et FOUERE, Marie-Aude, « Présentation », *Vingtième siècle*, vol. 2, n°118, p. 3-4.

⁵⁵² FOUERE, Marie-Aude, « Julius Nyerere, Ujamaa, and Political Morality in Contemporary Tanzania », *African Studies Review*, 2014, vol. 57, n°1, p. 17.

⁵⁵³ FOUERE, Marie-Aude (éd.), *Remembering Nyerere in Tanzania. History, Memory, Legacy*, Dar es Salaam, Mkuki na Nyota Publishers, 2015.

⁵⁵⁴ PROVINI, Olivier, « The University of Dar es Salaam : A Post-Nyerere Institution of Higher Education ? Legacies, Continuities and Changes in an Institutional Space (1961-2012) », in FOUERE, Marie-Aude (éd.), *Remembering Nyerere in ...*, *op. cit.*, p. 279-304.

⁵⁵⁵ KWAYU, Aikande C., « Different 'Uses of Nyerere' in the Constitutional Review Debates : A Touchstone for Legitimacy in Tanzania », in FOUERER, Marie-Aude (éd.), *Remembering Nyerere in ...*, *op. cit.*, p. 127-140.

⁵⁵⁶ FOUERE, Marie-Aude, « Julius Nyerere, Ujamaa ... », *art. cit.*

⁵⁵⁷ Cette création des espaces et des moments de commémoration est bien illustrée par M.-A. Fouéré. Voir FOUERE, Marie-Aude, « J. K. Nyerere entre mythe et histoire : analyse de la production d'une mémoire publique officielle en Tanzanie postsocialiste. Les commémorations de la disparition du père de la Nation », *Les cahiers d'Afrique de l'Est*, 2009, n°41, p. 197-224.

héritage politique et idéologique, la figure de J. K. Nyerere est construite comme celle du père de la Nation et comme un symbole de l'unité nationale et de l'Indépendance. La mémoire de ses valeurs personnelles et de ses convictions politiques devient un code moral qui fait l'unanimité et qui structure les débats sur la moralité politique, économique et sociale.⁵⁵⁸ Réhabiliter et embrasser la mémoire de J. K. Nyerere devient alors un acte rhétorique et politique afin de souligner la cohérence d'une cause avec les valeurs fondamentales de la société tanzanienne et afin de l'inscrire dans l'intérêt de la nation.

Un deuxième résultat de ces travaux sur l'héritage du *Mwalimu* s'articule autour de la mobilisation sélective et partielle de cette mémoire. Les acteurs intégrant l'image de J. K. Nyerere dans leurs discours sélectionnent des arguments spécifiques permettant de renforcer leur cause. Ces démarches rhétoriques contribuent ainsi à une forme de déconstruction de l'idéologie de J. K. Nyerere en un ensemble d'images, d'arguments et d'évènements qui lui sont associés et qui peuvent-être réinterprétés différemment en fonction des acteurs qui les mobilisent. Les principes de cette figure politique, comme par exemple la réduction des inégalités (sociales, économiques, raciales), l'indépendance (économique et politique) de l'oppression coloniale étrangère et l'importance du développement économique, font ainsi partie d'une boîte à outils moral et discursif⁵⁵⁹ dont se sert une multitude d'acteurs avec des objectifs distincts. Plus qu'une référence figée, la figure de J.K. Nyerere renvoie à un « nebulous set of broad and flexible moral concepts from which individual and collective actors can draw to pursue different agendas and connect to other political repertoires of morality⁵⁶⁰ ».

La mémoire du *Mwalimu* ne constitue donc pas un ensemble homogène de valeurs et d'idées, mais plutôt un ensemble de représentations qui se compose et

⁵⁵⁸ FOUERE, Marie-Aude, « Julius Nyerere, Ujamaa ... », *art. cit.*, p. 2.

⁵⁵⁹ *Ibid.*, p. 2.

⁵⁶⁰ *Ibid.*, p. 2.

se recompose dans le temps par la compétition politique : « in the language of semiotics and philosophy, 'Nyerere' is a floating signifier : it has no fixed or definite signified attached, but rather ambiguous, flexible, and variable signifieds, assigned according to the occasions and settings of its use [...]. In other words, 'Nyerere' means different things to different people, it has a plurality of signifieds, always contextual in character⁵⁶¹ ». Les acteurs qui cherchent à légitimer leurs discours en recourant à l'image de J. K. Nyerere n'adhèrent donc pas tous à l'idéologie de J. K. Nyerere, mais réactivent certaines idées plus ou moins déconnectées de son programme politique d'*ujamaa*.

Ces observations sur l'usage sélectif de la mémoire de J. K. Nyerere confirment dans notre analyse des discours des acteurs de la coalition libérale. Lors d'une discussion du programme *Kilimo Kwanza*, un agent du Ministère de l'agriculture argumente que la modernisation et la commercialisation de l'agriculture en Tanzanie répondent parfaitement aux exigences politiques et économiques formulées par le premier Président de la République. L'agent cite l'extrait d'un discours de J. K. Nyerere sur le rôle clé de l'agriculture dans le projet de développement national :

« Because of the importance of agriculture in our development, one would expect that agriculture and the needs of the agricultural producers would be the beginning and the central reference point of all our economic planning. Instead, we have treated agriculture as if it was something peripheral [...]. We must now stop this neglect of agriculture. We must now give it the central place in all our development planning. For agriculture is indeed the foundation of all our progress⁵⁶² ».

Dans cette présentation, un projet *a priori* opposé aux principes anticapitalistes et d'autosuffisance de J. K. Nyerere, l'agent du ministère se contente d'appuyer

⁵⁶¹ FOUERE, Marie-Aude, « 'Julius Nyerere' : the Man, the Word, and the Order of Discourse' », in FOUERE, Marie-Aude (éd.), *Remembering Nyerere in ...*, op. cit., p. 19.

⁵⁶² MINISTRY OF AGRICULTURE, FOOD SECURITY AND COOPERATIVES, « Kilimo Kwanza. The Declaration of Tanzania's Agricultural Transformation », présentation dans le cadre du workshop de la FAO et de l'Université de Nairobi sur la commercialisation de la production du maïs, 06.-07.07.2012, Nairobi, (http://www.fao.org/fileadmin/templates/esa/Workshop_reports/Smallholders_2012/Presentations_1/Ng_aiza_Kilimo_Kwanza_Tanzania.pdf, consulté le 06.11.2016).

son discours sur un seul argument du *Mwalimu*, à savoir la priorité du secteur agricole dans les politiques de développement. En revanche, le texte sélectionné omet la plupart des principes structurant les politiques agricoles sous le régime socialiste. Des acteurs adhérant aux arguments de la coalition libérale rendent ainsi régulièrement allégeance au père de la Nation, sans pour autant adhérer aux principes fondateurs de l'*ujamaa*.

Cette lecture de la mémoire et de l'héritage de J. K. Nyerere comme une matrice discursive et morale qui est constamment remobilisée et réinterprétée, nous permet de saisir les usages *a priori* contradictoires de cette mémoire. Que ce soient les acteurs critiques des transactions foncières ou les membres du gouvernement encourageant la libéralisation du secteur, les deux coalitions renvoient dans leurs discours à l'image de J. K. Nyerere afin de donner du poids à leurs causes respectives. Le recours à l'histoire des politiques foncières, incarnée dans le personnage du *Mwalimu*, représente, pour les deux groupes d'acteurs, un outil afin de légitimer leurs argumentaires sur les transactions foncières. Cette compétition autour de l'héritage de J. K. Nyerere à travers la controverse sur le foncier représente, en même temps, des conflits qui structurent la transition du régime politique, de manière plus générale. Alors que la coalition libérale défend les politiques de privatisation et de commercialisation des biens publics, les acteurs autour de I. G. Shivji sont dans une constante critique de ces dynamiques capitalistes. La référence à l'héritage de J. K. constitue, cependant, une variable plus structurante des discours des acteurs de la coalition critique alors que les acteurs adhérant aux principes libéraux en font un usage plus ponctuel. Les luttes autour de la signification de Nyerere nous renseignent alors sur les négociations de la transition du régime politique en Tanzanie, tout en reflétant les idées concurrentes sur la relation entre l'Etat et la société.

Aussi, cette étude sur la mise en problème des transactions foncières nous permet d'alimenter les débats de la littérature sur la transformation de l'Etat en

Tanzanie qui oscille entre deux thèses. D'une part, les résultats des travaux en économie politique, littérature qui domine les recherches sur l'Etat tanzanien depuis les années 1980⁵⁶³, défendent une libéralisation des secteurs de politiques publiques au regard du poids croissant des acteurs étrangers et privés régulant l'action de l'Etat. La thèse sur la transition de l'Etat tanzanien vers un régime économique et politique libéral est nuancée, d'autre part, par les auteurs qui décrivent, plutôt, la formation d'un Etat postsocialiste.⁵⁶⁴ Cette lecture propose de s'intéresser aux héritages institutionnels⁵⁶⁵ comme idéologiques⁵⁶⁶ qui lient le passé au présent. Ces travaux défendent que la construction et le fonctionnement de l'Etat contemporain restent façonnés par des acteurs qui, à travers leurs représentations, discours et références à l'héritage de Julius K. Nyerere, père de l'Indépendance, mobilisent et maintiennent la mémoire d'un socialisme quotidiennement réinventé et imaginé. Ainsi, ces acteurs s'inscrivent dans une culture politique locale spécifique, comme définie par Denis C. Martin.⁵⁶⁷ Nos résultats sur la mise en problème des transactions foncières confirment le caractère structurant de la mémoire politique du socialisme tanzanien dans le secteur foncier et s'inscrivent ainsi dans la lecture de la formation postsocialiste de l'Etat.

Nous allons désormais approfondir la variable de l'historicité des politiques foncières à travers une analyse des débats autour de la réforme foncière des années 1990.

⁵⁶³ Voir notamment COULSON, Andrew, *Tanzania : A Political ...*, *op. cit.* ; EDWARDS, Sebastian, *Toxic Aid. Economic ...* *op. cit.* et KELSALL, Tim, *Business, Politics and the State in Africa. Challenging the Orthodoxies of Growth and Transformation*, Londres, Zed Books, 2013 ou encore LOFCHIE, Michael, *The Political Economy ...*, *op. cit.*

⁵⁶⁴ Se référer à FOUERE, Marie-Aude, « La nation tanzanienne à l'épreuve du postsocialisme », *Politique africaine*, 2011, n°121, p. 69-86 ; HUNTER, Emma, « Revisiting Ujamaa : Political Legitimacy and the Construction of Community in Post-Colonial Tanzania », *Journal of Eastern African Studies*, 2008, vol. 2, n°3, p. 471-485 ; IBHAWOH, Bonny et DIBUA, Jeremiah I., « Deconstructing Ujamaa : the Legacy of Julius Nyerere in the Quest for Social and Economic Development in Africa », *African Journal of Political Science*, 2003, vol. 8, n°1, p. 59-83 et KAMAT, Vinay, « This Is Not Our Culture ! Discourses of Nostalgia and Narratives of Health Concerns in Post-Socialist Tanzania », *Africa*, 2008, vol. 78, n°3, p. 359-383.

⁵⁶⁵ ASKEW, Kelly et STEIN, Harold, « Embedded Institutions and Rural Transformation in Tanzania : Privatizing Rural Property and Markets », papier présenté dans le cadre de la conférence « Africa Task Force », Pretoria, 09. - 10.07.2009.

⁵⁶⁶ BECKER, Felicitas, « Remembering Nyerere : Political Rhetoric and Dissent in Contemporary Tanzania », *African Affairs*, 2013, vol. 112, n°447, p. 1-24.

⁵⁶⁷ MARTIN, Denis-Constant, *Tanzanie : l'invention d'une culture politique*, Paris, Karthala, 1988.

1.3.2. Le problème du *land grabbing* au prisme de la réforme foncière des années 1990

Si la figure de J. K. Nyerere représente un outil rhétorique et un point de référence mobilisé par un ensemble d'acteurs politiques, administratifs ou activistes, son héritage et ses convictions politiques ne sont pas exemptes de critiques et de contestations.⁵⁶⁸ Les voix plus sceptiques quant aux politiques menées par le *Mwalimu* s'accumulent, notamment à partir de la transition au multipartisme au début des années 1990 où des opposants politiques mettent en question le style et les impacts du gouvernement socialiste de J. K. Nyerere.⁵⁶⁹ Ce scepticisme croissant sur le régime politique en place se traduit également dans le secteur foncier. L'argument de réformer un régime foncier alors inadapté aux changements économiques et régulé par un système administratif obsolète semble s'imposer à partir de la fin des années 1980. Le gouvernement avait déjà adopté, en 1983, une Politique agricole nationale (*National Agricultural Policy*, NAP) qui rompt avec certains principes de la gestion foncière sous l'*ujamaa*, comme par exemple l'occupation commune du sol. Alors que les gouvernements successeurs du régime de J. K. Nyerere font de la rupture avec l'économie socialiste un point central de leurs programmes⁵⁷⁰, les critiques sur la pertinence des politiques foncières et agricoles sont également débattues parmi les défenseurs de l'héritage socialiste autour d'I. G. Shivji. En effet, les recommandations de la Commission présidentielle d'enquête sur les questions foncières présidée par l'universitaire I. G. Shivji reposent sur une critique fondamentale de l'architecture de l'administration foncière sous le régime de J. K. Nyerere.

L'objectif de cette dernière section est de s'intéresser aux débats structurant cette phase de réforme foncière et qui nous permet de démontrer comment ce

⁵⁶⁸ FOUERE, Marie-Aude, « Julius Nyerere, Ujamaa ... », *art. cit.*, p. 14-16.

⁵⁶⁹ BRENNAN, James R., « Julius Rex : Nyerere through the Eyes of His Critics », in FOUERE, Marie-Aude (éd.), *Remembering Nyerere in ...*, *op. cit.*, p. 143-169.

⁵⁷⁰ LOFCHIE, Michael, *Political Economy of ...*, *op. cit.*

processus constitue une variable historique pour analyser les transactions foncières contemporaines. Nous partons de l'hypothèse que les groupes d'acteurs qui se forment lors de ces négociations constituent une toile de fond pour appréhender et historiciser les débats contemporains sur les transactions foncières en Tanzanie. A l'instar des débats sur le *land grabbing* des années 2000, le processus de la réforme foncière est marqué par l'opposition de deux groupes d'acteurs. Premièrement, les fonctionnaires ministériels (*Ministry of Lands, Housing and Urban Development*, MLHUD) et les experts fonciers qui encouragent la libéralisation du secteur et une gestion foncière centralisée. Deuxièmement, un ensemble d'experts-militants regroupés dans la commission présidentielle, qui critiquent les politiques de promotion de l'investissement et qui s'expriment pour une gestion communautaire des ressources foncières.

Il s'agit de démontrer comment leur opposition est un précurseur politique des débats sur le *land grabbing* dans les années 2000. Leurs conflits idéologiques contribuent à la mise en forme de la controverse sur les transactions foncières. C'est, en effet, la mise à l'écart des recommandations de la « Commission Shivji » au début des années 1990 qui donne naissance à un mouvement intellectuel et activiste, regroupé autour des activités d'*Hakiardhi* et qui pèse dans les débats contemporains sur les transactions foncières. Enfin, nous démontrons, à travers cette mise en perspective historique du débat, comment les différentes propositions et recommandations concernant l'organisation du secteur foncier reflètent des idées et des images sur le pouvoir et le rôle de l'Etat. Les débats sur la réforme du régime foncier ne sont finalement rien d'autre qu'une discussion sur la conception du rôle de l'Etat dans la régulation de l'action publique.

1.3.2.1. Le débat sur la réforme foncière postsocialiste : la naissance d'une opposition de deux coalitions de cause

L'état du secteur foncier à la fin des années 1980 donne lieu à la demande de plusieurs acteurs du gouvernement de réformer sa gestion. Après presque vingt

ans de gouvernement socialiste, rythmés par la doctrine de l'*ujamaa* et les programmes de villagisation, la Tanzanie rentre, à partir les années 1980 dans une ère de transition vers un régime politique et économique libéral. Quant au secteur foncier, ces transformations se traduisent dans une accumulation de conflits, notamment en zone rurale, liés au décalage entre les nouvelles dynamiques économiques libérales et l'architecture du régime foncier. D'une part, la Politique agricole nationale en 1983 déclenche une forte demande en terres arables et supprime les anciennes restrictions d'acquisition foncière par les investisseurs privés. D'autre part, le secteur est marqué par une accumulation de conflits fonciers liés aux incertitudes quant au statut des droits fonciers pré- et post-*ujamaa*. Des anciens propriétaires des terres déclenchent des litiges afin de récupérer les droits fonciers qu'ils étaient obligés de céder dans le cadre du programme de villagisation. L'accroissement de ces tensions autour des terres engage différentes initiatives pour initier une réforme foncière qui aboutit, en 1995, à la *National Land Policy* (NLP).

Alors que plusieurs travaux effectuent une analyse des résultats de la réforme⁵⁷¹ en insistant sur les aspects juridiques de la nouvelle législation⁵⁷², très peu d'auteurs s'intéressent aux dynamiques de négociation et aux jeux d'acteurs structurant les différentes étapes de sa fabrique. La thèse de Geir Sundet offre un panorama détaillé des acteurs impliqués ainsi que de leurs positions et recommandations.⁵⁷³ Une partie importante des informations analysées dans cette section relèvent des résultats de G. Sundet qui a pu assister, par exemple, à des réunions et ateliers constitutifs de la réforme et qui analyse et traduit plusieurs documents officiels retraçant le processus de réforme (plusieurs projets

⁵⁷¹ HAVNEVIK, Kjell, « Pressing Land Tenure Issues in Tanzania in Light of Experience from Other Sub-Saharan African Countries », *Forum for Development Studies*, 1995, n°2, p. 267-284.

⁵⁷² Se référer à RWEASIRA, Abdon, *Land As A ...*, *op. cit.*, p. 88-92 ; SUNDET, Geir, « The Politics of Land Tenure in Tanzania : The Modernising State vs. Smallholder Farmers », in SCHMIED, Doris (éd.), *Changing Rural Structures ...*, *op. cit.*, p. 57-72 et TENGA, Ringo W., « Processing A Land Policy - The Case of Mainland Tanzania », in KAYIZZI-MUGERWA, Steve, OLUKOSHI, Adebayo O. et WOHLGEMUTH, Lennart, *Towards A New Partnership With Africa. Challenges and Opportunities*, Oslo, Nordiska Afrikainstitutet, 1998, p. 163-176.

⁵⁷³ SUNDET, Geir, « The Politics of ... », *op. cit.*

de politique rédigés par des comités ministériels, des prises de position écrites du gouvernement, etc.). L'objectif de notre analyse n'est pas de reproduire un suivi exhaustif de ces étapes mais de retracer la formation d'une opposition entre les deux groupes d'acteurs façonnant les débats.

Au début des années 1990, deux groupes entament, parallèlement, des missions d'enquête et des recommandations pour une nouvelle politique foncière. Il s'agit, d'une part, de la Commission présidentielle d'enquête sur les questions foncières, nommé d'après son Président I. G. Shivji, et, d'autre part, un comité piloté par le MLHUD. Ils élaborent et formulent, indépendamment l'un de l'autre, des instructions pour un projet de politique foncière. Ces deux organes promeuvent des visions contraires de l'organisation du secteur qui se traduisent dans la formulation de recommandations concurrentes. Cette tension qui structure « la lutte sur les politiques foncières tanzaniennes⁵⁷⁴ » donne lieu à des conflits d'intérêt : « the existence of two separate and unrelated policy-making bodies working side by side on the same policy gave rise to a curious situation laden with uncertainty and tension [...]. There was a tense competitive atmosphere between the two groupings and a premonition of conflict to come, as indeed it would⁵⁷⁵ ».

La commission présidentielle, souvent qualifié de « Commission Shivji » est composée de plusieurs experts et politiques qui défendent, entre autres, une nouvelle répartition du pouvoir foncier au profit des détenteurs des droits fonciers villageois. La commission est créée par le président A. H. Mwinyi suite à la proposition du ministre en charge du foncier qui se préoccupe de l'accumulation des conflits fonciers, notamment en zone rurale. La mission de ce groupe d'enquête est d'identifier les sources de ces conflits et de formuler, ensuite, des solutions à intégrer dans une nouvelle législation foncière. Les membres de la commission effectuent des enquêtes de terrain dans la plupart des

⁵⁷⁴ Traduction en français par l'auteur du sous-titre « Struggle Over Tanzanian Land Policies » de l'article HAVNEVIK, Kjell, « Pressing Land Tenure ... », *art. cit.*, p. 276.

⁵⁷⁵ SUNDET, Geir, « The Politics of ... », *op. cit.*, p. 82.

districts afin de saisir les différentes problématiques socio-économiques liées aux dynamiques foncières. Ses recherches et réflexions aboutissent à un rapport écrit qui est soumis au gouvernement central en 1992.⁵⁷⁶ Le résultat principal de cette analyse de l'évolution historique des conflits fonciers s'articule autour de l'architecture complexe de l'administration où la gestion des terres rurales dépend presque exclusivement du gouvernement central. La commission propose ainsi une réorganisation de la structure décisionnelle décentralisée qui prévoit une répartition des pouvoirs fonciers en faveur des organes législatifs à l'échelle villageoise (l'Assemblée de village). Le rapport contient plusieurs recommandations afin de valoriser les droits fonciers coutumiers et renforcer leur protection. L'ensemble de ces propositions s'articule autour de la nécessité d'accroître la sécurité foncière des paysans et de renforcer leur statut dans les processus d'allocation des droits fonciers.⁵⁷⁷ Les membres de la commission conseillent de retirer au président son statut de propriétaire en dernier ressort du sol (*radical title*) et de diviser le foncier en deux catégories, à savoir les terres villageoises et les terres nationales. Chaque assemblée villageoise représenterait le garant des droits fonciers au sein du village et déciderait de l'allocation des terres aux résidents sous forme de droits d'occupation coutumier.⁵⁷⁸

Au moment où les membres de la commission présidentielle sont désignés, un deuxième groupe d'acteurs entame une mission parallèle de préparation d'un projet de politique foncière (*draft policy*). L'initiative de ce groupe est issue du projet du ministère de l'urbanisme afin de formuler une nouvelle politique d'aménagement urbain. Cependant, les agents du ministère constatent qu'une telle politique ne va pas sans une révision plus générale de la législation foncière nationale. En 1990 est constitué un comité ministériel composé de fonctionnaires, d'acteurs techniques du MLHUD, des représentants de la Commission nationale de la planification des usages du sol (*National Land Use Planning Commission*) et

⁵⁷⁶ UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *Report of the ...*, *op. cit.*

⁵⁷⁷ SUNDET, Geir, « The Politics of Land Tenure in Tanzania : The Modernising State ... », *op. cit.*

⁵⁷⁸ SUNDET, Geir, « The Politics of ... », *op. cit.*, p. 82.

de consultants étrangers. Contrairement aux recommandations de la commission présidentielle, le comité ministériel accorde peu d'importance aux droits coutumiers et ne partage pas l'intérêt des experts autour d'I. G. Shivji de décentraliser les pouvoirs de décision de l'allocation des terres. L'équipe d'experts technocrates ne prévoit pas de changement au niveau du système d'allocation des droits fonciers. Plutôt, les propositions s'articulent autour d'une administration centralisée du foncier qui permettrait de réaliser l'objectif principal de l'identification et de la mise à disposition des terres pour l'investissement privé. En effet, les objectifs centraux du comité ministériel résident, premièrement, dans la facilitation des démarches administratives de la planification de l'utilisation des terres afin de promouvoir, deuxièmement, les activités de l'investissement foncier.⁵⁷⁹

Il s'avère que les résultats d'enquête et les propositions de la commission présidentielle sont finalement peu prises en compte par les auteurs de la version définitive de la NLP qui s'inspirent davantage des recommandations énoncées par le comité ministériel.⁵⁸⁰ Il est surtout intéressant de souligner que les dynamiques menées par le comité ministériel se déroulent secrètement et à l'abri des débats publics. En effet, le premier projet de politique avec les recommandations du comité, rédigés par des hauts fonctionnaires du MLHUD et discuté au niveau interne, n'est soumis qu'en 1994. I. G. Shivji critique cette initiative parallèle de certains membres du MLUHD qui conçoivent des propositions en huis clos : « it was the officials involved in this committee, assisted by foreign consultants, who were the prime force behind the document, which was eventually produced as the National Land Policy and, which became the basis of the new Land Act⁵⁸¹ ». Même si le contenu du rapport de la commission est peu repris dans le document final de la NLP⁵⁸², l'attention publique se concentre cependant sur le travail de

⁵⁷⁹ *Ibid.*, p. 81.

⁵⁸⁰ SHIVJI, Issa G., *Not Yet Democracy ...*, *op. cit.*, p. 70-82.

⁵⁸¹ *Ibid.*, p. 70.

⁵⁸² UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *National Land Policy ...*, *op. cit.*

l'équipe de I. G. Shivji. La désignation de l'universitaire, garant des principes de J. K. Nyerere, en tant que Président de la commission sur les questions foncières est loin d'être anodine. Comme l'explique la spécialiste des politiques foncières tanzaniennes Elisa Greco, il s'agit d'un choix stratégique des acteurs gouvernementaux qui retrouvent en I. G. Shivji un représentant des valeurs de l'*ujamaa* dont l'intervention est pensée comme une solution pour diminuer les incertitudes de la population par rapport aux impacts de la libéralisation économique : « the choice of a Commissioner as Issa Shivji, the outstandingly radical academic representing the voice of the moral concepts of the past ujamaa politics and ideology, was interpreted as an attempt by the government of calming down the growing tensions in the public opinion, brought about by anxieties over the ugly face of liberalisation policies⁵⁸³ ». L'impact idéologique d'I. G. Shivji se traduit donc non-seulement dans ses recommandations pour une nouvelle législation foncière, mais surtout dans son rôle mobilisateur des valeurs de l'*ujamaa*. D'une part, la représentation d'I. G. Shivji comme défenseur des principes fondateurs de la nation est donc stratégiquement mobilisée par le gouvernement afin de pallier les incertitudes de la société sur la transition économique. D'autre part, son implication dans la formulation des recommandations officielles sert à protéger l'idéologie du père de la Nation sans pour autant empêcher l'adoption des politiques libéralisant le secteur foncier. On pourrait donc émettre l'hypothèse qu'on assiste à la formation d'une stratégie duale du politique consistant en la poursuite d'un projet libéral, mais sans cesse légitimé par le recours aux valeurs fondatrices de la société postcoloniale. L'analyse de cet épisode de la réforme foncière souligne le caractère éminemment politique du processus de politique publique tout en nous renvoyant à ses intersections avec le processus de la formation de l'Etat.

Le décalage entre les objectifs de départ de la commission présidentielle (la diminution des conflits fonciers en zone rurale) et du comité ministériel

⁵⁸³ GRECO, Elisa, « The Land Question Revisited : Tanzania 1987-2007 », thèse de doctorat en études de

(encourager l'investissement foncier) se traduit également dans les recommandations. Cette opposition entre les deux groupes d'acteurs façonne le processus de réforme foncière au début des années 1990 et explique son caractère « hautement politisé⁵⁸⁴ ». Elle constitue également un point de départ de l'affrontement entre les deux coalitions de causes qui rythment les débats sur les transactions foncières des années 2000. On retrouve dans cette configuration des fonctionnaires et des membres du gouvernement tanzanien défendant la libéralisation du secteur foncier et définissant l'investissement foncier comme une priorité. Cette vision est contestée par I. G. Shivji et ses collègues. Leurs recommandations s'articulent autour d'une émancipation des instances villageoises comme garants de la sécurité foncière des petits agriculteurs en zone rurale. C'est d'ailleurs l'échec des recommandations de la commission présidentielle dans le processus de formulation de la NPL qui donne lieu, en 1994, à la création de l'ONG *Hakiardhi*. Le caractère secret de la formulation du projet politique et l'absence de débats publics sur le document final incitent I. G. Shivji et ses partenaires à créer un forum de discussion sur la démocratisation des politiques foncières⁵⁸⁵.

Ces résultats confirment que l'approche cognitive permet de souligner les enjeux fondamentalement politiques de la fabrique des politiques publiques. Non seulement cet épisode démontre comment la formation des coalitions de cause, opposés par leurs intérêts politiques et convictions idéologiques, structurent un secteur sur le long terme. Ces jeux d'acteurs, articulés autour de la mobilisation d'une mémoire constitutive de la nation, soulignent également les intersections du processus de politique publique (*policy*), de l'instrumentalisation politique (*politics*) et l'Etat-nation comme une entité politique (*polity*). Dans la prochaine section, il s'agit de d'étudier cette imbrication des politiques publiques et du politique en s'intéressant à la façon dont la négociation politique de la réforme

développement, Université de Naples, 2010, p. 75.

⁵⁸⁴ Traduction par l'auteure d'une citation de GRECO, Elisa, « The Land Question ... », *op. cit.*, p. 74.

⁵⁸⁵ Cette idée revient dans l'entretien avec Cathbert Tomitho, *op. cit.* (10.04.2015).

foncière nous renseigne sur des conceptions différentes de la relation entre l'Etat et la société.

1.3.2.2. Définir l'Etat à travers le foncier : deux visions de l'administration foncière

Dans cette dernière section, nous poursuivons l'hypothèse que les principales revendications et convictions des deux groupes d'acteurs qui se disputent la fabrique de la réforme foncière reflètent des idées distinctes de l'Etat. Il s'agit de comprendre comment ces deux coalitions, en contribuant à la négociation des politiques foncières, véhiculent des images et des représentations concernant le fonctionnement de l'Etat et, plus particulièrement, son rôle dans la gestion du foncier. Nous revenons ainsi à l'une de nos interrogations principales : dans quelle mesure l'analyse des politiques foncières nous renseigne sur la formation de l'Etat ?

L'objectif est de mieux comprendre les points de divergence de ces différents entrepreneurs de problème concernant l'organisation du régime foncier et d'en déduire des conceptions du fonctionnement de l'Etat. Cet intérêt de recherche est encouragé par G. Sundet qui constate que :

« The two proposals disagree strongly on the position on customary tenure in future Land Policy. The biggest contrast is in the envisioned role of the state in land matters. According to the Presidential Commission, the state apparatus is not suited to stand as the guardian of land on behalf of the farmers and of the nation as a whole. The Ministerial Committee, on the other hand, insists that it is crucial for the state to have the ultimate say in all matters relating to land⁵⁸⁶ ».

Nous argumentons que cette opposition entre, d'une part, des acteurs encourageant la libéralisation et l'idée d'un Etat central fort et, d'autre part, un groupe plus critique des politiques de privatisation et promoteur de la

⁵⁸⁶ SUNDET, Geir, « The Politics of Land Tenure in Tanzania : The Modernising State ... », *op. cit.*, p. 68.

décentralisation, nous informent sur les luttes autour de la définition des fonctions de l'Etat dans une phase de transition postsocialiste.

Les propositions énoncées dans le « rapport de Shivji⁵⁸⁷ » s'articulent autour d'une réorganisation du régime foncier qui exige une restructuration de l'administration foncière tanzanienne. En effet, les questions de la définition des droits fonciers et de la construction de l'Etat postsocialiste sont intrinsèquement liées, comme le souligne l'extrait d'un rapport d'I. G. Shivji sur les expériences de la commission présidentielle : « this is [...] a plea for more innovative and locally generated approaches to both legal and popular controls over the exercise of state power. This is one of the reasons why we have been constantly emphasising that the issue of land tenure reform is tied up with the larger question of democracy and the reorganisation of the state apparatus⁵⁸⁸ ». La commission présidentielle propose une revalorisation des droits coutumiers, dont la définition et le statut restent jusqu'alors flous, en leur attribuant une valeur et un statut juridique précis. Contrairement aux terres dites nationales qui seraient gérées par des institutions du gouvernement central, le contrôle sur les terres villageoises appartiendrait aux organes législatifs villageois qui incarnent le rôle du garant des droits fonciers. En effet, la principale critique de la commission présidentielle s'adresse à la législation foncière dominant le secteur depuis l'adoption de décret de 1923 (*Land Ordinance*) et qui définit la gestion foncière comme une affaire exclusivement exécutive, pilotée par le gouvernement central. Le déplacement forcé de plusieurs millions de villageois dans le cadre du programme de l'*ujamaa* de J. K. Nyerere est nommé comme l'une des expressions les plus coercitives de ce mode de gestion des terres par le haut. La commission d'I. G. Shivji dénonce ce style de gouvernement centralisé et arbitraire de l'Etat-parti qui provoque l'insécurité foncière de la population rurale : « top-down bureaucratic management and merely condescending attitudes towards rural communities on

⁵⁸⁷ TENGA, Ringo W., « Processing A Land ... », *op. cit.*, p. 167.

⁵⁸⁸ SHIVJI, Issa G., *Not Yet Democracy ...*, *op. cit.*, p. 104.

the part of both the government and the ruling party were expressed without restraint, the latter frequently translated into the application of force, albeit thinly veiled by law⁵⁸⁹ ».

En revanche, les experts autour d'I. G. Shivji suggèrent une véritable émancipation des communautés rurales, fondée dans le projet de *l'ujamaa*, à travers la redistribution des pouvoirs décisionnels en faveur des acteurs locaux. Dans cette conception du système d'allocation des droits fonciers, une fonction centrale est attribuée aux assemblées des villages dont le rôle de représentation des intérêts est court-circuité par le système en place : « the Village Assembly as such has no say in the alienation of village land and no control over it. The Village Council is structurally and legally powerless to defend the land interests of the village against outsiders supported by powerful district, regional or national leaders⁵⁹⁰ ». Cette proposition de décentraliser et de démocratiser la gestion des terres est accompagnée par une forte critique des initiatives d'individualisation, de titrement et d'enregistrement des droits fonciers, prônés par les bailleurs de fonds et les organisations internationales. Selon les membres de la commission, ces mesures contribuent à l'étatisation de la gestion foncière rurale au détriment des intérêts locaux. L'argumentation de la commission démontre que l'image de l'Etat est associée, voire limitée, à celle du gouvernement central dont l'action est forcément exercée par le haut : « but its very definition, reform based on ITR (individualisation, titling and registration) is both a legal and a legalistic process characterised by state supervision and, therefore, top down. Ironically, supporters of privatisation advocate ITR, a non-interventionist state and more law all in the same breath as if these were all perfectly consistent and compatible⁵⁹¹ ».

⁵⁸⁹ *Ibid.*, p. 9.

⁵⁹⁰ *Ibid.*, p. 23.

⁵⁹¹ *Ibid.*, p. 98-99.

Le positionnement de la commission de I. G. Shivji souligne deux aspects concernant la conception de l'Etat.⁵⁹² D'une part, les différents arguments réactivent la lecture originale de l'idéologie de l'*ujamaa* où les unités familiales locales et communautaires représentent la base de l'Etat-nation. Cette conception du politique ressort dans les recommandations en termes de décentralisation du pouvoir foncier mais aussi dans les critiques de la commission quant aux résultats de facto de la villagisation et de la gestion foncière centralisée qui s'en est suivie. D'autre part, les propositions en termes de restructuration de l'administration foncière représentent une lecture de l'Etat comme une entreprise complexe de domination fondée sur une décentralisation de la direction administrative et sur une démultiplication des acteurs qui font l'Etat.

Il convient de noter que le contenu du « rapport de Shivji » reprend les aspects centraux de l'idéologie de J. K. Nyerere. Même si les auteurs du rapport se distancient explicitement de la gestion foncière centralisée sous le régime d'*ujamaa*, leur accord avec d'autres convictions du *Mwalimu* est d'autant plus fort. Par exemple, leurs recommandations mettent l'accent sur le rôle des petits agriculteurs, pivot du développement économique. Les recommandations s'articulent autour de l'indépendance des interventions économiques étrangères et s'opposent aux politiques de promotion de l'investissement guidant les initiatives de réforme entreprises par le comité ministériel :

« Small producers and the production of crops for subsistence and for the market (particularly the domestic market) should be the cornerstone on which to base a national land policy. The so-called outside investor, whether local or foreign has little interest in producing for the domestic market [...]. The Commission recognises that there are internal forces, within village communities, which have the potential to be the engine of accumulation and investment in the rural sector, and which hold out great promise for national development, as opposed to investors from outside village communities⁵⁹³ ».

⁵⁹² Ici, nous faisons référence à la notion de l'image de l'Etat, incarnée et produite par ses usagers, développée par Joel S. Migdal et Klaus Schlichte. Voir MIGDAL, Joel S. et SCHLICHTER, Klaus, « Rethinking the State ... », *op. cit.*

⁵⁹³ SHIVJI, Issa G., *Not Yet Democracy ...*, *op. cit.*, p. 98-99.

Dans le rapport de la commission présidentielle, cette mise en valeur du pouvoir économique des petits agriculteurs n'est possible qu'à travers une revalorisation des droits coutumiers et une redistribution de l'autorité foncière vers les organes de décision villageois. Dans leur production de recommandations en termes de politique foncière, les acteurs autour d'I. G. Shijvi ne cessent de rappeler et de s'inscrire dans la trajectoire historique de l'Etat tanzanien.⁵⁹⁴

Cette idée de la décentralisation de la gestion des terres et d'une revalorisation des droits coutumiers ne trouve pas d'écho au sein du gouvernement central et n'est pas reflétée dans les recommandations du comité ministériel. Contrairement aux propositions de la commission présidentielle, les fonctionnaires et les experts du MLHUD suggèrent d'améliorer l'administration et la planification des terres tout en maintenant l'architecture administrative existante. Autrement dit, les membres du comité ne mettent pas en cause le rôle du Président de la République en tant que garant des droits fonciers (détenteurs du *radical land title*). L'une des raisons motivant l'initiative du comité ministériel est de créer un système qui facilite l'investissement foncier, les terres étant désormais considérées comme porteuses d'une valeur économique.⁵⁹⁵ Les acteurs du gouvernement véhiculent l'idée, selon laquelle seules les terres directement gérées par les institutions du gouvernement central sont hypothécables et peuvent faire l'objet de projets d'investissement. C'est pourquoi le comité propose d'intégrer un maximum de parcelles dans la catégorie des terres étatiques (*statutory land*) et accorde moins d'importance au statut des droits coutumiers. La politique formulée par le gouvernement écarte les recommandations de la « Commission Shivji » et s'appuie plutôt sur les suggestions du comité ministériel. Les auteurs rejettent notamment l'idée du transfert de l'autorité foncier du président et des pouvoirs exécutifs vers les organes villageois :

⁵⁹⁴ BAYART, Jean-François, *L'Etat en ...*, op. cit. et DELOYE, Yves, *Sociologie historique du politique* », Paris, Découvertes, 2007.

⁵⁹⁵ SUNDET, Geir, « The Politics of ... », op. cit., p. 81.

« If land is vested in the Board of Land Commissioners and the Village Assemblies then the Government will be turned into a beggar for land when required for development. [...] In the Villages the Government is an outsider and can only be given land of no more than three acres at a time for less than ten years. The Government will not implement its policies in that way. The Investment Promotion Policy will be impossible when the Government does not have a say in land matters. Land has to remain in the hands of the Government⁵⁹⁶ ».

Selon cette vision, c'est l'Etat central qui occupe la fonction d'assurer le développement économique du pays. Afin de réaliser des projets de développement, le gouvernement central doit être en mesure d'identifier et de récupérer des terres propices à ces projets au nom de l'intérêt public. Ces recommandations approuvent le mode de gestion centralisé des terres, effectué et consolidé sous le régime de J. K. Nyerere mais sans revenir sur l'idéologie initiale de l'*ujamaa*.

Cette négociation autour de l'orientation des politiques foncières ne reflète pas uniquement des visions distinctes sur la configuration des droits fonciers et sur l'organisation administrative de leurs allocations. Derrière cette controverse se trouve des conceptions concurrentes de la nature de l'Etat et de ses fonctions. La proposition des experts autour de I. G. Shivji dessine le modèle d'un Etat décentralisé multi-acteurs dont les autorités centrales ne forment qu'une expression. Elles sont complétées par des autorités locales assurant une partie essentielle du contrôle sur les terres et sur la population rurale. Les membres du MLHUD véhiculent l'image d'un Etat dont la direction politique (le gouvernement central) dispose seul de l'autorité *in fine* sur le foncier. En encourageant des politiques d'investissement privé, leurs propositions sous-entendent la possibilité des acteurs étatiques de déléguer la gestion des terres à des entités privées.

⁵⁹⁶ Extrait du projet de loi du MLHUD (*Government Position on the Report of the Presidential Commission of Inquiry into Land Matters*) cité dans la thèse de G. Sundet : SUNDET, Geir, « The Politics of ... », *op. cit.*, p. 90.

Les deux représentations du rôle de l'Etat s'articulent autour des approches distinctes du développement.⁵⁹⁷ Le comité ministériel continue de s'appuyer sur le modèle de développement centralisé. Appliqué pendant la période de villagisation, ce modèle est fondé sur un pouvoir fort du gouvernement central qui exerce la gestion des revenus et des ressources naturelles dont il contrôle également les usages. En revanche, l'approche du développement par le bas (« accumulation from below »), rythmant les recommandations de la commission présidentielle, définit la production agricole villageoise comme moteur de la croissance économique. Les discours de ces deux coalitions véhiculent alors des lectures différentes de la fonction mais aussi de la nature de l'Etat par rapport à l'objet du foncier et, plus particulièrement, de son rôle concernant les transactions foncières. Alors que l'objectif de l'investissement foncier est à l'origine même de l'initiative du projet de politique du comité ministériel, les membres de la commission présidentielle émettent des réserves quant aux politiques de commercialisation des droits fonciers. Rétrospectivement, I. G. Shivji critique le document final de la NLP. Il le décrit comme promouvant l'idéologie libérale et une vision centraliste de l'Etat, le tout au service de la promotion de l'investissement étranger : « the policy [...] is cast in an uneasy blend of inherited mode of authoritarian modernisation from the top, and the current orientation of liberalisation, marketization and privatisation, all driven by the perceived need to promote foreign investment⁵⁹⁸ ». C'est d'ailleurs l'« échec » des recommandations de la commission sur la redistribution de l'autorité foncière qui est considérée, par I. G. Shivji, comme l'une des raisons de l'accumulation des cas d'accaparement. La libéralisation du secteur et l'absence des « checks and balances » entre les organes exécutifs et législatifs donnent lieu, selon l'universitaire, à des acquisitions arbitraires de parcelles de terres par des élites politiques et économiques, d'une part, et à des appropriations massives par des entreprises étrangères, d'autre part.

⁵⁹⁷ SUNDET, Geir, « The Politics of Land Tenure in Tanzania : The Modernising State ... », *op. cit.*, p. 68-69.

⁵⁹⁸ SHIVJI, Issa G., *Not Yet Democracy ...*, *op. cit.*, p. 81.

Plusieurs résultats découlent de l'analyse de cet épisode de la réforme foncière tanzanienne. Premièrement, cette entrée par l'historicité des politiques foncières nous permet d'appréhender la controverse contemporaine sur la mise en marché des terres comme le produit d'une opposition à historiciser. Ce résultat confirme l'intérêt de prendre en compte la variable historique dans l'analyse de la mise en problème des enjeux sociaux et de l'action publique. Deuxièmement, les discussions autour de la réforme réaffirment le lien intrinsèque entre l'organisation d'un régime foncier et la construction de l'Etat. Les différentes propositions en termes de gestion des terres véhiculent des visions sur ce que l'Etat devrait faire et sur ce qu'il devrait être.

Encadré 4 : *Land grabbing* ou « grabbed state⁵⁹⁹ » ? L'impact de l'histoire de l'Etat sur la construction de l'enjeu des accaparements des terres au Kenya

Comme le confirme le cas kenyan, la trajectoire historique du secteur foncier est une variable heuristique pour appréhender la construction du problème du *land grabbing*. Dans la littérature sur la vague d'investissements fonciers des années 2000, le Kenya est considéré comme une destination privilégiée des entreprises étrangères, notamment dans le Delta du fleuve Tana dans le sud-est du pays.⁶⁰⁰ Cependant, certains auteurs défendent que les dynamiques d'accaparement prévalant au Kenya, relèvent moins des projets capitalistes des multinationales que des stratégies politiques des élites administratives, politiques et économiques aux échelles nationale et locale. Ambreena Manji souligne que l'engouement pour la vague d'investissements internationaux tend à voiler l'impact des dynamiques d'accaparement nationales et locales rythmant l'évolution historique du secteur foncier kenyan : « *the local land grabbing which was inaugurated by colonialism and continues in the present day, has a much longer history than the global land grabbing of foreign investors. Indeed, this process of 'local land grabbing' is often intricately tied up with the more widely analysed global process⁶⁰¹* ».

Plusieurs travaux démontrent comment les dynamiques de privatisation des terres au Kenya, souvent qualifiées d'accaparement, sont intrinsèquement liées aux processus de construction historique de l'Etat. Ainsi, Jacqueline Klopp écrit de manière percutante : « one might say that Kenya was founded by successive acts of land grabbing, and hence, land grabbing is as old as Kenya itself, if not older⁶⁰² ».

A l'instar de la Tanzanie, le territoire du Kenya devient une colonie britannique et est intégré dans l'Afrique orientale britannique. Néanmoins, la gestion du secteur foncier par l'administration coloniale ne se déroule pas de la même façon. Premièrement, la configuration du régime foncier kenyan est marquée par l'allocation de larges parcelles de terres à des étrangers dans le cadre de la mise en place des colonies de peuplement organisées par l'administration coloniale. L'installation de ces colonies sur un territoire qui est ensuite appelé *White Highlands* se déroule au détriment des occupants indigènes qui deviennent, officiellement des « squatters » sur leurs anciennes terres.

Deuxièmement, les politiques foncières coloniales, puis postindépendances, sont marquées par l'incitation de l'administration britannique à mettre en place un régime foncier basé sur le principe de la pleine propriété (*freehold*).⁶⁰³ Le Kenya « has, in many ways, gone the farthest in promoting individual freehold. It is therefore 'unique in the scope of its conversion to freehold'⁶⁰⁴ ». Ces héritages de la gestion foncière sous le gouvernement colonial préparent le terrain pour la construction d'un Etat postcolonial basé sur des pratiques de redistribution des

⁵⁹⁹ Notion empruntée chez MANJI, Ambreena, « The Grabbed State : Lawyers, Politics and Public land in Kenya », *Journal of Modern African Studies*, 2012, vol. 50, n°3, p. 467-492.

⁶⁰⁰ FIAN INTERNATIONAL, « Land Grabbing in Kenya ... », *op. cit.* ; MCVEIGH, Tracy, « Biofuels Land Grab in Kenya's Tana Delta Fuels Talk of War », *The Guardian*, 02.07.2011 (<https://www.theguardian.com/world/2011/jul/02/biofuels-land-grab-kenya-delta>, consulté le 22.02.2017) ; NOLTE, Kerstin et VAETH, Susanne J., « Interplay of Land ... », *art. cit.* ; NUNOW, Abdirizak, « Land Deals in the Tana Delta, Kenya », in HALL, Ruth, SCOONES, Ian et TSİKATA, Dzodzi, *Africa's Land Rush ...*, *op. cit.*, p. 99-113 et SMALLEY, Rebecca et CORBERA, Esteve, « Large-Scale Land ... », *art. cit.*

⁶⁰¹ MANJI, Ambreena, « The Grabbed State ... », *art. cit.*, p. 486-487.

⁶⁰² KLOPP, Jacqueline, « Pilfering the Public ... », *art. cit.*, p. 15.

⁶⁰³ HERBST, Jeffrey, *States and Power ...*, *op. cit.*, p. 190.

⁶⁰⁴ *Ibid.*, p. 185.

terres. En effet, le caractère néo-patrimonial du régime politique kenyan⁶⁰⁵ structuré par les relations patron-clients entre les leaders politiques et leur soutien politique se traduit notamment dans le secteur foncier.⁶⁰⁶ Comme l'explique C. Boone, les processus d'allocation des terres au Kenya sont fortement politisés. Tout au long de la période postcoloniale, les candidats politiques utilisent l'allocation des terres comme un instrument de politiques distributives en accordant des droits fonciers stratégiquement aux membres des circonscriptions qui leur apportent, en revanche, leur soutien politique.⁶⁰⁷

Contrairement à la Tanzanie, où le premier président renonce à l'introduction des titres de pleine propriété, le régime foncier kenyan se construit sur une série d'initiatives de privatisation et de redistribution des terres.⁶⁰⁸ Le premier gouvernement postindépendant de Jomo Kenyatta, transforme les anciennes terres de peuplement, les *White Highlands* en une source de patronage, en réallouant des titres fonciers à des personnes privées loyales au parti au pouvoir, la *Kenya African National Union* afin de consolider son pouvoir. Ces pratiques de redistribution foncière s'accroissent pendant le gouvernement de Daniel arap Moi dont le pouvoir se construit, à partir de 1978, autour du déplacement des occupants des terres du régime Kenyatta afin de réallouer les terres à sa propre base électorale, notamment composée des membres du groupe des Kalenjin. Alors que ces pratiques de redistribution des terres sur des critères d'appartenance ethnique caractérisent la construction du pouvoir postcolonial jusqu'aux années 1980, le passage au régime multipartite au début des années 1990 marque le début d'une période d'accumulation des appropriations foncières illégales et irrégulières⁶⁰⁹ par des individus de l'élite politique. Dans un contexte de déclin des sources traditionnelles de redistribution (notamment l'aide internationale) et d'une compétition politique intensifiée, les terres deviennent une ressource de patronage privilégiée des leaders politiques. Les agents administratifs, craignant qu'un changement de gouvernement pourrait mettre fin à leur accès privilégié au foncier de par leur adhésion à l'appareil bureaucratique, participent aux transactions foncières illégales.⁶¹⁰ Depuis le début des années 1990 se succèdent alors des rapports sur l'allocation des terrains publics, parfois réservés pour la construction des écoles ou des hôpitaux, à des acteurs de l'élite politique et administrative. C'est cette forme de privatisation non-contrôlée du foncier public par les acteurs étatiques et politiques qui est qualifiée de « land-grabbing mania », définie par J. Klopp comme « the irregular privatization of public lands, which is increasingly used to cement dominant party loyalty⁶¹¹ ».

Au Kenya, l'enjeu des accaparements fonciers fait donc moins référence au problème d'acquisition des terres par les multinationales tel qu'il est défini par la

⁶⁰⁵ BRANCH, Daniel, *Kenya. Between Hope and Despair, 1963-2011*, New Haven/Londres, Yale University Press, 2011 ; HORNSBY, Charles, *Kenya. A History Since Independence*, New York, I.B. Tauris, 2013 et MEDARD, Jean-François, « Charles Njongo : portrait d'un 'Big Man' au Kenya » in TERRAY, Emmanuel (dir.), *L'Etat contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1987, p. 49-87.

⁶⁰⁶ MEDARD, Claire, « Crise politique et foncière au Kenya », in ANDREW, Nancy, Alfred et MEDARD, Claire (dir.), *Les questions foncières rurales comme facteurs de crise en Afrique subsaharienne : Afrique du Sud, Côte d'Ivoire, Kenya*, Bruxelles, IFRI, 2009, p. 44-57.

⁶⁰⁷ BOONE, Catherine, « Land Conflict and ... », *art. cit.*, p. 78.

⁶⁰⁸ Ces formes de privatisation se concrétisent par exemple dans l'activité des entreprises d'achat des terres (*Land buying companies*) qui acquièrent ou louent des parcelles des anciennes *White Highlands* afin de les réallouer à des personnes individuelles ou à des actionnaires. Des citoyens kenyans rachètent des parts de ces entreprises.

⁶⁰⁹ MANJI, Ambreena, « The Grabbed State ... », *art. cit.*, p. 467-492.

⁶¹⁰ KLOPP, Jacqueline, « Pilfering the Public ... », *art. cit.*, p. 8.

⁶¹¹ KLOPP, Jacqueline M., « Electoral Despotism in Kenya: Land Patronage and Resistance in the Multi-Party Context », thèse de doctorat en science politique, Université de McGill, 2001, p. 34-35.

littérature à la fin des années 2000. Plutôt, il s'agit des processus d'appropriation illégale et non-régulée des terres publiques par des acteurs nationaux et des politiques de redistribution en contexte électoral. L'exemple de la construction du problème du *land grabbing* au Kenya souligne l'intérêt de prendre en considération l'historicité du secteur afin d'analyser les politiques des transactions foncières.

Conclusion

Nous venons d'analyser dans ce chapitre les processus de traduction du problème international des transactions foncières en contexte tanzanien. Afin d'étudier ces dynamiques de réappropriation des enjeux discutés à l'échelle internationale dans un contexte politique et historique singulier, nous avons élaboré une grille analytique articulant des outils de la sociologie de la construction des problèmes publics et de l'analyse des politiques publiques internationales. L'étude de la circulation des enjeux internationaux souligne l'intérêt de mobiliser la sociologie historique de l'Etat comme une variable explicative des processus de mise en problème. L'objectif est ainsi d'aborder la construction du problème des transactions foncières en Tanzanie comme un processus de réappropriation nationale d'un enjeu public transnational.

Le cadre de référence des différents entrepreneurs et coalitions de problème ne peut se lire qu'au regard de la trajectoire historique des régimes politiques tanzaniens. Cette variable historique cadre, façonne voire transforme l'enjeu tel qu'il est fabriqué à l'échelle internationale. Les problèmes caractérisés comme étant internationaux ne sont donc jamais figés, homogènes ou dépolitisés mais prennent des sens différents en fonction du contexte dans lesquels ils s'insèrent. La question des transactions foncières ne doit donc pas être abordée comme un problème de développement homogène sur le continent, mais comme un enjeu construit par une diversité d'acteurs, porteur de sens et d'historicité. Ce résultat confirme les thèses sur la transnationalisation des politiques publiques, démontrant comment les objets de politique publique circulant à l'international

font l'objet des processus de traduction et de transformation à l'échelle nationale et locale.

Le processus de mise en problème de la marchandisation foncière en Tanzanie est rythmé par plusieurs entrepreneurs qui forment deux coalitions de cause et dont les cadres de réception et d'interprétation diffèrent. Les débats sur les politiques de promotion de l'investissement foncier sont caractérisés par des affrontements réguliers entre ces deux groupes d'acteurs. Les acteurs de la coalition « libérale » (les agents de divers ministères, du TIC, les représentants des projets comme SAGCOT, BRN et *Kilimo Kwanza*, les experts indépendants, etc.) défendent l'argument que la commercialisation de l'agriculture est une étape nécessaire pour aboutir au développement économique. Les différents éléments de cette rhétorique renvoient aux arguments des projets d'investissement bénéfiques véhiculés par les organisations internationales. Les discours sur la disponibilité et la sous-exploitation des terres arables légitimant l'intervention des investisseurs privés semble être calqués sur le contenu des rapports de certaines organisations internationales. Les positions de la coalition libérale sont contestées par les acteurs de la coalition « critique » (les membres des ONG, les journalistes, les acteurs académiques, etc.). Cette dernière engage plutôt une interprétation de l'enjeu en termes de *land grabbing*, légitimant leur plaidoyer sur la lutte contre l'accaparement. Les politiques de promotion de l'investissement sont interprétées comme des opportunités d'enrichissement des élites politiques et économiques au détriment des populations locales, entraînant une asymétrie socioéconomique croissante.

A première vue, l'opposition de ces deux coalitions de cause semble confirmer la configuration des discours internationaux s'articulant autour du clivage entre la définition du problème en termes d'investissement foncier responsable, d'une part, et en termes d'accaparement des terres, d'autre part. Pour autant, nos résultats soulignent que la controverse actuelle sur les transactions foncières en

Tanzanie ne peut être appréhendée qu'au regard de l'historicité des politiques foncières et, plus particulièrement des débats qui structurent le processus de réforme des années 1990. L'analyse de cette réforme nous permet d'appréhender la controverse contemporaine sur la mise en marché des terres comme le produit d'une opposition idéologique ancienne articulée autour de la mobilisation systématique de la mémoire des politiques d'*ujamaa*. Ainsi, le processus de mise en problème des transactions foncières représente une focale originale pour interroger la transition politique d'un régime socialiste vers l'économie de marché. Cette démarche d'analyser la réappropriation d'un problème public international au regard de l'historicité nationale des politiques foncières, nous renseigne ainsi sur la négociation de la (trans)formation de l'Etat tanzanien. Plus particulièrement, nos résultats confirment les thèses sur la formation d'un Etat postsocialiste façonné par la compétition de groupes d'acteurs ayant des conceptions et des idées distinctes du rôle et de la nature de l'Etat et de sa relation avec la société (en l'occurrence les propriétaires et les usagers fonciers). Nos résultats démontrent, par le biais de la controverse sur les transactions foncières, que la formation de l'Etat contemporain reste façonnée par des acteurs qui, à travers leurs représentations, discours et références à l'héritage de J. K. Nyerere, mobilisent et maintiennent la mémoire d'un socialisme quotidiennement réinventé et imaginé.

2. Chapitre 2. La mise en problème politique des transactions foncières au regard de la mémoire politique tanzanienne

Les résultats du chapitre précédent soulignent l'intérêt de considérer la variable politique, au sens de *politics*, dans le processus de politique publique. L'analyse de la mise en problème permet de saisir la compétition entre différents entrepreneurs de problème comme un processus de politisation. Comme le démontre l'expérience de la « Commission Shivji » dans la réforme foncière des 1990, la constitution des groupes d'acteurs qui cadrent les enjeux fonciers repose en partie sur des critères politiques. Dans ce chapitre, il s'agit d'approfondir la réflexion sur la mise en problème politique des transactions foncières en se focalisant sur les intersections entre la construction du problème du *land grabbing* et la compétition électorale.⁶¹² Sans mettre en cause le caractère politique de l'ensemble des étapes du processus de politique publique, nous argumentons que la séquence de la mise en problème et l'ensemble des luttes cognitives et discursives qui la façonnent constituent un terrain particulièrement propice pour saisir l'imbrication et le chevauchement entre le *politics* et les *policies*.

En effet, ce chapitre propose de tester notre hypothèse de l'indissociabilité de la formation de l'Etat et des politiques foncières à travers une analyse des enjeux politiques de la fabrique des politiques de transactions foncières. Autrement dit, nous nous intéressons à la façon dont la politisation du problème des accaparements des terres par un ensemble d'acteurs politiques reflète des processus de formation de l'Etat tanzanien. Il s'agit ainsi de s'intéresser, d'une part, au rôle que le problème des transactions foncières joue dans les débats de la campagne présidentielle en 2015 (*policies make politics*) et, d'autre part, de

⁶¹² Ce chapitre s'appuie sur un article proposé à la revue *Journal of Eastern African Studies* : SCHLIMMER, Sina, « Talking Land Grab is Talking Politics : Land as A Politicized Rhetoric During Tanzania's 2015 Elections », *Journal of Eastern African Studies*, dossier thématique sur les élections générales en Tanzanie,

quelle manière la compétition politique contribue à la mise en problème de l'enjeu des accaparements des terres (*politics makes policies*). Un effort de définition et d'explicitation méthodologique est indispensable afin de circonscrire notre démarche.

La variable des politiques publiques (*policies*) se réfère ici à l'ensemble des processus participant à la mise en problème de l'enjeu du *land grabbing*. L'objectif est d'approfondir l'un des résultats précédents sur la réappropriation nationale d'un enjeu cadré à l'échelle internationale. Le processus de traduction est saisi à travers la variable du *politics*, entendue comme l'ensemble des débats et des acteurs structurant la compétition politique, notamment pendant la période électorale. A travers une analyse des débats politiques et électoraux, il s'agit d'étudier la manière dont la thématique du *land grabbing* et de ses définitions, sont réappropriées et mobilisées par des acteurs politiques (des membres du parlement et les candidats à l'élection présidentielle de différents partis politiques notamment) comme une ressource pour légitimer leur participation à la compétition politique. Notre démarche s'inscrit ainsi dans les travaux cherchant à réhabiliter la variable politique dans l'analyse des politiques publiques⁶¹³, originale pour le Sud.

Pendant la campagne préparant les élections générales en automne 2015, la question du foncier ne semble pas, à première vue, constituer une thématique prioritaire structurant la compétition. Les discours des candidats présidentiels principaux sur le sujet de la mise en marché des droits fonciers se rejoignent et ne révèlent pas une lutte autour de la définition du problème et de ses potentielles solutions. Dans ce chapitre, il s'agit de défendre et de démontrer que cette articulation entre *policies* et *politics* ne peut être saisie qu'en prenant en compte

coordonné par Marie-Aude Fouéré, en cours d'évaluation. Initialement, l'objet de la compétition n'était pas au cœur de notre projet de thèse.

⁶¹³ Voir notamment HASSENTEUFEL, Patrick et SMITH, Andy, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques 'à la française' », *Revue française de science politique*, 2002, vol. 52, n°1, p. 53-73 et ZITTOUN, Philippe, *La fabrique politique des politiques publiques. Une approche pragmatique des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015.

une troisième variable, à savoir les discours sur l'héritage politique de la Tanzanie constitutif de l'unité nationale (*polity*). Le rappel à l'*ujamaa* comme un ensemble de valeurs et de principes fondateurs de la société tanzanienne représente une variable structurant les discours sur les enjeux fonciers mobilisés lors de la campagne électorale. Alors que les enjeux fonciers ne s'affirment pas comme un sujet électoral prioritaire, la référence à la thématique est employée, par plusieurs candidats, afin de réactiver des débats politiques nationaux et historiques façonnant la compétition sectorielle. Plusieurs éléments de la rhétorique internationale sur les transactions foncières sont stratégiquement utilisés par les acteurs politiques afin de renvoyer à des thématiques s'inscrivant dans l'histoire politique (le rôle des étrangers dans l'économie nationale, les enjeux de la corruption et du manque d'intégrité des leaders politiques). En liant leurs débats à des convictions et à des principes du premier Président de la République, les candidats soulignent leur loyauté par rapport à un héritage politique au cœur de la construction de la nation et de la communauté politique imaginée⁶¹⁴ tanzanienne. L'analyse de ces éléments cognitifs structurant la *polity* tanzanienne est une entrée déterminante afin de saisir l'imbrication entre la problématisation des enjeux fonciers et la compétition électorale, entre les *policies* et le *politics*. Autrement dit, il s'agit de démontrer, dans quelle mesure la variable de la *polity*, entendue comme une culture politique basée sur les principes d'*ujamaa*, continue d'être une variable structurant et orientant les possibles (les politiques publiques) et contraignant et régulant les jeux des acteurs (*politics*).

L'argumentaire de ce chapitre est organisé en deux parties. Une première section est consacrée à la construction d'une grille d'analyse combinant les apports de la sociologie de l'action publique et de l'étude de la compétition politique et de nous inscrire dans les travaux encourageant une réhabilitation de la variable du

⁶¹⁴ ANDERSON, Benedict, *Imagined Communities : Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres, Verso, 1991 (1983).

politics dans l'analyse des politiques publiques (2.1.). Dans un second temps, il s'agit de souligner, comment, en Tanzanie, la mémoire politique constitue une variable indispensable afin de saisir cette articulation entre la mise en problème du foncier et les débats politiques et électoraux. La thématique des transactions est mobilisée comme un discours intermédiaire réactivant des débats constitutifs sur la construction de l'Etat-nation tanzanien (2.2.). Ces résultats nous permettent également de nous positionner par rapport aux travaux qui utilisent les concepts de l'Etat-parti ou de l'hégémonie politique comme une variable structurant les jeux politiques en Tanzanie.

2.1. Saisir la mise en problème des accaparements des terres en temps de compétition politique : un cadre théorique

L'objectif de ce chapitre est de contribuer, à travers l'analyse de la mise en problème politique des transactions foncières en Tanzanie, aux travaux qui tendent à réhabiliter la variable du politique dans l'analyse des politiques publiques. Dans ce sous-chapitre il s'agit de mieux comprendre la séparation épistémologique de l'analyse des politiques publiques des travaux de la sociologie politique afin d'identifier la manière dont notre analyse peut participer à réarticuler les variables du *politics* et des *policies*. Cette discussion s'effectue en deux étapes. Dans un premier temps, nous revenons sur le dialogue entre les spécialistes de l'analyse des politiques publiques et la recherche sur la compétition politique, notamment la sociologie électorale. Il s'agit de démontrer comment, d'une part, les analystes des politiques publiques tendent à négliger la variable politique et comment d'autre part, les politiques publiques ne constituent pas un paramètre prioritaire chez les spécialistes de la compétition politique au Nord comme au Sud (2.1.1.). Dans un deuxième temps, nous tentons d'élaborer une grille analytique permettant de construire une passerelle entre les *policies* et le *politics*. Nous mobilisons les travaux en analyse des politiques publiques, qui réhabilitent cette articulation théorique à travers des terrains du

Nord, et les études sur la fabrique politique des politiques foncières au Sud (2.1.2.).

2.1.1. L'analyse des politiques et la compétition politique : deux champs d'étude à part ?

Dans un article méthodologique et épistémologique sur les intersections entre les *policies* et le *politics* Andy Smith et Patrick Hassenteufel constatent qu'« il est crucial pour l'analyse des politiques publiques d'intégrer pleinement la dimension politique au sens de compétition pour la détention du pouvoir politique (*politics*)⁶¹⁵ ». Faire dialoguer la littérature sur l'analyse des politiques publiques avec les travaux sur la compétition politique ne semble cependant pas être une évidence. L'analyse des politiques publiques est souvent considérée comme un champ d'étude spécifique qui écarte les jeux d'acteurs politiques comme une variable explicative du processus d'action publique. Inversement, les travaux sur la compétition politique, notamment la sociologie électorale, semblent oublier les politiques publiques comme un paramètre structurant le champ politique.

2.1.1.1. *Does politics matter ?*⁶¹⁶ La faible prise en compte de la variable politique dans l'analyse des politiques publiques

Les auteurs qui abordent les processus de politique publique au prisme du champ d'étude du politique (la compétition politique, les élections, les acteurs politiques, la mobilisation collective, etc.) constatent généralement que la variable du *politics* a été progressivement écartée par les spécialistes de la *policy science*. Cette séparation de la recherche sur les politiques de l'analyse du politique s'explique par la prise en compte de la participation d'une multitude

⁶¹⁵ HASSENTEUFEL, Patrick et SMITH, Andy, « Essoufflement ou second ... », *art. cit.*, p. 62.

⁶¹⁶ Cette phrase est un clin d'œil à l'article du politiste Klaus von Beyme sur le rôle des parties politiques dans la structuration du champ politique. Voir BEYME, Klaus von, « Do Parties Matter? The Impact of Parties in the Key Decisions in the Political System », *Government and Opposition*, 1984, vol. 19, n°1, p. 5-29.

d'acteurs au processus de politique publique, mettant en cause le rôle des acteurs politiques « classiques ». On peut donc constater un déplacement de l'intérêt scientifique vers de nouveaux acteurs producteurs de l'action publique tels que les techniciens (les bureaucrates, les experts, le personnel administratif, etc.), les acteurs de la société civile et des acteurs profanes intervenant de manière plus ou moins ponctuels. Comme l'explique Philippe Zittoun, « la première victime d'un tel déplacement est l'homme politique lui-même que les chercheurs ne cessent de déposséder de sa capacité à produire ou à influencer des politiques publiques et, plus généralement, à faire de la politique⁶¹⁷ ». En effet, l'un des principaux reproches adressés à la littérature sur l'analyse des politiques publiques est sa tendance à présenter les politiques publiques comme le produit de négociations techniques entre des acteurs et à omettre ainsi sa dimension profondément politique.

Yves Surel se positionne par rapport à « ce découplage croissant entre sphère politique (au sens de *politics*) et sphère des politiques publiques (*policies*) ». Il explique que cette séparation de l'analyse des *policies* de celle du *politics* aboutit à une lecture dépolitisée des processus de politique publique qui « résulteraient désormais d'interactions plus ou moins cloisonnées entre une variété d'acteurs comprenant notamment des segments de l'appareil politico-administratif national et une fraction des ressortissants concernés⁶¹⁸ ». Un constat similaire est effectué par P. Hassenteufel qui souligne un intérêt croissant des spécialistes de l'analyse des politiques publiques pour les acteurs technocrates, experts et bureaucrates au détriment de l'analyse du rôle des élus et des gouvernants.⁶¹⁹

Si le rôle de la compétition politique est peu pris en compte dans ces travaux sur l'analyse des politiques publiques, la variable politique n'y est pas, pour autant,

⁶¹⁷ ZITTOUN, Philippe, *La fabrique politique ...*, op. cit., p. 13.

⁶¹⁸ SUREL, Yves, « Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre », *Revue française de science politique*, 1997, vol. 47, n°2, p. 147.

⁶¹⁹ HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique ...*, op. cit., p. 158.

absente. Plutôt, le *politics* est souvent abordé au sens de la construction et de l'analyse des différentes configurations de l'Etat en action.⁶²⁰ A travers les outils de l'analyse des politiques publiques, ces chercheurs questionnent la boîte noire de l'Etat tout en soulignant l'indissociabilité des processus de politiques publiques de la (trans)formation étatique. L'articulation entre le *politics* et les *policies* se restreint généralement à une mobilisation des approches de l'analyse des politiques publiques comme un intermédiaire pour comprendre l'Etat et ses transformations.⁶²¹ Cet objectif s'observe également dans les travaux effectuant des analyses des politiques publiques au Sud. Depuis plusieurs années, des chercheurs insistent sur la pertinence de la variable de la sociologie historique de l'Etat pour appréhender les différentes configurations d'action publique en Afrique.⁶²² Les travaux de ce courant soulignent que la trajectoire historique des Etats constitue une variable stimulante pour appréhender les différentes configurations d'action publique dans des contextes nationaux singuliers. Si les théories du *politics* sont au cœur de cette réflexion, elle se concentre notamment aux variables de la sociologie de l'Etat, c'est-à-dire à « ce qui se passe dans l'Etat, et particulièrement ses hauteurs gouvernementales, administratives⁶²³ ». Les auteurs sont partis du constat que les recherches sur le politique, dans des contextes néopatrimoniaux où l'on observe un faible renouvellement des élites, n'intègrent pas les objets et les résultats de l'analyse des politiques publiques.⁶²⁴ Alors qu'actuellement les études sur des réformes sectorielles se multiplient, la variable du politique dans le processus de politique publique est étonnement absente.

⁶²⁰ JOBERT, Bruno et MULLER, Pierre, *L'Etat en action ...*, *op. cit.*

⁶²¹ BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline, « Introduction », in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline (dir.), *Une 'French touch' ...*, *op. cit.*, p. 21-23.

⁶²² Il s'agit notamment des thèses et des travaux des doctorants se constituant autour de Dominique Darbon à Sciences Po Bordeaux. Ce questionnement sur l'articulation de la sociologie de l'action publique et de la sociologie historique de l'Etat est au cœur des discussions d'une section thématique au congrès de l'Association française de science politique en 2015 qui a abouti à la publication d'un dossier thématique dans la revue *Gouvernement et action publique* : PROVINI, Olivier, « Penser l'action publique ... », *art. cit.*

⁶²³ LECA, Jean, « L'Etat entre politics, policies, polity. Peut-on sortir du triangle des Bermudes ? », *Gouvernement et action publique*, 2012, vol. 1, n°1, p. 61.

⁶²⁴ DARBON, Dominique, « Peut-on relire ... », *op. cit.*, p. 176.

Dans sa thèse sur la transnationalisation des politiques de conservation de l'environnement, Rozenn Nakanabo Diallo définit la politisation comme une forme de réappropriation et d'extension des compétences de l'Etat vis-à-vis des organisations internationales et conteste ainsi les thèses sur le caractère dépolitisé et standardisé des politiques promues par les acteurs internationaux. Elle observe également des formes de politisation au sein même des administrations.⁶²⁵ Alors que les travaux sur la sociologie de l'action publique au Sud permettent de déconstruire les thèses sur des politiques de développement dépolitisées⁶²⁶, peu de travaux proposent des grilles analytiques pour saisir les intersections entre l'analyse des politiques publiques et la compétition politique. Si un nombre important de travaux sur la sociologie de l'action publique au Sud rend compte de la multitude des acteurs experts, nationaux comme internationaux, et administratifs dans les différentes phases de politiques publiques, l'impact des acteurs politiques nationaux (les élus, les partis, les débats parlementaires) dans la politisation des enjeux de politique publique restent une question de recherche innovante.

2.1.1.2. *Do policies matter ?* Les politiques publiques dans la littérature sur la compétition politique

Certains auteurs argumentent que la séparation de la production *des* et *du* politique(s) est due à l'autonomisation progressive du champ de l'analyse des politiques publiques des études plus classiques en science politique. Cependant, l'absence de dialogue semble être réciproque. Les apports de la sociologie de l'action publique restent, au Nord comme au Sud, des variables largement non-

⁶²⁵ NAKANABO DIALLO, Rozenn, « Politiques de la ... », *op. cit.*, p. 70-74.

⁶²⁶ Dans un papier comparatif sur les réformes foncières et de l'eau, Philippe Lavigne Delville rend compte des degrés distincts de politisation des deux secteurs. Il explique, également, comment le changement politique au Bénin en 2006 a joué en faveur de la coalition de cause de la réforme foncière défendant les logiques de privatisation des droits fonciers. De manière similaire, la thèse de Clément Soriât souligne le caractère fortement politisé de la fabrique des politiques de lutte contre le SIDA au Bénin. Se référer à LAVIGNE DELVILLE, Philippe, « La mise sur agenda des réformes de politiques publiques en Afrique de l'ouest, entre politics et extraversion », papier présenté dans le cadre du congrès de l'AFSP, Aix-en-Provence, 22-24.06.2015 et SORIAT, Clément, « Les acteurs associatifs et la lutte contre le sida au Bénin : de la professionnalisation au gouvernement des corps », thèse de doctorat en science politique, Université de Lille 2, 2014.

exploitées par les travaux portant sur la compétition politique. Comme le souligne Jacques de Maillard, on observe :

« [d]’un côté, des spécialistes de l’élection et des partis, surtout soucieux de la compréhension des résultats de la confrontation électorale, peu enclins à tenir compte de l’effet des politiques publiques ; de l’autre, des analystes de l’action publique, attentifs aux réseaux d’action publique et arrangements institutionnels au travers desquels se construisent les décisions, mais peu familiers avec les logiques électorales et les savoir-faire du métier politique. Les études de politique publique, en se spécialisant, ont progressivement construit leurs propres questionnements [...]. Le développement de ces travaux [...] a conduit à autonomiser deux types de questionnement : l’un relatif au *politics* [...], l’autre au *policy* [...] ⁶²⁷ ».

Ce découplage théorique et analytique est observé dans les travaux sur la sociologie des partis politiques qui se sont peu intéressés à la naissance et à la sélection des enjeux émanant des dynamiques inter-partisanes. Les spécialistes de la compétition partisane et électorale s’intéressent davantage aux configurations de la lutte autour du pouvoir plutôt qu’à leurs impacts en termes de politique publique.⁶²⁸

L’absence de dialogue entre ces deux domaines d’étude s’observe notamment dans la recherche électorale. Les travaux de Thomas Ehrhard tendent à renforcer cette faible articulation entre la compétition électorale et l’analyse des politiques publiques. L’auteur constate que les outils d’analyse des politiques publiques représentent des approches nouvelles dans le champ d’étude des élections. L’objectif est ainsi de dépasser la « double cécité de l’analyse électorale et de l’analyse des politiques publiques ⁶²⁹ ». Il s’agit de définir les élections comme un objet d’analyse heuristique de l’analyse des politiques publiques. Et inversement,

⁶²⁷ MAILLARD, Jacques de, « La conduite des politiques publiques à l’épreuve des temporalités électorales. Quelques hypothèses exploratoires », *Pôle Sud*, 2006, vol. 2, n°25, p. 40.

⁶²⁸ COMAN, Ramona et PERSICO, Simon, « Politiques publiques et partis politiques », in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques ...*, *op. cit.*, p. 483.

⁶²⁹ EHRHARD, Thomas, « Penser les politiques électorales. L’objet électoral saisi par les politiques publiques », *Gouvernement et action publique*, 2016, vol. 1, n°1, p. 10.

de démontrer, comment les élections, saisies à travers les outils de la sociologie de l'action publique, permettent de renouveler leur champ d'étude des élections.

Cette faible articulation entre la sociologie électorale et l'analyse des politiques publiques se confirme dans les études prolifiques sur les élections en Afrique. Alors que les processus électoraux s'affirment, depuis l'avènement de la compétition multipartite, comme un objet convoité des politistes spécialisés sur le continent⁶³⁰, ces travaux sont généralement dépourvus de liens avec les processus de politiques publiques.⁶³¹ Les auteurs contribuant à la construction d'une sociologie électorale « africaniste » se limitent généralement aux objets des théories du *politics* sans prendre en compte les variables de l'approche par les *policies*.⁶³² Cette observation est confirmée par les travaux qui s'intéressent aux élections comme un vecteur structurant le champ politique dans les pays africains. La sociologie électorale reste généralement mobilisée comme une variable pour saisir les transitions politiques, pour étudier les partis politiques africains⁶³³ ou encore pour discuter la transformation des régimes.⁶³⁴

⁶³⁰ Voir notamment BUIJTENHUIJS, Robert et THIRIOT, Céline (éd.), *Démocratisation en Afrique au Sud du Sahara 1992-1995 : un bilan de la littérature*, Leyde/Pessac, Afrika-studiecentrum/Centre d'étude d'Afrique noire, 1995.

⁶³¹ Se référer à OTAYEK, René, « Les élections en Afrique sont-elles un objet scientifique pertinent ? », *Politique africaine*, 1998, n°69, p. 3-11 et QUANTIN, Patrick, « Voter en Afrique : quels paradigmes pour quelles comparaisons ? », in QUANTIN, Patrick (dir.), *Voter en Afrique. Comparaisons et différenciations*, Paris, L'Harmattan, 2004.

⁶³² Les pratiques électorales sont saisies comme un paramètre pour étudier les jeux politiques dans des contextes historiques et sociaux singuliers. Ces travaux tentent de représenter un champ d'étude spécifique. Sur les pratiques électorales et jeux de pouvoir qu'elles reflètent, voir par exemple BASEDAU, Matthias, ERDMANN, Gero et MEHLER, Andreas (éd.), *Votes, Money and Violence. Political Parties and Elections in Sub-Saharan Africa*, Uppsala, Nordiska Afrika Institutet, 2007 ; BRATTON, Michael, « Vote Buying and Violence in Nigerian Election Campaigns », *Electoral Studies*, 2008, vol. 27, n°4, p. 621-632 ; FERREE, Karen E. et LONG, James D., « Gifts, Threats, and Perceptions of Ballot Secrecy in African Elections », *African Affairs*, 2016, vol. 115, n°461, p. 621-645 et MEDARD, Claire et GOLAZ, Valérie, « Creating Dependency : Land ... », *art. cit.*, p. 549-568.

⁶³³ Plusieurs auteurs insistent sur la nécessité d'attribuer une plus grande importance à l'analyse des partis au sein de la compétition électorale. Se référer, par exemple à BASEDAU, Matthias, ERDMANN, Gero et MEHLER, Andreas, « Introduction : Research on Electoral Systems, Parties and Party Systems in Africa », in BASEDAU, Matthias, ERDMANN, Gero et MEHLER, Andreas (éd.), *Votes, Money ..., op. cit.*, p. 7-20 ; GAZIBO, Mamadou, « Pour une réhabilitation de l'analyse des partis en Afrique », *Politique africaine*, 2006, n°104, p. 5-17 et RAKNER, Lise et SVASAND, Lars, « Multiparty Elections in Africa's New Democracies », document de travail, Chr. Michelsen Institute, 2002.

⁶³⁴ Il s'agit, par exemple, des travaux qui s'intéressent au déroulement des élections comme un vecteur pour étudier le changement des régimes et la transition démocratique. Nous faisons ici référence au courant de la transitologie qui étudie, à travers des variables comme les élections, le (non-)passage des régimes autoritaires à des formes de gouvernement démocratique. Les auteurs confirment que le seul facteur des élections ne suffit pas pour garantir la démocratisation des régimes politiques. Voir BRATTON, Michael et VAN DE WALLE, Nicolas, « Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa », *World*

En choisissant les institutions et les modes d'exercice du pouvoir comme la variable indépendante principale, les contributions à la sociologie électorale en Afrique investissent essentiellement le champ d'analyse du *politics*. Un nombre très restreint de recherches contribue en filigrane au domaine de l'analyse des politiques publiques en s'intéressant, par exemple, aux stratégies discursives des candidats aux élections⁶³⁵ ou en mettant l'accent sur le rôle des acteurs médiatiques dans les campagnes électorales.⁶³⁶ Sans se référer directement aux théories de l'analyse des politiques publiques, Andreas Schedler s'intéresse, par exemple, aux intersections entre la compétition politique et les réformes électorales (la théorie du jeu imbriqué, « *nested game* »). L'auteur démontre comment les élections manipulées dans des régimes à tendance autoritaire provoquent des débats sur la nécessité de réformer les règles électorales. Les acteurs de l'opposition politique cherchent à augmenter leur légitimité en promouvant la reformulation des politiques électorales. La compétition politique et les débats autour des réformes électorales sont étroitement liés.⁶³⁷

Notre analyse de la mise en problème de l'enjeu du *land grabbing* à travers la compétition politique et électorale en Tanzanie cherche à contribuer à ces recherches qui articulent l'étude des *policies* et des *politics* sur le continent africain. L'agencement entre l'analyse des politiques de la mise en marché des terres et les débats politiques nous semble d'autant plus pertinent que le foncier représente un objet éminemment politique⁶³⁸ autour duquel se structurent les oppositions politiques dans de nombreux pays africains. La prochaine section propose une discussion des travaux réintégrant la compétition politique comme

Politics, 1994, vol. 46, n°4, p. 453-489 ; NASONG'O, Shadrack Wanjala, « Political Transition Without Transformation : The Dialectic of Liberalization Without Democratization in Kenya and Zambia », *African Studies Review*, 2007, vol. 50, n°1, p. 83-107 et OMOTOLA, Shola, « Elections and Democratic Transition in Nigeria Under the Fourth Republic », *African Affairs*, 2010, vol. 109, n°437, p. 535-553.

⁶³⁵ MAYRARGUE, Cédric, « Les langages politique en campagne électorale. Représentations et comportements des candidats à une élection présidentielle au Bénin », in QUANTIN, Patrick (dir.), *Voter en Afrique. Comparaisons et différenciations*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 285-312.

⁶³⁶ FRERE, Marie-Soleil, *Elections and the Media in Post-Conflict Africa*, Londres, Zed Books, 2011.

⁶³⁷ SCHEDLER, Andreas, « The Nested Game of Democratization by Elections », *International Political Science Review*, 2002, vol. 23, n°1, 103-122.

⁶³⁸ JARRIGE, Françoise, NEGRIER, Emmanuel et SMYRL, Marc, « Sous le foncier, la politique », *Pôle Sud*, 2015, vol. 1, n°42, p. 7-9.

une variable centrale dans l'étude des politiques publiques. L'objectif est d'identifier des outils analytiques qui nous permettent de saisir la nature politique de la construction des problèmes et, inversement, de comprendre comment les politiques publiques peuvent structurer les jeux politiques.

2.1.2. Appréhender les *policies* comme une ressource politique : une lecture en termes de politisation des politiques publiques

Les travaux présentés dans la section précédente constatent un faible dialogue entre les champs de l'analyse des politiques publiques et les spécialistes de la compétition politique, notamment en période électorale. D'une part, la *policy science* tendrait à s'autonomiser progressivement des travaux de la sociologie politique et à négliger les jeux politiques influant sur les processus de politique publique. D'autre part, les spécialistes des élections au Nord comme au Sud recourent, à la marge, à la variable des politiques publiques. Cependant, plusieurs travaux cherchent à démontrer la nécessité d'articuler les résultats de la sociologie politique avec les apports de la sociologie de l'action publique. Les prochaines sections tentent de discuter plusieurs contributions de ce courant, l'objectif étant de définir une grille d'analyse afin de saisir la mise en problème politique des transactions foncières en Tanzanie. Il s'agit, plus spécifiquement, de présenter les travaux qui soulignent, d'une part, les jeux politiques façonnant les processus de politique publique et, d'autre part, l'intérêt de mobiliser les politiques publiques comme une ressource de la compétition politique. Nous revenons ensuite sur les travaux qui révèlent le caractère politique de l'objet foncier afin de défendre notre démarche d'articuler l'étude du politique avec l'analyse des politiques foncières en Tanzanie.

2.1.2.1. Penser la mise en problème comme un processus politique : à la recherche des passerelles entre le *politics* et les *policies*

Depuis la fin des années 1990, on peut observer plusieurs initiatives de recherche dont l'objectif est de réhabiliter la variable politique, au sens de la compétition (notamment électorale), entre les acteurs politiques (les partis politiques, les élus, les candidats à l'élection, etc.) dans le processus de politique publique.

Premièrement, on peut identifier un ensemble de travaux étudiant l'impact des acteurs et des processus politiques sur les résultats en termes de politique publique (*politics makes policies*). Certains auteurs s'intéressent à l'impact du changement politique (par exemple suite à la recomposition d'un gouvernement) ou de la compétition électorale sur la conduite des politiques publiques, en recourant à des approches quantitatives⁶³⁹ comme qualitatives.⁶⁴⁰ D'autres travaux étudient les profils des élus et leurs relations avec les acteurs administratifs (notamment les hauts fonctionnaires) afin de rendre compte de la « co-production des sphères politique et administrative⁶⁴¹ » dans la fabrique des politiques publiques.⁶⁴² Les acteurs nouvellement élus contribuent à des modes

⁶³⁹ Plusieurs travaux des spécialistes des élections aux Etats-Unis, recourant à des méthodes quantitatives, constatent une corrélation entre le comportement électoral et l'adoption des politiques publiques. Ainsi, Benjamin Ginsberg constate que « voting behaviour can directly affect public policy to the extent that winning candidates and parties implement policies based on their preelection positions ». Voir GINSBERG, Benjamin, « Elections and Public Policy », *The American Political Science Review*, 1976, vol. 70, n°1, p. 41. Se référer également à BLAIS, André, « Les élections affectent-elles les politiques gouvernementales ? Le cas des dépenses publiques », *Revue française de science politique*, 2003, vol. 53, p. 929-940.

⁶⁴⁰ Dans le cadre d'une analyse comparative des politiques du livre et des politiques de la protection sociale, Bruno Palier et Yves Surel s'intéressent à cet impact du changement politique sur les résultats en termes de politique publique. Ils constatent que la variable du *politics* n'est qu'un paramètre parmi d'autres pour renouer le lien entre l'étude du politique et la sociologie de l'action publique. Yves Surel démontre également comment l'alternance politique en France en 1981 (en l'occurrence la prise de pouvoir du parti socialiste) peut favoriser le basculement des choix politiques en faveur d'une certaine coalition de cause. Ce changement du pouvoir donne lieu à l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité qui permet de mettre sur l'agenda la politique du livre. La compétition politique aboutissant au changement de pouvoir est donc construite comme la variable explicative du processus de politique publique. Se référer à PALIER, Bruno et SUREL, Yves, « Le politique dans les politiques », *Espaces Temps*, 2001, n°76-77, p. 52-67 ; SUREL, Yves, « Quand la politique ... », *art. cit.* et KINGDON, John W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown and Company, 1984, p. 174.

⁶⁴¹ EYMERI, Jean-Michel, « Frontières ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in LAGROYE, Jacques (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 47-77.

⁶⁴² Ces intersections entre la production politique et administrative sont saisies à l'échelle territoriale. Se référer à NAY, Olivier, « La politique des bons offices. L'élu, l'action publique et le territoire », in LAGROYE, Jacques (dir.), *La politisation ...*, *op. cit.*, p. 199-219.

de gestion publique tout en se servant de l'action publique comme une ressource pour renforcer leur pouvoir sur leur territoire d'éligibilité.⁶⁴³

Deuxièmement, plusieurs auteurs mobilisent les outils de l'analyse des politiques publiques comme une focale pour saisir la compétition politique. C'est dans cette deuxième approche que s'inscrivent les travaux sur la politisation des politiques publiques. Il s'agit de comprendre « comment les acteurs politiques utilisent les politiques publiques comme une ressource dans la compétition politique et dans l'espace politique en général⁶⁴⁴ ». Les politiques publiques et, plus particulièrement les problèmes publics, deviennent des ressources des acteurs politiques afin d'augmenter leur légitimité dans la compétition politique. Comme le démontrent Andy Smith et P. Hassenteufel, « les politiques publiques peuvent donc être appréhendées comme une ressource politique permettant d'affirmer une identité politique propre, dans une logique de démarcation vis-à-vis de concurrents politiques⁶⁴⁵ ». Les acteurs politiques sélectionnent et investissent certaines causes afin de construire leur identité politique et pour se positionner dans la compétition partisane et électorale.⁶⁴⁶

Cette lecture de la politisation des politiques publiques permet de penser la mise en problème politique des enjeux sociaux pour au moins deux raisons. Premièrement, cette approche réhabilite les acteurs politiques classiques (les élus, les membres des partis, les candidats à l'élection, etc.) comme des acteurs de l'action publique à part entière. En s'exprimant pour ou contre une politique publique (circonscription du problème, proposition de solution, évaluation des politiques passées par l'exercice d'un diagnostic, etc.), ces acteurs prennent position et façonnent leur profil politique tout en contribuant à la

⁶⁴³ GENIEYS, William, « Le leadership vu du territoire pour une sociologie de l'action politique des élus locaux », in SMITH, Andy et SORBETS, Claude, *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003, p. 205-225.

⁶⁴⁴ CLAVIER, Carole, « La santé publique, un enjeu politique local ? La politisation des politiques publiques en France et au Danemark », *Revue internationale de politique comparée*, 2011, vol. 18, n°3, p. 14.

⁶⁴⁵ HASSENTEUFEL, Patrick et SMITH, Andy, « Essoufflement ou second ... », *art. cit.*, p. 68.

⁶⁴⁶ HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique ...*, *op. cit.*, p. 175.

(de)légitimation de la politique publique. Transposés à l'analyse de la mise en problème, les acteurs politiques sont considérés comme des entrepreneurs des problèmes participant activement à la construction et à l'affirmation de causes spécifiques. Ce rôle du *claimsmaker* s'observe notamment pendant la période électorale quand les candidats formulent des causes, élaborent et défendent leurs cadres d'action : « les moments électoraux sont ceux par excellence où la compétition partisane et le débat public ont pour enjeu [...] la fixation d'une liste de problèmes publics prioritaires et de leurs solutions⁶⁴⁷ ». L'élection constitue un cadre temporel où les candidats des différents partis mettent en avant la prise en charge de certains problèmes et en écartent d'autres afin de se positionner par rapport à leurs adversaires et pour obtenir des gains électoraux.⁶⁴⁸ L'étude de ces périodes spécifiques met clairement en exergue les interactions entre les dynamiques politiques et le processus des politiques publiques puisque les problèmes traités par les différents acteurs deviennent des enjeux essentiels de la compétition politique.

L'approche de la politisation des politiques publiques nous renvoie, deuxièmement, à la sociologie des problèmes publics. Les travaux sur la mise sur agenda démontrent que la construction et la sélection des enjeux de politique publique constituent un objet d'étude heuristique pour relier la sociologie de l'action publique et la sociologie politique. Comme le souligne P. Hassenteufel, « la compréhension des processus de sélection des problèmes [...] suppose de prendre en compte notamment les logiques de mobilisation collective, de

⁶⁴⁷ NEVEU, Erik, *Sociologie politique ...*, op. cit., p. 84.

⁶⁴⁸ Kent Weaver développe plusieurs concepts qui permettent de saisir les différentes manières dont les candidats à l'élection utilisent les politiques publiques pour renforcer leur position dans le champ électoral. D'une part, les acteurs politiques et les partis se retrouvent dans une situation de compétition les obligeant à faire des choix en termes de politiques publiques afin de maximiser leurs votes. Cette lecture en termes de choix rationnel souligne la stratégie des acteurs politiques à la recherche des gains électoraux (*credit claiming*). D'autre part, les candidats tentent d'éviter les sanctions électorales (*blame avoidance*). Selon K. Weaver, les électeurs sont plus enclins à voter en fonction des échecs des politiques publiques plutôt que selon leur succès. Cette tendance se traduit dans la stratégie des candidats qui démentent leur responsabilité dans les décisions politiques. Se référer à des travaux synthétisant les concepts de K. Weaver : CAUNE, Hélène, « Blame Avoidance », in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques ...*, op. cit., p. 114-123 et HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique ...*, op. cit., p. 170.

médiatisation et de politisation⁶⁴⁹ ». Cette politisation de la mise sur agenda, c'est-à-dire la confrontation des visions de différents acteurs politiques sur un même enjeu social, est la plus nette en période de campagne électorale lorsque les candidats sont à la recherche de légitimation : « la mise sur agenda dépend aussi des bénéfices politiques (électoraux, symboliques, stratégiques...) attendus. Un enjeu de politique publique est politisé et mis en avant par un (ou plusieurs) acteur(s) politique(s) afin de renforcer sa (ou leur) position dans la compétition politique⁶⁵⁰ ».

S'intéresser à la légitimation politique à travers la sélection des enjeux de politique publique revient finalement à s'interroger sur la manière dont les acteurs politiques construisent leurs causes et se positionnent par rapport aux arguments défendus par leurs adversaires politiques.⁶⁵¹ L'objectif de notre recherche est, en effet, de comprendre comment les acteurs politiques tanzaniens mobilisent l'enjeu du *land grabbing* afin de se confronter, par rapport à leurs adversaires, dans le cadre de la compétition politique. Autrement dit, nous cherchons à comprendre comment les débats et les oppositions argumentatives sur les transactions foncières contribuent à structurer ou à modifier l'arène électorale. Nous argumentons que cette mobilisation de la thématique des accaparements des terres participe aux luttes définitionnelles de la construction du problème des transactions foncières. Il s'agit donc d'étudier les discours, les arguments et les idées véhiculées dans le cadre de la compétition politique tanzanienne. Cette méthode est au cœur de la recherche de Philippe Zittoun qui propose une analyse en termes d'énoncés afin de rendre compte du caractère éminemment politique de la fabrique des politiques publiques. Cette nature politique des *policies* se traduit ainsi dans « l'ensemble des discours, idées,

⁶⁴⁹ HASSENTEUFEL, Patrick, « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, 2010, vol. 1, n°157, p. 50.

⁶⁵⁰ *Ibid.*, p. 50.

⁶⁵¹ Se référer, par exemple, à EDELMAN, Murray, *Political Language : Words That Succeed and Policies That Fail*, New York, Academic Press, 1977 et LE BART, Christian, « Le système des attributions causales dans le discours des candidats à l'élection présidentielle de 1988 », *Revue française de science politique*, 1990, vol. 40, n°2, p. 212-229.

analyses, catégories qui se stabilise autour d'une politique publique particulière et qui lui donne sens⁶⁵² ». Selon P. Zittoun, la politisation des politiques publiques s'observe moins dans leur mise en œuvre que dans leur fabrique, « activité essentiellement discursive, qui consiste à la fois à définir, formuler, propager et imposer une proposition⁶⁵³ ». Il s'agit donc de saisir l'ensemble des jeux de pouvoir entre les acteurs participant à la formulation politique des problèmes et de leurs solutions et disposant de ressources inégales (politiques, rhétoriques, idéologiques, etc.).⁶⁵⁴ Par le biais de la formulation des énoncés, les acteurs des politiques publiques cherchent, de manière plus générale, à stabiliser l'ordre politique. Autrement dit, ces éléments de politique publique deviennent un vecteur de pouvoir qui stabilise l'ordre des possibles : « les discours que tiennent les acteurs sur le problème, est ce qui leur permet non seulement de problématiser une situation et de la désigner comme 'problème' mais aussi de la politiser en l'intégrant dans une vision plus globale d'une société qu'il donne à voir en désordre⁶⁵⁵ ».

Ces travaux forment une grille analytique heuristique pour étudier l'imbrication entre la mise en problème du *land grabbing* et la compétition électorale en Tanzanie. En s'intéressant aux débats sur les transactions foncières se déroulant au sein des espaces classiques du politique (les discussions parlementaires, les discours des candidats politiques pendant les campagnes électorales), nous abordons la compétition politique comme un terrain propice pour saisir la construction politique de l'enjeu des transactions foncières. L'objectif n'est pas, pour autant, de réduire le jeu entre les *policies* et le *politics* au moment électoral. Comme le constate P. Hassenteufel, même si la politisation des politiques publiques « est la plus nette en période de campagne électorale, elle ne s'y limite pas⁶⁵⁶ ». Il ne s'agit donc pas de négliger le caractère éminemment politique de la

⁶⁵² ZITTOUN, Philippe, *La fabrique politique ...*, op. cit., p. 20.

⁶⁵³ *Ibid.*, p. 9.

⁶⁵⁴ *Ibid.*, p. 21.

⁶⁵⁵ *Ibid.*, p. 52.

⁶⁵⁶ HASSENTEUFEL, Patrick, « Les processus de ... », art. cit., p. 52.

fabrique des enjeux publics en dehors de la compétition politique. L'objectif est plutôt de renouer des passerelles entre le *politics* et les *policies*. D'une part, nous nous intéressons à la manière dont les élus et les candidats à l'élection utilisent les politiques publiques (et, plus particulièrement la mise en problème) comme une ressource dans la compétition politique (*policy makes politics*). Il s'agit alors d'analyser comment les acteurs politiques se servent de la thématique du *land grabbing* afin de construire ou de renforcer leur identité politique pour se positionner par rapport aux candidats adversaires. L'objectif est de comprendre si les politiques de transactions foncières génèrent des oppositions, donnent lieu à des conflits politiques et structurent le champ politique. D'autre part, cette réhabilitation des acteurs politiques dans la fabrique des politiques foncières nous permet également de saisir l'impact de la compétition politique en Tanzanie sur la mise en problème de l'enjeu des transactions foncières. Dans quelle mesure cette politisation de l'enjeu du *land grabbing* par les parlementaires et les candidats à l'élection contribue-t-elle à interpréter et à traduire nationalement un problème international ? Ces jeux politiques attribuent-ils des significations nouvelles au problème des accaparements des terres (*politics makes policy*) ?

Avant de s'intéresser à cette réinterprétation politique de l'enjeu des transactions foncières en contexte tanzanien il s'agit, dans la prochaine section, de défendre notre choix de relier l'analyse des politiques foncières à une étude en termes de compétition politique. En effet, la variable du *politics makes policy* est en filigrane des recherches sur l'analyse du foncier dans la compétition politique en Afrique.

2.1.2.2. La politisation du foncier dans la compétition en Afrique

Comme souligné dans le chapitre 1 (introdutif), les enjeux fonciers préoccupent les chercheurs de nombreuses disciplines. Si ces travaux s'inscrivent dans des champs différents, ils participent pour autant à un résultat central : le caractère

éminemment politique des enjeux liés à la gestion des terres.⁶⁵⁷ Que ce soit les analyses des questions foncières dans les contextes au Sud ou au Nord, ces études démontrent que « les intérêts fonciers sont bien des ressources à la disposition des acteurs qui se les approprient politiquement, dans des sens qui ne sont pas si opposés d'un pays à l'autre⁶⁵⁸ ». Le pouvoir sur les terres impliquant un contrôle sur la population et sur le capital économique est par nature une question de pouvoir et de domination. Les ressources foncières constituent ainsi des ressources politiques importantes.⁶⁵⁹

Sur le continent africain, cette politisation des questions foncières est généralement accentuée pendant les période pré- et post-électorales. En effet, depuis l'avènement des élections multipartites au début des années 1990, des préoccupations liées à la gestion, à la répartition et aux logiques d'allocation des terres s'avèrent être des thématiques politiques récurrentes et mobilisées durant les campagnes électorales. Comme le montrent régulièrement les analyses des suffrages dans les différents pays du continent, les thématiques du foncier occupent une place importante des programmes électoraux et sont régulièrement utilisées comme une ressource dans le cadre de la compétition politique.⁶⁶⁰ Très souvent, ces acteurs politiques lient la question foncière à des promesses électorales en termes de redistribution de droits.⁶⁶¹ Les hommes politiques au pouvoir, aussi bien que les candidats à l'élection, promettent à leur électorat de

⁶⁵⁷ Se référer notamment à la thèse de Lauriane Gay : GAY, Lauriane, « A la recherche ... », *op. cit.*

⁶⁵⁸ JARRIGE, Françoise, NEGRIER, Emmanuel et SMYRL, Marc, « La ressource foncière comme ressource politique », *Pôle Sud*, 2015, vol. 1, n°42, p. 62.

⁶⁵⁹ JARRIGE, Françoise, NEGRIER, Emmanuel et SMYRL, Marc, « Sous le foncier ... », *art. cit.*

⁶⁶⁰ Sur les élections au Zimbabwe et en Côte d'Ivoire, au cours des années 1990, voir BOONE, Catherine et KRIGER, Norma, « Land Patronage and Elections : Winners and Losers in Zimbabwe and Côte d'Ivoire », in BEKOE, Dorina A. (éd.) *Voting in Fear : Electoral Violence in Sub-Saharan Africa*, Washington D.C., USIP Press, 2012, p. 75-117. Sur les élections en Côte d'Ivoire, dans les années 1990, se référer à CHAUVEAU, Jean-Pierre, « Question foncière et construction nationale en Côte d'Ivoire », *Politique africaine*, 2000, n°78, p. 94-125. Au Kenya, dans les années 1990, voir KLOPP, Jacqueline, « Electoral Despotism ... », *op. cit.* Au Kenya, pendant les élections de 2007, voir RUTTEN, Marcel et OWUOR, Sam, « Weapons of Mass Destruction : Land Ethnicity and the 2007 Elections in Kenya », *Journal of Contemporary African Studies*, 2009, vol. 27, n°3, p. 305-324. Et sur les élections en Ouganda, se référer à GAY, Lauriane, « A 'Hot Cake' : The Land Issue in the Buganda Kingdom During Uganda's 2011 Elections », in PERROT, Sandrine, MAKARA, Sabiti, LAFARGUE, Jérôme et FOUERE, Marie-Aude (éd.), *Elections in A Hybrid Regime : Revisiting the 2011 Ugandan Polls*, Kampala, Fountain Publishers, 2014.

⁶⁶¹ BOONE, Catherine, « Land Conflict and Distributive Politics in Kenya », *African Studies Review*, vol. 1, n°55, p. 75-103.

(re)distribuer des droits fonciers, majoritairement en zone rurale, afin de s'assurer du support des circonscriptions électorales principales, que ces régions soient, *a priori* favorables ou acquises à l'opposition. Comme le montrent par exemple les travaux sur les élections au Kenya ou en Côte d'Ivoire, ces promesses de (re)distribution foncière par les différents candidats se basent souvent sur des logiques ethniques ou sur des clivages existants entre les migrants et immigrants.⁶⁶² En s'adressant à des groupes ethniques ou sociaux spécifiques, les candidats s'engagent à distribuer des droits fonciers au cas où ils remporteraient les élections.⁶⁶³

Cette articulation entre le déroulement des élections compétitives et le traitement de la question foncière en Afrique est également au cœur des travaux de C. Boone. L'auteure propose une lecture originale de l'échec des processus de démocratisation dans certains pays africains à travers une analyse des systèmes d'allocation des droits fonciers.⁶⁶⁴ Elle explique comment les situations d'insécurité foncière en contexte de pluralisme de normes constituent un terrain fertile pour des jeux politiques, surexploités par les candidats politiques en période électorale. C. Boone s'intéresse aux élections pluralistes dans des contextes nationaux et politiques « where modes of land allocation are essentially political rather than market-based. In this context, it is not surprising that in some African countries politicians competing for the central state have turned to land allocation politics in their quest to woo and reward voting constituencies⁶⁶⁵ ». En s'appuyant sur l'analyse des élections dans plusieurs pays depuis les années 1990

⁶⁶² Se référer notamment à BOONE, Catherine, *Property and Political ...*, *op. cit.* ; CHAUVEAU, Jean-Pierre, « Question foncière et ... », *art. cit.* et KLOPP, Jacqueline, « Electoral Despotism in ... », *op. cit.*

⁶⁶³ Dans une analyse des débats autour des élections nationales en Ouganda de 2011, Claire Médard et Valérie Golaz abordent frontalement cette enjeu politique de la redistribution des terres qui permet au président Yoweri Museveni de s'assurer du support électoral afin d'être réélu. Ce pacte électoral entre le candidat politique qui formule des promesses en termes d'accès au foncier et les électeurs qui lui apportent, en échange, leur soutien en termes de vote, est résumé par les auteurs comme une relation de patronage. Dans le contexte d'un régime néopatrimonial, les candidats à l'élection présidentielle créent une relation de dépendance entre, d'une part, le responsable politique, c'est-à-dire le patron, qui offre l'accès aux ressources foncières et, d'autre part, les électeurs ou les clients qui jouissent de ces droits tout en reconnaissant en contrepartie la légitimité du leader. Voir MEDARD, Claire et GOLAZ, Valérie, « Creating Dependency : Land ... », *art. cit.*

⁶⁶⁴ BOONE, Catherine, « Electoral Populism Where ... », *art. cit.*

⁶⁶⁵ *Ibid.*, p. 186.

(Côté d'Ivoire, Rwanda, République démocratique du Congo, Zimbabwe et Kenya), elle nous propose une grille d'analyse dans laquelle elle articule trois variables : la compétition électorale multipartite à l'échelle nationale, le régime foncier en place et les conflits fonciers. L'auteure argumente que les tensions liées aux terres stimulent la compétition politique pluraliste : « in these situations, land tensions and land questions helped fuel multiparty dynamics by mobilizing voters in national-level electoral contests. Land issues defined or deepened lines of partisan affiliation at the local level, providing national-level politicians with highly salient issues they could exploit for electoral advantage, and helping kindle election-related strife⁶⁶⁶ ». Dans cette démonstration, la compétition électorale et les luttes autour de l'accès aux terres s'alimentent mutuellement.

La discussion de ces travaux, et notamment les contributions de C. Boone en science politique, constituent un apport principal à la compréhension de la politisation des enjeux et des conflits fonciers en Afrique. Si ces recherches mettent en exergue l'importance d'analyser les régimes fonciers et leur politisation accrue pendant la période électorale, elles ne nous expliquent pas, de manière systématique, comment cette configuration contribue à une meilleure compréhension de l'articulation entre les *policies* et le *politics*. Sans prétendre limiter la variable du *politics* à la compétition politique⁶⁶⁷, l'objectif de notre démarche est de proposer une articulation originale de l'analyse des politiques publiques et de l'étude de la compétition politique. Nous insistons notamment sur l'impact de la compétition électorale sur la conduite de l'action publique. Nous nous appuyons ici sur l'approche de C. Boone qui considère un enjeu comme étant politisé à partir du moment où cette question devient un « axe de compétition⁶⁶⁸ » politique. L'objectif est ainsi de s'inscrire dans les travaux plus récents qui soulignent le caractère éminemment politique de l'action publique au

⁶⁶⁶ BOONE, Catherine, *Property and Political ...*, *op. cit.*, p. 253.

⁶⁶⁷ Nous nous appuyons ici sur la définition de la politisation proposée par Jacques Lagroye : « En ce sens, la politisation n'est rien d'autre que la production sociale de la politique, de ses enjeux, de ses règles et de ses représentations. La politique peut d'autant mieux se saisir des activités sociales qu'elle en est aussi le produit ». LAGROYE, Jacques, « Avant-propos », in LAGROYE, Jacques (dir.), *La politisation ...*, *op. cit.*, p. 4.

⁶⁶⁸ BOONE, Catherine, *Property and Political ...*, *op. cit.*, p. 254.

Sud. A travers l'exemple de l'action publique foncière en Ouganda, la thèse de Lauriane Gay réintroduit le rôle des acteurs et des espaces politiques nationaux, tels que les partis politiques, les élus et les débats parlementaires dans les différentes phases de la fabrique, telles que la construction d'un problème et la formulation des solutions.⁶⁶⁹

La partie suivante du chapitre s'intéresse au traitement de la question des transactions foncières dans les espaces de compétition politique en Tanzanie en partant d'une analyse des débats électoraux et parlementaires depuis 2010. En étudiant les discours et la problématisation des transactions foncières par des acteurs politiques et, plus particulièrement par les candidats à l'élection, l'objectif est de proposer une articulation originale entre l'analyse des politiques publiques et l'étude de la compétition politique en Afrique. Plusieurs questionnements orientent notre démarche : quels impacts ces acteurs politiques (les élus, les membres du parlement, les candidats présidentiels, etc.) effectuent-ils sur la construction des problèmes et sur la formulation des solutions en Tanzanie ? Si le problème des transactions foncières fait l'objet des débats électoraux, de quelle manière ces discours façonnent-ils le processus de mise en problème ? De quelle manière les différents acteurs politiques mobilisent-ils la thématique du *land grabbing* afin d'augmenter leur légitimité politique ?

A travers notre approche de la mise en problème politique des transactions foncières, nous confirmons le résultat des travaux sur la politisation des politiques publiques qui insistent sur la nécessité de relier l'analyse des *policies* avec le champ d'étude du *politics*. Cependant, nous argumentons que l'utilisation de ces deux variables ne suffit pas pour appréhender la politisation des politiques foncières en Tanzanie puisque les *policies* ne représentent pas le facteur déterminant de la régulation du champ du *politics*. Nous proposons d'enrichir cette grille analytique en l'articulant avec l'entrée par la *polity*. Autrement dit, il

⁶⁶⁹ GAY, Lauriane, « A la recherche ... », *op. cit.*

s'agit de s'intéresser à la façon dont le problème de l'accaparement des terres est mobilisé par certains acteurs dans la compétition politique afin de réactiver des débats et des valeurs fondatrices de l'unité politique et de l'identité collective⁶⁷⁰ tanzaniennes. Nous démontrons comment la variable de la *polity*, entendue comme une culture politique basée sur les principes d'*ujamaa*, continue d'être une variable structurant et orientant les possibles (les politiques publiques) en contraignant et régulant les jeux des acteurs (*politics*).

2.2. Exploiter un problème public international comme une ressource politique : le *land grabbing* comme rhétorique intermédiaire dans la compétition politique en Tanzanie

« Investors are political colonizers. Their target is to enrich themselves and at the end of the day they leave us empty-handed. Vote for ACT [Alliance for Change and Transparency] so it can reclaim all these important resources⁶⁷¹ ».

Lors d'un meeting public dans le district de Nachingwea le 28 septembre 2015, Anna Mhgwira, la candidate aux élections présidentielles du parti de l'opposition ACT-Wazalendo (Alliance for Change and Transparency – Patriots)⁶⁷², s'attaque aux investisseurs nationaux comme internationaux qui s'approprient les ressources foncières des communautés rurales. La controverse autour des transactions foncières avec les entreprises multinationales constitue, en effet, une thématique clé du programme de la candidate qui participe à la compétition présidentielle de l'automne 2015. Tout au long de sa campagne, elle accuse les investisseurs étrangers qui acquièrent des parcelles des terres arables au détriment de la population tanzanienne. Elle défend, de manière systématique,

⁶⁷⁰ Nous recourons ici à la définition la plus générale de la *polity* reprise par Jean Leca selon laquelle « une polity est d'abord un ensemble de choix collectifs liant des parties soumises à la règle de 'l'appartenance obligatoire' [...]. Cette caractéristique est la plus générale dans la mesure où elle s'applique à toutes les formes connues d'unités politiques [...] ». La *polity* représente également l'identité collective. LECA, Jean, « L'Etat entre politics ... », *art. cit.*, p. 62-63.

⁶⁷¹ KUBEGEYA, Maimuna, « I Will Work for Your Social Security: Mhgwira », *The Citizen*, <http://www.thecitizen.co.tz/News/I-will-work-for-your-social-security--Mhgwira-/-/1840340/2890640/-/n5ynqbz/-/index.html>, consulté le 12.02.2016).

⁶⁷² Il s'agit d'un parti de l'opposition relativement nouveau qui se crée en mai 2014.

l'idée que les terres agricoles appartiennent aux citoyens tanzaniens. Une promesse électorale s'articule ainsi autour de son projet de limiter, voire d'empêcher, l'allocation des ressources foncières à des entreprises étrangères.

Anna Mhgwira n'est pas la seule candidate à construire une partie de son programme électoral autour de la thématique des transactions foncières avec des entreprises étrangères. Comme nous le verrons tout au long de cette partie, la controverse sur les accaparements des terres représente un terrain fertile pour les débats politiques préparant et rythmant la campagne électorale de 2015. En s'intéressant aux discours et aux arguments des différents membres du parlement et des candidats aux élections présidentielles, les prochaines sections proposent une analyse de la mise en problème politique de l'enjeu des transactions foncières en Tanzanie. Nous rejoignons le résultat de Fred Nelson *et al.* qui constatent que « [t]o a large degree, the increased prominence of land grabbing in the public discourse is a function of wider political reconfigurations occurring in Tanzania, mainly in the lead up to and following the 2010 general election⁶⁷³ ». En s'appuyant sur les résultats de la littérature sur la politisation des politiques publiques, l'objectif est de comprendre comment les débats sur le *land grabbing* représentent une ressource des différents acteurs de la compétition politique (*policies makes politics*). Inversement, notre démonstration vise à souligner comment ces rhétoriques politiques sur la cession des terres à des investisseurs étrangers impactent le processus de mise en problème. Il s'agit de comprendre comment les définitions, les interprétations et le sens que ces acteurs politiques accordent à la notion des accaparements des terres contribuent au processus de la réappropriation d'un problème public international. Nos résultats soulignent que les débats sur le foncier pendant les élections générales de 2015 ne créent pas une arène politique spécifique liée à la nomination du président. Les discours électoraux sur l'accaparement des terres ne se limitent donc pas à la période

⁶⁷³ NESLON, Fred, SULLE, Emmanuel et LEKAITA, Edward, « Land Grabbing and Political Transformation in Tanzania », papier présenté dans le cadre de la conférence « Global Land Grabbing II », New York, 17.-19.10.2012, p. 7.

électorale mais représentent plutôt une continuité de la compétition politique, observée notamment dans le cadre des sessions parlementaires.⁶⁷⁴

La thématique des transactions foncières avec des entreprises étrangères est abordée aussi bien dans les discours des acteurs affiliés au parti au pouvoir (CCM) que par les élus et les candidats des partis de l'opposition. Alors que plusieurs séries de débats parlementaires s'articulent autour de la thématique du *land grabbing*, les candidats principaux des élections présidentielles, John P. Magufuli et Edward Lowassa, se positionnent également par rapport à la question des appropriations illégales des terres rurales. Malgré la multiplication des débats, le problème des transactions foncières ne semble pas représenter un vecteur structurant le champ politique. Les différents discours ne reflètent pas d'affiliation partisane ou d'opposition idéologique par rapport à l'enjeu de la mise en marché des terres. Plutôt, les acteurs politiques recourent à des arguments similaires pour mobiliser l'accaparement des terres comme une ressource politique et rhétorique. L'effet structurant des politiques publiques sur le champ politique au sens du *policies make politics* n'est pas opérationnel. Dans ce chapitre nous proposons d'intégrer un troisième paramètre afin de saisir les intersections entre les politiques de transactions foncières et la compétition politique. Il s'agit d'appréhender cette articulation à travers la variable de la *polity* entendue comme l'idéologie politique fondatrice de la nation tanzanienne.

Nous argumentons que la thématique de l'accaparement foncier ne représente pas une ressource discursive politique en soi. Plutôt, elle est exploitée et transformée par différents acteurs politiques afin de réactiver les débats sur les valeurs et sur les principes véhiculés par le premier président tanzanien, J. K. Nyerere. Ainsi, différents arguments façonnant le problème international du *land grabbing* sont mobilisés et réappropriés par certains acteurs politiques comme

⁶⁷⁴ De façon similaire, Lauriane Gay constate dans sa thèse que les élus en Ouganda exploitent l'action publique foncière comme une stratégie sur le long terme, et non pas uniquement comme une ressource de la compétition électorale. Voir GAY, Lauriane, « A la recherche ... », *op. cit.*, p. 604.

une rhétorique intermédiaire afin de réactiver les débats fondateurs de l'Etat-tanzanien. Tout d'abord, la question des transactions foncières avec des investisseurs étrangers renvoie au débat sur les droits et sur la légitimité des acteurs non-tanzaniens à posséder des terres et à entreprendre des activités économiques, un débat structurant la compétition politique depuis les Indépendances (2.2.1.). Ensuite, les promesses en termes de lutte contre le *land grabbing* sont utilisées par certains candidats à l'élection pour souligner leur engagement pour la réduction des pratiques de corruption, une valeur centrale de la figure du *Mwalimu* (2.2.2.). L'objectif de cette prise en compte de la variable de la *polity* est ainsi de souligner que l'analyse de la politisation des problèmes doit être complétée par une démarche d'historicisation afin de comprendre comment cette mise en problème s'insère dans la formation historique de l'Etat-tanzanien.

Les éléments empiriques de notre analyse sont essentiellement issus d'une revue de presse⁶⁷⁵ des quotidiens tanzaniens anglophones qui retrace les débats parlementaires et électoraux entre 2010 et 2015.⁶⁷⁶ Cette revue est complétée par la littérature scientifique sur la recherche électorale en Tanzanie depuis les Indépendances afin de saisir l'évolution des controverses sur les droits économiques des entrepreneurs non-tanzaniens, d'une part, et sur la lutte contre la corruption dans la compétition politique tanzanienne, d'autre part.

⁶⁷⁵ Le calendrier de nos enquêtes de terrain en Tanzanie ne nous a pas permis de suivre les débats électoraux sur place. Les élections n'ayant pas été définies, initialement, comme un objet central de notre recherche de thèse, notre deuxième séjour en Tanzanie a pris fin quelques jours après le début de la campagne électorale officielle (la campagne se déroule entre le 22.08.2015 et le 22.10.2015).

⁶⁷⁶ Les recherches empiriques sur lesquelles repose notre analyse se fondent sur l'analyse des articles de presse et sur quelques entretiens semi-directifs avec des candidats à l'élection parlementaire dans les circonscriptions concernées par nos projets d'investissement.

2.2.1. « Do not sell land to foreign investors⁶⁷⁷ ». La politisation du *land grabbing* au regard du débat sur le statut des entrepreneurs non-tanzaniens

Les discours internationaux dominants sur les transactions foncières au Sud présentent les entrepreneurs étrangers comme les acteurs clés de la vague d'investissements des années 2000. Les intérêts et le pouvoir économique des multinationales et des investisseurs venant des pays du Nord et des pays émergents constituent un élément de définition central dans les premiers rapports sur les transactions foncières au Sud. Certains auteurs vont jusqu'à définir cette marchandisation des terres comme une dynamique d'aliénation et de « foreignisation⁶⁷⁸ » de l'espace.

Entre 2010 et 2015, plusieurs acteurs politiques, que ce soit des parlementaires ou des candidats à l'élection présidentielle, se spécialisent sur la question des investisseurs étrangers dans leurs discours politiques. Ils mettent en cause l'attribution des titres d'occupation à des individus non-tanzaniens ou proposent, tout du moins, de limiter le nombre d'hectares transférables. A première vue, cette convergence entre les rhétoriques nationales et internationales pourrait être lue comme le produit de la circulation des discours et des problèmes publics qui dépassent le seul cadre de l'action nationale. En nous servant des outils d'analyse de la traduction des problèmes publics, nous démontrons cependant que la controverse politique sur les accaparements des terres en Tanzanie n'est pas uniquement le produit de la circulation des problèmes internationaux. Plutôt, l'argument de l'emprise des entrepreneurs étrangers sur le contrôle du foncier est mobilisé afin de réactiver des débats politiques historiques pour renforcer leur légitimité politique.

⁶⁷⁷ Titre d'un article de presse paru dans le quotidien tanzanien DAILY NEWS, « Do Not Sell Land to Foreigners », *Daily News*, 02.07.2010, p. 2.

⁶⁷⁸ Notion empruntée à ZOOMERS, Annelies, « Globalisation and the ... », *art. cit.*

Afin de défendre cet argument, nous étudions, dans une première étape, comment la question de l'origine des investisseurs est mobilisée par différents acteurs politiques (des parlementaires et des candidats à l'élection présidentielle) dans la compétition politique. Il s'agit, ensuite de démontrer que le débat sur le droit des non-Tanzaniens de mener des projets d'investissement, notamment dans le secteur foncier, n'est pas nouveau. La controverse sur les droits des entrepreneurs étrangers structure les débats politiques depuis le mouvement de l'Indépendance. La thématique du *land grabbing*, devient ainsi une opportunité pour remobiliser une controverse historique constitutive du politique et de la nation tanzanienne postindépendance.

2.2.1.1. La controverse sur les transactions foncières avec des acteurs étrangers dans les débats politiques entre 2010 et 2015

« I have a lot of mwazungu⁶⁷⁹ coming here. All of them want Tanzanian land⁶⁸⁰ ».

Si nous revenons sur l'extrait introductif du chapitre de la campagne électorale d'A. Mhgwira, candidate d'un parti de l'opposition, il devient évident que l'enjeu de la citoyenneté est directement lié à la question de la légitimité de posséder des droits fonciers en Tanzanie. Lors de son discours dans le district de Nachingwea, elle affirme que « land is the property of *wananchi*⁶⁸¹ », c'est-à-dire des citoyens tanzaniens. En promettant de redistribuer les droits fonciers détenus par les investisseurs étrangers aux populations locales, la candidate de l'opposition met en cause le droit des personnes étrangères de posséder des terres en Tanzanie. Dans son discours, elle construit l'image de transactions où les détenteurs des terres en zone rurale sont expropriés par des investisseurs non-tanzaniens. Ces *outsiders* sont décrits comme des « colonisateurs politiques » qui privent les citoyens tanzaniens du potentiel économique des ressources

⁶⁷⁹ L'interlocuteur fait référence à la notion swahili *mzungu* qui peut être traduite par « personne blanche » et « étrangère ».

⁶⁸⁰ Entretien avec Adam Nyaruhuma, *op. cit.*

naturelles qu'eux seuls auraient le droit d'exploiter. Le discours de la candidate s'articule autour de l'opposition entre, d'une part, des citoyens légitimes à posséder des terres mais exclus du processus économique et, d'autre part, des acteurs privés non-tanzaniens avantagés qui s'approprient les ressources naturelles et économiques de manière illégitime. Ainsi A. Mghwira mobilise un argumentaire récurrent du débat international sur les accaparements des terres, à savoir la domination des intérêts des investisseurs étrangers au détriment des communautés rurales. Selon ce discours, les responsables du gouvernement hôte des projets d'investissement alimentent ces pratiques d'accaparement des terres « favouring investors' interests over natives' rights⁶⁸² ».

La représentante du parti ACT n'est pas la seule candidate à s'interroger, dans ses discours politiques, sur la légitimité des étrangers à s'approprier du foncier rural. La question du statut des acteurs étrangers dans l'économie tanzanienne est un argument récurrent des acteurs des différents partis cherchant à accroître leur légitimité dans un système de compétition politique. Alors que le sujet des droits économiques des investisseurs étrangers est traité de manière ponctuelle par les autres candidats à l'élection présidentielle, l'argument est repris par plusieurs membres du parlement tanzaniens en amont de la campagne électorale (de 2010 à 2015). Lors des sessions parlementaires, plusieurs membres du parti au pouvoir (CCM) et du parti principal de l'opposition (le Chadema) critiquent ouvertement les politiques d'allocation des droits fonciers aux acteurs étrangers. Ces discussions au sein du *Bunge* (expression en swahili pour « parlement ») à Dodoma se déroulent entre 2010 à 2015 et sont reprises par certains candidats à l'élection présidentielle. Une série de sessions parlementaires entre 2011 et 2013 s'articulent autour de la question des transactions foncières avec des entreprises étrangères et opposent des membres du parlement et des acteurs du gouvernement central. Plusieurs députés locaux s'en prennent aux représentants

⁶⁸¹ KUBEGEYA, Maimuna, « I Will Work ... », *art. cit.*

⁶⁸² KITABU, Gerald, « It's Yet Another Land Dispute in Morogoro. Officials Accused of Grabbing », *The Guardian*, 17.11.2014, p. 1.

du ministère en charge du foncier afin de critiquer les politiques foncières libérales tout en s'appuyant sur les expériences des projets d'investissement de leur circonscription respective.

Un premier débat sur l'acquisition des terres par des étrangers est déclenché dans le cadre de l'adoption du budget annuel du MLHHS (*Ministry of Lands Housing and Human Settlement*, ministère en charge du foncier) en août 2011. Plusieurs députés des partis de l'opposition et du parti au pouvoir mettent en question les projets du gouvernement d'encourager l'allocation de larges parcelles à des non-Tanzaniens.⁶⁸³ John Cheyo, membre du parti libéral de l'opposition, *United Democratic Party* (UDP), et représentant de la circonscription Bariadi Est, explique l'importance des ressources foncières pour le développement économique du pays. Il défend que les droits de propriété devraient être réservés aux tanzaniens plutôt qu'aux étrangers : « allowing foreign investors to hold large chunks of land while natives are marginalized, is intolerable. It is a good thing to have investors in the country, but let us first ensure that natives possess adequate land⁶⁸⁴ ». Les communautés rurales sont présentées comme les grandes perdantes des contrats avec des entreprises étrangères. Lors de la même session parlementaire, un député du CCM critique le gouvernement central et notamment le MLHHS pour avoir attribué 25.000 hectares à un investisseur italien dans le district de Mkinga se situant dans la région de Mkinga. Il accuse le gouvernement « of allocating a huge chunk of land to a single investor namely Arkadia Limited in Mkinga at the expense of his electorates⁶⁸⁵ ». L'entreprise italienne prévoit de planter du jatropha sur 25.000 hectares. Cependant, les plans d'utilisation des terres produits en 2011

⁶⁸³ Par exemple, Mizengo Pinda, premier ministre de la Tanzanie entre 2008 et 2015, souligne à plusieurs reprises, l'objectif du gouvernement d'encourager les projets d'investissement et d'exploitation des ressources naturelles à grande échelle. En juin 2011, M. Pinda présente aux parlementaires une proposition de budget impliquant le projet d'allouer 1.6 millions d'hectares à des investisseurs étrangers : REUTERS, « Tanzania Plans to Lease Land to Foreign Investors », *Reuters*, 24.06.2011 (<http://www.reuters.com/article/tanzania-investment-idAFLDE75NOL420110624>, consulté le 03.01.2016).

⁶⁸⁴ DAILY NEWS, « MPs Quiz Govt on Land Given to Foreigners », *Daily News*, 16.08.2011, p. 2.

⁶⁸⁵ THE GUARDIAN, « MPs Blame Ministry over Land Conflicts. Govt Outlines Strategies to Reduce Disputes », *The Guardian*, 16.08.2011, p. 1.

constatent la disponibilité de seulement 9.000 hectares.⁶⁸⁶ Cette critique de la priorité des intérêts des investisseurs étrangers est reprise par un député du parti au pouvoir, le CCM. Il accuse les représentants du MLHHS de contourner les décisions des administrations régionales et des représentants politiques locaux de suspendre la transaction afin de favoriser les attentes de l'investisseur. Des membres du parti au pouvoir et de l'opposition se retrouvent donc sur un argument similaire. Anna Tibaijuka, ministre en charge du foncier, répond à cette série de critiques adressées à son bureau en soulignant que les représentants locaux seront désormais directement impliqués dans la négociation de la transaction entre le gouvernement et les investisseurs étrangers : « if the government decides to take a particular tract or piece of land and give it to an investor, then MPs and councillors would have to take part in the entire transaction – right through the signing of the title deed⁶⁸⁷ ».

Ce débat autour de la légitimité des acteurs étrangers de s'approprier de larges parcelles est également marqué par l'intervention régulière d'Halima Mdee, membre du parti Chadema et porte-parole de l'opposition sur les questions foncières. A plusieurs reprises, elle révèle des listes de projets d'acquisition foncière bénéficiant à des investisseurs non-Tanzaniens au détriment des populations locales.⁶⁸⁸ Représentant les électeurs de la circonscription de Kawe à Dar es Salaam, H. Mdee devient, pendant son quinquennat, une figure emblématique de la scène politique tanzanienne en dénonçant les appropriations foncières par les investisseurs étrangers et le rôle complaisant des acteurs du gouvernement central. En juillet 2012, la députée affirme par exemple : « one of these days blood will be shed when those deprived of the opportunity to own a small piece of land for their survival decide to take the law into their own

⁶⁸⁶ LOCHER, Martina et SULLE, Emmanuel, « Foreign Land Deals in Tanzania. An Update and A Critical View on the Challenges of Data (Re)Production », document de travail, LDPI, 2013, p. 10.

⁶⁸⁷ FELISTER, Peter, « MPs, Councillors to Sign Title Deeds. Lands Minister Prof Tibaijuka Says Plan Meant to Tame Rising Wave of Disputes Linked to Land Use », *The Guardian*, 27.09.2011, p. 1.

⁶⁸⁸ Il s'agit, par exemple, d'un projet de cession des droits fonciers à l'entreprise américaine *Agricol Energy LLC* dans le district de Mpanda : THE GUARDIAN, « MPs Blame Ministry ... », *art. cit.*, p. 2.

hands⁶⁸⁹ ». Ce débat est prolongé, quelques mois plus tard, en novembre 2012. Pendant une session au *Bunge*, H. Mdee encourage les députés d'adopter une résolution poussant le gouvernement à suspendre l'allocation de larges parcelles de terres à des investisseurs étrangers. Cette demande repose sur le constat que dans de nombreuses régions du pays, « a number of multinational companies had taken over land for investment by pushing away villagers, thus fomenting land conflicts⁶⁹⁰ ». Avec l'appui de plusieurs députés de l'opposition et du parti du gouvernement, H. Mdee demande au MLHHS de préparer un recensement et une évaluation de l'ensemble des parcelles des terres transférées à des investisseurs non-Tanzaniens. Devant la pression des parlementaires, cette demande est acceptée par la ministre A. Tibaijuka, même si la préparation d'un tel rapport pourrait aller à l'encontre des programmes de promotion de l'investissement étranger mis en œuvre par le gouvernement depuis plusieurs années.⁶⁹¹ En 2013, le MLHHS et le département des sciences de l'économie de l'UDSM finalisent un rapport recensant les parcelles transférées à des entreprises étrangères.⁶⁹²

Suite aux différents épisodes d'affrontement entre les membres du parlement et les représentants du MLHHS, A. Tibaijuka cherche à rassurer les députés ainsi que leurs électeurs en soulignant les réserves que le gouvernement émet quant à l'allocation des terres à des investisseurs étrangers. Dans le cadre d'une conférence sur la justice foncière pour la paix (« Land justice for sustainable peace »), la ministre s'oppose aux accusations d'accaparement des terres par les étrangers en soulignant que les non-Tanzaniens ne peuvent pas devenir des

⁶⁸⁹ BARASA, Chaby, « MPs Denounce Land Grabbing », *Daily News*, 13.07.2012, p. 3.

⁶⁹⁰ LUHWAGO, Roger, « Land Motion Sparks Hot Debate in House », *The Guardian*, 09.11.2012 (<http://www.ippmedia.com/frontend/?l=47812>, consulté le 10.01.2015).

⁶⁹¹ LUHWAGO, Rodger, « Govt Ready to Survey Land in Foreigners' Hands », *The Guardian*, 10.11.2012, (www.ippmedia.com/frontend/index.php?l=47847, consulté le 10.01.2015).

⁶⁹² Sur une surface totale de terres cultivées de 1.256.266 hectares, 205.497 hectares seraient occupés par des entreprises étrangères ; 36.120 hectares par des individus étrangers ; et 153.829 hectares seraient occupés par des joint-ventures associant des entrepreneurs tanzaniens à des investisseurs étrangers. MINISTRY OF LANDS HOUSING AND HUMAN SETTLEMENT, *An Assessment and Evaluation of Ownership of Farms Above 50 Acres in Tanzania Mainland 2013*, document de travail, MLHHS/UDSM, Dar es Salaam, 2013, p. 59.

propriétaires fonciers.⁶⁹³ Ainsi, ces débats démontrent que les députés de différents partis (de l'opposition et du parti au pouvoir) se mobilisent pour la même cause, à savoir la réduction des transferts des terres à des investisseurs non-tanzaniens. Les débats sur l'accaparement des terres ne reflètent pas de compétition partisane mais aboutissent plutôt à un axe de conflit entre les parlementaires et les représentants officiels du gouvernement central.

En filigrane des critiques des députés sur l'appropriation foncière par des acteurs étrangers se trouvent deux arguments principaux : premièrement, les parlementaires posent la question de la citoyenneté et de la légitimité des acteurs étrangers de s'approprier des ressources foncières. Deuxièmement, leur propos soutient qu'une grande partie des étrangers ayant acquis des parcelles de terre ne les mettent finalement pas en valeur. Ces critiques s'adressent aux « faux investisseurs » qui occupent des terres non exploitées et qui font pourtant l'objet d'une forte demande des habitants locaux. Plusieurs députés proposent de redistribuer ces terres non-utilisées aux propriétaires initiaux. Ainsi, comme le constate député : « there are people who have acquired 6.000 acres or more and remain undeveloped or properly used. I call for nullification of these kind of land lease and let all these pieces of lands be owned by village authorities because in this trend there is a risk of depriving indigenous people of their rights in the land use⁶⁹⁴ ».

Plusieurs parlementaires du CCM et des partis de l'opposition défendent cette démarche de révocation des droits sur les terres non-utilisées afin de les redistribuer aux résidents tanzaniens : « these farms have been rejected for many years while the villagers want land. Why can't the state confiscate them and

⁶⁹³ La ministre souligne, dans le cadre d'un atelier sur la gestion durable des terres en Tanzanie, que le gouvernement ne prévoit pas de modifier la législation foncière qui régule et limite l'accès aux droits fonciers par des personnes étrangères : DOMASA, Sylvester et NG'HILY, Dickson, « Give Title Deeds to Smallholders, Villagers Call », *The Guardian*, 11.09.2013, p. 1-2.

⁶⁹⁴ KAIJAGE, Florian, « CCM Legislator Advocates Against Dubious Investors », 31.08.2013, *The Guardian*, p. 3.

reallocate them to the members of the community who badly need land⁶⁹⁵ ». Selemani Jafo, député de la circonscription de Kisarawe et candidat à l'élection parlementaire en 2015, défend cette proposition de la révocation des titres fonciers des investisseurs n'ayant pas tenu leurs promesses en termes d'utilisation des terres. Représentant un district qui accueille l'un des projets d'investissement les plus débattus en Tanzanie, cette proposition parlementaire est une formidable opportunité pour le député afin de se positionner dans la compétition électorale. Tout en étant dans une stratégie de *credit claiming* afin d'être réélu, il construit son discours autour de l'idée que l'accès aux richesses économiques est d'abord réservé aux tanzaniens. Suite à l'échec de l'entreprise britannique *Sun Biofuels* de réaliser son projet de culture de jatropha, S. Jafo demande au premier ministre de révoquer le titre d'occupation et de redistribuer les droits fonciers aux villageois concernés :

« When I was a member of parliament since 2010, that's when in the parliamentary house I decided to ask a few direct questions to the Prime Minister [...]. I requested the Prime Minister to revoke the title deed for the land. And the reason for my question to revoke the title deed was because I saw, the *Sun Biofuel*, they don't implement the project as promised to the community members [...]. The land should go back to the community members. We can decide ourselves which kind of project we want to invest [...]. I was telling that is land grabbing. That's a concept of land grabbing⁶⁹⁶ ».

Ce retour non exhaustif sur les débats parlementaires précédant les élections de 2015, nous semble important dans la mesure où certains députés, fort critiques de l'implication des investisseurs étrangers dans le secteur foncier, continuent d'influencer la campagne présidentielle. Ainsi, on comprend que la ministre de l'opposition du foncier (*shadow minister of the Ministry of Lands*), H. Mdee, incite son collègue et candidat présidentiel du Chadema Edward Lowassa, à consacrer une partie de sa campagne locale à la question des acquisitions foncières par des entreprises étrangères. Lors de son discours électoral dans le district de Kawe, E.

⁶⁹⁵ DAILY NEWS, « Land Investment Report to be Tabled in Bunge Soon », *Daily News*, 03.09.2013, p. 2.

⁶⁹⁶ Entretien avec Selemani S. Jafo, député parlementaire de la circonscription de Kisarawe, effectué le 31.07.2016, Kisarawe.

Lowassa critique les projets d'investissement foncier contrôlés par des entreprises étrangères. Le candidat promet qu'en tant que président, il fera en sorte que l'association à des entrepreneurs tanzaniens locaux devienne une condition obligatoire pour les investisseurs étrangers afin d'accéder aux ressources foncières. Pendant ce discours, le candidat affirme : « under my leadership there will be no foreign investor setting up business in Tanzania without entering into joint venture with locals⁶⁹⁷ ». E. Lowassa mobilise l'argument de l'*ownership* des droits fonciers et celui de l'illégitimité des investisseurs non-tanzaniens d'exploiter les ressources naturelles comme un aspect central de son programme afin de convaincre les électeurs de Kawe (*credit claiming*).

La mise en cause du droit des étrangers de détenir des droits fonciers est utilisée par certains candidats à l'élection présidentielle et par plusieurs députés comme une ressource dans la compétition autour de la légitimité politique. Plusieurs résultats découlent de cette analyse de la contribution des acteurs politiques à la mise en problème du *land grabbing*. Premièrement, on constate une convergence argumentative des discours des membres du parti au pouvoir et de l'opposition autour de cette critique de la promotion des projets d'investissement avec les acteurs non-tanzaniens. Les débats sur les transactions foncières reflètent moins une compétition partisane qu'un affrontement entre les députés et les représentants du MLHHS et, de manière plus générale, du gouvernement central. La controverse sur la mise en marché du foncier ne s'avère donc pas comme une thématique structurant le champ politique, comme c'est par exemple le cas au Kenya (cf. encadré 4).

Deuxièmement, les débats politiques sur le *land grabbing* s'accumulent entre 2010 et 2015 alors que la thématique s'affirme comme une préoccupation locale,

⁶⁹⁷ LUGONGO, Bernard, « Foreign Investors to Partner With Locals : Lowassa », *The Citizen*, 08.09.2015 (<http://www.thecitizen.co.tz/News/Foreign-investors-to-partner-with-locals--Lowassa/-/1840406/2862598/-/436g6d/-/index.html>), consulté le 12.01.2015).

nationale et internationale. Les acteurs politiques utilisent stratégiquement cette actualité afin de donner du poids à leur mandat et à leur candidature. Néanmoins, nous argumentons que ces prises de position des acteurs politiques tanzaniens ne représentent pas une simple empreinte des discours internationaux. Le choix de cette thématique s'explique plutôt par sa proximité avec d'autres thématiques électorales ayant structuré la compétition politique nationale depuis l'Indépendance. La prochaine section retrace l'historicité du débat sur le droit des acteurs étrangers à entreprendre des activités économiques en Tanzanie, notamment dans le secteur foncier.

2.2.1.2. Le débat controversé sur l'accès au foncier des investisseurs étrangers

La controverse autour du droit des entrepreneurs étrangers d'accéder aux ressources foncières ne se limite pas au contexte de la hausse des transactions foncières des années 2000. Depuis les années 1990, l'attraction des investisseurs étrangers dans le secteur foncier se trouve au cœur des programmes de développement du gouvernement tanzanien. Le capital étranger y est considéré comme un facteur indispensable au développement économique (cf. chapitre 1.2.1. de la partie 1). Rythmant les initiatives gouvernementales depuis l'introduction des politiques de libéralisation du secteur foncier dans les années 1990, cette position est régulièrement contestée et mise en cause par des acteurs politiques dans le cadre de leur compétition autour de la légitimité politique.⁶⁹⁸ Tout au long des années 1990 et 2000, les représentants du MLHHS sont régulièrement questionnés par des parlementaires sur leurs projets de concéder des terres à des non-Tanzaniens en critiquant des cas d'appropriation illégale des parcelles par des « outsiders⁶⁹⁹ ». Les députés identifient la concession des droits fonciers de longue durée à des investisseurs étrangers comme un risque

⁶⁹⁸ Voir par exemple SHEKIGHENDA, Lydia, « MP Disappointed on Pace of Solving Land Conflicts », *The Guardian*, 23.05.2013, p. 1-2

⁶⁹⁹ Par exemple MWALONGO, Rose, « Govt : Villagers Free to Enter Any Joint Ventures With Foreigners », *The Guardian*, 31.10.2008, p. 3 et THE GUARDIAN, « Foreigners Invade New Goldmines », *The Guardian*, 11.11.2003, p. 4.

d'insécurité foncière de la population tanzanienne. Lors d'une session au *Bunge* en 2005, un député critique les politiques de promotion de l'investissement étranger :

« There is no country in the world where one can gain access and possess land as easy as it is in Tanzania. It is very easy for foreigners to acquire land permits in this country. We need to be very careful. How come a foreigner spend less than 20 days to acquire a land licence when it takes an ordinary Tanzanian years and years to acquire the same [...] ? We should remember that the Tanzanian population is growing rapidly. They will need to use the same land that we, their fathers, have been using. Where do you expect the coming generations to live if we sell all the land to foreigners ?⁷⁰⁰ ».

Un autre député du parti CCM, soutient ce propos en soulignant que la propriété foncière devrait rester réservée aux citoyens tanzaniens :

« Foreigners should not own our land. This is our land left to us by our forefathers. Tanzania, as a country, has its laws on the matter. We do not want to lose our land to foreigners [...]. It is unfair for foreigners to harass people on their own land under the umbrella of investments. The government must ensure that ordinary people own land and benefit from it [...]. Foreigners can easily own permits in an area of about ten hectares within weeks. We are creating a time bomb for the coming generations⁷⁰¹ ».

Le député souligne, dans cet extrait de discours, que les terres en Tanzanie ont une historicité nationale et qu'elles appartiennent aux descendants des familles tanzaniennes.

Certains membres du parlement se soucient également de l'extraversion du contrôle foncier à travers la concession des parcelles des anciennes fermes d'Etat.⁷⁰² Au cours du processus de privatisation des fermes publiques du régime socialiste pendant les années 1980 et 1990, certaines parcelles, notamment dans

⁷⁰⁰ KISEMBO, Patrick, « Govt Told to Rethink Long-Term Land Ownership by Foreigners », *The Guardian*, 09.08.2005, p. 3.

⁷⁰¹ *Ibid.*, p. 3.

⁷⁰² Pendant la période socialiste, le gouvernement tanzanien met en place des fermes publiques (*state farms*) dont un certain nombre seront privatisées à partir de la transition libérale des années 1980-1990.

le Nord du pays, sont allouées à des entreprises étrangères. Ces décisions du gouvernement central sont régulièrement mises en question par les députés qui plaident pour une redistribution de ces terres aux résidents locaux.⁷⁰³ Cette opposition de certains acteurs politiques à l'allocation des droits fonciers aux personnes non-tanzaniennes s'aperçoit également pendant les débats sur la libéralisation régionale du marché foncier dans le cadre de l'avènement de la Communauté est-africaine (CEA) à la fin des années 2000. La régionalisation de l'accès au foncier constitue un des objectifs de l'initiative des Etats membres de la CEA de créer un marché commun. Ce projet de libéralisation de l'accès aux terres provoque, en Tanzanie, une dynamique de résistance de la part des membres du parlement et de la société civile.⁷⁰⁴ A maintes reprises, les députés émettent des réserves quant à l'ouverture du marché foncier tanzanien. Ils définissent l'accès au foncier comme un droit exclusivement réservé aux citoyens tanzaniens tout en craignant une emprise des investisseurs étrangers sur les ressources foncières locales.⁷⁰⁵ Cette opposition au projet de création d'un marché foncier commun est souligné par un député du CCM, lors d'une réunion sur le budget du ministère en charge des coopérations économiques avec la CEA : « do away with those people who try to temper with our land... our land should not be included in the EAC issues because it's for Tanzanians and no one else⁷⁰⁶ ». Cette mobilisation des acteurs politiques contre la libéralisation du marché foncier régional conduit, finalement, le gouvernement tanzanien à se retirer du projet.⁷⁰⁷

⁷⁰³ Pendant sa campagne électorale en automne 2010 J. K. Kikwete, président de la Tanzanie entre 2005 et 2015 promet, par exemple, que les parcelles non-développées des anciennes fermes étatiques seront redistribuées auprès des habitants locaux. Se référer à KINGOBA, Mgaya, « State to Buy Back Idle Sisal Farms », *Daily News*, 14.09.2010, p. 1 ; MWAMBANDE, Lwaga, « Sell State Farms to Nationals, Not Foreigners, Govt Advised », *The Guardian*, 21.06.2000, p. 1-2 et THE GUARDIAN, « Govt Says Will Not Sell Ranches to Foreigners », *The Guardian*, 13.10.2003, p. 1.

⁷⁰⁴ Voir DASSU, Stephen, « Dar Says No Land Deal in EAC », *Daily News*, 14.11.2008, p. 1 ; GUMBO, Perege, « Govt Reminded to Protect Domestic Jobs and Land », *The Guardian*, 08.01.2009, p. 2 et MWALONGO, Rose, « MPs Stress Need for Land to Remain National Matter in EAC », *The Guardian*, 03.11.2008.

⁷⁰⁵ DAILY NEWS, « Do Not Sell ... », *art. cit.*, p. 2.

⁷⁰⁶ PHILEMON, Lusekelo, « MPs : Be Careful in Land Talks in EAC », *The Guardian*, 18.07.2009, p. 1.

⁷⁰⁷ IHUCHA, Adam, « Optimism as EAC Common Market Pact Signed », *The Guardian*, 21.11.2009, p. 1-2 ; SAMWEL, Njonanje, « EAC in Agreement on Land and Immigration », *The Guardian*, 04.08.2009, p. 1 et THE GUARDIAN, « Mixed Reactions on Stance on Land Issue », *The Guardian*, 21.11.2009, p. 1-2.

Ce clivage entre les députés et les acteurs du gouvernement autour de la question de l'allocation des droits fonciers à des entrepreneurs non-tanzaniens s'observe également en dehors des espaces politiques classiques, comme le parlement. Des chercheurs académiques ou des acteurs de la société civile participent régulièrement au débat. Des professeurs de l'UDSM prennent position par rapport au projet du gouvernement de participer à la création d'un marché foncier est-africain, en soulignant les risques potentiels en termes d'insécurité foncière de la population rurale tanzanienne.⁷⁰⁸ L'universitaire militant I. G. Shivji souligne l'incohérence de la politique du gouvernement central qui se retire, d'une part, du projet d'ouvrir l'accès au foncier aux ressortissants du pays voisins mais encourage, d'autre part, la concession des droits fonciers aux entreprises européennes. Selon I. G. Shivji, les représentants de l'Etat devraient rester fermes sur leur décision de non-allocation des droits fonciers aux investisseurs non-tanzaniens.⁷⁰⁹ De manière similaire, Gamaliel Mgongo Fimbo, professeur en droit à l'UDSM, s'oppose ouvertement à l'idée de concéder des terres aux étrangers. Lors d'un discours au sein de l'établissement au début des années 2000, l'universitaire critique la dynamique entreprise par le gouvernement tanzanien d'impliquer davantage les investisseurs étrangers dans la mise en valeur des ressources foncières. G. M. Fimbo met ainsi en cause l'intérêt des investisseurs à contribuer à la croissance économique nationale et au bien-être de la population tanzanienne : « his (investor) interest lies in high profits in the first place, rapid return in the second place and accumulation of his profits in a 'safe heaven' outside in a third place⁷¹⁰ ».

Si la question des étrangers comme propriétaires légitimes des droits fonciers en Tanzanie est au cœur des débats politiques sur les transactions foncières avec les entreprises étrangères entre 2010-2015, ces différents débats soulignent que cette controverse s'inscrit dans une historicité plus longue. Il s'agit d'une

⁷⁰⁸ GUMBO, Perege, « Govt Reminded to ... », *art. cit.*

⁷⁰⁹ LAZARO, Felix, « Shviji : Let's Be ... », *art. cit.*, p. 1-2.

⁷¹⁰ TARIMO, Judica, « Law Professo Objects Land Allocation to Foreigners », *The Guardian*, 14.08.2003, p. 1.

interrogation rythmant déjà les débats sur la réforme foncière dans les années 1990. Le rapport de la Commission d'enquête sur la question foncière dirigée par I. G. Shivji aborde, à plusieurs reprises, le statut de l'« outsider » dans le droit foncier. La commission constate que depuis la démission de J. K. Nyerere de la présidence et la fin de son programme d'*ujamaa*, « the alienation and allocation of rural and village lands to outsiders – individuals, local and foreign companies, etc. involving thousands of acres of lands [...] have become a veritable source of complaints and land disputes in that, either the customary land rights have been disregarded or the present and future requirements of village communities have not been considered, or both⁷¹¹ ». En mettant l'accent sur la nécessité d'une gestion foncière par les organes législatifs villageois, l'un des objectifs défendus par les membres de la commission est de rompre avec la domination des intérêts économiques des acteurs étrangers et de rendre le contrôle aux agriculteurs tanzaniens.⁷¹²

Enfin, cette association du droit de posséder des terres au critère de la citoyenneté se traduit également dans la politique foncière nationale et dans les Codes fonciers adoptés en 1995 et en 1999.⁷¹³ Ces textes accordent, uniquement, aux investisseurs non-tanzaniens un droit foncier dérogatoire délivré par le TIC. Les investisseurs étrangers ne jouissent donc pas d'un droit de propriété mais sont seulement autorisés à occuper une terre (le droit d'usufruit).⁷¹⁴ La durée de cette occupation est limitée à une période de trente-trois ans.⁷¹⁵ Comme l'explique Lusugga Kironde de l'Université *Ardhi*, la position de la législation foncière tanzanienne, met en lumière les craintes des acteurs politiques à

⁷¹¹ UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *Report of the Presidential Commission of Inquiry into Land Matters. Volume I : Land Policy and Land Tenure Structure*, Dar es Salaam, MLHHS, 1994, p. 22.

⁷¹² *Ibid.*, p. 137.

⁷¹³ La section 4.2.4. de la Politique foncière nationale de 1995 souligne que seuls les citoyens tanzaniens doivent jouir des droits d'accès au foncier égaux et équitables. Les non-Tanzaniens n'ont pas le droit d'acquérir des droits fonciers à moins qu'ils effectuent des projets d'investissement. Les investisseurs étrangers ne peuvent pas acquérir des parcelles à travers le transfert ou l'achat des droits fonciers coutumiers : UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *National Land Policy*, Dar es Salaam, MLHHS, 1997.

⁷¹⁴ UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *The Land (Amendment) Act*, Dar es Salaam, MLHHS, 2004, p. 4.

⁷¹⁵ En 2016, le gouvernement tanzanien formule un nouveau projet de loi réduisant la durée maximale de l'allocation des droits d'occupation à des investisseurs étrangers de 99 ans à 33 ans. Se référer également à MATERU, Beatrice, « Tough Conditions for Foreigners ... », *art. cit.*

accorder une trop grande marge de manœuvre aux acteurs économiques étrangers dans le secteur foncier :

« On the question of land ownership by foreigners, the debate started in the 1980s. The late 1980s witnessed a sort of laissez-faire situation in land administration with whoever was able taking what they could lay their hands on. This was a period of 'opening up the economy' after many years of austerity and Ujamaa socialism. There was genuine fear that foreigners especially using their financial muscle could grab valuable or large pieces of land, at the expense of the community and of poor people especially in the villages⁷¹⁶ ».

La crainte de l'emprise des acteurs étrangers puissants sur la gestion du secteur n'est donc pas propre aux débats récents sur le *land grabbing*. Les différents exemples de débat sur la libéralisation du secteur foncier soulignent l'historicité de la controverse sur les droits des entrepreneurs étrangers à acquérir des terres en Tanzanie. L'exemple du projet de création d'un marché foncier régional dans le cadre de la CEA souligne la force de l'argument défendu par les députés et les acteurs universitaires que les terres, en Tanzanie, appartiennent aux citoyens. La mobilisation des acteurs politiques et académiques conduit le gouvernement tanzanien à se retirer de ce projet. L'association du droit d'*ownership* à la citoyenneté semble représenter un argument qui cadre et qui contraint les décisions politiques. Si la question des droits des entrepreneurs étrangers est un élément structurant la politique foncière en Tanzanie, c'est parce qu'elle réactive une controverse historique sur le rôle des investisseurs étrangers dans l'économie tanzanienne constitutive de la nation postindépendance. Afin de comprendre ce caractère structurant du débat sur les étrangers, il est donc indispensable de l'étudier au regard de la variable de la *polity*. L'objectif de la prochaine sous-section est d'analyser et d'approfondir ces résultats sur la mise en problème politique des accaparements des terres à travers l'historicité de la controverse sur les entrepreneurs non-tanzaniens.

⁷¹⁶ Correspondance avec Lusugga Kironde, professeur à l'Université d'Ardhi, reçue le 24.03.2016.

2.2.1.3. La construction de l'« étranger » dans la compétition politique comme facteur de la formation historique de l'Etat

« Throughout the colonial, state socialist, and neoliberal eras, Tanzanian nationalist leaders disagreed about [...] which rights should be granted to foreigners and which reserved exclusively for citizens⁷¹⁷ ».

« National hostility toward foreigners and calls for their exclusion from the nation's economy, culture, and polity were based on the belief that foreigners posed a serious threat to national sovereignty and to the survival of the socialist project⁷¹⁸ ».

Les prochains développements défendent l'argument que les débats politiques sur le statut des investisseurs étrangers dans le secteur foncier réactivent des controverses constitutives de la construction de la nation tanzanienne (*polity*). Il s'agit de démontrer, comment la question des droits des acteurs étrangers a stimulé, historiquement, des débats sur la citoyenneté et l'*ownership* économique et a rythmé la compétition politique en Tanzanie. Les travaux des experts de la sociologie historique tanzanienne démontrent comment les débats politiques, à partir de la période coloniale britannique jusqu'à l'histoire contemporaine, contribuent à la construction de la catégorie de l'« autre », de l'« étranger » ou encore de l'*outsider*. Ces analyses illustrent comment cette fabrique continue de l'image de l'étranger, sa transformation et sa réinterprétation par les acteurs politiques des différents régimes successifs (colonial, indépendant, socialiste, postsocialiste et néolibéral) s'affirme comme un outil de la construction de l'identité et de l'Etat-nation. Cet outil rhétorique est davantage mobilisé par les acteurs participant à la compétition électorale, en quête de légitimité politique. Comme le souligne Alice Bancet, le débat sur l'exploitation des citoyens par les investisseurs étrangers « refait chaque fois surface à la veille des élections présidentielles⁷¹⁹ ».

⁷¹⁷ AMINZADE, Robert, *Race, Nation, and Citizenship in Post-Colonial Africa. The Case of Tanzania* [version Kobo], téléchargé sur www.fnac.fr, 2013, introduction, p. 25 sur 120.

⁷¹⁸ *Ibid.*, chapitre 6, p. 64 sur 90.

⁷¹⁹ BANCET, Alice, « L'apparition d'un concept d'indigénisation en Tanzanie, l'Uzawa. Contexte, discours et enjeu », in MAUPEU, Hervé (éd.), *L'Afrique orientale. Annuaire 2003*, Paris, Harmattan, 2003, p. 13.

En Tanzanie, l'émergence des discours sur la citoyenneté et les droits socio-économiques des non-Tanzaniens remontent à la période coloniale. La construction des catégories ethniques sous les administrations coloniales allemande et britannique exacerbe la communautarisation de la société tanzanienne et créent un terrain fertile pour les animosités raciales, notamment contre les communautés asiatiques et indiennes, qui deviennent un facteur de mobilisation politique clé des différents mouvements d'Indépendance. L'opposition entre le parti du leader nationaliste J. K. Nyerere, la *Tanganyika African National Union* (TANU) et l'*African National Congress*, régulant la transition aux Indépendances du Tanganyika entre 1958 et 1962, s'articule essentiellement autour des questions raciales.⁷²⁰ Les initiatives du leader de la TANU, J. K. Nyerere, qui se prononce, par exemple, pour des élections multiraciales et qui renonce à toute forme de discrimination des résidents européens ou asiatiques, sont fortement contestées par les mouvements de l'opposition et même par un certain nombre des membres de la TANU. Les opposants aux politiques inclusives de J. K. Nyerere soutiennent l'argumentaire selon lequel l'Indépendance du pays ne peut s'effectuer qu'à travers une émancipation absolue des « africains⁷²¹ » face aux acteurs étrangers ayant colonisé et dominé l'économie du pays :

« Although Nyerere's opposition to rapid Africanization was based on strong anti-racist convictions and a belief that many of those who advocated rapid Africanisation were motivated by racist sentiments, leaders of the African National Congress and a substantial number of middle-level TANU leaders believed that any policy that failed to recognize race would inevitably reproduce the racial inequalities inherited from colonialism⁷²² ».

Cette opposition concernant le statut des acteurs économiques se retrouve, au début des années 1960, dans une controverse sur un projet de loi sur la

⁷²⁰ BRENNAN, James R., « The Short History of Political Opposition & Multiparty Democracy In Tanganyika 1958-1964 », in MADDUX, Gregory H. et GIBLIN, James L. (éd.), *In Search of A Nation. Histories of Authority & Dissidence in Tanzania*, Oxford, James Curry, 2005, p. 250-276.

⁷²¹ Cette catégorie « ethnique » des « africains » relève de la création de trois races sous l'ordre colonial : il s'agit des personnes d'origine pakistanaise ou indienne, les européens et les africains.

⁷²² AMINZADE, Robert, *Race, Nation, and ... op. cit.*

citoyenneté (*Citizenship Bill*). J. K. Nyerere reste ferme sur sa politique de non-discrimination au grand mécontentement de certains de ses adversaires politiques qui s'opposent à l'attribution du droit de citoyenneté aux personnes d'origine européenne et asiatique. Etant adoptée en 1961, cette loi de la citoyenneté marque un premier moment politique dans le Tanganyika postindépendant qui s'articule essentiellement autour de la construction de l'opposition entre les catégories des « africains » et des « étrangers ».

Même si J. K. Nyerere impose et réaffirme ces principes antidiscriminatoires tout au long de son mandat présidentiel, le débat sur une africanisation de l'économie et sur l'attribution des droits aux acteurs économiques étrangers reste un élément central de la formation de l'Etat et la nation postcoloniale. Comme le montre l'étude extrêmement détaillée du sociologue Ronald Aminzade, dont s'inspire notre analyse, cette articulation entre la controverse sur le statut des étrangers en Tanzanie et la formation de l'Etat postcolonial se traduit à travers les différentes périodes de compétition politique et par l'adoption de différentes politiques publiques.⁷²³

Malgré le refus du *Mwalimu* des animosités raciales, le statut des acteurs économiques non-tanzaniens continue de faire débat pendant la période de l'*ujamaa*. La crainte de l'opposition politique d'une domination économique par les étrangers se construit autour du rôle des hommes d'affaires asiatiques appartenant à la classe moyenne. En adoptant la rhétorique idéologique du régime socialiste, certains hommes politiques tanzaniens considèrent les commerçants étrangers, notamment d'origine indienne, comme des exploitants capitalistes ou des « bloodsuckers⁷²⁴ ».

⁷²³ *Ibid.*

⁷²⁴ BRENNAN, James R., « Blood Enemies : Exploitation and Urban Citizenship in the Nationalist Political Thought of Tanzania, 1958-1975 », *Journal of African History*, 2006, vol. 47, n°3, p. 387-411.

Malgré le discours officiel non-discriminant des politiques publiques, le positionnement des acteurs du régime socialiste reste ambigu sur l'implication des étrangers dans l'économie nationale. Les discours du *Mwalimu* sur la gestion du secteur foncier confirment cette ambivalence. Son discours sur la propriété nationale (*Mali ya taifa*) en 1958 reflète son profond ressentiment à l'égard de la privatisation des droits fonciers et de la trop forte implication des acteurs étrangers dans le secteur. L'introduction du principe de la propriété individuelle entraîne automatiquement une emprise des acteurs étrangers au détriment des citoyens tanzaniens : « it will not be difficult to predict who, in fifty years time, will be the landlords and who the tenants. In a country such as this, where, generally speaking, the Africans are poor and the foreigners are rich, it is quite possible that, within eighty or a hundred years, if the poor African were allowed to sell his land, all the land in Tanganyika would belong to wealthy immigrants, and the local people would be tenants⁷²⁵ ». Nous retrouvons, dans cet extrait de discours, l'idée qu'une insertion de l'économie tanzanienne dans un système de capitalisme globalisé, engendrant une plus forte implication des investisseurs étrangers dans le secteur foncier, risque de renforcer l'écart social et économique entre les élites non-tanzaniennes et les citoyens. Les travaux qui analysent les discours du *Mwalimu* soulignent que ce principe de l'appartenance du foncier aux tanzaniens constitue un pilier de la construction nationale : « likewise, references to land and its role in the social order became central to the national identity Nyerere hoped to cultivate [...]. The allocation of land as an attribute of legitimate political authority was key to articulating a Tanganyikan national ethic that would resonate in the villages, transforming provincial bonds into national ones⁷²⁶ ». La propriété foncière et le contrôle sur les terres par les tanzaniens sont considérés comme des éléments fondateurs de la cohérence nationale, de la *polity*. Il s'agit ici d'un argument clé et récurrent dans les discours des acteurs politiques qui insistent sur la priorité de l'allocation des terres à des citoyens tanzaniens. Les

⁷²⁵ NYERERE, Julius K., « National Property », in NYERERE, Julius K., *Freedom and Unity ...*, op. cit., p. 55-56.

⁷²⁶ BJERK, Paul, *Building a Peaceful Nation. Julius Nyerere and the Establishment of Sovereignty in Tanzania, 1960-1964*, Rochester, University of Rochester Press, 2015, p. 103-104.

débats politiques sur les politiques foncières sont intrinsèquement liés à cette mémoire politique fondatrice de la nation.

Les discours de J. K. Nyerere sur les politiques foncières soulignent la centralité de l'image de l'« autre » ou de l'« étranger » dans son projet de la création d'un éthos national. Néanmoins, les stratégies discursives du *Mwalimu* se limitent à une construction abstraite de l'« étranger ». Contrairement à ces adversaires politiques qui désignent des ennemis concrets de la nation tanzanienne (les commerçants asiatiques et indiens, les colons européens), les critiques du premier président tanzanien se réfèrent plutôt à des systèmes (notamment le système capitaliste, la pauvreté, la corruption, etc.) et non à des communautés « ethniques » spécifiques. Pendant son mandat, J. K. Nyerere interdit toute forme de discours à connotation raciale.⁷²⁷ Sous le régime socialiste, les animosités contre les entrepreneurs étrangers dans les discours des hommes politiques restent alors subtiles et se limitent à des débats officiels.

La transition du régime politique tanzanien à un système de multipartisme au début des années 1990⁷²⁸ brise ce silence et libère la parole des acteurs politiques. Comme le démontrent les recherches de R. Aminzade et d'Eric Larson, la crainte de la domination par des acteurs économiques étrangers devient l'épine dorsale de la compétition politique et électorale à partir de la transition libérale des années 1990.⁷²⁹ La réorientation du régime économique vers les principes de l'économie de marché se traduit également par un changement des discours sur les droits des étrangers. Les opposants au régime craignent que le nouveau contexte capitaliste dans lequel sont retirées les barrières à l'investissement privé étranger, bénéficierait uniquement à la classe moyenne

⁷²⁷ Ces différentes formes d'identification de l'« autre » dans les processus de construction de la nation sont discutées par R. Aminzade : AMINZADE, Robert, *Race, Nation ...*, *op. cit.*, chapitre 5, p. 65-66 sur 90.

⁷²⁸ En juillet 1992, le parlement tanzanien adopte une loi autorisant les partis de l'opposition à entamer leurs activités. Cette loi entraîne une modification de l'article 3 de la Constitution stipulant un Etat à parti unique.

⁷²⁹ LARSON, Eric W. et AMINZADE, Ronald, « Nation-States Confront the Global : Discourses of Indigenous Rights in Fiji and Tanzania », *The Sociological Quarterly*, 2007, vol. 48, n°4, p. 801-831.

asiatique au détriment de la population tanzanienne. Le débat qui se concentrait jusqu'alors sur l'idée d'une « africanisation » de la bureaucratie tanzanienne⁷³⁰ s'articule désormais autour de l'argument que les tanzaniens devraient être protégés par des mesures visant à une « indigénisation » de l'économie. De plus, ce discours nationaliste ne s'adresse plus aux mêmes groupes : alors que les critiques contre les étrangers se dirigent, jusqu'au début des années 1990, essentiellement vers les hommes d'affaires indiens et asiatiques, l'ouverture du régime tanzanien vers le marché international engendre un élargissement de la catégorie de l'« étranger » vers l'ensemble des investisseurs privés non-tanzaniens. Cette généralisation de l'adversaire du nationalisme économique devient désormais un objet et une ressource rhétorique clé de la compétition politique. Dans un contexte de diminution des frontières du marché, « un tournant radical fut amorcé par quelques chefs de partis d'opposition, voire par des membres du parti au pouvoir, promoteurs d'une vision dichotomique du développement économique : les investissements étrangers étaient présentés à la population comme synonymes d'invasion et d'exploitation étrangère que les nationaux démunis ne pouvaient contenir⁷³¹ ». Cette crainte d'un écart entre les étrangers riches et les tanzaniens pauvres se traduit dans la proposition d'une loi d'indigénisation qui rythme la compétition politique entre 1990 jusqu'au début des années 2000. Afin d'amortir l'impact drastique qu'impliquerait l'ouverture soudain du marché au capital étranger, les partisans de cette loi proposent l'introduction d'un traitement préférentiel des acteurs économiques tanzaniens.⁷³²

⁷³⁰ HEILMAN, Bruce, « Who are the Indigenous Tanzanians ? Competing Conceptions of Tanzanian Citizenship in the Business Community », *Africa Today*, 1998, vol. 45, n°3-4, p. 369-387.

⁷³¹ FOUERE, Marie-Aude, « 'Les Indiens sont des exploités et les Africains des paresseux!' Production des catégories 'raciales' et enjeux socioéconomiques en Tanzanie », in ADAM, Michel (dir.), *L'Afrique indienne. Les minorités d'origine indo-pakistanaise en Afrique orientale*, Karthala, Paris, 2010, p. 390-391.

⁷³² La compétition politique tanzanienne est rythmée, tout au long des années 1990, par un débat sur l'adoption d'une loi d'indigénisation établissant des conditions préférentielles pour encourager les activités économiques des tanzaniens. Ce débat aboutit à de nombreux affrontements entre le parti au pouvoir et les partis de l'opposition, mais également au sein du CCM. Le révérend Christopher Mtikila est l'un des personnages politiques qui se démarque avec des propos raciaux promouvant l'adoption d'une telle loi. Pour une discussion détaillée de ces débats, voir FOUERE, Marie-Aude, « La préférence nationale en Tanzanie postsocialiste : entre citoyenneté, autochtonie et race », *Politique africaine*, 2009, n°115, p. 137-153 et HEILMAN, Bruce, « Who are the ... », *art. cit.*

Nous ne proposons pas, dans cette section, une discussion exhaustive du débat sur les politiques d'indigénisation à partir des années 1990. L'objectif est plutôt de souligner, qu'avec l'avènement du régime politique du multipartisme, les droits des acteurs économiques étrangers deviennent une thématique centrale et officielle de la compétition politique. Cette observation est au cœur des travaux de R. Aminzade qui démontre comment les débats sur les droits des acteurs étrangers pendant les élections impactent les négociations des politiques libérales et permettent de lire la construction postsocialiste de l'Etat tanzanien. A travers une analyse de la compétition partisane et électorale, entre les années 1990 et 2000, l'auteur analyse finement comment les conflits politiques autour de la question du droit à la propriété économique des étrangers contribuent à la formation de l'Etat-nation. L'auteur observe deux configurations principales qui font écho aux résultats de notre analyse des débats politiques sur les transactions foncières.

Premièrement, il explique que les leaders du régime *post-ujamaa* se trouvent dans une situation de transition et d'entre-deux. Les acteurs du gouvernement sont obligés de jongler entre les exigences de l'économie du marché international, d'une part, et leur quête de légitimité politique en tant que garant des principes de la nation socialiste, d'autre part. Ils doivent répondre aux conditions des institutions de l'aide internationale à travers l'adoption des politiques libérales et l'attraction de l'investissement étranger et s'assurer du soutien d'un électorat extrêmement critique à l'égard des politiques de privatisation, appréhendées comme une dynamique de « foreignisation » des ressources économiques tanzaniennes.⁷³³ Cette contradiction entre l'insertion dans un marché international capitaliste et le maintien d'un nationalisme basé sur les principes socialistes de J. K. Nyerere constitue une ressource attractive pour les acteurs politiques.

⁷³³ AMINZADE, Robert, *Race, Nation, and ...*, *op. cit.*, introduction, page 35-36 sur 119.

Cette situation d'entre-deux produit une seconde configuration confirmant nos résultats relatifs aux débats politiques sur les transactions foncières. L'auteur montre comment cette contradiction entre l'internationalisation du marché et le nationalisme économique est systématiquement mobilisée par les membres du parlement afin de contester les décisions gouvernementales. La compétition politique tanzanienne est ainsi structurée par une opposition entre, d'une part, les représentants des ministères défendant les politiques de privatisation, de libre marché et de l'investissement étranger et, d'autre part, les députés de différents partis politiques, dont la majorité présidentielle, qui se veulent être les garants de l'héritage de la nation, de sa construction historique et de sa cohésion. Les représentants des partis accusent les acteurs du gouvernement d'abandonner les principes idéologiques de la nation tanzanienne, en « vendant la Tanzanie⁷³⁴ » et ses valeurs fondatrices aux investisseurs étrangers. Ainsi, les critiques à l'égard des investisseurs étrangers deviennent une ressource politique essentielle pendant la compétition électorale : « appeals to antforeign sentiments and calls for exclusionary policies based on nationality played an important role in leaders' quest for political legitimacy and popular support⁷³⁵ ».

La compétition politique depuis les années 1990 est donc rythmée par l'intervention des acteurs politiques qui mettent en cause les droits et la légitimité des acteurs économiques étrangers. A travers une analyse des cycles électoraux successifs depuis la transition au multipartisme, R. Aminzade démontre comment la compétition politique et les processus de politiques publiques concernant les droits des étrangers sont indissociables. Les projets de politiques de promotion de l'investissement étranger dans différents secteurs, poussés par les acteurs du gouvernement central, sont renégociés par les parlementaires rappelant ainsi le principe de la priorité des tanzaniens dans l'*ownership* des biens économiques. Les politiques de privatisation du secteur

⁷³⁴ MAKUBO, Haruni, « Lipumba : Kikwete sold Tanzania to Giant Foreign Companies », *The Guardian*, 06.10.2005, p. 5.

⁷³⁵ AMINZADE, Robert, *Race, Nation, and ...*, op. cit., introduction, page 47 sur 119.

financier, la promotion de l'investissement dans les secteurs minier et agricole et les transactions foncières avec des acteurs non-tanzaniens sont les initiatives gouvernementales les plus contestées par les députés.⁷³⁶ Pendant leurs deux mandats respectifs, les présidents B. Mkapa (1995-2005) et J. M. Kikwete (2005-2015) se plient, à plusieurs reprises aux exigences des parlementaires. Pourtant défenseurs de l'idée de la nécessité des capitaux étrangers, les présidents acceptent, par exemple, une révision des contrats avec les grandes entreprises minières, l'interdiction de l'exportation des matières premières ou encore la redistribution des terres des multinationales à des populations locales⁷³⁷ :

« The Mkapa and Kikwete governments remained committed to creating a market economy and convinced of the need for fiscal and other incentives to attract foreign private capital. But their policies to foster capital accumulation resulted in the mass eviction of artisanal miners from their ancestral lands, the destruction of local industries, and the protection of wealthy capitalists implicated in grand corruption – all of which undermined popular legitimacy and generated parliamentary opposition [...]. In response to public opinion and electoral pressures, the government's embrace of privatization, free trade, and free investment was often tempered by economic nationalism⁷³⁸ ».

Les politiques de promotion de l'investissement constituent une ressource pour les acteurs politiques qui réussissent, dans le cadre de la compétition politique, à renégocier et à réorienter ces politiques de privatisation :

« Early market fundamentalist policies were reversed, in response to shifting balances of power between a coalition of party leaders, parliamentarians, and civil society actors (who led the opposition to neoliberal policies such as privatization) and government technocrats (who were responsible for implementing these policies). The balance of power at the national level shifted in favour of the former, who benefited from a resource nationalism informed by legacies of the political culture of the socialist era [...]. Elected leaders framed popular discontent in a language that harkened back to socialist-era notions of national self-reliance and citizen ownership of public assets⁷³⁹ ».

⁷³⁶ *Ibid.*

⁷³⁷ *Ibid.*, chapitre 9, p. 15-25 sur 111.

⁷³⁸ *Ibid.*, chapitre 9, p. 35-37 sur 111.

⁷³⁹ *Ibid.*, chapitre 9, p. 74-75 sur 111.

En effet, si les membres du parlement et les leaders des partis influencent la négociation des politiques néolibérales, c'est parce qu'ils recourent à un vocabulaire réactivant les principales valeurs véhiculées pendant le régime socialiste de J. K. Nyerere. Selon leurs discours, les principes fondateurs de la nation tanzanienne postcoloniale, comme l'autosuffisance, la propriété économique et l'identité nationale, risquent d'être oubliés par le nouveau courant libéral encourageant l'emprise des investisseurs étrangers. Cet ensemble de valeurs, de principes et de discours construit une mémoire politique (*polity*) réinvestie par ces acteurs comme une ressource pour la compétition politique.

Cette analyse sur le rôle de la question des droits des étrangers dans la compétition politique confirme nos résultats de recherche. Le discours sur l'opposition des intérêts des investisseurs étrangers et des citoyens tanzaniens est systématiquement exploité par les acteurs politiques qui investissent les débats sur le *land grabbing*. Les sessions parlementaires sur les transactions foncières sont rythmées par des confrontations entre les députés et les différents représentants du MLHHS, ces derniers devant justifier les politiques de promotion de l'investissement devant le parlement. Les membres du gouvernement sont régulièrement accusés par les représentants des circonscriptions de prendre des décisions politiques favorables aux investisseurs étrangers. Au sein de cette discussion historique sur les droits économiques des étrangers, l'aliénation des droits fonciers représente une question particulièrement sensible. Les discours du premier président sur la gestion des terres ont forgé les représentations sur les droits fonciers comme un privilège appartenant aux citoyens tanzaniens. Son discours *Mali ya taifa* en 1958 pose les jalons d'une opposition aux projets de privatisation des droits fonciers et de leur allocation à des investisseurs non-tanzaniens. Les acteurs politiques critiquant les pratiques du *land grabbing* et défendant l'idée des tanzaniens comme seules propriétaires légitimes du foncier, s'appuient sur l'historicité de cet argument. De manière plus ou moins sous-jacente, leurs discours véhiculent l'idée qu'une ouverture du marché foncier aux

acteurs non-tanzaniens met en péril l'exclusivité des droits d'accès à la terre et risque de violer l'un des principes fondateurs de la nation. Ainsi, si les candidats à l'élection choisissent les discours sur l'allocation des terres comme une ressource⁷⁴⁰ de leur campagne politique, c'est parce que la problématique du foncier renvoie également à un débat historique et constitutif de la nation, regroupant les questions de la citoyenneté, de l'appartenance et de la propriété nationale.

Dans la configuration de cette compétition politique, le discours sur les accaparements des terres fonctionne comme une rhétorique intermédiaire permettant aux acteurs politiques de donner un nouveau sens à des problèmes publics historiquement situés et d'augmenter ainsi leur légitimité dans la compétition politique.

Cette démonstration souligne que la mise en problème politique des transactions foncières, c'est-à-dire l'articulation entre les *policies* et le *politics*, ne peut être saisie qu'au regard de la mémoire politique constitutive de l'Etat-nation tanzanien. La variable de la *polity* structure la relation entre les jeux politiques et les processus de politique publique depuis les Indépendances. L'imbrication théorique des *policies*, du *politics* et de la *polity* confirme notre thèse générale sur l'indissociabilité de la formation historique de l'Etat et les politiques foncières. Les résultats sur la mise en problème politique des accaparements des terres nous renseignent sur le processus de traduction nationale⁷⁴¹ de l'enjeu. La controverse sur le *land grabbing* fonctionne finalement comme une rhétorique intermédiaire permettant de réactiver le débat sur la légitimité des sociétés étrangères à entreprendre des activités économiques en Tanzanie. Les acteurs politiques représentent des entrepreneurs de problème à part entière qui

⁷⁴⁰ Paul Bjerck analyse l'importance de la question de la redistribution des terres en Tanzanie. Historiquement, les discours sur l'allocation des terres sont mobilisés par les différents acteurs administratifs et politiques afin de réaffirmer leur autorité politique : BJERCK, Paul, « The Allocation of Land as a Historical Discourse of Political Authority in Tanzania », *International Journal of African Historical Studies*, 2013, vol. 46, n°2, p. 255-282.

interprètent et traduisent cette notion à l'égard de l'historicité du secteur. Ainsi, cette analyse confirme, d'une part, les analyses en termes de politisation des politiques publiques qui réhabilitent les acteurs politiques dans la mise en problème. D'autre part, ces conclusions s'inscrivent dans la littérature sur la traduction de l'action publique en démontrant qu'un problème international est associé à des enjeux spécifiques en fonction du contexte politique et historique dans lequel il s'insère. Il s'agit désormais de consolider cette grille de lecture articulant les variables *politics*, *policies* et *polity*, en démontrant comment les débats politiques sur le problème de l'accaparement des terres réactivent des controverses politiques historiques sur la lutte contre la corruption.

2.2.2. S'opposer au *land grabbing* pour réactiver la mémoire du *Mwalimu* : la lutte contre la corruption dans la compétition politique

« *Land-grabbing, with its links to corruption, preferential appropriation of public assets by state officials, and leading politicians' and ruling party financial interests, was taken up as a central issue in public debates over governance and transparency*⁷⁴² ».

Des recherches plus récentes sur les transactions foncières dans le monde identifient l'enjeu de la corruption comme un élément intrinsèque du *land grabbing*.⁷⁴³ Cette variable se retrouve dans les débats politiques tanzaniens sur les transactions foncières à grande échelle. Les discours parlementaires et électoraux reprennent, à plusieurs reprises, l'idée que les transactions foncières avec des investisseurs privés sont conduites par des intérêts personnels des différents acteurs impliqués (les hauts fonctionnaires, les acteurs administratifs locaux, les représentants des entreprises, les élus, etc.) qui recourent davantage aux négociations informelles. Cependant, ces accusations de corruption ne sont

⁷⁴¹ HASSENTEUFEL, Patrick, « De la comparaison ... », *art. cit.*

⁷⁴² NESLON, Fred, SULLE, Emmanuel et LEKAITA, Edward, « Land Grabbing and ... », *op. cit.*, p. 10.

pas seulement dirigées vers les investisseurs étrangers qui s'approprient de larges parcelles des terres. Elles s'adressent surtout aux autorités publiques nationales et locales. Dans les prochaines sections nous démontrons, comment certains parlementaires et candidats à l'élection nationale se servent de la thématique des accaparements des terres afin d'accuser leurs adversaires politiques de corruption, de manque d'intégrité et d'abus du pouvoir. L'argument du *land grabbing* est mobilisé comme une rhétorique intermédiaire pour réactiver le débat sur la bureaucratie tanzanienne animée par des agents corrompus.

Dans cette section nous prolongeons notre argument analytique selon lequel les débats politiques sur les transactions foncières réactivent des controverses politiques et historiques nationales. Les thématiques du foncier et de la corruption constituent, toutes les deux, des enjeux sensibles formant ensemble un discours électoral puissant pour dénoncer des adversaires politiques. En les accusant de *land grabber*, les candidats à l'élection questionnent l'intégrité de leurs adversaires. Afin d'accroître leur légitimité politique, ces acteurs s'engagent dans la lutte contre la corruption tout en s'inscrivant dans les principes de J. K. Nyerere dont l'incorruptibilité constitue l'une des valeurs principales.

2.2.2.1. « People were robbed of their land to fulfil interests of investors and a few individuals in the government⁷⁴⁴ » : la mobilisation de l'argument de la corruption dans la compétition politique

La poursuite des intérêts personnels des acteurs de l'administration foncière et des responsables politiques est souvent décrite comme la principale source des conflits fonciers en Tanzanie.⁷⁴⁵ Le secteur et ses administrations sont cités comme les institutions ayant les taux de corruptions les plus élevés dans le

⁷⁴³ Voir notamment DE SCHUTTER, Olivier, « Tainted Lands. Corruption in Large-Scale Land Deals », ICAR, Global Witness, 2015 (<https://www.globalwitness.org/en/reports/tainted-lands-corruption-large-scale-land-deals/>, consulté le 13.01.2017).

⁷⁴⁴ THE GUARDIAN, « MPs Blame Ministry ... », *art. cit.*, p. 1-2.

⁷⁴⁵ Se référer à MWALONGO, Rose, « Councillors Blamed for Unfair Ruling in Land Cases », *The Guardian*, 15.12.2008, p. 3 ; SADALLAH, Mwinyi, « Land Officials Accused of Favouritism », *The Guardian*, 28.08.2006, p. 2 ; THE GUARDIAN, « Land Officers Fuel Disputes – Report », *The Guardian*, 29.04.2009, p. 1-2 et TINDWA, Peter, « Marando : Kilwa Plot Owners at Liberty to Sue Mkapa », *The Guardian*, 13.04.2004, p. 2.

pays.⁷⁴⁶ Tout au long des années 2000, les allocations foncières dans certaines zones urbaines, comme par exemple dans le district de Kinondoni à Dar es Salaam, rythment les discussions sur la corruptibilité des acteurs politiques et des agents étatiques locaux.⁷⁴⁷ Les débats parlementaires et électoraux sur les projets d'investissement entre 2010 et 2015 réactivent cette controverse et construisent le *land grabbing* comme un synonyme de corruption. Les députés de plusieurs partis accusent les membres du gouvernement et leurs adversaires politiques d'être impliqués dans des transactions foncières controversées. L'objectif est ainsi de discréditer la réputation de l'adversaire politique et de mettre en avant ses propres qualités en tant que leader politique. Ces acteurs se distancient ensuite des pratiques de transactions foncières illégales et promettent de consacrer une partie de leur mandat à la lutte contre l'accaparement des terres (*blame avoidance*).

Pendant les élections présidentielles de 2015, la question de la corruption dans le cadre des transactions foncières est abordée par plusieurs candidats. John P. Magufuli du CCM ainsi que son principal adversaire du parti Chadema, Edward Lowassa, s'engagent dans la lutte contre l'accaparement des terres et contre la corruption. Pendant un meeting télévisé, J. P. Magufuli critique l'élite politique tanzanienne et l'accuse de s'approprier, de manière arbitraire, de larges parcelles de terres sans respecter les procédures formelles : « there are high-placed people, even in state institutions, who possess thousands of hectares that are just simply there, without being cultivated or used for livestock [...]. I will redistribute them⁷⁴⁸ ». A plusieurs reprises, le candidat présidentiel du CCM associe le problème des transactions foncières à celui des pratiques illégales des élites

⁷⁴⁶ Voir AKINYI, Brenda Sara, « Corruption in Land Sector : New Settlements May Prove Feasible », *The Guardian*, 28.05.2003, p. 7 et MWANDOLOMA, Hannah, « Lands Ministry Is Most Prone to Corruption », *The Guardian*, 05.12.2008, p. 1.

⁷⁴⁷ Voir MARENGA, James, « 'Land Grabber' Torments Kimara Residents », 27.07.2004, p. 1 ; MIRONDO, Rosemary, « Minister Chiligati Faulted for 'Illegal' Acquisition of Land in Judicial Dispute », *The Guardian*, 12.12.2008, p. 2 et MKINGA, Joyce, « Explain Land Transfer, Kinondoni Residents Tell Govt », *The Guardian*, 13.06.2005, p. 1-2.

⁷⁴⁸ MAIL & GUARDIAN AFRICA, « Tanzania Ruling party Candidate Promises to Redistribute Unused Land, Says Tycoons are Hoarding », *Mail & Guardian Africa*, 06.09.2015 (<http://mgafrica.com/article/2015-09-06-tanzania-ruling-party-candidate-promises-to-redistribute-unused-land>, consulté le 13.01.2017).

politiques et économiques.⁷⁴⁹ Le candidat du CCM ne s'adresse non pas aux investisseurs étrangers mais aux agents de l'Etat et aux hauts fonctionnaires s'étant appropriés des parcelles de terres. J. P. Magufuli s'attaque aux élites politiques nationales en questionnant leur légitimité de posséder des terres sans en faire l'usage annoncé. Le candidat définit l'accaparement comme le produit des négociations qui s'écartent des procédures formelles (en l'occurrence les règles relatives aux plans d'usage des terres). Cette stratégie du candidat du CCM n'est pas surprenante dans la mesure où la lutte contre la corruption dans le secteur foncier constitue une thématique récurrente de son programme politique.⁷⁵⁰ Lors de ses réunions électorales, le candidat du CCM ne cesse de se présenter comme un homme politique travailleur, dévoué, et honnête. Il investit de manière récurrente l'image et la réputation d'un homme politique acharné, figure qu'il s'est construite tout au long de sa carrière au sein du gouvernement central.⁷⁵¹ Concernant la lutte contre la corruption dans le secteur foncier, J. P. Magufuli promet « to deal with 'land grabbers'⁷⁵² ». Il regrette, qu'en Tanzanie, de larges parcelles de terres arables soient détenues par des individus qui ne les utilisent pas alors que la majorité de la population est privée d'accès aux ressources foncières. Afin de combattre et d'empêcher les pratiques de corruption dans le secteur, le candidat annonce de créer, une fois élu président, un cabinet « consisting of competent, diligent and committed ministers⁷⁵³ ».

⁷⁴⁹ JUMA, Mussa, « I'll Sort Out Arumeru Land problems, Brags Magufuli », *The Citizen*, 08.10.2015 (<http://www.thecitizen.co.tz/News/I-ll-sort-out-Arumeru-land-problems--brags-Magufuli/-/1840406/2903730/-/imwiwqz/-/index.html>), consulté le 14.10.2015)

⁷⁵⁰ J. P. Magufuli est nommé ministre en charge du foncier en 2006. Il représente le MLHHS jusqu'en 2010 quand il récupère le portefeuille du ministère du travail. Pendant son mandat au MLHHS, J. P. Magufuli s'engage dans la lutte contre la corruption dans le secteur foncier. L'un de ses projets est de transformer les procédures d'allocation des terres en un « corruption-free exercise ». Se référer à TINDWA, Peter, « Magufuli Warns Against Graft in Land Allocation », *The Guardian*, 20.03.2006, p. 3.

⁷⁵¹ J. P. Magufuli a la réputation d'un homme politique intègre dont l'un des principaux objectifs est de combattre la corruption au sein de l'administration en Tanzanie. Pendant son premier mandat en tant que président de la République, J. M. Kikwete nomme J. P. Magufuli ministre des terres afin qu'il mette fin aux pratiques de corruption dans les processus d'allocation des terres. Ainsi, comme le souligne J. M. Kikwete par rapport au nouveau ministre des terres dans le cadre sur la lutte contre la corruption dans le secteur foncier : « I have brought you here with a purpose. I want you to do the job you have done in the Ministry of Works ». Se référer à MKINGA, Joyce, « Kikwete : Corrupt Lands Officers Must Go », *The Guardian*, 18.01.2006, p. 1.

⁷⁵² THE GUARDIAN, « Magufuli to Deal With 'Land Grabbers', Form Small Cabinet, says Kinana », 06.09.2015, *The Guardian*, (<http://www.ippmedia.com/frontend/?l=84029>), consulté le 12.01.2015).

⁷⁵³ *Ibid.*

L'adversaire de J. P. Magufuli, le candidat présidentiel du parti Chadema, adopte une stratégie discursive similaire. Pendant sa campagne, dans différentes régions du pays, E. Lowassa présente son projet de lutte contre la corruption et contre les conflits fonciers. Il annonce, d'une part, la création d'un guichet unique dont la fonction est de superviser les transactions et d'empêcher la corruption. Il souligne, d'autre part, la nécessité de redistribuer les terres des entreprises privées aux populations locales : « I will make sure my government ends land disputes between [l'entreprise] Kadco and wananchi. Wananchi must own enough land for development activities⁷⁵⁴ ».

A l'instar des débats politiques et électoraux sur la légitimité des étrangers dans le secteur foncier, le problème de l'accaparement des terres, synonyme de corruption, est débattu, en amont, dans différents espaces politiques. Par exemple, en 2013, le président J. M. Kikwete prend directement position par rapport aux transactions foncières en exigeant qu'« all those who have invaded open spaces or corruptly and illegally acquired land to move out as soon as possible⁷⁵⁵ ». Lors de la journée internationale de l'habitat, J. M. Kikwete s'adresse aux élites politiques et économiques du pays, qui s'approprient illégalement des parcelles urbaines créant ainsi des « hubs of land grabbing⁷⁵⁶ ». L'enjeu de la corruption au sein des transactions foncières est ensuite vivement débattu au sein du *Bunge*. A la différence de la question sur la légitimité des étrangers, qui semble faire l'unanimité parmi les députés, l'argument de la corruption est régulièrement avancé afin de critiquer, plus directement, les adversaires des partis de l'opposition. Les députés mettent régulièrement en cause la légitimité de leurs adversaires politiques dans le domaine de la gestion foncière. Par exemple, le secrétaire général du Chadema, Wilbrod Slaa, accuse les membres du parti au pouvoir de collaborer avec des investisseurs malhonnêtes. En comparant un projet d'investissement foncier du gouvernement dans un

⁷⁵⁴ MUGARULA Florence, « Lowassa: Here's a Solution to Corruption », *The Citizen*, 27.09.2015.

⁷⁵⁵ KASSIM, Malela, « No Mercy, Minister Tells Land Grabbers », *The Guardian*, 08.10.2013, p. 2.

⁷⁵⁶ *Ibid.*, p. 2.

quartier de Dar es Salaam à l'affaire « Tegeta escrow », un scandale de corruption à grande échelle⁷⁵⁷, il pousse à l'extrême cette association entre les transactions foncières et la corruption.⁷⁵⁸

Les acteurs du MLHHS, du gouvernement central et les administrations foncières locales sont régulièrement accusés, par les députés, de stimuler, individuellement, des transactions foncières illicites en privilégiant les intérêts des investisseurs privés.⁷⁵⁹ Les conflits fonciers et la corruption générés dans le cadre des projets d'investissement privés seraient facilités par les autorités foncières qui agissent selon leurs intérêts personnels. Certaines accusations se dirigent ensuite contre plusieurs hauts fonctionnaires qualifiés, eux-mêmes, de *land grabber*. Plusieurs députés attaquent des adversaires politiques en leur reprochant d'avoir acquis illégalement des parcelles de terres. H. Mdee, parlementaire du parti de l'opposition Chadema, expose une liste de noms d'anciens et d'actuels membres du gouvernement et hommes politiques qui seraient appropriés des parcelles dans le cadre des processus de privatisation de fermes publiques. Parmi ces personnages politiques, se trouvent notamment des élites du parti au pouvoir, comme l'ancien premier ministre Frederick Sumaye ou encore l'ancien président B. Mkapa.⁷⁶⁰

Cependant, les élites politiques nationales ne constituent pas la seule cible des critiques des parlementaires. Les membres des gouvernements locaux et les agents des administrations des districts et des villages sont régulièrement

⁷⁵⁷ Il s'agit d'un scandale autour d'un compte bancaire à Tegeta, révélé en 2014. Plusieurs hauts fonctionnaires du gouvernement sont accusés d'avoir détourné des sommes considérables d'argent public. En 2006, l'entreprise d'énergie de l'Etat, TANESCO, ouvre un compte commun avec une entreprise privée *Independent Power Limited Tanzania*. Depuis l'ouverture du compte, environ 122 million de TSH (*Tanzanian Shilling*, environ 54 million d'euros) sont transférés de ce compte public à des comptes personnels de plusieurs hommes et femmes d'affaires privées et à des agents du gouvernement. Anna Tibaijuka, alors ministre des terres, se trouve également parmi les accusés. Elle est alors appelée à quitter son poste. Se référer à KABENDERA, Erick et ANDERSON, Marc, « Tanzanian MP Under Pressure to Resign Over Alleged Fraudulent Payments », *The Guardian*, 28.11.2014, (<http://www.theguardian.com/global-development/2014/nov/28/tanzania-prime-minister-mizengo-pinda-alleged-fraudulent-payments-energy-contracts>, consulté le 01.01.2015).

⁷⁵⁸ DOMASA, Sylvester, « Govt Asked Not to Embrace Intimidating Investors », *The Guardian*, 20.12.2014, p. 1-2.

⁷⁵⁹ BARASA, Chaby, « MPs Denounce Land ... », *art. cit.*

⁷⁶⁰ THE GUARDIAN, « MPs Blame Ministry ... », *art. cit.*, p. 1-2

présentés comme des intermédiaires entre le gouvernement central et les entreprises privées qui facilitent les négociations informelles. Plusieurs députés rapportent des cas d'accaparement de leurs circonscriptions où des autorités publiques des districts collaborent avec des investisseurs douteux afin de s'enrichir personnellement. Une députée du CCM, Eugene Mwaiposa, accuse des membres du gouvernement local collaborant « with invaders in occupying land illegally and creating unnecessary land disputes⁷⁶¹ ». Un collègue de parti constate que « [m]ost leaders fall into corruption and this affects the manner in which land is distributed [...]. In most cases the perpetrators of land disputes happen to be village leaders and executive officers⁷⁶² ». Selon la législation foncière, et comme nous le verrons dans le chapitre 1 de la partie 2, les administrations des districts jouent un rôle pivot dans les procédures de transaction foncière. Selon certains acteurs politiques, cette configuration constitue un terrain fertile pour des négociations informelles dans lesquelles les agents du district utiliseraient leur position d'intermédiaire.⁷⁶³ H. Mdee qualifie les agents locaux de l'Etat de « malhonnête » et de « capitalistes⁷⁶⁴ » profitant des politiques d'investissement foncier afin de poursuivre leurs intérêts privés, essentiellement économiques.

En Tanzanie, la question des accaparements des terres est directement liée au problème des pratiques de corruption, de l'informalité et du manque d'intégrité des agents de l'Etat à différentes échelles administratives. L'enjeu des transactions foncières est ramené à celui de la porosité de la gouvernance du foncier et du fonctionnement du secteur public de manière plus générale. Les politiques de promotion de l'investissement foncier et les intérêts croissants des entreprises étrangères ne constituent donc pas les seuls facteurs explicatifs de

⁷⁶¹ MWACHANG'A, Devota, « Govt Leaders Accused for Allocating Land Illegally », *The Guardian*, 06.10.2011, p. 4.

⁷⁶² THE GUARDIAN, « Corrupt Officials Cause of Land Conflicts – MP », *The Guardian*, 13.12.2012, p. 2.

⁷⁶³ LUGUNGULO, Amri, « Council Leaders Blamed for Urging Villagers to Sell Land », *The Guardian*, 06.12.2012, p. 2 et KITABU, Gerald, « Villagers : Investors Cheated in Land Deal », *The Guardian*, 30.04.2012, p. 1, 3.

⁷⁶⁴ BARASA, Chaby, « MPs Denounce Land ... », *art. cit.*, p. 3.

l'essor des transactions foncières. Pour les acteurs politiques, la corruption et la quête des rentes par les agents de l'Etat, constituent un facteur tout aussi important dans la définition du problème. Cette réinterprétation du problème constitue une ressource rhétorique des acteurs politiques afin d'attirer l'attention des électeurs. Comme nous l'avons vu dans la stratégie de campagne de J. P. Magufuli, les acteurs politiques cherchent à se distinguer moralement des pratiques individuelles de corruption nuisant à l'intérêt général de la population tanzanienne. Cependant, cette dénonciation de la corruption n'est pas une stratégie politique et discursive nouvelle. La lutte contre la corruption représente une thématique récurrente et structure la compétition politique multipartite en Tanzanie depuis les années 1990. Les acteurs politiques, notamment du parti CCM, réactivent ainsi un imaginaire éthique véhiculé par le premier Président de la République qui se distingue par son intégrité, son honnêteté et son incorruptibilité. Cette mémoire politique est rappelée à travers les discours politiques déclarant la lutte contre l'accaparement des terres. Il s'agit désormais de revenir sur l'historicité des discours politiques sur la corruption comme une entrée pour tester la variable de la *polity* dans la mise en problème politique des transactions foncières.

2.2.2.2. La lutte contre la corruption dans la mémoire politique tanzanienne

« [En Tanzanie,] state efforts to promote capital accumulation are likely to undermine political legitimacy when they [...] increase income and wealth inequality in a manner that benefits noncitizens and/or members of an unpopular racial minority ; [...] pose threats to traditional patterns of land ownership, subsistence, and income generation via land expropriations [...] and foster widespread corruption, including high-level scandals involving wealthy and privileged elites⁷⁶⁵ ».

Comme le souligne la citation introductive de R. Aminzade, les trois problématiques de l'accaparement des terres, des politiques d'indigénisation et

⁷⁶⁵ AMINZADE, Robert, *Race, Nation, and ...*, op. cit., chapitre 11, p. 46-47 sur 90.

des affaires de corruption sont intrinsèquement liées. Les trois problèmes sont construits, par certains acteurs politiques, comme des effets des politiques de libéralisation rythmant la transformation du régime politique et économique tanzanien depuis les années 1990. Il s'agit désormais de s'intéresser plus spécifiquement à l'historicité de la controverse sur l'informalité et la corruption structurant la vie politique et économique tanzanienne tout au long de la période postcoloniale. En imputant l'illégalité des transactions foncières à des hauts fonctionnaires corrompus, les acteurs politiques réactivent un affrontement classique qui structure la compétition politique depuis les années 1990 et qui réactive la mémoire politique et éthique du *Mwalimu*, souvent présenté comme un homme politique intègre et incorruptible. Il s'agit également de revenir sur la spécificité du débat sur la corruption en contexte tanzanien, pays qui est souvent cité comme l'un des Etats les moins exemplaires.

En Tanzanie, il semble difficile d'aborder la thématique des transactions foncières à grande échelle sans poser la question de la corruption, de l'informalité et du contournement des règles procédurales, d'autant plus quand les transferts impliquent des entreprises étrangères. La Tanzanie est régulièrement citée comme étant l'un des pays avec les taux de corruption les plus élevés.⁷⁶⁶ Plusieurs ouvrages étudiant l'évolution de l'économie politique en Tanzanie depuis la période socialiste accordent une attention particulière à la corruption comme un symptôme chronique des différents secteurs économiques.⁷⁶⁷ Comme l'explique Michael Lofchie, la corruption en Tanzanie ne se limite pas seulement aux espaces

⁷⁶⁶ Se référer à ANDERSON, Marc, « UK and International Donors Suspend Tanzania Aid After Corruption Claims », *The Guardian*, 13.10.2014 (<https://www.theguardian.com/global-development/2014/oct/13/uk-and-international-donors-suspend-tanzania-aid-after-corruption-claims>, consulté le 20.01.2017) ; MCNEISH, Hannah, « Rampant Corruption in Tanzania Keeop Fruits of the Many in Hands of the Few », *The Guardian (UK)*, 29.07.2015 (<https://www.theguardian.com/global-development/2015/jul/29/tanzania-corruption-aid-poster-sellers>, consulté le 20.01.2017) et TRANSPARENCY INTERNATIONAL, « Tanzania : Overview of Corruption and Anti-Corruption », (http://www.transparency.org/whatwedo/answer/overview_of_corruption_and_anti_corruption_in_tanzania, consulté le 20.01.2017).

⁷⁶⁷ Se référer notamment à COULSON, Andrew, *Tanzania : A Political ...*, *op. cit.* ; EDWARDS, Sebastian, *Toxic Aid. Economic ...*, *op. cit.* ; COOKSEY, Brian et KELSALL, Tim « The Political Economy ... », *op. cit.* ; LOFCHIE, Michael, *The Political Economy ...*, *op. cit.* et TEMU, Andrew et DUE, Jean M., « The Business Environment in Tanzania after Socialism: Challenges of Reforming Banks, Parastatals, Taxation and Civil Service », *Journal of Modern African Studies*, 2000, vol. 38, n°4, p. 683-712.

bureaucratiques et économiques mais imprègne l'ensemble des interactions au sein de la société : « once corruption had begun, it metastasized through the society's economic, social, and cultural systems in a variety of ways⁷⁶⁸ ». L'omniprésence et l'ampleur de la corruption tout au long de l'histoire postcoloniale constitue, selon M. Lofchie, la clé pour résoudre l'énigme de la transition économique tanzanienne. En d'autres termes, l'analyse des pratiques de corruption expliquerait pourquoi l'un des plus grands partis socialistes africains, accepte, à partir des années 1980, de se transformer relativement rapidement en un parti promoteur de la libéralisation économique. Alors qu'il est interdit pour les agents de l'Etat sous le régime socialiste de s'enrichir de manière privée⁷⁶⁹, le recours aux pratiques de corruption au sein de l'appareil bureaucratique, des coopératives ou encore des entreprises de l'Etat constitue une réalité quotidienne.⁷⁷⁰ L'avènement de la crise économique, à partir des années 1980, provoque une chute des salaires des agents publics qui investissent désormais un marché économique informel parallèle afin de compléter leurs revenus.⁷⁷¹ Les politiques de libéralisation des secteurs économiques deviennent une nécessité, tout en constituant une opportunité inattendue pour les agents de l'Etat et du CCM d'officialiser et d'approfondir leurs activités d'accumulation privées des richesses :

« Liberal economic reform was the political precondition for illicit entrepreneurs in the parallel market place to become legitimate investors in large-scale enterprise. What has begun as corruption for the purpose of supplemental income had led, in a series of stages, to the mutation of an entire social class. The first step in

⁷⁶⁸ LOFCHIE, Michael, *The Political Economy ...*, op. cit., p. 43.

⁷⁶⁹ Le gouvernement socialiste adopte, en 1969, un code de leadership (*Leadership Code*) interdisant aux agents de l'Etat et, notamment aux personnes au pouvoir, de mener des activités capitalistes ou d'investissement. Il est par exemple interdit aux dirigeants de louer de l'immobilier, d'obtenir des salaires secondaires, de posséder des parts dans des entreprises privées ou d'être dirigeant d'entreprise. Simultanément à l'adoption du code, il est intégré dans la constitution du parti TANU.

⁷⁷⁰ HEILMAN, Bruce et NDUMBARO, Laurean, « Corruption, Politics and Social Values in Tanzania. An Evaluation of the Mkapa administration's Anti-Corruption Efforts », *African Journal of Political Science*, 2002, vol. 7, n°1, p. 1.

⁷⁷¹ M. Lofchie propose le concept du chevauchement économique (*economic straddling*) afin d'illustrer la démultiplication des activités économiques de certains agents publics. Ces acteurs s'engagent dans des activités économiques privées afin de compléter leur salaire. L'auteur explique comment certains acteurs se servent de leurs outils de travail publics (par exemple une voiture de fonction) et l'utilisent afin d'accumuler des capitaux privés (en tant que chauffeur de taxi, par exemple).

that transformation was for the corruption to become the basis for concealed entrepreneurial participation in the parallel economy. The final step was for corruption to become the source of investible wealth that would make it possible for the highest-ranking members of the oligarchy to assume a dominant place in a legalized and rapidly expanding free economy⁷⁷² ».

Cette position privilégiée des acteurs politiques et administratifs dans ce nouveau contexte économique crée et renforce un clivage entre les élites politiques et économiques et les citoyens tanzaniens. Très vite, les membres du parti et les agents de l'Etat obtiennent la réputation de personnages corrompus abusant de leurs positions de pouvoir. Tandis que le débat sur l'informalité et la corruption représente encore un tabou sous le régime socialiste, les scandales et les affaires de corruption deviennent, à partir des années 1990 et l'avènement du multipartisme, un sujet dominant de la compétition multipartite. Pendant les premières élections pluralistes en 1995, les partis de l'opposition, mais aussi le candidat du parti dominant, B. Mkapa, cherchent à transformer les ressentiments de la population à l'égard de la corruption en un soutien électoral.⁷⁷³ Les controverses sur la corruption donnent également lieu à des conflits au sein du CCM. Augustine Mrema qui quitte le CCM pour rejoindre l'opposition, critique son ancien parti pour sa passivité à l'égard de l'emprise de la corruption. En tant que candidat présidentiel du parti de l'opposition NCCR-Mageuzi (*National Convention for Construction and Reform-Mageuzi*), il construit son programme politique autour de la lutte contre la corruption. Le parti au pouvoir est également contesté par le révérend Christopher Mtikila du parti démocratique (*Democratic Party*) qui mobilise l'opinion répandue que, sous le mandat d'Ali H. Mwinyi (1985-1995), « bribery was used to access opportunities, property and power⁷⁷⁴ ». Les candidats de l'opposition utilisent cette thématique de la corruptibilité des agents du gouvernement, mais aussi des acteurs économiques, comme un axe central de

⁷⁷² LOFCHIE, Michael, *The Political Economy ...*, *op. cit.*, p. 42.

⁷⁷³ HEILMAN, Bruce et NDUMBARO, Laurean, « Corruption, Politics and ... », *art. cit.*, p. 1.

⁷⁷⁴ *Ibid.*, p. 6.

leur campagne.⁷⁷⁵ Cependant, les leaders du CCM ne restent pas inactifs et exploitent, à leur tour, la controverse sur la corruption comme une ressource politique pour attirer les voix des électeurs. Avec B. Mkapa, les membres du parti décident de choisir un candidat ayant un profil politique intègre et non-impliqué dans des scandales de corruption. Comme le soulignent Bruce Heilman *et al.*, « Mkapa's selection as the ruling party's presidential candidate was a shrewd tactical move aimed at transforming the public's perception of CCM from that of a corrupt party to one interested in reform⁷⁷⁶ ». Le candidat du CCM transforme le débat autour de la corruption comme son cheval de bataille et promet de consacrer son mandat à la lutte contre l'informalité et les pots-de-vin.

Alors que la récurrence de la question sur la corruption a tendance à diminuer pendant les élections générales en 2000⁷⁷⁷, elle ne cesse de rythmer la compétition politique tout au long des années suivantes. Cette période, marquée par une succession de scandales de corruption impliquant des membres du CCM et des hauts fonctionnaires⁷⁷⁸, donne lieu à de nombreuses critiques ouvertes de la part des acteurs de l'opposition, mais également à des conflits au sein du parti dominant. L'accumulation des affaires de corruption impliquant des membres de l'élite du CCM et des entreprises multinationales se traduit notamment dans les résultats des élections en 2010. Si J. K. Kikwete construit son programme électoral de 2010 autour d'une rhétorique anti-corruption, afin d'améliorer la réputation de son parti fortement ternie pendant son premier mandat (2005-2010), le candidat perd 18 points par rapport au vote de 2005. Les résultats de J. K. Kikwete chutent de 80% en 2005 à 62% en 2010 alors que son parti, le CCM, perd 55 sièges au sein du parlement.⁷⁷⁹ Pendant les élections présidentielles en 2015, le parti au pouvoir continue de perdre des voix par rapport au parti principal de

⁷⁷⁵ AMINZADE, Ronald, « From Race to Citizenship : The Indigenization Debate in Post-Socialist Tanzania », *Studies in Comparative International Development*, vol. 38, n°1, p. 49.

⁷⁷⁶ HEILMAN, Bruce et NDUMBARO, Laurean, « Corruption, Politics and ... », *art. cit.*, p. 6.

⁷⁷⁷ *Ibid.*, p. 14.

⁷⁷⁸ GRAY, Hazel, « The Political Economy of Grand Corruption in Tanzania », *African Affairs*, 2015, vol. 114, n°456, p. 382-403.

⁷⁷⁹ COMMONWEALTH OBSERVER GROUP, *Tanzania General Elections 2010*, New York, Commonwealth Secretariat, 2010.

l'opposition, le Chadema. Le candidat présidentiel du CCM, J. P. Magufuli remporte les élections avec 58% des votes alors que les résultats du principal parti d'opposition passent de 27% à 40%. Les enjeux liés à la corruption ont encore été au cœur des débats électoraux de la campagne.⁷⁸⁰

Plusieurs travaux se sont intéressés à cette récurrence des débats sur la corruption dans la compétition électorale tanzanienne. Ces discussions sont souvent analysées comme une critique des politiques de libéralisation menées depuis les années 1990 donnant lieu à des collaborations informelles et non-transparentes entre les hauts fonctionnaires et les représentants des entreprises privées, le plus souvent étrangères (notamment asiatiques).⁷⁸¹ A l'instar des discours contre les acteurs économiques étrangers, les accusations de corruption sont mobilisées afin de questionner les processus de privatisation des entreprises et des biens publics. De nombreux débats s'articulent autour des relations entre l'élite politique tanzanienne et les acteurs privés (étrangers), ces derniers étant accusés de financer des campagnes électorales en échange d'avantages dans les processus de privatisation.⁷⁸² Les acteurs politiques investissent un discours sur l'inégalité socio-économique croissante en Tanzanie, opposant l'élite politico-économique et la majorité de la population tanzanienne. Les débats politiques des années 2000 sont rythmés par des critiques à l'égard des hauts fonctionnaires encourageant des projets d'investissement illicites avec des étrangers. Cette définition de la corruption est soulignée par le candidat présidentiel de l'opposition, W. Slaa, en 2010 : « under my leadership, the issue of corruption will be history... we will take tough measures against corrupt leaders.... We will not

⁷⁸⁰ FOUERE, Marie-Aude et MAINGRAUD-MARTINAUD, Cyrielle, « Une hégémonie compétitive contre vents et marées : Les élections générales de 2015 en Tanzanie et à Zanzibar », *Politique africaine*, 2015, vol. 4, n°140, p. 145-163.

⁷⁸¹ GRAY, Hazel, « The Political Economy ... », *art. cit.*, p. 397-399.

⁷⁸² Ce chevauchement entre les sphères publiques et privées, à travers les relations entre les membres de l'élite politique et des hommes d'affaires, est par exemple discuté par KELSALL, Tim, *Business, Politics and ...*, *op. cit.*, p. 49-73.

tolerate the plunder of our natural resources by the so-called foreign investors, who instead of revamping privatised entities turn them into mere godowns⁷⁸³ ».

L'auteur R. Aminzade souligne la connotation raciale des propos sur la corruption en Tanzanie. Les animosités contre les investisseurs étrangers à partir des années 1990 seraient provoquées par les politiques de libéralisation et accentuées par la mise en lumière d'une série d'affaires de corruption impliquant des membres de l'élite politique et des commerçants asiatiques : « racial tensions were fuelled not only by government policies to foster large-scale commercial agriculture and restrict the activities of street vendors, but also by a number of well-publicized corruption scandals linking high-ranking government officials to wealthy Asian businessmen⁷⁸⁴ ». La révélation de grands scandales de corruption impliquant de hauts fonctionnaires et des investisseurs non-tanzaniens est mobilisée à la fois par les députés du CCM et les membres des partis de l'opposition dans leurs quête de soutiens électoraux. La critique des projets d'investissement agricole des années 2000, fruits des politiques de libéralisation, constitue un terrain particulièrement fertile pour cette controverse politique : « a neoliberal development strategy open to foreign private investments generated popular grievances over growing foreign control over the national economy, evictions of citizens from ancestral lands to make way for foreign mining companies [...] and high-level corruption involving foreign multination corporations⁷⁸⁵ ».

D'autres travaux, s'inscrivant dans le courant du postsocialisme, analysent cette récurrence des débats sur la corruption comme l'expression de la continuité de la mémoire politique tanzanienne. Ces analyses s'intéressent à l'utilisation des expressions rappelant les valeurs de *ujamaa* dans les interactions quotidiennes des citoyens, des acteurs politiques ou encore des entrepreneurs privés. Comme l'explique Emma Hunter, *ujamaa* ne représente pas seulement une forme de

⁷⁸³ TANZANIAN AFFAIRS, « October 2010 – Election Guide », *Tanzanian Affairs*, n°97 (<https://www.tzaffairs.org/2010/09/october-2010-election-guide/>, consulté le 17.01.2017).

⁷⁸⁴ AMINZADE, Robert, *Race, Nation, and ...*, *op. cit.*, chapitre 10, p. 50-51 sur 137.

⁷⁸⁵ *Ibid.*, chapitre 9, p. 117 sur 169.

socialisme africain, mais plutôt « a moral vision within which to debate a just ordering of society⁷⁸⁶ ». Les spécialistes du postsocialisme tanzanien démontrent comment les idées et les valeurs structurant ce projet de mise en ordre politique continuent de façonner les pratiques et les discours des acteurs qui fabriquent le politique quotidiennement. Le cadre du projet socialiste de J. K. Nyerere, défini et circonscrit par la déclaration d'Arusha en 1967, ne représente donc pas seulement une stratégie de développement basée sur le programme d'une économie collectiviste. L'*ujamaa* introduit, surtout, un tournant politique accompagné d'une nouvelle grammaire politique fondée sur l'idée de la lutte contre l'exploitation et l'accès inégalitaire aux ressources.⁷⁸⁷ Les convictions de J. K. Nyerere à l'égard d'un pays auto-suffisant et d'une société économiquement égalitaire constituent un code moral utilisé notamment dans les espaces de la compétition politique, afin de rappeler et de renforcer l'imaginaire d'une nation unie :

« Tanzania has witnessed the return in the public sphere of a reconfigured version of Ujamaa as a set of moral principles. In popular discourses, in the political arena, and in the media, this revisited philosophy is being used as a moral code in debates about social, political, and economic morality in a postsocialist situation characterized by increasing concerns about economic inequality, threats to national cohesion, and the high visibility of corruption in the public sphere⁷⁸⁸ ».

Le refus de la corruption et de l'enrichissement personnel par l'élite politique et économique nourrit l'imaginaire de J. K. Nyerere et participe à la construction de son projet socialiste. En 1960, alors premier ministre (*Chief minister*) du Tanganyika, il décrit des pratiques de corruption comme l'un des principaux ennemis de la construction de la nation :

« There is another enemy, which we must add on the list of these enemies poverty, disease, ignorance [...]. There is corruption. [...] I think corruption must be treated with ruthlessness because I

⁷⁸⁶ HUNTER, Emma, « Revisiting Ujamaa ... », *art. cit.*

⁷⁸⁷ *Ibid.*, p. 472-473.

⁷⁸⁸ FOUERE, Marie-Aude, « Julius Nyerere, Ujamaa ... », *art. cit.*, p. 2.

believe myself corruption and bribery is a greater enemy to the welfare of a people in peacetime than war. I believe myself corruption in a country should be treated in almost the same way as you treat treason. If people cannot have confidence in their own Government, if people can feel that justice can be bought, then what hope are you leaving with the people ? The only thing to do is to take up arms and remove all that silly Government⁷⁸⁹ ».

La mémoire de cette résistance fondamentale du père de la Nation, vis-à-vis de la corruption et de l'informalité, est régulièrement mobilisée par les acteurs politiques, notamment pendant la période électorale. Pendant la campagne électorale de 2015, le candidat du CCM, J. P. Magufuli, met en avant son profil d'homme politique honnête et intègre et fait de la lutte contre la corruption l'une de ses promesses électorales principales. De manière similaire, son adversaire du parti Chadema, E. Lowassa, s'attaque aux membres du gouvernement malhonnêtes et corrompus. En se désengageant moralement des pratiques de corruption, les deux candidats recourent à une boîte à outils contenant des principes qui sont associés au programme politique de J. K. Nyerere. Comme le montrent bien les travaux de Marie-Aude Fouéré sur le postsocialisme tanzanien, les acteurs politiques contemporains mobilisent des références rhétoriques liées à l'*ujamaa* comme un « symbol of humility, integrity, and incorruptibility in the face of today's corrupt and political elite⁷⁹⁰ ». A partir de l'analyse de plusieurs campagnes électorales, elle défend que la mémoire des principes et des caractéristiques personnelles de J. K. Nyerere (son incorruptibilité, son honnêteté et son intégrité) forme un cadre de moralité à travers lequel sont jugées les actions des candidats à l'élection.⁷⁹¹ La lutte autour de l'héritage de l'*ujamaa* devient ainsi « a proxy for the struggle for votes and, more broadly, for political legitimacy⁷⁹² ».

⁷⁸⁹ NYERERE, Julius K., « Corruption as An Enemy of the People », in NYERERE, Julius K., *Freedom and Unity ...*, *op. cit.*, p. 82.

⁷⁹⁰ FOUERE, Marie-Aude, « Julius Nyerere, Ujamaa ... », *art. cit.*, p. 2.

⁷⁹¹ *Ibid.*, p. 12.

⁷⁹² *Ibid.*, p. 11.

Ce travail sur la définition du *land grabbing* comme expression de la corruption et de l'informalité rejoint une partie des résultats de l'analyse des discours politiques sur le statut des acteurs économiques étrangers. Les deux thématiques sont mobilisées comme une ressource politique dans la compétition politique. Dans les deux cas, l'argument de l'accaparement des terres fonctionne comme une rhétorique intermédiaire qui permet de réactiver une mémoire politique symbole de la fondation de la nation tanzanienne. L'importance et la récurrence de ces deux arguments dans les débats politiques s'expliquent par leur historicité, les deux thématiques ayant façonné le programme socialiste du premier Président de la République. En effet, la lutte contre la corruption et la libération de la société tanzanienne de la domination économique par les étrangers constituent des valeurs fondatrices de la nation qui structurent les discours historiques du *Mwalimu*. En impliquant des négociations informelles avec des acteurs privés non-tanzaniens, les transactions foncières avec des investisseurs étrangers sont au cœur du débat historique sur la répartition des richesses économiques nationales. En investissant les débats récents sur le *land grabbing*, les acteurs politiques réussissent donc à avancer simultanément deux principales idées structurant « the socialist rhetoric of citizens' ownership of the nation's wealth [which] provided a nationalist language of popular resistance as neoliberal economic reforms were put in place⁷⁹³ ».

Conclusion

En démontrant le caractère éminemment politique de la mise en problème des transactions foncières en Tanzanie, ce chapitre s'inscrit pleinement dans une lecture en termes de politisation des politiques publiques. D'une part, nous démontrons comment des acteurs « traditionnels » du champ politique (notamment les candidats à l'élection et les députés) participent à la construction

⁷⁹³ AMINZADE, Robert, *Race, Nation, and ...*, op. cit., chapitre 3, p. 6 sur 12.

de l'enjeu du *land grabbing* et à sa réinterprétation nationale (*politics makes policies*). En reliant les enjeux fonciers aux questions des droits des entrepreneurs étrangers et de la corruption, les députés et les candidats présidentiels recadrent le problème et contribuent à sa traduction en contexte tanzanien. D'autre part, notre analyse souligne comment les débats sur les accaparements constituent une ressource rhétorique et politique pour se positionner dans la compétition politique (*policies make politics*). L'analyse contribue ainsi aux travaux qui cherchent à réhabiliter le dialogue entre les apports de l'analyse des politiques publiques et le champ d'étude de la compétition politique. Cependant, les deux variables des *policies* et du *politics* ne suffisent pas pour appréhender cette mise en problème politique des transactions foncières. Notre étude de cas démontre comment le *land grabbing* fonctionne comme une rhétorique intermédiaire qui permet aux acteurs de réactiver des débats politiques historiques sur les droits économiques des entrepreneurs non-tanzaniens et sur la lutte contre les pratiques de corruption. Ces deux thématiques représentent des éléments clés de la mémoire politique et morale de l'*ujamaa* fondée sur l'idée de la lutte contre l'exploitation et l'accès inégalitaire aux ressources. Les convictions de J. K. Nyerere à l'égard d'un pays auto-suffisant et d'une société économiquement égalitaire constituent un code moral utilisé, notamment dans les espaces de la compétition politique, afin de renforcer l'imaginaire d'une nation unie. Ce rappel des valeurs et des principes de J. K. Nyerere symbolisant l'Indépendance et la fondation de la nation tanzanienne (*polity*) représente des ressources politiques et rhétoriques structurant la compétition politique et orientant les politiques foncières sur le temps long.

La variable de la *polity*, entendue comme la mémoire politique de l'*ujamaa*, nous permet de comprendre l'organisation du champ politique tanzanien et les choix réalisés en termes de politique publique. Autrement dit, la *polity* représente une variable de la continuité politique qui cadre et oriente les choix politiques. Les débats sur le *land grabbing* révèlent moins une compétition partisane entre des

acteurs politiques véhiculant des définitions différentes de l'enjeu (système de multipartis et d'un parti dominant). Plutôt, on observe une opposition continue entre, d'une part, les députés de différents partis défendant les mêmes valeurs de la mémoire politique tanzanienne et, d'autre part, les acteurs du gouvernement et des administrations accusés de rompre avec cet héritage de l'*ujamaa* (en offrant les ressources naturelles aux acteurs économiques étrangers et en recourant à des stratégies de corruption). Les députés, mêmes s'ils adhèrent au parti dominant au pouvoir depuis l'Indépendance critiquent, contestent et réorientent les politiques de privatisation promues par le gouvernement central. Cette entrée par la mise en problème des transactions foncières nous amène à déduire que le champ politique et la compétition des acteurs le composant sont finalement peu régulés par l'hégémonie d'un parti au pouvoir depuis l'Indépendance. Plutôt, notre étude de cas identifie la *polity* comme la variable structurant le champ politique. Nous confirmons qu'il existe bien une compétition au sein du parti-Etat (opposition entre les parlementaires, les cadres administratifs et les membres du gouvernement) et entre les différents partis politiques (CCM, Chadema, UDP, ACT, etc.). Cependant, c'est bien la variable du *polity* qui détermine la régulation de ces différents espaces de la compétition politique.

2^{ème} Partie. Le déploiement de l'Etat par la mise en œuvre des politiques de transactions foncières

« Extractive land deals may be fundamentally redefining the nature and meaning of sovereign power. When control is ceded to 'outsiders' in multi-thousand hectare increments and ninety-year contracts, state actors struggle to maintain and adapt positions of sovereignty ; new actors and interests increasingly shape decisions over which powers are retained by the state [...] and which are to be forfeited⁷⁹⁴ ».

Les chapitres de la partie précédente avaient pour objectif de démontrer les diverses dynamiques de construction et de traduction de l'enjeu des transactions foncières en Tanzanie. Ces résultats d'analyse de la mise en problème politique et donc de la fabrique des politiques de promotion de l'investissement foncier posent quasi-mécaniquement la question des enjeux de leur mise en œuvre. A la suite de l'adoption de plusieurs programmes et initiatives s'inscrivant dans l'objectif d'encourager la mise en marché du foncier et la production agricole commerciale (comme le corridor SAGCOT, l'initiative *Kilimo Kwanza* ou encore la « méthode » *Big Results Now !*), on observe un intérêt accru des investisseurs étrangers à s'engager dans des transactions foncières. Ces programmes se matérialisent, territorialement, à travers la cession des parcelles de plusieurs centaines ou milliers d'hectares, mais aussi par des processus de négociation et par des jeux d'acteurs multi-échelles.⁷⁹⁵ Les deux chapitres de cette deuxième partie étudient comment la mise en œuvre des projets d'investissement nous

⁷⁹⁴ WOLFORD, Wendy, BORRAS, Saturnino Jr., HALL, Ruth, SCOONES, Ian et WHITE, Ben, « Governing Global Land ... », *art. cit.*, p. 202.

⁷⁹⁵ Les projets d'investissement font objet de négociations entre une pluralité d'acteurs se situant à différentes échelles gouvernementales. Nous qualifions ce processus de « mise en œuvre » tout en étant conscients des potentiels chevauchements qui existent inévitablement entre les différentes « étapes » de politique publique et séquences de politique publique. Alors que la négociation des transactions foncières peut être lue comme le résultat des politiques de promotion de l'agrobusiness, elles représentent tout aussi bien un espace à partir duquel sont formulés de problèmes publics qui représentent à leur tour des points de départ pour de nouvelles politiques foncières. Se référer notamment à JONES, Michael D. et JENKINS-SMITH, Hank C., « Trans-Subsystem Dynamics : Policy Topography, Mass Opinion and Policy Change », *Policy Studies Journal*, 2009, vol. 37, n°1, p. 37-58.

renseigne sur la formation continue de l'Etat. Ainsi, la partie 2 implique un double changement de définition de nos deux variables principales. Alors que les politiques foncières sont désormais abordées à travers le processus de mise en œuvre, cette partie s'intéresse à l'Etat comme un ensemble d'acteurs administratifs et politiques se situant à différentes échelles de gouvernement qui ne cessent d'influencer et de structurer les politiques de transactions foncières.

Alors que la littérature sur le *land grabbing* tend de souligner les faibles capacités des acteurs étatiques et limitent leur analyse au rôle des acteurs du gouvernement central, les transactions foncières en Tanzanie impliquent un panorama d'acteurs et d'enjeux intervenant à différents niveaux administratifs et territoriaux. Plutôt que d'être imposés par le haut et orientés par les intérêts économiques des investisseurs puissants collaborant avec les élites nationales, les projets d'investissement sont implémentés, renégociés, réorientés et parfois même bloqués par une diversité d'acteurs (politiques, administratifs, privés, relevant du secteur de la société civiles⁷⁹⁶) se situant, parfois simultanément, à différentes échelles (internationale, nationale, régionale, sous-régionale, villageoise).

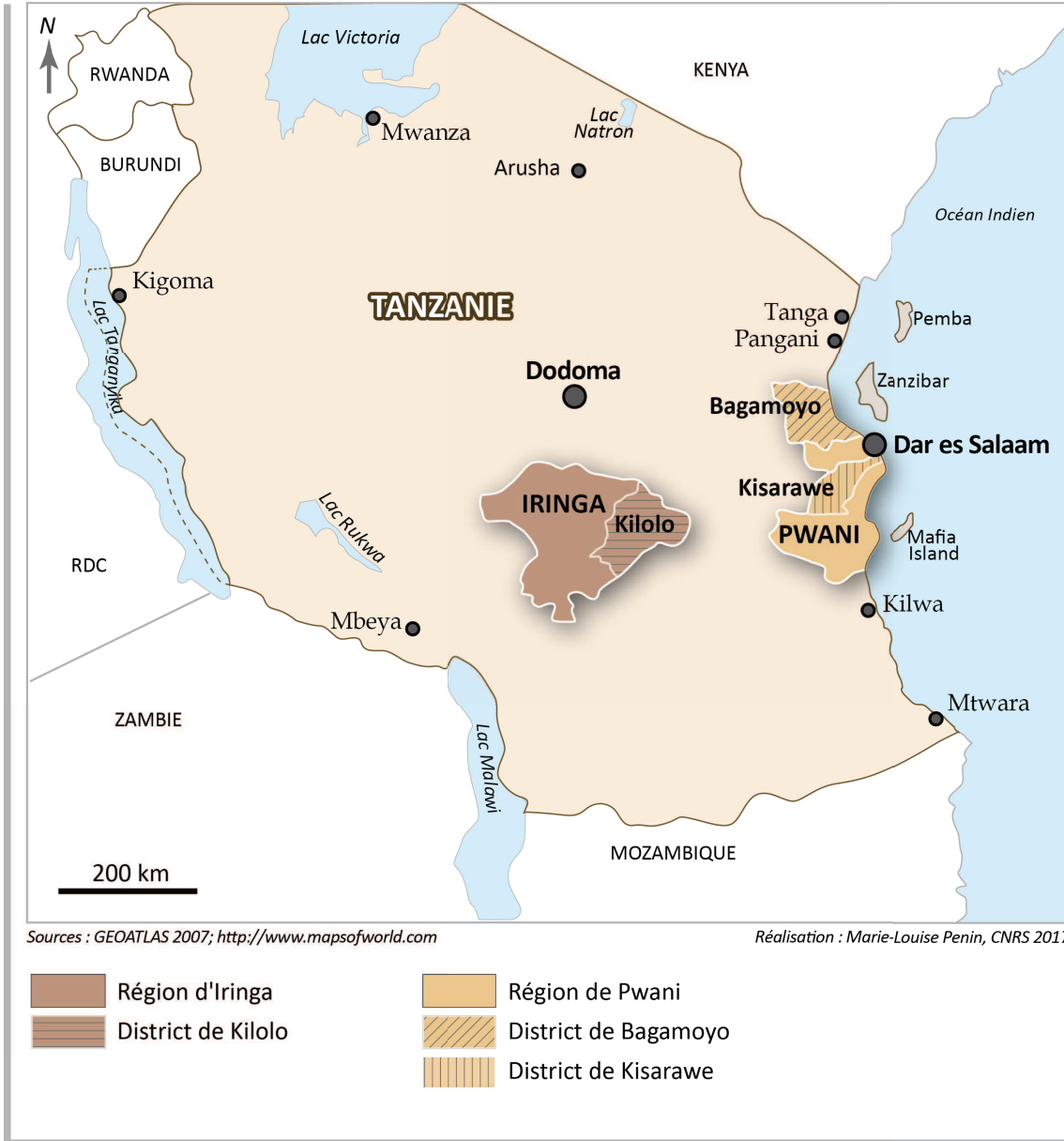
Ainsi, la mise en œuvre des projets d'investissement foncier donne lieu à des configurations et à des trajectoires plurielles qui peuvent varier d'une transaction foncière à l'autre et nous renseignent sur l'expression protéiforme de l'Etat. Dans cette deuxième partie, il s'agit, en effet, de rendre compte de la formation et du déploiement de l'Etat par le biais de la négociation des transactions foncières. L'objectif est de démontrer comment ces projets représentent des ressources (techniques, financières, politiques, relationnelles et de savoir) dont les acteurs représentant l'Etat se saisissent afin de réaffirmer leur pouvoir sur le territoire. Le contrôle sur le territoire, accentuée par le biais de l'intervention des acteurs non-

⁷⁹⁶ HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique ...*, op. cit., p. 117-119.

étatiques étrangères, continue d'être au cœur de l'activité et de la fonction de la formation étatique.

Les négociations autour des transactions foncières donnent lieu à des dynamiques de territorialisation hybrides dont les formes varient d'un projet d'investissement à l'autre. Le déploiement territorial et protéiforme de l'Etat tanzanien est illustré dans le premier chapitre de la partie (partie 2, chapitre 1). Ce chapitre s'appuie sur une discussion des résultats sur la mise en œuvre des trois projets d'investissement représentant nos études de cas et étant situés dans les districts de Kisarawe, de Bagamoyo (région de Pwani) et de Kilolo (région d'Iringa). Cette discussion sur la territorialisation du pouvoir étatique est ensuite approfondie à travers une analyse de l'instrumentation des outils de régulation des transactions foncières. A travers une étude de la fabrique des plans cartographiques (*Land Use Plans*) dans le cadre de la mise en œuvre des projets d'investissement, le chapitre 2 de la partie 2 confirme l'hypothèse sur la construction de l'Etat par l'instrumentation des politiques foncières.

Carte 2 : La situation géographique des trois cas d'étude par district et par région



1. Chapitre 1. La mise en œuvre territorialisée des politiques de promotion de l'investissement foncier en Tanzanie : les configurations plurielles de trois projets de transaction foncière

« [N]eoliberalisation does not entail deregulation as much as it entails reregulation : the use of states to transform previously untradeable things into tradable commodities. This may be achieved through privatisation [...]. Conversely, it may be achieved by presenting collective legal titles to rural communities, allowing them to enter business ventures with outside investors [...]. Finally, it may be achieved through state-controlled territories being made available to investors through rents and concessions⁷⁹⁷ ».

L'intensification des transactions foncières en Afrique est généralement lue comme un effet des politiques néolibérales et des réformes foncières promouvant la privatisation des droits fonciers. Les Etats hôtes des projets d'investissement sont parfois décrits comme des institutions à faibles capacités qui ne peuvent que subir la domination des pouvoirs politiques et financiers extérieurs et du marché. Ainsi, l'accaparement des terres devient un synonyme de l'emprise et de la domination des logiques du libre marché accordant une position privilégiée aux acteurs économiques dans la régulation du secteur foncier. Cependant, plusieurs auteurs constatent que les politiques néolibérales entraînent moins un retrait de l'Etat qu'une transformation des fonctions de ce dernier : elles s'articulent désormais autour de la régulation et de la mise en place d'instruments encourageant la mise en marché des secteurs économiques.⁷⁹⁸ Les acteurs de l'Etat et du gouvernement central représenteraient donc une sorte d'agents

⁷⁹⁷ IGOE, Jim et BROCKINGTON, Dan, « Neoliberal Conservation : A Brief Introduction », *Conservation and Society*, 2007, vol. 5, n°4, p. 438.

⁷⁹⁸ Se référer à la revue de littérature effectuée dans le chapitre 1 (introductif). Voir notamment COTULA, Lorenzo, *The Great African ...*, art. cit. ; EVERS, Sandra J.T.M, SEAGLE, Caroline et KRITJETNBURG Froukje, « Introduction : Contested Landscapes ... », op. cit. et HALL, Ruth, SCOONES, Ian et TSIKATA, Dzodzi, « Introduction. The Contexts ... », op. cit.

complices des entrepreneurs privés et des institutions financières internationales promouvant la privatisation des ressources naturelles.⁷⁹⁹

Ce chapitre propose de reprendre et de questionner ces discussions autour du rôle de l'Etat dans la négociation des politiques de transactions foncières. Il s'agit notamment de souligner que l'on ne peut pas penser l'Etat comme une unité homogène et monorotationnelle. Plutôt, il doit être lu comme une diversité de jeux, de décisions et d'actions des différents agents agissant en son nom. Cette démonstration repose sur l'analyse des trajectoires de trois projets d'investissement agricole, initiés par des entreprises étrangères en Tanzanie. Afin de saisir cette construction de l'Etat par les politiques de promotion de l'investissement foncier, notre démarche repose sur une articulation des résultats empiriques avec les outils théoriques de la littérature sur la territorialisation de l'action publique. Nous abordons la formation de l'Etat tanzanien comme un double processus de territorialisation. Il s'agit de s'intéresser, premièrement, à la territorialisation comme une forme d'extension et de réinvention du pouvoir étatique à travers la négociation des projets d'investissement foncier avec des acteurs privés. Deuxièmement, nous abordons le rôle des acteurs territoriaux (les agents des gouvernements villageois, des districts et du gouvernement central ainsi que les élus) et la manière dont leurs interactions façonnent la mise en place des projets de transactions foncières.

Notre étude se positionne par rapport aux débats sur la territorialisation étatique au Sud en contexte néolibéral qui constatent une dynamique d'externalisation des fonctions étatiques au profit d'acteurs privés internationaux. Ces travaux démontrent comment le transfert des responsabilités publiques à des entités non-publiques aboutit à une recomposition des modes de gouvernement au Sud.

⁷⁹⁹ DABAT, Marie-Hélène, « Les nouveaux investissements ... », *art. cit.* ; COTULA, Lorenzo et VERMEULEN, Sonja, « Over the Heads ... », *art. cit.*; MATONDI, Prosper B., HAVNEVIK, Kjell et BEYENE, Atakilte, « Introduction : Biofuels, Food ... », *op. cit.* et EVERS, Sandra J.T.M, SEAGLE, Caroline et KRITJETNBURG Froukje, « Introduction : Contested Landscapes ... », *op. cit.*.

Dans ce chapitre, nous nuancions cette thèse : plutôt que d'aborder l'Etat comme un ensemble d'acteurs et d'institutions travaillant au service des entrepreneurs privés, nous inversons l'argumentaire. Nous défendons que l'Etat tanzanien, abordé dans la diversité de ses représentants institutionnels et individuels, se sert des politiques de transactions foncières afin de se déployer et de réaffirmer son autorité sur le contrôle du foncier.

Ce chapitre se positionne, ensuite, par rapport aux résultats de la littérature sur la territorialisation et l'analyse des politiques publiques en Europe. Nous étudions comment une politique sectorielle nationale, en l'occurrence la politique de promotion de l'investissement agricole, se décline territorialement et comment elle est réappropriée différemment selon les enjeux territoriaux. Il s'agit de remettre la focale sur la pluralité d'acteurs territoriaux étatiques et non-étatiques intervenant dans la mise en œuvre des projets d'investissement et influençant les résultats (réussite, ralentissement, échec, etc.). Alors que les travaux sur la territorialisation de l'action publique au Nord observent des politiques publiques fabriquées et implémentées à l'échelle territoriale, cette analyse démontre que le processus de la territorialisation des politiques foncières en Tanzanie s'observe notamment au moment de leur mise en œuvre.

Notre réflexion repose sur l'analyse des trajectoires de trois projets de transactions foncières se situant dans différents espaces géographiques et se caractérisant par des configurations de négociation distinctes. Plutôt que de proposer une comparaison systématique de ces trois projets d'investissement à partir de variables prédéterminées, notre objectif est de souligner l'hétérogénéité des dispositions de ces projets en termes d'acteurs, de procédures, d'échelles de négociation et d'enjeux déterminant le progrès des transactions. Il s'agit également de démontrer les interactions et jeux de pouvoir entre les représentants de ces différentes échelles de gouvernement. Ainsi, nous répondons à un défi des politistes, formulé par Julie Pollard et Pauline Prat, qui

«réside [...] dans l’articulation entre les niveaux de gouvernement qui participent à la production de politiques publiques territorialisées⁸⁰⁰ ».

Malgré la diversité des configurations observées, les cas d’étude convergent vers le résultat de l’omniprésence des agents étatiques qui régulent, orientent et renégocient les projets à différentes échelles administratives. En effet, les trajectoires des trois cas d’étude reflètent des processus de construction, d’extension et de réaffirmation du pouvoir étatique à différents niveaux du gouvernement. Les agents de l’Etat déterminant les processus de négociation des transactions se servent de leur pouvoir administratif afin d’introduire de nouveaux outils de gouvernement (procédures supplémentaires représentant des coûts financiers) pour produire de l’étaticité⁸⁰¹ à différentes échelles administratives. Cette analyse des configurations hétérogènes des projets de transactions foncières reflète donc non seulement des formes originales du pouvoir étatique à l’échelle des villages ou des districts, mais souligne également la diversité de réalités politiques, que des termes comme *land grabbing* ou « projet d’investissement » tendent de voiler.

La démonstration de ce chapitre se décline en trois étapes. Dans un premier temps, nous proposons une discussion autour des procédures formelles des transactions foncières impliquant des investisseurs étrangers en Tanzanie (1.1.). Cette discussion nous permet de comprendre comment la législation foncière décentralisée en Tanzanie pose les jalons pour une mise en œuvre territorialisée des projets d’investissement. Cependant, elle contient des marges de manœuvre

⁸⁰⁰ POLLARD, Julie et PRAT, Pauline, « La part du national. Comparer des politiques infranationales dans un environnement multi-niveaux », *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol. 19, n°2, p. 37. Se référer également à CROZIER, Michel et THOENIG, Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes », *Revue française de sociologie*, 1975, vol. 16, n°1, p. 3-32 ; GREMION, Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976 et MULLER, Pierre, « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, 1990, vol. 8, n°3, p. 19-33.

⁸⁰¹ Pour la notion de l’étaticité, se référer notamment à ABRAMS, Philip, « Notes on the ... », *art. cit.* ; FUKUYAMA, Francis, *State-Building. Governance and World Order in the 21st Century*, New York, Cornell University Press, 2004 ; HAGMANN, Tobias et PECLARD, Didier, « Negotiating Statehood : Dynamics ... », *art. cit.* et RISSE, Thomas, *Governance Without A State ? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, New York, Columbia University Press, 2011.

qui créent un terrain fertile pour des négociations plus ou moins formelles entre les différents acteurs impliqués. Il s'agit, ensuite, de discuter les différentes formes de transactions foncières en Tanzanie. L'objectif est de présenter les enjeux territoriaux façonnant les trajectoires des trois projets d'investissement, notamment en retraçant les procédures de la transaction, en identifiant les jeux d'acteurs et en saisissant les intérêts des différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre (1.2.). Le troisième sous-chapitre propose une analyse plus fine des configurations des projets en les confrontant aux principaux résultats de la littérature sur la territorialisation de l'action publique. Nous défendons que l'entrée par l'action publique territorialisée nous permet de comprendre la nature protéiforme de l'Etat qui se donne à voir différemment selon les territoires (1.3.).

1.1. Les processus et dispositifs multi-sclaireurs des transactions foncières avec des entreprises non-tanzaniennes

« So how will you just make a grab on village land ? If you want a village land you have to get first of all the consensus of the villages and then go another step, make a transfer from village land to general land. And then from general land, getting the land as a derivative title of Tanzanian Investment Center. All these steps. If you have to go through all that kind of bureaucracy and you're still making grab [rires] wantonly it's either intended that you have that land but not wanton land grabbing, no, no, no, no⁸⁰² ».

Les débats sur la nouvelle réforme foncière en Tanzanie⁸⁰³ s'articulent, entre autres, autour du difficile accès au foncier villageois, notamment pour les investisseurs étrangers. Les projets d'investissement agricole constituant nos cas

⁸⁰² Entretien avec Ringo Tenga, *op. cit.*, (15.04.2015).

⁸⁰³ Le gouvernement tanzanien prépare, en 2016, une nouvelle politique foncière (*Draft Land Policy*). Comme nous l'explique le Commissaire des terres Moses M. Kusiluka, une partie des débats autour du projet de loi s'articule autour de la réduction des démarches bureaucratiques rendant les processus d'acquisitions foncières par les entreprises étrangères souvent longues et fastidieuses. Entretien avec Moses M. Kusiluka, *op. cit.* Voir UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *Draft. The National Land Policy 2016*, Dar es Salaam, URT, 2016. Sur l'adoption d'une nouvelle politique foncière, se référer également aux articles de la presse tanzanienne : FELISTER, Peter, « Government to Seize Acres of Land Under New Proposal », *The Guardian*, 19.02.2016 (<http://m.ippmedia.com/en/news/govt-seize-acres-land-under-new-proposal>), consulté le 30.08.2017 ; MATERU, Beatrice, « Tough Conditions for Foreigners ... », *art. cit.* et MBILINYI, Marjorie, « On My Mind : The Dilemmas and Difficulties of Land Policy Reform », *The Citizen*, 20.09.2016

d'étude se trouvent en zone rurale et impliquent l'acquisition de parcelles gérées par les institutions villageoises. Les transactions foncières impliquant des terres villageoises se caractérisent par une succession de démarches administratives multi-scalaires pouvant s'étendre sur des périodes relativement longues (cf. figure 6).⁸⁰⁴ La négociation du transfert des droits fonciers occupe souvent une partie importante de la mise en place d'un projet d'investissement. Ce chapitre s'intéresse à la manière dont l'Etat tanzanien, abordé dans sa diversité d'institutions, d'acteurs, d'échelles et de pratiques, ne cesse de se déployer par ces processus de transaction et de négociation du contrôle sur les terres rurales. Une analyse des démarches formelles de cette procédure d'acquisition foncière permet de souligner l'hétérogénéité d'acteurs et d'échelles cadrant les transactions. Il ne s'agit donc pas d'une discussion factuelle des différents dispositifs et procédures. Plutôt, ces démarches seront lues au regard de la formation continue et multi-scalaire de l'Etat dont les acteurs ne cessent d'affirmer leur autorité foncière en prenant le contrôle de la production des normes de l'action et des pratiques légitimes.

Les démarches d'acquisition des terres villageoises se basent sur plusieurs dispositifs législatifs.⁸⁰⁵ Dans un premier temps, il s'agit de revenir sur l'architecture du régime foncier général et les trois catégories foncières (1.1.1.). Ensuite, nous nous intéressons aux différentes options des investisseurs non-tanzaniens d'accéder aux terres villageoises. Il s'agit, ici, de discuter le faible succès des initiatives du gouvernement tanzanien de centraliser et de réduire les démarches des transactions foncières et de souligner l'omniprésence et l'hétérogénéité des acteurs administratifs (sous-)régionaux qui ne cessent de cadrer et de réorienter la mise en œuvre des projets d'investissement (1.1.2.).

(<http://www.thecitizen.co.tz/oped/The-dilemmas-and-difficulties-of-land-policy-reform/1840568-3388032-xtchtpz/index.html>, consulté le 30.08.2017).

⁸⁰⁴ Les experts académiques et techniques que nous avons rencontrés en Tanzanie estimaient le délai entre le déclenchement de la transaction et l'obtention effective du titre foncier par les entreprises étrangères à plus d'un an.

⁸⁰⁵ Il s'agit notamment du Code de l'investissement (*Investment Act* de 1997), du Code de l'acquisition des terres (*Land Acquisition Act*, 1967) et des Codes fonciers adoptés en 1999 (*Village Land Act* et *Land Act*).

1.1.1. Les catégories foncières et la conversion des terres villageoises

Le foncier en Tanzanie se répartit en trois catégories, à savoir les terres villageoises (environ 70% du territoire)⁸⁰⁶, les terres réservées (environ 25%) et les terres générales (moins de 5%).⁸⁰⁷ Les transactions foncières avec des entreprises étrangères ciblent l'appropriation des terres villageoises ou, dans certains cas, des terres générales. Ces catégories foncières sont gérées par différentes autorités publiques. Alors que la gestion et l'allocation des terres villageoises individuelles et communautaires tombent sous l'autorité des institutions villageoises, les terres générales sont administrées par des acteurs du gouvernement central, notamment par le Commissaire des terres. Etant donnée cette gestion centralisée, les terres générales sont aussi qualifiées de terres gouvernementales (*government land*).

Une règle déterminante de la législation foncière tanzanienne consiste dans l'impossibilité pour les investisseurs non-tanzaniens, d'accéder directement aux terres villageoises. Des entreprises étrangères ne peuvent acquérir que des droits fonciers appartenant à la catégorie des terres gouvernementales. Selon le Code foncier villageois, l'accès à ces terres peut être établi uniquement à travers la délivrance des droits d'occupation coutumiers étant réservés aux citoyens tanzaniens.⁸⁰⁸ La seule façon pour permettre à une entreprise étrangère d'acquérir des terres issues de la catégorie villageoise est de convertir la parcelle concernée en une terre générale.⁸⁰⁹ Le président tanzanien peut se servir de

⁸⁰⁶ Les terres villageoises sont encore divisées en trois sous-catégories : les terres villageoises communautaires prévues pour des usages publics et communautaires (des services publics ou des places de réunion par exemple), les terres villageoises mises à disposition pour une occupation individuelle selon le droit coutumier et les terres villageoises réservées qui peuvent être transformées en des terres à usage individuel ou communautaire selon les besoins. Ces terres peuvent également faire l'objet d'un projet d'investissement.

⁸⁰⁷ MINISTRY OF LANDS HOUSING AND HUMAN SETTLEMENT, « An Assessment and ... », *op. cit.*, p. 6.

⁸⁰⁸ UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *National Land Policy ...*, *op. cit.*, section 4.2.3.

⁸⁰⁹ Il est rare que des acteurs privés non-tanzaniens disposent de terres générales non-converties puisque celles-ci se situent souvent en zone urbaine. Certains investisseurs acquièrent, cependant, les terres des anciennes fermes d'Etat appartenant à la catégorie des terres gouvernementales. C'est le cas, par exemple, pour les projets d'investissement des entreprises *Kilombero Sugar Company* à Kilombero, *Bagamoyo EcoEnergy* à Bagamoyo et plusieurs entreprises dans le nord de la Tanzanie. Voir TENGA, Ringo W. et

l'argument de l'intérêt public⁸¹⁰ afin d'exiger la conversion d'une terre villageoise en une terre générale. Cependant, cette conversion des catégories foncières ne se réduit pas à une procédure bureaucratique, mais représente un jeu de pouvoir inter-administratif ainsi qu'une reconfiguration de l'autorité foncière. Lorsqu'une terre villageoise est transformée en une parcelle générale, elle n'est plus gérée par les institutions villageoises mais tombe désormais dans le domaine de compétence des acteurs du gouvernement central.

En changeant de statut juridique, les parcelles basculent du domaine de l'autorité foncière des institutions des villages (l'Assemblée de village et le Conseil de village) dans le domaine de compétence des autorités publiques à l'échelle du gouvernement central (le MLHHS et le Commissaire des terres). Ce processus de conversion des terres villageoises implique donc une forme de recentralisation de l'autorité foncière en faveur des agents administratifs à l'échelle centrale. Ainsi, les projets de transactions foncières avec les entreprises non-tanzaniennes représentent une opportunité pour les acteurs du gouvernement central de se réappropriier l'autorité foncière, qui a pourtant été décentralisée à travers les Codes fonciers adoptés en 1999 (cf. encadré 5). Le pourcentage des terres générales étant limité à moins de 5%, certains acteurs à l'échelle nationale cherchent à réaffirmer leur contrôle sur les terres rurales. Comme le constate L. Kironde « the [central] government wants to have more land in its hands⁸¹¹ ». La possibilité pour le gouvernement central et le président tanzanien de déclencher le changement des catégories foncières et de récupérer l'autorité sur les terres villageoises, reflète le clivage ayant structuré les débats autour de la réforme des années 1990. Alors que la « Commission Shivji » défendait une décentralisation

KIRONDE, Lusugga J., « Study of Policy, Legal and Institutional Issues Related to Land in the SAGCOT Project Area », document de travail, 2012.

⁸¹⁰ Selon le Code foncier de 1999, les transferts des terres villageoises au nom de l'intérêt public devraient inclure des projets d'investissement représentant un intérêt national. Alors que la notion de l'intérêt public n'est pas explicitée davantage dans les codes fonciers, le Code de l'acquisition foncière de 1967 définit la notion de l'utilité publique. Ce critère est par exemple rempli lorsqu'une parcelle est réclamée « for use by any person or group of persons who, in the opinion of the President, should be granted such land for agricultural development » (se référer à UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *Land Acquisition Act*, Dar es Salaam, URT, 1967, section 4).

⁸¹¹ Entretien avec Lusugga Kironde, *op. cit.* (16.06.2014).

totale du pouvoir foncier vers les institutions villageoises, le comité ministériel tenait à conserver une autorité foncière centralisée. La version finale de la NLP concède le droit au Président de la République, de reconvertir les terres villageoises et souligne la victoire des défenseurs d'une gestion foncière centralisée par rapport au groupe d'experts réuni autour d'I. Shivji (voir le chapitre 1 de la partie 1).⁸¹²

Encadré 5 : Les principes de la conversion des terres villageoises en terres gouvernementales

Plusieurs aspects peuvent expliquer la généalogie de ce dispositif de conversion des terres rurales destinées à des projets d'investissement.⁸¹³ Un premier s'articule autour de la mise en marché des droits fonciers. Selon Lussuga Kironde, professeur en économie foncière à l'Université d'Ardhi (en swahili pour « terres ») à Dar es Salaam, les droits d'occupation d'une terre générale (*Granted Right of Occupancy*, GRO) peuvent plus facilement faire l'objet d'une transaction alors que la mise en marché des certificats des droits d'occupation coutumiers des terres villageoises (*Certificate of Customary Right of Occupancy*, CCRO) s'avère plus compliquée. Ainsi, les GRO peuvent être utilisés par leurs détenteurs comme une hypothèque ou une caution et leur permettent l'accès à des crédits, alors que les CCRO sont moins valorisés par les institutions bancaires. Cette valeur et garantie économique plus élevée des GRO s'explique par la nature et par le traitement des différents droits. Alors que la délivrance d'un GRO requiert un exercice d'arpentage et de délimitation de la parcelle, les frontières et la gestion de l'utilisation des terres villageoises sont souvent plus souples. Cette idée est explicitée par Evidence Machenje, spécialiste de la planification du foncier urbain de l'administration régionale d'Iringa : « *a certain village has to be changed [according] to its uses [...]. Now, if you convert it into the general land [...], we have got the ability of surveying the land, and [it can] be administrated by a certain Commissioner [...]. So, if you convert it to general land it becomes easy on the issue of management [...], even for an investor it becomes easy. It's an active asset with which you can go for a loan to the bank because you have a certificate, which is actually legal. Of course, even a village land is legal but most of our banks regret on agreeing on this certificate, because it is not smart like surveyed general land [...]. So, if your land is general land, it's surveyed, it's a certain property, it's registered [...]; it becomes easier for you to make it transferable [...]. It makes a big secure for you*⁸¹⁴ ». La conversion des terres villageoises s'inscrit ainsi

⁸¹² Cette stratégie de recentralisation du contrôle sur les terres s'observe dans d'autres contextes nationaux. Perrine Burnod montre, à travers le cas malgache, comment les politiques de promotion de l'investissement agricole des années 2000 vont à l'encontre du projet de décentralisation foncière mené depuis les années 1990. L'entrée en jeu des investisseurs étrangers dans le domaine agricole ranime les luttes des acteurs administratifs à différentes échelles autour du contrôle de la gestion foncière. Cette compétition résulte souvent en une réappropriation de l'autorité foncière du gouvernement central, les parcelles transférées étant immatriculées au nom de l'Etat central. Se référer à BURNOD, Perrine et ANDRIAMANALINA, Beby S., « Réforme foncière et accueil des investisseurs à Madagascar : l'ambivalence de la politique foncière », papier présenté dans le cadre des Rencontres des études africaines en France, Paris, 05.-07. Juillet, 2016, p. 25.

⁸¹³ Ces résultats sont issus d'un entretien avec Lusugga Kironde, professeur en économie foncière à l'Université d'Ardhi, effectué le 15.07.2015, Dar es Salaam.

⁸¹⁴ Entretien avec Evidence Machenje, spécialiste de la planification du foncier urbain de l'administration régionale d'Iringa, 20.05.2015, Iringa.

dans une logique de privatisation et de standardisation des droits de propriété et de leur transformation en marchandise.

Selon L. Kironde, la création d'un rapport de confiance entre les entrepreneurs étrangers et le gouvernement tanzanien constitue une autre raison pour expliquer la conversion des terres villageoises. Etant donné le potentiel commercial et la « sécurité » des GRO en termes d'investissement, la confiance des entrepreneurs étrangers serait plus élevée. D'après les expériences du spécialiste, les investisseurs préfèrent négocier avec les acteurs du gouvernement central : « *I get the feeling that potential investors [...] prefer to have general lands so they would be happier not to deal with the villagers and assemblies*⁸¹⁵ ».

Cette interprétation des dispositifs législatifs autorisant une reconversion des terres coutumières en des terres générales nous permet de confirmer notre hypothèse de la construction de l'Etat à travers les projets de transactions foncières. Les processus d'acquisition des terres villageoises par des investisseurs non-tanzaniens révèlent des dynamiques de renégociation de l'autorité foncière entre les institutions villageoises et les acteurs du gouvernement central. L'emprise de l'Etat sur la terre, par son appropriation directe ou par la formulation de contraintes administratives, réduisant les capacités des acteurs privés, ne cesse ainsi de se renforcer et de révéler ce paradoxe apparent d'un processus de renforcement de l'Etat en période de « décharge⁸¹⁶ ». Les différentes mesures entreprises par le gouvernement tanzanien dans le cadre des politiques de promotion de l'investissement agricole confirment cette observation.

1.1.2. Complexifier pour rendre négociable : les procédures des transactions foncières avec les investisseurs étrangers

L'identification des terres appropriées pour un projet d'investissement et leur conversion en des terres générales sont au cœur des transactions foncières. En Tanzanie, les investisseurs étrangers peuvent acquérir des terres villageoises à

⁸¹⁵ Entretien avec Lusugga Kironde, *op. cit.* (15.07.2015).

travers deux processus distincts qui débutent au niveau du Centre d'investissement, le TIC. Jusqu'aux années 2000, la procédure formelle pour accéder au foncier villageois consistait en un processus administratif impliquant un ensemble d'acteurs institutionnels et individuels à différentes échelles gouvernementales (centrale, régionale, du district et villageoise ; cf. figure 6). Dans le cadre des politiques de promotion de l'investissement foncier, plusieurs acteurs du gouvernement proposent, au début des années 2000, une procédure d'acquisition accélérée des terres rurales se réduisant à des interactions entre l'investisseur et le TIC. Cette proposition est le fruit des réflexions des acteurs de la coalition libérale qui considèrent la complexité des procédures d'acquisition foncière comme un obstacle à l'investissement privé étranger. Comme souligné dans le chapitre 1 (partie 1), la multiplication des démarches bureaucratiques encadrant ces transactions foncières représente un argument clé de certains acteurs du gouvernement tanzanien afin de se défendre contre les accusations de faciliter l'accaparement des terres par des entreprises non-tanzaniennes. L'aspect de la complexité de la législation foncière est, par exemple, mis en avant par le Commissaire des terres, Moses M. Kusiluka :

« Well, I think they [les lois foncières] are complicated. They are complicated in the sense that it takes quite a long time to complete a transaction. Because there are many steps that are involved, but also there could be bureaucracy [...]. It's not necessary that the steps are so many and that's the reason it takes very long to complete [...] a process of transferring land from village to a general land [...]. A lot of people must be involved, so you have to mobilise people. So, sometimes you have to do at their convenience, sometimes you have to send officers and maybe you need money, resources to do that. In some cases, some of these areas are remote areas, [it is] very difficult to get there⁸¹⁷ ».

⁸¹⁶ HIBOU, Béatrice, « La 'décharge', nouvel interventionnisme », *Politique africaine*, 1999, vol. 1, n°73, p. 6-15.

⁸¹⁷ Entretien avec Moses M. Kusiluka, *op. cit.*

La création du TIC comme intermédiaire principal des investisseurs étrangers et la mise en place d'une banque foncière sont au cœur de cette initiative de facilitation des procédures d'acquisition.

1.1.2.1. Les politiques de promotion de l'investissement : entre innovation institutionnelle et blocage administratif

Le TIC est conçu comme une institution du gouvernement central, supervisée par le Premier ministre, « which shall be a one-stop centre for investors, shall be the primary agency of Government to co-ordinate, encourage, promote and facilitate investment in Tanzania and to advise the Government on investment policy⁸¹⁸ ». En tant que plateforme entre le gouvernement central et les investisseurs étrangers, les missions du TIC sont, d'une part, de développer des mesures attirant l'investissement (la mise en place d'exonérations fiscales, la mise à disposition des terres *a priori* non-utilisées, etc.) et, d'autre part, « to navigate administrative and regulatory hurdles⁸¹⁹ ». Les acteurs du TIC sont censés assister les représentants des entreprises étrangères dans l'obtention de l'ensemble des documents nécessaires (le titre foncier, les visas, les différentes licences et permis d'investissement, etc.) pour mener à terme le projet, d'où la notion de guichet unique ou, en anglais, *one-stop shop*. Le TIC transfère ensuite le dossier ainsi instruit au Premier ministre.⁸²⁰

Cette institution constitue le lieu de production des mesures innovantes censées éviter, aux investisseurs étrangers, de se confronter à la machine bureaucratique tanzanienne. Défendant un discours sur la disponibilité et la sous-exploitation des terres en zone rurale, les membres du TIC sont en charge de l'identification des terres pour les différents projets d'investissement ainsi que de la préparation des

⁸¹⁸ UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *Tanzania Investment Act*, Dar es Salaam, URT, 1997, section 5.

⁸¹⁹ TANZANIA INVESTMENT CENTRE, « About TIC », (<http://www.tic.co.tz/Team?l=en>, consulté le 02.04.2017).

⁸²⁰ Avant de pouvoir entamer un projet d'investissement, les entrepreneurs sont obligés de soumettre une demande au TIC. Si le projet est validé, le TIC doit délivrer une attestation (*Certificate of incentives*).

titres fonciers. Les démarches de conversion des terres villageoises en terres générales étant multiples et s'étendant sur des périodes plus ou moins longues, l'une des missions du TIC est de mettre en place des outils facilitant ces démarches, notamment la banque foncière (*Land bank*). Il s'agit d'une base de données avec des parcelles villageoises déjà converties en foncier général et prêtes à être transférées aux entreprises.

Alors que le projet de réduire et de regrouper les interactions entre les investisseurs et les agents administratifs à l'échelle du gouvernement central est débattu depuis le début des années 2000, le succès de cette banque foncière reste incertain.⁸²¹ Parmi les trois projets de transactions foncières constituant nos cas d'étude, aucune entreprise n'a pu obtenir des parcelles via la base d'information du TIC. La suspension du projet de la banque foncière liée au manque de ressources financières et à la question de la disponibilité réelle des terres non-utilisées, est une des raisons pour certains acteurs pour mettre en cause la performance et l'utilité de l'institution.⁸²²

⁸²¹ La mise en place d'une banque foncière est à nouveau au centre du discours budgétaire du ministre en charge du foncier en juin 2015. L'objectif pour l'année budgétaire de 2015-2016 est de mettre de côté, par le biais des administrations régionales, 200.000 hectares qui seront ensuite enregistrés dans la banque foncière du TIC à Dar es Salaam : MINISTRY OF LANDS, HOUSING AND HUMAN SETTLEMENT, « Hotuba ya waziri wa ardhi, nyumba na maendeleo ya makazi, mheshimiwa William V. Lukuvi (MB), Akiwasilisha Bungeni Makadirio ya mapato na matumizi ya wizara kwa mwaka wa fedha 2015/16 », document de travail, 2015.

⁸²² Le ministère en charge du foncier compte créer une unité ministérielle composée d'experts qui effectueraient une première évaluation des projets d'investissement. Alors que cette fonction appartient jusqu'alors aux experts du TIC, les membres du MLHHS cherchent à récupérer l'autorité. Une telle initiative remettrait davantage en cause l'utilité du TIC et demanderait une redéfinition des fonctions de l'institution. Ezekiel Mpanda du MLHHS décrit ce projet : « another initiative, which the government is planning to establish a unit, which will coordinate investments in Tanzania. Here in the Ministry. So instead of relying on information entirely from TIC, we want to establish our own unit, which will be managed by the Commissioner of Land to coordinate all land for investment here in the Ministry. So, this includes the land bank [...] who should be given title for commercial farming or for, or for industrial activities. », (entretien effectué avec Ezekiel Mpanda, directeur du département des politiques publiques et de la planification au MLHHS, effectué le 04.08.2015, Dar es Salaam). Se référer également à TENGA, Ringo W. et KIRONDE, Lusugga J., « Study of Policy ... », *op. cit.*, p. 82-83.

Encadré 6 : La banque foncière tanzanienne : entre mythe et réalité

« I don't think there is a land bank. They have tried to create a land bank and the idea was [to] get money to acquire the land, and then have it ready for the investors. But that has never happened. The TIC says that the Minister of Land Ministry should do it, he says TIC should do it, TIC says it should be the local or the regional authorities⁸²³ ».

En février 2005, les représentants de la Chambre tanzanienne du commerce, de l'industrie et de l'agriculture suggèrent au gouvernement tanzanien de créer une base d'information et de droits fonciers enregistrés, « *so that it can locate and determine precisely where about 44 million hectares of available land is and how much of it is in each district and region*⁸²⁴ ». Cette proposition accompagne les débats sur l'adoption de l'*Agricultural Sector Development Strategy*, financée par la Banque mondiale, et dont l'objectif est de stimuler des projets d'investissement à grande échelle dans le domaine de l'agriculture commerciale. La mise en place d'une banque foncière est décrite comme une priorité gouvernementale.

L'objectif principal de cet outil est de faciliter l'appropriation des terres, notamment en zone rurale, en identifiant préalablement des terres pour des projets d'investissement, de les convertir en terres générales et d'enregistrer ces parcelles dans une banque foncière détenue et gérée par le TIC. Plusieurs avantages sont liés à cette initiative : premièrement, il s'agit d'un outil qui permet de soustraire les entreprises étrangères aux démarches bureaucratiques fastidieuses. La banque foncière permet aux investisseurs d'accéder directement au foncier, par le biais du TIC, au lieu d'effectuer eux-mêmes les démarches de la conversion des terres villageoises en terres générales (y compris l'identification de la parcelle, l'arpentage, la démarcation, l'indemnisation des anciens détenteurs, etc.). Deuxièmement, le gouvernement tanzanien espère obtenir, à travers cette base de données, des connaissances quant à la disponibilité des terres agricoles et de se construire ainsi une expertise et une légitimité face aux entreprises étrangères. Enfin, la conversion des terres villageoises en foncier général implique une recentralisation de l'autorité foncière au sein du MLHHS.

La mise en place de la banque foncière reste, néanmoins, rythmée par de nombreuses incertitudes. Ces blocages sont liés à la résistance bureaucratique des acteurs des administrations régionales⁸²⁵ en charge de l'identification et de l'enregistrement des terres d'investissement. En 2008, seulement quatre des 21 régions avaient participé à l'exercice. Cependant, la marge de manœuvre du gouvernement central pour inciter les administrations régionales à participer au projet de la banque foncière semble être limitée.⁸²⁶ En 2008, le président tanzanien J. M. Kikwete ordonne lui-même la conversion de deux millions hectares et la mise à disposition de 100 fermes d'environ 500 hectares pour des projets d'agriculture à

⁸²³ Entretien avec Lusugga Kironde, *op. cit.* (15.07.2015).

⁸²⁴ LYIMO, Moris, « TCCIA Sets Eyes on Land Bank, Commodity Exchange System », *The Guardian*, 18.02.2005, p. 5.

⁸²⁵ GUMBO, Perenge, « Land Bank Scheme Hits Bureaucratic Snags », *The Guardian*, 14.02.2008, p. 7.

⁸²⁶ GUMBO, Perenge, « Despite Delays 2m ha Staked for Land Bank Set up », *The Guardian*, 28.07.2008, p. 7.

grande échelle.⁸²⁷ La banque foncière devient un symbole pour la disponibilité des terres arables, pour la sécurité foncière par le biais de la privatisation et pour la facilité de l'accès aux terres rurales.⁸²⁸ Malgré cette multiplication d'initiatives pour stimuler l'enregistrement des parcelles, les acteurs du TIC constatent un faible avancement.⁸²⁹ Ce n'est qu'en 2011 que la ministre en charge du foncier annonce l'adoption d'une loi permettant la création du registre.⁸³⁰ La banque foncière est pourtant décrite comme une institution fantôme, qui donne lieu à de nombreux débats sans réellement prendre forme.⁸³¹

1.1.2.2. Incapacités institutionnelles ou stratégie de (re)négociation ? La prédominance des démarches multi-scalaires des transactions foncières

A défaut de disposer d'une base de parcelles destinées aux projets d'investissement, le TIC invite les investisseurs à effectuer eux-mêmes les démarches d'appropriation des terres en zone rurale. Il s'agit d'une série de processus décisionnels s'étendant sur différentes échelles administratives, allant du TIC et du Premier ministre à l'échelle nationale jusqu'aux Assemblées et Conseils de village. Nous identifions trois échelles administratives majeures, à savoir la sphère du gouvernement central, les administrations du district et les institutions de décision à l'échelle villageoise.⁸³² Lorsqu'un investisseur étranger souhaite entamer un projet d'investissement, quel que soit le secteur ciblé par le projet, les représentants du TIC constituent ses premiers interlocuteurs. C'est dans ce centre d'investissement que sa demande d'investissement est acceptée, par la délivrance d'un *Certificate of Incentives*. Pour l'acquisition des terres villageoises, les spécialistes du département foncier renvoient l'entrepreneur aux dispositions de la section 4 du Code foncier villageois contenant le principe de la

⁸²⁷ *Ibid.*, p. 7.

⁸²⁸ Un dossier spécial du quotidien *The Guardian* est consacré à la promotion de la banque foncière dans le cadre du programme *Kilimo Kwanza* : THE GUARDIAN, « Kilimo Kwanza. Supporting the Promoters of the Green Revolution », *The Guardian* (dossier spécial), 03.08.2010, p. 1.

⁸²⁹ Voir BINALA, Jaston et MESEMO, Hilda, « Land Bank Ready to Start Operating », *The Guardian*, dossier spécial « Kilimo Kwanza », 03.10.2010, p. 4 ; MGANGA, Mgeta, « Call to Govt to speed up Study for a Land Bank », *The Guardian*, 01.09.2009, p. 7 et MICHAEL, George, « New Report Clarifies Incentives to Attract More Foreign Investors », *The Guardian*, 29.12.2008, p. 7

⁸³⁰ TEMBA, Pudenciana, « Land Bank in Pipeline », *Daily News*, 16.08.2011, p. 1-2.

⁸³¹ L. Kironde et R. Tenga défendent que les négociations autour de la mise en place de la banque foncière se limitent à des reproches mutuels entre les différentes administrations et échelles de gouvernement sans aboutir à une véritable création institutionnelle. Voir TENGA, Ringo W. et KIRONDE, Lusugga J., « Study of Policy ... », *op. cit.*, p. 29.

⁸³² Dans les dispositifs législatifs régulant les transactions foncières avec des investisseurs étrangers, le rôle des administrations intermédiaires, comme par exemple des administrations régionales ou des *wards*, est moins accentué.

conversion des terres rurales. Dans un premier temps, l'investisseur identifie une parcelle appropriée pour son projet. Concernant les projets d'investissement agricole, un département du TIC, spécialisé sur l'agriculture, a pour mission de conseiller les entreprises sur la disponibilité et l'emplacement des terres adaptées à leurs besoins.⁸³³

Les investisseurs sont ensuite redirigés vers les administrations des districts⁸³⁴ où des terres appropriées pour leur projet ont été identifiées. Les institutions des districts comprennent plusieurs unités qui entrent en interaction avec les représentants de l'entreprise. La structure des administrations des districts est binaire et se compose à la fois des institutions du gouvernement local et central.⁸³⁵ Les acteurs du gouvernement local, c'est-à-dire des représentants administratifs et techniques du Conseil de district (*District council*) jouent un rôle intermédiaire entre le gouvernement central, les investisseurs et les acteurs à l'échelle des villages. L'une des missions principales du conseil est de coordonner et de superviser la mise en place des projets de développement socio-économiques qui englobent les projets d'investissement foncier. Ces administrations se composent des élus locaux⁸³⁶ et de plusieurs unités techniques sectorielles pouvant différer selon le district. Il s'agit, par exemple, des départements fonciers, composés des experts techniques (planificateurs, arpenteurs-géomètres, économistes du foncier, etc.), des départements de

⁸³³ Entretien avec Tibenda Nyoki, agent du TIC, effectué le 02.06.2015, Dar es Salaam.

⁸³⁴ Avant d'arriver à l'échelle du district, le TIC présente le projet d'investissement auprès de l'administration régionale. Selon Elisabeth Ndagambu, spécialiste foncière à l'administration régionale de Pwani, la fonction du département foncier régional consiste uniquement en la coordination des investisseurs. Son rôle serait « just to redirect them [les investisseurs] to respective local governments of the districts where is land » (entretien effectué le 01.06.2015, Kibaha).

⁸³⁵ Il s'agit, premièrement, du Commissaire du district (*District Commissioner*), premier assistant du Commissaire régional et représentant du gouvernement central. Ces Commissaires sont des autorités politiques puisqu'ils sont nommés directement par le président et appartiennent généralement au parti au pouvoir. Dans nos trois cas d'étude, les Commissaires des districts semblent ne pas jouer un rôle majeur dans la négociation des transactions foncières. Le gouvernement mène, depuis les années 1990, une réforme de l'administration locale (*Local Government Reform Programme*) prévoyant une décentralisation du pouvoir administratif, notamment vers les districts.

⁸³⁶ Le Conseil de district est composé des membres élus de chaque *ward* (l'échelle administrative entre le district et les villages), des députés représentant les circonscriptions électorales au sein du district, de trois membres nommés par le ministre en charge du gouvernement local et d'un représentant de chaque Conseil de village. Voir UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *The Local Government (District Authorities) Act*, Dar es Salaam, URT, 1982, section 35 (1).

l'agriculture, des finances et de l'éducation dont les membres contribuent à l'évaluation et à la négociation des projets d'investissement. Les conseillers techniques du département foncier regroupent plusieurs fonctions, comme l'identification des terres d'investissement, la fabrication des cartes, mais aussi l'accompagnement des investisseurs auprès des autorités des villages concernés. Souvent, leur fonction dépasse celle des conseillers techniques et comprend également le rôle de traducteur et d'intermédiaire facilitant l'échange entre la population villageoise et les représentants de l'entreprise. Cette fonction intermédiaire se concentre notamment sur le rôle de l'agent foncier du district (*District Land Officer*), censé, assister les institutions villageoises pour faire prévaloir leurs droits fonciers tout en facilitant l'allocation, l'enregistrement et le bon déroulement des transactions des terres.⁸³⁷

Les interactions entre les investisseurs et les acteurs des villages représentent la troisième échelle de négociation (après le gouvernement central et les administrations du district). Les représentants de l'entreprise sont confrontés à deux institutions principales, à savoir le Conseil (*Village Council*) et l'Assemblée de village⁸³⁸ (*Village Assembly*). Selon le Code foncier villageois, le conseil représente l'institution responsable pour la gestion des terres villageoises, notamment l'allocation des droits d'occupation (CCRO).⁸³⁹ Il doit consulter l'Assemblée de village avant d'effectuer une transaction foncière. Les propriétaires des terres villageoises ne peuvent céder, eux-mêmes, que 50 hectares.⁸⁴⁰ Ces transactions sont supervisées par le Conseil de village. Lorsque les parcelles à transférer dépassent une taille de 50 hectares, le Conseil de district doit valider et coordonner la transaction. Généralement, les investisseurs,

⁸³⁷ UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *Village Land Regulations*, Dar es Salaam, URT, 2001, section 78.

⁸³⁸ L'Assemblée de village est composée de l'ensemble des résidents du villages au-delà de 18 ans et se réunit au moins une fois par trimestre. Le Conseil de village est élu par l'Assemblée et se compose de 25 membres.

⁸³⁹ Certains Conseils de village créent des comités spécialisés sur la gestion des droits fonciers. Voir UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *Village Land Act*, Dar es Salaam, URT, 1999, section 8.

⁸⁴⁰ Voir par exemple KIBUGI, Robert, WARDELL, Andrew, CORDONIER SEGGER, Marie-Claire, HAYWOOD, Caroline et GIFT, Renée, « Enabling Legal Frameworks for Sustainable Land-Use Investments in Tanzania. Legal Assessment Report », document de travail, 2015.

accompagnés par des membres de l'équipe technique du district, visitent les villages disposant de terres potentiellement appropriées et en informent le Conseil et l'Assemblée de village qui se réunissent. Les projets de transaction et de conversion des terres sont généralement discutés dans le cadre des réunions de l'Assemblée ou du Conseil de village. Les représentants des entreprises peuvent participer à ces réunions et apporter des informations complémentaires. Si l'assemblée accepte le plan d'investissement, les membres du district délimitent la parcelle concernée et envoient le compte-rendu des réunions des institutions villageoises au MLHHS.⁸⁴¹

Une fois que la parcelle à transférer a été identifiée et déterminée⁸⁴², le processus de conversion de la terre villageoise est déclenché par le MLHHS à travers la publication d'une notification dans le journal officiel.⁸⁴³ Le délai entre la publication de cette note et le transfert effectif de la parcelle est de 60 jours au moins. Simultanément, le Conseil de village doit informer et consulter l'ensemble des résidents du village concerné du contenu de cette notification. Suite au déroulement des réunions, les représentants des villages doivent décider de la conversion de la parcelle.⁸⁴⁴ L'avis de l'assemblée est transcrit dans un compte-rendu et envoyé, via l'administration du district, au MLHHS où le ministre juge de la pertinence de la conversion en fonction des informations obtenues. La conversion d'une terre villageoise ne peut être effective qu'après avoir déterminé la nature et les conditions de versement de l'indemnisation.⁸⁴⁵

⁸⁴¹ LOCHER, Martina, « How Come That ... », *art. cit.*, p. 396-397.

⁸⁴² Le processus d'identification des terres et de détermination des frontières reste inachevé dans les villages ne disposant pas de plans d'utilisation des terres (chapitre 2, partie 2). La préparation de ces plans est supervisée par les experts du district et validé par l'Assemblée et le Conseil de Village.

⁸⁴³ Cette information comprend le lieu, l'étendue et les frontières de la parcelle concernée et énumère les raisons justifiant sa conversion en une terre générale.

⁸⁴⁴ Concernant les parcelles comprenant moins de 250 hectares, le Conseil et l'Assemblée de village peuvent approuver ou refuser la conversion tout en prenant en compte l'avis des autorités du district. Lorsque l'étendue de la parcelle à convertir dépasse 250 hectares, les rôles des institutions du village et du district se limitent à la formulation des recommandations. La prise de décision ou la formulation des recommandations s'effectuent, à nouveau, dans le cadre d'une réunion de l'Assemblée de village. Voir UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *Village Land Act ...*, *op. cit.*, section 4 (6).

⁸⁴⁵ Le dossier envoyé au MLHHS doit également contenir des informations quant à l'indemnisation à verser aux détenteurs des terres. Selon les catégories des terres converties, les indemnisations doivent être versées aux détenteurs des droits d'occupation individuels (pour des terres villageoises individuelles) ou au Conseil de village (pour les terres villageoises communautaires). Voir UNITED REPUBLIC OF TANZANIA,

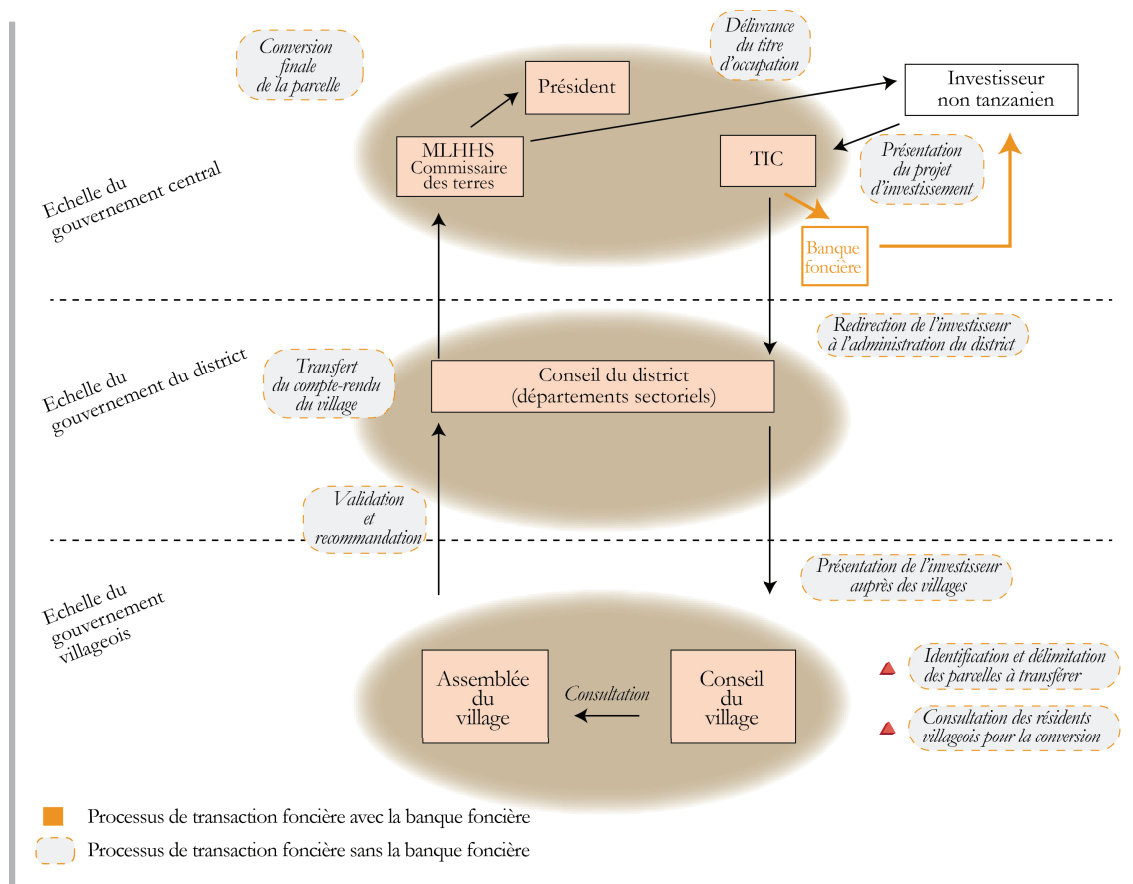
Enfin, le transfert ultime du titre foncier est effectué par des acteurs du gouvernement à l'échelle nationale et doit être validé par le président. Deux configurations sont possibles afin que l'investisseur obtienne un droit d'occupation relative à la nouvelle terre générale. Il s'agit soit d'un droit d'occupation dérivé (*Derivative Right of Occupancy*)⁸⁴⁶, soit d'un droit d'occupation conféré (GRO). Ces deux types de droits sont des baux emphytéotiques, se distinguant essentiellement par les institutions en charge de leur gestion. Alors que la gestion des droits dérivés appartient au TIC, les GRO sont alloués et supervisés par le Commissaire des terres.⁸⁴⁷

Village Land Act ..., *op. cit.*, section 4 (8) et UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *Village Land Regulations ...*, *op. cit.*, sections 9-19.

⁸⁴⁶ Un droit dérivé est un droit d'occuper et d'utiliser une terre et découle d'un droit conféré d'occupation (GRO).

⁸⁴⁷ Les GRO sont alloués par le Commissaire des terres. Les investisseurs étrangers peuvent effectuer une demande d'un GRO auprès du Commissaire devant être accompagnée d'une autorisation du TIC (*Certificate of Approval*). L'acquisition d'un GRO implique le paiement annuel d'une taxe foncière qui est directement effectué auprès du Commissaire des terres. Le type d'utilisation des terres et les conditions d'acquisition peuvent être prescrits et sont précisés dans l'autorisation d'investissement du TIC. Voir ISAKSSON, Rebecka et SIGTE, Ida, *Allocation of Tanzanian Village Land to Foreign Investors. Conformity to Tanzania's Constitution and the African Charter on Human and People's Rights*, Umeå, Université d'Umeå, 2009, p. 35-36.

Figure 6 : Les procédures formelles multi-sclaières des transactions foncières avec des entrepreneurs étrangers



Conception : Sina Schlimmer, 2017

Réalisation : Marie-Louise Penin, 2017

Après plus d'une décennie de débats sur la mise en place d'une banque foncière et, plus généralement, de la facilitation des démarches d'acquisition des terres villageoises par les investisseurs étrangers, cette démarche multi-échelles et multi-acteurs pour convertir des parcelles rurales reste l'approche dominante. Pour l'expert foncier R. Tenga, cette situation est l'expression du dysfonctionnement du TIC et de la promotion de l'investissement de manière plus générale : « because TIC, which was supposed to guide you through this, you come here, you are expected to be assisted by them, they throw you in the swamp⁸⁴⁸ ». Alors que le blocage de la mise en œuvre peut être lu, en effet, comme l'échec des politiques encourageant l'investissement agricole et comme

⁸⁴⁸ Entretien avec Ringo Tenga, *op. cit.*, (30.04.2014).

un résultat des faibles capacités financières et institutionnelles de l'Etat, l'analyse de ces procédures de transaction foncière nous invite à argumenter l'inverse. L'absence d'une banque foncière centralisée et gérée par les administrateurs à l'échelle du gouvernement national, permet aux acteurs des régions, des districts et des villages d'intervenir directement dans les négociations avec les investisseurs étrangers. Ce processus multi-scalaire se décomposant en une série de démarches administratives et de prises de décision à plusieurs échelles administratives, laisse supposer une omniprésence des agents étatiques intervenant tout au long des différentes étapes de la transaction foncière. Nous proposons d'aborder ce processus, non pas en termes d'incapacité étatique à centraliser la gestion foncière, mais plutôt comme un modèle de gestion foncière qui permet à de multiples acteurs administratifs, politiques et bureaucratiques de participer aux négociations, de réorienter leurs résultats et de se légitimer ainsi en tant qu'acteurs représentant l'Etat.

1.2. Le déploiement de l'Etat à travers les politiques de transactions foncières : les configurations plurielles de trois projets d'investissement agricole

Il s'agit, désormais, de s'intéresser aux enjeux territoriaux façonnant les trajectoires de nos trois cas d'étude, tout en insistant sur la variété des formes de déploiement que ces configurations donnent à voir. Nous postulons que les procédures administratives présentées dans la section précédente cadrent les transactions foncières mais sont loin d'être figées. La mise en place des projets d'investissement se caractérise, empiriquement, par davantage d'interactions, de marges de manœuvre, de (re)négociations et de contournement à différents niveaux gouvernementaux. Les transactions sont rythmées par une multitude d'acteurs étatiques et non-étatiques intervenant, de manière plus ou moins longue, dans les différentes procédures de la mise en œuvre. Nous abordons ainsi les transactions foncières comme un terrain d'étude propice pour analyser les

administrations en (inter)action, en chantier et au travail.⁸⁴⁹ Nos résultats soulignent que les transactions foncières représentent rarement des processus linéaires où des investisseurs, après avoir acquis un titre d'occupation foncière, gèrent et contrôlent leur parcelle de manière autonome. L'objectif est de démontrer comment les différentes étapes d'un projet d'investissement ne cessent de faire l'objet de (re)négociations entre les représentants des entreprises, les agents administratifs et techniques de l'Etat et des acteurs non-étatiques.

L'objectif est de souligner comment les politiques de promotion de l'investissement, fabriquées depuis les années 1990, aboutissent à des configurations plurielles de transactions foncières. Les trois études de cas se distinguent dans leurs états d'avancement, dans leurs trajectoires et dans les enjeux territoriaux les caractérisant. Les enjeux territoriaux sont considérés ici comme l'ensemble des critères et des paramètres dominants qui affectent la mise en œuvre des projets fonciers. Il s'agit de s'intéresser non seulement au (non)respect des procédures d'acquisition des titres, mais également à la configuration plus large des projets, comme par exemple les stratégies entrepreneuriales des investisseurs ou le contexte historique et politique dans lequel les projets d'investissement s'insèrent. Prises au sens large, les trajectoires des transactions foncières permettent d'observer une pluralité de configurations et d'interactions. Autrement dit, chaque cas se différencie par des enjeux territoriaux distincts influençant la trajectoire de sa mise en œuvre.

La mise en œuvre du projet des investisseurs de *Sun Biofuels* à Kisarawe est façonnée par l'échec d'une première tentative d'agrobusiness. La transaction est rythmée par la revente successive du titre d'occupation foncière obtenu et par le changement de l'utilisation des terres. Les négociations de la transaction étant

⁸⁴⁹ Ces notions se réfèrent aux recherches sur les « states at work ». Voir BIERSCHEK, Thomas et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *States at Work...*, *op. cit.*

dominées par les agents administratifs du district, l'interruption du projet donne lieu à une reconfiguration des jeux de pouvoir avec les acteurs du gouvernement central et des villages. Cependant, les administrateurs du district tentent, tout au long des négociations, à récupérer le contrôle sur la mise en œuvre, le projet étant intégré dans les objectifs politiques et économiques du district (1.2.1.).

La configuration d'acteurs du projet de l'entreprise *Agro EcoEnergy* à Bagamoyo est davantage concentrée autour du gouvernement central. Etant cofinancé par des bailleurs internationaux, la mise en œuvre du projet dépend de la recherche de compromis entre la législation nationale et les standards d'investissement internationaux. S'inscrivant à la fois dans les intérêts des bailleurs internationaux, dans des programmes de promotion de l'investissement agricole à l'échelle nationale et dans les agendas d'une ONG de lutte contre l'accaparement des terres, l'implémentation du projet est marquée par de nombreux blocages administratifs et de tâtonnements politiques qui amènent, finalement, à son échec (1.2.2.).

Enfin, l'initiative de l'entreprise *New Forest Company* à Kilolo constitue le seul projet d'investissement dont la production est en cours. Etant situé dans une unité administrative récente, les projets en termes de « Responsabilité sociale de l'entreprise » sont directement intégrés dans les objectifs politiques et économiques du district, ceci expliquant la forte implication des acteurs administratifs locaux. La mise en œuvre du projet est, en outre, caractérisée par les stratégies entrepreneuriales de la NFC dont les représentants cherchent à étendre le site de projet en négociant, illégalement, des contrats supplémentaires de cession foncière avec des propriétaires villageois. Ces démarches donnent lieu à une reconfiguration locale des jeux de pouvoir (1.2.3.).

1.2.1. La transaction foncière avec l'entreprise *Sun Biofuels* : les luttes administratives multi-échelles autour de l'« échec » d'un projet d'investissement

Le 25 septembre 2005, l'entreprise *Sun Biofuels Tanzania Limited*⁸⁵⁰ (ci-après nommée SBF), dont 98% des parts appartiennent à des investisseurs britanniques, est enregistrée auprès du TIC à Dar es Salaam.⁸⁵¹ L'objectif de l'entreprise est « planting in large scale of oil seed crops for the production and distribution of bio-fuels (crude and redefined products)⁸⁵² ». A défaut de pouvoir recourir à la banque foncière du TIC, les représentants de l'entreprise initient eux-mêmes la recherche d'un terrain favorable pour leur projet de plantation de jatropha à grande échelle.⁸⁵³ Cette enquête amène l'entreprise au district de Kisarawe (cf. carte 3). Sept mois après son enregistrement au TIC, en avril 2006, l'entreprise signe un accord avec le Conseil de district de Kisarawe (ci-après appelée KDC) engageant les deux parties à s'investir dans un projet de plantation de jatropha dans onze villages du district.⁸⁵⁴ Se situant à 30 kilomètres de la métropole Dar es Salaam (cf. carte 2), le district de Kisarawe représente un lieu d'investissement *a priori* favorable pour les investisseurs.⁸⁵⁵ Les représentants du KDC mènent plusieurs initiatives pour attirer des entreprises privées, notamment dans le secteur de l'industrie, de l'immobilier et de l'agriculture.⁸⁵⁶ En 2004, l'agent foncier Leo Rwegasira du KDC constate que « big chunks of land in the district

⁸⁵⁰ Le projet de l'entreprise *Sun Biofuels Tanzania* est financé par quatre actionnaires, à savoir l'entreprise principale *Sun Biofuels United Kingdom*, un investisseur britannique et deux investisseurs tanzaniens. *Sun Biofuels Tanzania* représente ainsi une joint-venture portée par des investisseurs étrangers et nationaux.

⁸⁵¹ Les parts de l'entreprise sont détenues par SBF (88%), un actionnaire britannique (10%) et deux autres investisseurs tanzaniens (détenant respectivement 1% des parts). Ces informations relèvent de la deuxième autorisation d'investissement de l'entreprise, effectuée le 27.11.2009. Une première autorisation est délivrée le 20.02.2006 : TANZANIA INVESTMENT CENTRE, « Certificate of Incentives n°010176 », document officiel, Dar es Salaam, 2009.

⁸⁵² TANZANIA INVESTMENT CENTRE, « Certificate of Incentives ... », *op. cit.*

⁸⁵³ LUNGUNGULO, Amri, « Local Production of Bio-Fuel to Begin », *The Guardian*, 04.11.2006, p. 3.

⁸⁵⁴ SUN BIOFUELS et KISARAWA DISTRICT COUNCIL, « Memorandum of Understanding », document officiel, Kisarawe, 10.04.2006.

⁸⁵⁵ KISARWE DISTRICT COUNCIL, « Taarifa ya maombi ya wawekezaji na hatua zilizofikiwa hadi Januari 2015 », document officiel, Kisarawe, 2015.

⁸⁵⁶ LUNGUNGULO, Amri, « Kisarawe District Stakes out Industrial Area for Investors », *The Guardian*, 13.05.2008, p. 3 et LUNGUNGULO, Amri, « Plea to Invest in Kisarawe Town », *The Guardian*, 24.06.2006, p. 7.

were unutilized⁸⁵⁷ ». L'accueil des projets d'investissement privé constitue un élément clé des projets politique et administratif du KDC.⁸⁵⁸

Pour les représentants politiques et administratifs de Kisarawe, la transaction foncière avec l'entreprise SBF représente le premier projet d'investissement à grande échelle dans le secteur agricole.⁸⁵⁹ Dans leur présentation auprès du KDC, les représentants de l'entreprise soulignent que SBF « aims to become one of the biggest producers of bio-fuels in the world⁸⁶⁰ ». Pendant les cinq premières années d'activité censées débiter à l'automne 2006, l'entreprise a pour ambition de produire entre 50 et 75 millions de litres d'agro-carburants. En échange de l'acquisition d'une parcelle extensible de 18.000 hectares et de la collaboration des acteurs administratifs du KDC, SBF propose de créer 5.000 emplois. L'entreprise compte également participer au marché local des agro-carburants, à l'augmentation des revenus fiscaux, à la mobilisation des communautés ou encore à des projets de conservation de l'environnement.

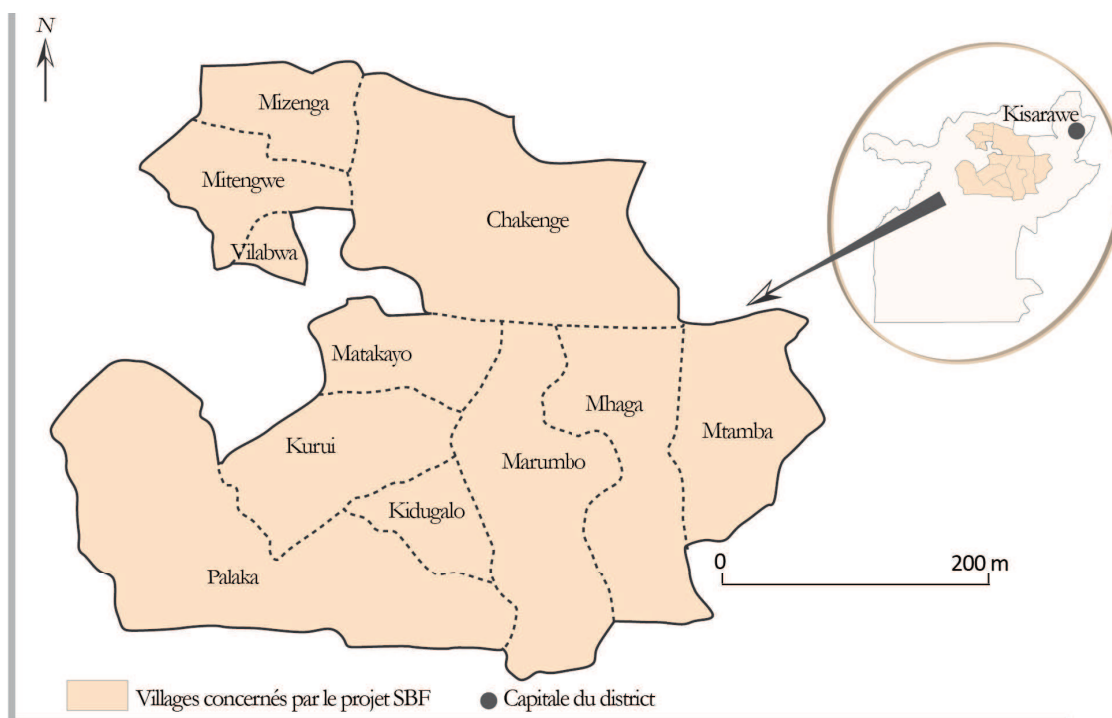
⁸⁵⁷ LUNGUNGULO, Amri, « Kisarawe Offers Land to Outsiders », *The Guardian*, 07.04.2004, p. 5.

⁸⁵⁸ KISARAWA DISTRICT COUNCIL « District Investment Profile », document officiel, Kisarawe, 2015, p. 2.

⁸⁵⁹ Entretien avec Patrick Allute, spécialiste de la planification du KDC, effectué le 16.06.2015, Kisarawe.

⁸⁶⁰ SUN BIOFUELS, « District Proposal. Kisarawe, Coast Province », document officiel, Londres, 2006.

Carte 3 : Fiche synthétique sur la transaction foncière avec l'entreprise Sun Biofuels



Source : Angela Malise, 2007

Réalisation : Marie-Louise Penin, 2017

Sun Biofuels

- Début des négociations du projet : 2005
- Origine de l'investisseur principal : Royaume-Uni
- Type de transaction foncière : acquisition des terres villageoises (conversion)
- Nombre de villages concernés : 11
- Année d'acquisition du titre d'occupation : 2009
- Nombre d'hectares acquis : 8.211
- Objectif du projet : plantation de jatropha (agro-carburant); à partir de 2013 : agriculture (non commerciale) et élevage de bétail

1.2.1.1. De l'acquisition des terres villageoises à la revente successive des parts de l'entreprise SBF

La trajectoire du projet d'investissement de SBF dans le district de Kisarawe se divise en plusieurs étapes (cf. figure 7) s'articulant autour de la revente successive des parts de l'entreprise. Après s'être présentés au TIC à Dar es Salaam, les représentants de l'entreprise déposent leur demande d'investissement à Kisarawe. Dans la proposition de projet d'investissement, les responsables de l'entreprise soulignent leur objectif d'acquérir, progressivement,

40.000 hectares en vue de la mise en place d'une plantation de jatropha à grande échelle.⁸⁶¹ La demande officielle, formulée dans le mémorandum d'entente et cosignée par le KDC, s'articule finalement autour de l'acquisition de 18.000 hectares (voir la copie du mémorandum, annexe 5). L'agent foncier du district est en charge de l'identification et de la démarcation des terres.⁸⁶² La parcelle implique des terres villageoises individuelles et communautaires dans onze villages.⁸⁶³

Suite aux négociations initiales à l'échelle du KDC, une équipe composée d'experts fonciers du district, de représentants de SBF et du député de la circonscription de Kisarawe se déplace dans les différents villages afin de présenter le projet d'investissement aux assemblées. Les résidents villageois sont attirés par les promesses de la création de plusieurs milliers d'emplois. Selon Munjuma Iddi, représentant du village de Marumbo, la participation du député local, affilié au CCM, constitue le facteur décisif pour accepter le projet.⁸⁶⁴ A Mtamba, plusieurs résidents décrivent comment le député local persuade les villageois d'accepter la transaction foncière afin de profiter des emplois et des formations gratuites proposées par les investisseurs.⁸⁶⁵ Lors des réunions, l'investisseur s'engage également à contribuer à l'amélioration des infrastructures locales en promettant la construction de routes, d'hôpitaux et de puits pour faciliter l'accès à l'eau.

Ces présentations du projet de plantation de jatropha sont suivies par un processus d'analyse, de démarcation et d'arpentage supervisé par le département foncier du KDC. Malgré la demande initiale de SBF, la parcelle identifiée par les experts du département foncier du KDC ne représente que 8.211 hectares.

⁸⁶¹ *Ibid.*, p. 5.

⁸⁶² Entretien avec Samson Mwampashe, agent foncier au KDC, effectué le 10.06.2015, Kisarawe.

⁸⁶³ La transaction foncière avec SBF concerne les villages Chakenge, Kidugalo, Kuruy, Marumbu, Mhaga, Mitengwe, Mtayako, Mtamba, Mzanga, Palaka et Vilabwa qui se situent dans la division Maneromango du district de Kisarawe (se référer à la carte 3). Le village de Marumbo a cédé la plus grande parcelle correspondant à 4.000 hectares.

⁸⁶⁴ Entretien avec Minjua Iddi, représentant du village de Marumbo, effectué le 12.06.2015, Marumbo.

⁸⁶⁵ Entretien collectif avec des résidents du village de Mtamba, effectué le 12.06.2015, Mtamba.

Samson Mwampashe explique ce résultat : « he [l'investisseur] needed more land but we know each village and we know the land, which is available in each village. More than 20.000 hectares were expected for large-scale agriculture. We surveyed [the land], which is available there. The land, which we tabled was about 8.210 hectares. They [SBF] agreed because this land was not available anywhere nearby Dar es Salaam⁸⁶⁶ ».

La transaction foncière avec l'entreprise SBF repose sur une acquisition des terres villageoises individuelles et communautaires. L'identification des terres disponibles se base sur une collaboration entre les membres du district et les représentants des villages. Dans chacun des onze villages concernés, des listes sont préparées et exposées au bureau du chef de village où les détenteurs des parcelles souhaitant contribuer à la transaction peuvent s'inscrire. Les agents techniques du département foncier effectuent la démarcation des parcelles identifiées et déterminent leur valeur au marché qui constitue la base pour le calcul des indemnités. Pour finaliser ce processus de démarcation, l'équipe du KDC est accompagnée par des experts de l'Université d'Ardhi. Lorsque le département foncier du district est confronté à un exercice d'arpentage à grande échelle, le KDC doit recourir à des experts externes afin de réaliser au mieux cette tâche.⁸⁶⁷

Trois ans s'écoulent entre la présentation initiale du projet de jatropha et l'obtention du titre d'occupation par l'entreprise. Le 8 mai 2009, le Commissaire des terres à Dar es Salaam signe le certificat d'occupation conférant à SBF le droit d'occuper la parcelle déterminée pendant une durée de 99 ans (voir la copie du GRO, annexe 5).⁸⁶⁸ Etant directement accordé par le Commissaire des terres, le certificat contient un droit d'occupation foncière (GRO) et non pas un droit

⁸⁶⁶ Entretien avec Samson Mwampashe, *op. cit.*

⁸⁶⁷ Entretien avec M. Makufe, agent foncier au KDC, effectué, le 11.06.2016, Kisarawe.

⁸⁶⁸ UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, « Certificate of Occupancy n°83315 », document officiel, Dar es Salaam, 2009.

d'occupation dérivé géré par le TIC.⁸⁶⁹ Cette transmission d'un GRO réserve le droit à l'investisseur de transférer la parcelle à une tierce personne. Le certificat d'occupation détermine, enfin, le montant de la taxe foncière que SBF doit payer annuellement au MLHHS et qui s'élève à 6.750.000 TSH (environ 2.760 euros).

Deux ans après la transmission du GRO à SBF, en octobre 2011, des articles de presse annoncent l'interruption des activités sur la ferme suite à la faillite de l'entreprise.⁸⁷⁰ Les années suivantes sont marquées par une incertitude quant aux impacts de l'arrêt des activités de SBF sur les droits d'utilisation et d'occupation des terres par les communautés rurales avoisinantes.⁸⁷¹ Certains médias et ONG locaux évoquent la revente des parts de l'entreprise et des droits d'occupation foncière à l'entreprise *Thirty Degrees East* (TDE), dont le siège se situe sur l'île Maurice. Lors d'un entretien avec des acteurs de la presse locale, le directeur de l'entreprise souligne les difficultés de production de jatropha liées à la pénurie d'eau dans la région. L'objectif des nouveaux actionnaires est de réviser le plan d'activités de SBF afin de le réorienter vers la culture d'autres produits agricoles.⁸⁷²

Lors de notre enquête de terrain en 2014 dans le village de Mtamba, qui héberge le bureau local de SBF, les représentants villageois nous informent de l'arrivée d'un nouvel investisseur s'étant installé sur les terres initialement acquises par SBF. Depuis la fin de l'année 2013, l'entreprise *Mtanga Farms Limited* (ci-après appelée *Mtanga*) utilise les terres de la ferme pour y élever du bétail. Ce

⁸⁶⁹ La présentation de l'entreprise comme une joint-venture, portée à 98% par des investisseurs étrangers et à 2% par des investisseurs tanzaniens, permet à l'entreprise d'obtenir le GRO. Voir TANZANIA INVESTMENT CENTRE, « Certificate of Incentives ... », *op. cit.*, p. 2.

⁸⁷⁰ LUGUNGULO, Amri, « Investor Suspends Jatropha Project. Lays off 750 Workers, Yet to Pay Land Dues », *The Guardian*, 17.10.2011, p. 1-2.

⁸⁷¹ Les relations entre SBF et TDE sont précisées dans une correspondance entre l'entreprise SBF et le KDC datant du 07.09.2011. Dans cette lettre, le directeur de SBF *Tanzania*, Alan Mayers, explique que le siège de SBF en Grande-Bretagne vend les parts de l'entreprise aux actionnaires de TDE. Cependant, l'entreprise SBF *Tanzania*, continue d'exister en tant que telle : « SBF UK is selling because their shareholder is going through a restructuring process and has stopped investing more funds. SBF is still in a growth phase and needed to find new investors and fresh capital. SBF UK is in administration, however SBF TZ continues, as a completely independent entity, to operate as a going concern. SBF TZ continues to meet all its obligations towards its current employees ». Voir SUN BIOFUELS, « Report on New Shareholders, Retrenchment Exercise and Export of Biofuel Sample », correspondance entre SBF et le KDC, 07.09.2011.

⁸⁷² KITABU, Gerald, « Land Investments Should Benefit Local People », *The Guardian*, 02.02.2012, p. 7.

changement d'usager entraîne une série d'enjeux s'articulant essentiellement autour du transfert du droit d'occupation, d'une part, et de la modification des conditions d'investissement conclues entre SBF et le KDC, d'autre part.⁸⁷³ Concernant l'enjeu du transfert du titre obtenu par SBF, le responsable du site de *Mtanga* à Kisarawe explique que son entreprise est le locataire de la ferme : « the land title hasn't changed [...]. It's still on *Thirty Degrees East. Mtanga Foods*⁸⁷⁴, in fact, only leases land. Our company that I'm running, we just lease this farm to run cattle⁸⁷⁵ ».

L'article 5 du titre d'occupation obtenu par SBF permet à l'entreprise de céder ses droits fonciers à des tierces personnes.⁸⁷⁶ En 2012, SBF transfère ses droits fonciers à TDE qui, en revanche, loue la parcelle à *Mtanga* à partir de 2013. Alors que la presse tanzanienne insiste sur les reventes et les réallocations successives des droits fonciers entre les différentes entreprises⁸⁷⁷, les résultats de notre analyse montrent que les trois firmes, SBF, TDE et *Mtanga* sont gérées par le même directeur et les mêmes actionnaires. L'ensemble des correspondances envoyées par l'entreprise est toujours signé par le même directeur et doté du logo de l'entreprise SBF. Lors d'une correspondance écrite entre le KDC et l'investisseur en 2014, le directeur de SBF évoque d'ailleurs la demande du changement de nom de l'entreprise en *Mtanga Farms*.⁸⁷⁸ Cette continuité des

⁸⁷³ Un troisième aspect problématique, moins abordé dans cette thèse, s'articule autour de la validité des promesses de SBF vis-à-vis des communautés rurales. Si la convention entre le KDC et SBF repose sur l'engagement de l'entreprise à créer 5.000 emplois et à contribuer au développement des infrastructures rurales, ces objectifs ne sont pas atteints au moment de la faillite de SBF en 2011. Le projet de *Mtanga* se situant dans le secteur de l'élevage de bétail ne prévoit ni la création d'emplois permanents, ni de projets de développement communautaire. J. Wells explique que le mémorandum d'entente formulé par SBF et le KDC constitue un poids pour les responsables du projet de *Mtanga*. Ces derniers sont confrontés aux attentes des résidents de onze villages exigeant la réalisation des promesses que les responsables de SBF n'ont jamais réussi à remplir. Entretien avec Joel Wells, responsable du site de production de l'entreprise *Mtanga Farms Limited* à Kisarawe, effectué le 06.05.2014, Mtamba.

⁸⁷⁴ L'entreprise se présente, à Kisarawe, avec le nom *Mtanga Farms Limited*. Cependant, l'entreprise est liée à la compagnie *Mtanga Foods Limited* se situant dans la région d'Iringa et menant une activité vivrière. Lors des entretiens, les noms sont parfois confondus.

⁸⁷⁵ Entretien avec Joel Wells, *op. cit.* (25.06.2015).

⁸⁷⁶ Se référer à la copie du GRO dans l'annexe 5.

⁸⁷⁷ KITABU, Gerald, « Kisarawe Council in Row with Villagers over 'Biofuel' Money », *The Guardian*, 15.01.2014, p. 1-2 et KITABU, Gerald, « Rural Communities Lack ... », *art. cit.*, p. 12.

⁸⁷⁸ SUN BIOFUELS, « Letters Dated 11th and 17th April 2014 from Dr. Kissamo Minja », correspondance entre le KDC et SBF, 28.04.2014.

différents projets d'investissement à Kisarawe est également confirmée par le responsable du projet d'élevage du bétail, J. Wells :

« And it's quite difficult [...] we're leasing the property from *Thirty Degrees East* but in fact, because all the shareholders they are one and the same, some of them are one and the same people. So, the people, who are shareholders in *Mtanga Foods* they are also shareholders in *Thirty Degrees East*. So [...], it's not like somebody is coming to lease the property has no interest in the land. Yes, they're leasing the property but they also have interests because they're shareholders in both companies⁸⁷⁹ ».

La deuxième problématique découlant de l'allocation successive du droit d'occupation concerne la modification des conditions d'investissement. Dans l'autorisation d'investissement du TIC aussi bien que dans la convention cosignée par le KDC, l'entreprise SBF s'engage à orienter ses activités d'investissement autour du secteur de l'agriculture. Pour autant, les objectifs de l'entreprise *Mtanga* ciblent le secteur de l'élevage. Les négociations entre l'entreprise, le KDC et les institutions du gouvernement national (le TIC et le Commissaire des terres, notamment) s'articulent autour d'un processus de changement d'utilisation du sol acquis par SBF. Ce processus implique plusieurs démarches administratives régulées à différentes échelles administratives, comme par exemple une modification de l'autorisation d'investissement auprès du TIC, le changement du titre d'occupation par le Commissaire des terres ou encore la préparation d'une EIES (évaluation des impacts environnementaux et sociaux), supervisée par l'administration du district concerné. Le rôle des communautés villageoises dans ce processus de transformation de l'accord reste cependant opaque. Selon les spécialistes du foncier au KDC, les onze villages concernés ont été informés par une équipe des membres du district et des représentants de l'entreprise.⁸⁸⁰ Néanmoins, certains résidents des villages rencontrés affirment ne jamais avoir entendu parler du projet de l'entreprise *Mtanga* ou de ne pas avoir participé au

⁸⁷⁹ Entretien avec Joel Wells, *op. cit.* (25.06.2015).

⁸⁸⁰ Entretien avec Samson Mwampashe, *op. cit.*

processus de consultation.⁸⁸¹ Les habitants interviewés au village de Chakenge expliquent que les réunions se sont uniquement déroulées entre les représentants des villages et *Mtanga*.⁸⁸²

1.2.1.2. Le déploiement de l'Etat à l'échelle du district : la centralité des acteurs du KDC dans la (re)négociation du projet de jatropha

« So, we as a district, we need to have more investors because if you see Kisarawe, it was established before our independence, 1905 or 1906, but it is still like a village⁸⁸³ ».

La trajectoire du projet de l'entreprise SBF, s'étendant de la proposition d'un projet de culture de jatropha en 2005 à l'installation d'une exploitation bovine en 2014, est rythmée par des démarches administratives et par des (re)négociations à l'échelle de l'administration du district. Ce rôle du KDC se traduit par des interventions tout au long des différentes étapes du projet d'investissement. Ce rôle précurseur des différents acteurs du district se traduit dans quatre types d'intervention : la régulation des conditions d'investissement et, plus particulièrement, du changement de l'utilisation du sol ; le déploiement territorial de l'administration par le biais de l'entreprise privée ; la réinvention des démarches administratives au sein du KDC ; et le recours à des stratégies informelles facilité par la position intermédiaire de l'administration du district.

Premièrement, la relation privilégiée entre les différents investisseurs et le KDC s'établit au moment de la formulation du mémorandum d'entente qui engage les deux parties à s'investir dans la réalisation du projet d'investissement agricole : « this Memorandum of Understanding [...] is entered between the Sun Biofuels Tanzania Ltd and the people and council of Kisarawe District [...]. The two parties

⁸⁸¹ Dans l'ensemble des villages visités, les résidents ont tendance à s'opposer au projet de *Mtanga Farms* et soulignent ne pas avoir été consultés. Dans le village de Marumbo, les résidents adoptent une position hostile vis-à-vis des responsables du nouveau projet d'investissement et menacent les différents leaders (à l'échelle des *wards* et du district notamment) de déclencher un conflit. Entretien collectif avec des résidents du village de Marumbo, effectué le 12.06.2015, Marumbo.

⁸⁸² Entretien collectif avec des résidents du village de Chakenge, effectué le 13.06.2015, Chakenge.

⁸⁸³ Entretien avec Mwanamvua Mrindoko, directrice du KDC, effectué le 15.06.2015, Kisarawe.

will collaborate with mutual responsibility for the successful implementation of the SBF Project in Kisarawe⁸⁸⁴ ». Cet accord aboutit à une intense collaboration entre SBF, les directeurs du KDC et les agents techniques des différents départements spécialisés, notamment les experts fonciers.⁸⁸⁵ Les correspondances écrites révèlent les échanges entre ces acteurs sur des questions et démarches administratives diverses. Par exemple, le KDC représente l'administration organisant le paiement des indemnités et leur redistribution auprès des différents villages. Une série de négociations s'articulent également autour de la régulation du projet d'investissement et de la modification de l'utilisation du sol pour le projet de Mtanga. Lorsque les responsables du projet de Mtanga initient l'élevage du bétail à la fin de l'année 2013 en installant 160 animaux sur le terrain de la ferme à Kisarawe, les autorités demandent à l'entreprise de cesser toute activité n'étant pas en lien avec l'agriculture commerciale.⁸⁸⁶ Le 17 avril 2014, un responsable du département de l'élevage informe les investisseurs que le comité des financements du KDC « made a decision that [les investisseurs] must immediately remove all the cattle that you brought to the farm⁸⁸⁷ ».

Afin d'effectuer le changement d'utilisation du sol, les représentants du KDC exigent la réalisation de plusieurs procédures, tout en s'appuyant sur le contenu de la convention signée. L'entreprise est invitée à renouveler son plan d'investissement, à effectuer le changement du nom de l'entreprise, à consulter les résidents des villages concernés et à effectuer une EIES.⁸⁸⁸ Ce n'est qu'après

⁸⁸⁴ SUN BIOFUELS et KISARAWA DISTRICT COUNCIL, « Memorandum of Understanding ... », *op. cit.*, p.2.

⁸⁸⁵ Un agent du département de l'agriculture nous explique que la collaboration entre l'entreprise et le KDC se limite essentiellement au secteur foncier : « They [SBF] were by themselves. They just talked to the District Commissioner, DED [District Executive Director] and those villagers. But the agricultural sector, they were not even coming here to consult us. Because they have money so they can hire someone [...]. These investors didn't give us any information about the SBF activities. It seems like there is a hidden reason behind » (entretien avec Roger Katuli, agent du département d'agriculture au KDC, effectué le 16.06.2015, Kisarawe).

⁸⁸⁶ KISARAWA DISTRICT COUNCIL, « Re : Request for Transporation of Cattle », correspondance entre le KDC et Mtanga Foots Ltd., 11.04.2014.

⁸⁸⁷ KISARAWA DISTRICT COUNCIL, « Re : Removal of Cattle from Sun Biofuel Farm », correspondance entre le KDC et Mtanga Foots Ltd., 17.04.2014.

⁸⁸⁸ Entretien avec Ale Ndomba, juriste au KDC, effectué le 09.06.2015, Kisarawe.

ce rappel du KDC que les investisseurs prennent position par rapport au nouveau projet. Le 29 avril 2014, le directeur de SBF envoie une demande au KDC « to amend the land use from being principally a jatropha farm to being a mixed arable and livestock farm⁸⁸⁹ ». En mai, l'entreprise annonce la réalisation d'une EIES⁸⁹⁰ et effectue une demande officielle de changement d'utilisation du sol de la ferme.⁸⁹¹ Les procédures liées au changement d'activités des entreprises représentent un espace où les acteurs du KDC affirment leur autorité en tant qu'autorité foncière intermédiaire. Pour les investisseurs, ces démarches représentent des obstacles financiers et administratifs⁸⁹² qui les obligent à négocier et à entretenir de bonnes relations avec les membres du KDC :

« It took a long time in fact, it took as nearly a year but we've done all that now. We have completed our EIA [Evaluation des impacts environment] and we've done change of land use and with a change of land use we can now legally operate. But to get there was quite an obstacle and a lot of bureaucratic involvements especially when you get down to the council level, the Kisarawe district council. They really would have done nothing if the company hadn't got [...] the Environmental Impact Assessment Company and organised some meetings [...]. And so yeah, it was very difficult but we have got out of that all now and now we are legally able to operate⁸⁹³ ».

Deuxièmement, la plantation de jatropha représente, pour le KDC, un projet d'investissement crucial qui contient des avantages, notamment sur le plan de l'économie du district : « the participation of the district was in a high level because they knew that this is the investor who's going to bring the revenue [...]. The expectation of the district was that their people or their residents, they're going to get employment opportunities. And the second [expectation] is, that the district is going to collect revenue through the rent of this, of the project⁸⁹⁴ ». En

⁸⁸⁹ SUN BIOFUELS, « Sun Biofuels (T) Ltd – Title No. L.O. 199050/ L.D. No. KSW/2266 Farm no. 3276 Maneromango. Change of Land Use », correspondance entre SBF et le KDC, 29.04.2014.

⁸⁹⁰ MTANGA FARMS, « Re : Environmental Impact Assessment (EIA) for the Mixed Farming in Kisarawe Farm, Located in Maneromango Village, Kisarawe District », correspondance entre *Mtanga* et le KDC, 27.05.2014.

⁸⁹¹ UNITED REPUBLIC OF TANZANIA et SUN BIOFUELS, « Application for Change/Variation of Conditions (Under Section 35) », document officiel, Dar es Salaam, 23.05.2014.

⁸⁹² Entretien avec Joel Wells, *op. cit.* (06.05.2014).

⁸⁹³ Entretien avec Joel Wells, *op. cit.* (25.06.2015).

⁸⁹⁴ Entretien avec M. Makufe, *op. cit.*

effet, la mise en place du projet d'investissement de SBF à Kisarawe est reliée, par les acteurs du KDC, aux objectifs politiques et administratifs du district. Par exemple, la participation du député parlementaire aux réunions des Assemblées de village, promouvant les retombées socio-économiques du projet, souligne ces intérêts.

L'administration du district est confrontée à de nombreux enjeux économiques et infrastructurels liés à la pénurie d'eau, aux réseaux routiers faiblement aménagés ou encore au taux de chômage élevé. Les potentiels revenus fiscaux découlant du projet de SBF ou leurs intentions de participer aux projets de développement communautaire représentent des opportunités politiques et économiques pour les représentants du KDC. Les promesses de l'investisseur de créer 5.000 emplois, de construire des puits et de former les agriculteurs ruraux deviennent une partie intégrante du projet politique local. Mohammed Kahundi, vice-directeur du KDC explique l'importance des services publics proposés par des acteurs privés :

« There are people we'll be sending to school. They will get employment and other services, public services from the private sector. Of course, most of the community, what they need is the public services. They get water, the roads will be maintained so that they can pass without any obstacle [...]. Sun Biofuels, they have given people some money, which we have sent to the villages. Now they are constructing. Some of them are building the offices, some they are building the water wells⁸⁹⁵ ».

Les directeurs du KDC, considèrent la transaction avec SBF comme une opportunité pour se légitimer en tant que prestataire de services sociaux. En échange de la cession des droits fonciers, le district obtient des ressources financières et techniques qui permettent à l'administration d'effectuer plus efficacement ses missions :

« As a Council director of Kisarawe, when we prepare the budget, there is a certain percentage that we can get as a grant from the central government but there are certain activities [...] that we have

⁸⁹⁵ Entretien avec Mohammed Kahundi, vice-directeur du KDC, effectué le 14.05.2014, Kisarawe.

to collect the budget ourselves. The challenge, which I meet in this district is that we have few revenue sources [...] to help us to do all our obligations. So, what I see is that through investment, through selling plots to investors or other people I think we can improve the level of income for the district and we will be better in the future [...]. Because there are some services, which we can't provide to the people⁸⁹⁶ ».

Ces témoignages démontrent comment le contenu et le potentiel économique du projet de jatropha sont saisis par les administrateurs et intégrés dans le processus de construction de l'Etat local. Des agents étatiques délèguent certaines fonctions à des entreprises privées afin de souligner leur capacité à mobiliser des ressources financières propres.

Troisièmement, la transaction foncière avec SBF démontre comment les acteurs du KDC réinventent leurs pratiques administratives afin de maintenir le contrôle administratif. Ces stratégies s'observent, notamment, dans le cadre des discussions internes des projets d'investissement. Les démarches de négociation entre les administrations du district et les investisseurs étant relativement peu régulées, les acteurs du district semblent disposer d'une certaine marge de manœuvre pour organiser et pour orienter les processus de décision au sein de l'administration. Etant donné les controverses nationales et internationales dépeignant le projet de SBF comme un cas d'accaparement des terres, le district de Kisarawe met en place des procédures supplémentaires afin de mieux cerner le profil des potentiels investisseurs. Ainsi, les experts du département foncier cherchent à analyser les objectifs des projets et leur faisabilité. Le département foncier du KDC définit plusieurs critères supplémentaires que les investisseurs doivent remplir afin d'accéder aux terres : « there are few new investors who come because we have added some tasks. We have added that if he [l'investisseur] is committed now [...] he should first fulfil all the promises to the

⁸⁹⁶ Entretien avec Mwanamvua Mrindoko, *op. cit.*

villagers, at least half of the promises. He should prepare Land Use Plan[s] before he has started the investment⁸⁹⁷ ».

En 2011, le KDC crée également un comité d'investissement décidant des projets d'investissement proposés au district. Cette institution est composée des agents de différents départements sectoriels. Le statut relativement nouveau de ce groupe de travail est reflété par les noms qui lui sont accordés. Ainsi, les membres du district parlent alternativement d'un « investment roundtable⁸⁹⁸ », de l'« investment desk⁸⁹⁹ » ou encore de l'« investment committee⁹⁰⁰ ». L'administration ne dispose d'aucun dispositif régulant ce comité. Néanmoins, les responsables de l'institution, comme Patrick Allute, maîtrisent le déroulement des processus de décision au sein du comité :

« For example, for the case of land, they [les investisseurs] have to go to the specific village where they intend to invest. They express their intention of investment, they negotiate with the village council. When they agree with each other then they forward the request to the district [...]. Now the District Investment Roundtable proves or disapproves those applications. When we don't approve, we forward the application to the District Council Management Team. [...]. The application is then forwarded to the economic committee. Then their application is forwarded to the finance committee that is comprised of some councillors and the heads of departments. [...] But the final, the final authority to approve or disapprove application for investment, we call it full council⁹⁰¹ ».

Cet exemple montre que les administrations locales ne cessent de se réinventer à travers les politiques d'investissement. Le KDC négocie de nouvelles démarches administratives et de nouvelles règles pour réaffirmer son pouvoir et son autorité foncière locale.

⁸⁹⁷ Entretien avec Samson Mwampashe, *op. cit.*

⁸⁹⁸ Entretien avec Kissamo Minja, directeur du département en charge des activités de l'élevage au KDC, effectué le 09.06.2015

⁸⁹⁹ Entretien avec Mwanamvua Mrindoko, directrice du KDC, effectué le 15.06.2015, Kisarawe.

⁹⁰⁰ Entretien avec Patrick Allute, *op. cit.*

⁹⁰¹ *Ibid.*

Quatrièmement, le rôle pivot de l'administration du district de Kisarawe dans la trajectoire du projet de SBF se traduit dans des stratégies informelles déployées par différents membres du KDC, notamment lors des négociations avec les acteurs à l'échelle des villages. Plusieurs représentants et résidents villageois soulignent ne pas avoir été informés et consultés par rapport aux objectifs du projet de SBF. Le chef du village de Mhaga explique que l'autorité des villages est contournée par les investisseurs collaborant avec les leaders du district.⁹⁰² Les représentants du KDC provoquent une décision favorable de l'Assemblée de village en usant de moyens de pression. Les résidents de Mhaga sont confrontés à l'argument que l'ensemble des dix autres villages aurait déjà accepté la transaction, le succès du projet dépendant désormais des habitants du village : « we were cheated. District officials told us that all other ten villages in the district have already agreed to give the investor land and that higher authorities have already sanctioned the move⁹⁰³ ».

Les représentants de l'administration à Kisarawe sont régulièrement accusés par la presse tanzanienne de pousser les villageois à céder leurs droits fonciers en échange de fausses promesses.⁹⁰⁴ Selon la presse, plusieurs agents du KDC auraient préparé un faux document à destination du MLHHS confirmant l'éligibilité de la demande d'acquisition des terres de l'entreprise alors que la plupart des villageois expropriés n'avait pas encore reçu leurs indemnités.⁹⁰⁵ La signature du directeur du KDC sur le document a été falsifiée par des agents du district afin d'accélérer les procédures d'acquisition.⁹⁰⁶ La position

⁹⁰² Entretien collectif avec des résidents du village de Marumbo, *op. cit.*; entretien collectif avec des résidents du village de Mtamba, *op. cit.* (12.06.2015).

⁹⁰³ WA SIMBEYE, Finnigan, « Villagers Regret after Leasing Land to Sun Biofuels », *Daily News*, 16.03.2010, p. 18.

⁹⁰⁴ Dans la presse tanzanienne, la transaction avec l'entreprise SBF est régulièrement décrite comme un cas exemplaire de corruption et d'accaparement. Se référer à DOMASA, Sylvester, « Corrupt Leaders Cause Land Conflicts – Victims », *The Guardian*, 13.09.2013, p. 2 et THE GUARDIAN, « Kisarawe Residents Set to Drag Govt to Court over Land Conflict », *The Guardian*, 10.09.2013, p. 2.

⁹⁰⁵ THE CITIZEN, « Kisarawe Villagers Fight Against Lopsided Land Lease Plan », *The Citizen*, 11.09.2013 (www.thecitizen.co.tz/magazine/political-reforms/Kisarawe-villagers-fight-against-lopsided-land-lease-plan/-/1843776/1988158/-/ltxsc/-/index.html), consulté le 15.02.2015).

⁹⁰⁶ Ces démarches informelles sont notamment conduites par certains agents coordonnant les activités du département foncier du KDC pendant la période de la transaction foncière (entretien informel avec Pius Mapunda, agent du département en charge des activités d'élevage au KDC, effectué le 11.04.2015, Dar es

d'intermédiaire de l'administration du district entre les villages, le gouvernement central et les investisseurs est exploitée stratégiquement par certains agents du district, non seulement pour réaffirmer leur pouvoir dans le cadre de la mise en place des projets d'investissement, mais également pour des objectifs d'enrichissement personnel.

1.2.1.3. La reconfiguration des jeux de pouvoirs suite à l'intervention de l'ONG *ActionAid*

Alors qu'une partie essentielle des négociations du projet d'investissement s'articule autour du centre de pouvoir de l'administration du district, ce rapport de force n'est pas figé. Les différents acteurs du KDC entretiennent des relations plus ou moins régulières avec d'autres échelles administratives, notamment avec l'administration régionale de Pwani⁹⁰⁷, les représentants des villages et les acteurs du gouvernement central.⁹⁰⁸ Dans le cadre de la négociation du projet de SBF, l'intervention des acteurs non-étatiques contribue à une reconfiguration du rapport de force entre les différentes échelles administratives et en faveur des revendications des villages (cf. figure 7). Ce bouleversement des jeux de pouvoir s'observe au moment de la négociation du paiement de l'indemnisation des terres villageoises communautaires.

Comme souligné précédemment, l'administration du district accorde, en 2008, son accord pour la transaction de la parcelle de 8.211 hectares en confirmant le versement des indemnités (environ 840 millions de TSH) pour les individus et

Salaam). L'illégalité des démarches est confirmée par plusieurs habitants des villages : « There was a letter written by the District Land Officer to confirm to the ministry that the investor has finished all the procedures and thus should be given the title deed. So, he was given the title deed even before the compensation [...]. Even the logo that was in the letter was forged. It was not the original trademark of our district » (entretien collectif avec plusieurs membres de l'équipe « task force », effectué le 06.05.2014, Marumbo).

⁹⁰⁷ En 2015, un atelier sur la question de la promotion de l'investissement est organisé dans la capitale de la région de Pwani. L'objectif est de renforcer la communication entre les différentes administrations des districts et de développer des stratégies pour améliorer l'échange avec les investisseurs étrangers.

⁹⁰⁸ De nombreux agents du KDC font des aller-retours réguliers pour participer aux réunions au sein des ministères.

communautés expropriés.⁹⁰⁹ Au moment de l'interruption des activités du projet en 2011, il s'avère que seuls les propriétaires fonciers individuels ont été indemnisés (environ 290 millions de TSH).⁹¹⁰ Le KDC demande à l'investisseur de compléter le montant restant, à savoir 550 millions de TSH auprès des communautés.⁹¹¹ L'absence de paiement des compensations aux communautés villageoises est mise en avant par de nombreux rapports d'ONG et des médias⁹¹² considérant le projet comme un cas exemplaire d'accaparement des terres.⁹¹³

L'une des organisations les plus actives dans cette campagne est l'ONG internationale *Action Aid*, représentée, en Tanzanie, par les membres d'*Action Aid Tanzania*.⁹¹⁴ La mission de l'ONG s'articule autour de la défense et de la récupération des droits fonciers des communautés rurales illégalement expropriées : « those affected are pushed off their land by force, given no compensation, and have little to no right to get it back. Around the world, *Action Aid* is working with communities to fight back against this appalling practice⁹¹⁵ ». A Kisarawe, les membres de l'ONG cherchent à influencer le déroulement de la transaction avec l'entreprise britannique tout en s'appuyant sur sa réputation, celle d'un groupe d'activistes internationalement reconnu pour lutter contre

⁹⁰⁹ LUNGUNGULO, Amri, « Kisarawe Peasants in Talks with British Investor on Compensation », *The Guardian*, 27.09.2008, p. 5 et LUSEKELO, Philemon et FELISTER, Peter, « Jatropha Farming Scheme : Kisarawe Villagers to Be Paid 800m/- Compensation », *The Guardian*, 27.05.2008, p. 2.

⁹¹⁰ LUNGUNGULO, Amri, « Investor Given Ultimatum to Pay Kisarawe Villagers 550m/- », *The Guardian*, 05.11.2011 et THE GUARDIAN, « Kisarawe Residents Set ... », *art. cit.*, p. 2.

⁹¹¹ Dans une lettre du SBF au KDC, les représentants de l'entreprise écrivent « we note your request to pay the village land compensation of TZS 555.489.300 TSH ». Cependant, l'entreprise s'oppose, pendant plusieurs années, au paiement de ce montant en soulignant que l'ensemble des indemnisations a déjà été effectué. Voir ADEPT CHAMBERS, « Re : Notice to Remedy Breach of Condition Served on Sun Biofuels (T) Limited », correspondance entre les avocats d'Adept Chambers et le KDC, 07.02.2012 et SUN BIOFUELS, « Kisarawe Land Compensation », correspondance entre SBF et le KDC, 01.12.2010.

⁹¹² Se référer à ACTIONAID INTERNATIONAL, *Fuel for Thought. Addressing the Social Impacts of EU Biofuel Policies*, Bruxelles, ActionAid International, 2012 ; HAKIARDHI, *Biofuels in Tanzania : Small Scale Producers and Sustainable Environmental Management*, Dar es Salaam, Hakiardhi, 2013 et KAMANGA, Khoti Chilomba, « The Agrofuel Industry ... », *op. cit.*

⁹¹³ L'intérêt international pour le cas de SBF se traduit dans plusieurs recherches et contributions médiatiques internationales. Voir notamment BERGIUS, Mikael, « Understanding Land Investment Deals in Africa. Tanzanian Villagers Pay for Sun Biofuels Investment Disaster », document de travail, The Oakland Institute 2012 ; CARRINGTON, Damian, « UK Firm's Failed ... », *art. cit.* et LIBERTI, Stefano, *Main basse sur ...*, *op. cit.*

⁹¹⁴ Le projet de SBF est ciblé par l'organisation *ActionAid International* afin de renforcer sa légitimité en tant qu'acteur de lutte contre le *land grabbing* vis-à-vis de la communauté internationale. Le bureau tanzanien de l'ONG cherche à remplir sa mission de contribuer à la diminution des transactions foncières illégales en Tanzanie.

l'accaparement. L'ONG se donne pour objectif de soutenir l'ensemble des villages dans l'obtention du paiement des rétributions. Les membres de l'organisation soutiennent les résidents villageois dans la mise en place d'un groupe de travail (*task force team*) avec des membres élus « to follow up on their unpaid dues⁹¹⁶ ». Avec le soutien financier et organisationnel d'*Action Aid Tanzania*, le groupe de travail s'adresse aux représentants des différentes échelles du gouvernement afin d'exprimer ses revendications. Lors de ces rencontres, les responsables du MLHHS prennent conscience de la falsification des documents par des acteurs du KDC et ordonnent une nouvelle évaluation des parcelles transférées pour indemniser les villageois rapidement. Elias Mtinda, responsable du secteur d'agriculture d'*Action Aid Tanzania* explique en ces termes ces négociations multi-scalaires :

« We empowered the task force [...]. They started with the local government in Kisarawe [...]. They were informed that they will not have the right to be compensated for the land [...]. And then we also supported them to go to the Minister of Lands [...]. A meeting was settled [...]. The local government authority from Kisarawe, the task force and the Commissioner of Lands were there [...]. It was realised that the letter, which was written by the local government authority in Kisarawe to the Ministry [...] was not real [...]. And then, the Ministry wrote a letter to Kisarawe local government authority but also to the investors to ensure that they should pay the communities⁹¹⁷ ».

Cette intervention des représentants d'une ONG internationale provoque une reconfiguration des négociations de la transaction. En recourant à des ressources financières, des réseaux personnels et des compétences techniques, l'ONG stimule une mobilisation des résidents villageois contre les représentants des districts. Cette étape de la trajectoire du projet révèle des conflits de compétences inter-administratifs autour de la régulation des transactions foncières. En falsifiant des documents officiels sur le paiement des indemnités, les membres du KDC violent non seulement les droits des

⁹¹⁵ ACTIONAID INTERNATIONAL, « End Land Grabs » (<http://www.actionaid.org/australia/campaign/end-land-grabs>, consulté le 02.04.2016).

⁹¹⁶ KITABU, Gerald, « Land Investments Should ... », *art. cit.*, p. 7.

⁹¹⁷ Entretien avec Elisa Mtinda, *op. cit.*

propriétaires fonciers villageois, mais ils mettent également en question la hiérarchie administrative concernant la gestion des transactions foncières. En ordonnant un nouveau processus d'arpentage et le paiement immédiat des indemnités, le gouvernement central, représenté par le MLHHS, réaffirme son pouvoir en tant que première autorité foncière en Tanzanie.

Les acteurs du district ne cessent, cependant, de se servir du projet d'investissement comme une ressource pour le déploiement administratif du KDC. Ainsi, les procédures de versement des indemnités sont négociées entre les représentants de *Mtanga* et l'administration du district.⁹¹⁸ Le paiement d'un total de 549 millions de TSH⁹¹⁹ est effectué en 2014 auprès du KDC qui redistribue les ressources aux administrations des différents villages. Sur les 549 millions de TSH reçus, le KDC prélève 61 millions de TSH (environ 28.200 euros) pour l'achat d'une voiture pour le district et neuf millions de TSH (environ 4.160 euros) pour les agents du district.⁹²⁰ L'indemnité auprès des villages n'est pas effectuée sous forme d'argent liquide. Devant la colère des résidents villageois⁹²¹, les agents du KDC décident de redistribuer la somme payée par *Mtanga* en investissant directement dans des projets sélectionnés par les différents villages. En contrôlant les flux financiers découlant du projet, le KDC continue d'exercer et de réaffirmer son pouvoir en tant qu'administration intermédiaire entre les investisseurs privés et les communautés villageoises. La construction de centres médicaux et de bureaux administratifs dans les différents villages (se référer aux photos des bâtiments, annexe 6), financée à travers l'indemnité par *Mtanga*, est présentée par les agents du KDC comme le résultat du bon fonctionnement de l'administration du district qui réussit à obtenir des ressources financières pour fournir des services publics administratifs et médicaux qui fonctionnent. La

⁹¹⁸ L'échéancier des versements de l'indemnité est organisé sur une base mensuelle déterminée par le KDC et SBF. Voir SUN BIOFUELS, « Land Compensation for Farm No. 3276 Located at Maneromango, Kisarawe District », correspondance entre SBF et le KDC, 20.06.2013.

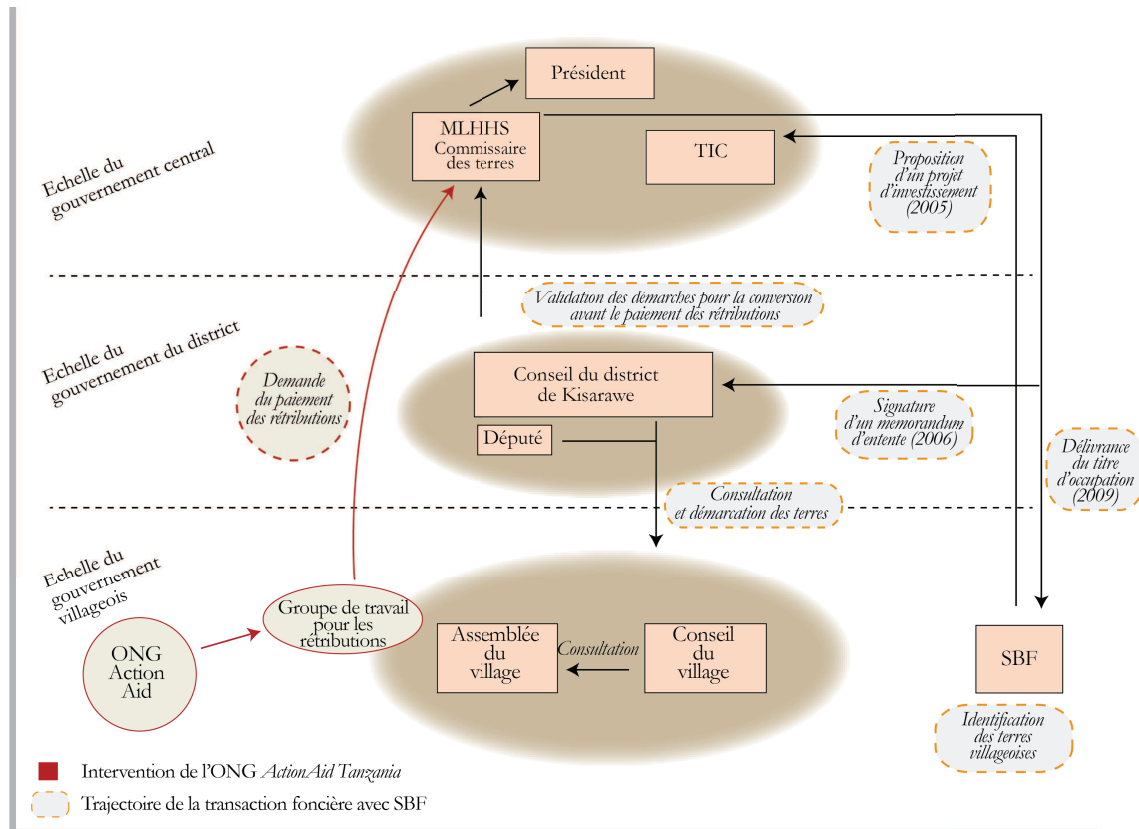
⁹¹⁹ KITABU, Gerald, « Kisarawe Investor to Compensate Villagers », *The Guardian*, 05.07.2013, p. 3.

⁹²⁰ Entretien avec Frederick Ngocho, comptable du KDC, effectué le 15.06.2015, Kisarawe.

⁹²¹ Ce mécontentement à l'égard de la gestion des ressources financières par le KDC est reflété dans les réponses des résidents du village de Chakenge. Entretien collectif avec des résidents du village de Chakenge, effectué le 13.06.2015, Chakenge.

gestion des compensations par le KDC souligne à nouveau le lien intrinsèque entre la mise en place des projets d'investissement et le déploiement administratif et politique du gouvernement local.

Figure 7 : Les procédures de la transaction foncière avec l'entreprise Sun Biofuels Limited



Conception : Sina Schlimmer, 2017

Réalisation : Marie-Louise Penin, 2017

Résultats intermédiaires

Notre analyse de la trajectoire du projet de SBF à Kisarawe démontre des configurations complexes, instables et dont l'orientation est façonnée par une multitude d'acteurs. Le cas d'étude souligne une série d'enjeux territoriaux qui façonnent la mise en œuvre du projet d'investissement. Ces enjeux sont construits par la pluralité des acteurs impliqués, le changement d'entreprise dans l'utilisation du sol mais également par les conflits de compétences entre les

différentes échelles administratives. On observe ainsi une gestion hybride du contrôle sur le territoire par une multitude d'acteurs territoriaux et externes, notamment l'ONG *ActionAid Tanzania* qui génère une reconfiguration du jeu de pouvoir dans la négociation du projet d'investissement en faveur des acteurs villageois. Cette co-construction du territoire par les acteurs privés et publics démontre que l'Etat ne dispose plus du monopôle sur la gestion du territoire. Pour autant, ses acteurs ne cessent de réinventer de nouvelles pratiques et de se repositionner dans l'arène de négociation afin de continuer à avoir un rôle déterminant dans la régulation des politiques foncières. Ainsi, on observe une concentration des négociations autour de l'administration du district de Kisarawe. Les acteurs du KDC mettent en place une série de stratégies (négociations informelles, réinvention des démarches administratives, recours à leur statut en tant qu'administration intermédiaire) afin de réaffirmer leur pouvoir dans la gestion des transactions foncières. Si les agents du KDC s'imposent tout au long de la trajectoire de la transaction, ceci s'explique également par la place centrale que le projet représente dans le programme de construction de l'Etat local. Cette trajectoire du projet de SBF se caractérise par des procédures plurielles (transfert du titre foncier, faillite de l'entreprise, négociation des indemnités, changement d'entreprise et d'activités, etc.). En fonction de l'étape observée par le chercheur, les gagnants et les perdants de la transaction varient, confirmant toute la complexité des processus en cours.

1.2.2. Le projet *Bagamoyo EcoEnergy* au cœur des objectifs politiques du gouvernement national

Le projet de culture sucrière de l'entreprise suédoise *Agro EcoEnergy*⁹²² (AEE) fait l'objet de nombreux débats nationaux comme internationaux sur l'acquisition illégale des terres.⁹²³ Par exemple, lors de la Conférence de la Banque mondiale sur les politiques foncières au Sud (*Land and Poverty Conference, LPC*) en 2015, des représentants de l'ONG *ActionAid* présentent un rapport sur l'accaparement des terres en Tanzanie, construit autour du partenariat public privé entre l'entreprise AEE et le gouvernement tanzanien (ce partenariat porte le nom *Bagamoyo EcoEnergy*, ci-dessous nommé BEE ; se référer également à l'encadré 2).⁹²⁴ En février 2017, c'est-à-dire onze ans après la première arrivée des investisseurs suédois en Tanzanie, le directeur de l'entreprise AEE annonce l'abandon du projet de culture de canne à sucre, le gouvernement tanzanien ayant rompu le partenariat avec AEE.⁹²⁵ Cette décision met un terme à plusieurs années de négociations entre une entreprise privée, des bailleurs internationaux et des représentants du gouvernement tanzanien.

Le site de production de BEE se situe dans le district de Bagamoyo au nord de Dar es Salaam (cf. carte 2). Bagamoyo fait partie des districts de la région de Pwani

⁹²² L'entreprise *Agro EcoEnergy Tanzania* est une entreprise privée qui est enregistrée sous la législation des sociétés en 2007. La firme constitue une filiale de l'entreprise suédoise *EcoEnergy Africa AB*. Les parts de l'entreprise sont détenues par *EcoEnergy Africa AB* (93,5%), l'entreprise publique *Tanzanian Petroleum Development Company* (5%) et par la *Community Finance Corporation* (1,5%). Voir AGRO ECOENERGY, « Home », 23.03.2015 (<http://ecoenergy.co.tz/home/>, consulté le 17.04.2017) et HAVNEVIK, Kjell et HAALAND, Hanne, « Biofuel, Land and ... », *op. cit.*, p. 107.

⁹²³ Le projet d'AEE est discuté dans la presse nationale et internationale. Voir KISANGA, David, « Villagers in Land Row with Foreign Investor », *The Guardian*, 23.01.2014, p. 4 ; KITABU, Gerald, « Dubious Land Sale ... », *art. cit.* ; LUGUNGULO, Ambri, « Foreign Firms Accused ... », *art. cit.*, p. 18 et ZIRULNICK, Ariel, « Tanzania Sugar Project Leaves Bitter Taste for Farmers Caught up in Land Dispute », *The Guardian*, 21.10.2015, (<https://www.theguardian.com/global-development/2015/oct/21/tanzania-sugar-project-small-farmers-land-disputes-agro-ecoenergy-sida>, consulté le 07.01.2016).

⁹²⁴ MSHIGHATI, Josaphat R., « Issues around Land Rights. The Case of Eco Energy Project », papier présentée dans le cadre de la conférence LPC, Washington D.C., 23.-27.03.2015.

⁹²⁵ THE GUARDIAN, « Sugar Project: Swedish Investor Calls it Quits », *The Guardian*, 20.02.2017 (<http://www.ippmedia.com/en/business/sugar-project-swedish-investor-calls-it-quits>, consulté le 13.04.2017).

qui sont très impliqués dans les politiques de promotion de l'investissement.⁹²⁶ Le secteur foncier constitue un domaine clé de ce projet, le district menant plusieurs projets d'enregistrement des droits fonciers.⁹²⁷ L'initiative de mettre en place une plantation de canne à sucre sur un terrain de 22.000 hectares fait partie de cette dynamique de promotion d'investissements.⁹²⁸ Pour l'administration du district de Bagamoyo (*Bagamoyo District Council*, ci-après appelé BDC), le partenariat avec AEE représente le premier projet d'investissement foncier à grande échelle⁹²⁹ et constitue une source d'opportunités pour promouvoir le développement socio-économique du district.⁹³⁰

1.2.2.1. L'évolution du projet de *Bagamoyo EcoEnergy* comme un « mega public-private project »⁹³¹

« *This is one of the first big projects that is ever done in this country for the past fifty years* »⁹³².

« *This project is huge, it's beyond our scope* »⁹³³.

L'histoire du projet BEE se construit en deux étapes. Jusqu'en 2009, l'entreprise AEE opère sous le nom de SEKAB (*Svensk Etanol kemi AB*), une entreprise suédoise municipale⁹³⁴ qui se présente comme « one of Europe's leading ethanol players »⁹³⁵. L'entreprise se compose de plusieurs filiales en Tanzanie, au Brésil, au Ghana, au Mozambique et en Pologne, où les terres arables sont considérées

⁹²⁶ Le district est au cœur d'un projet de développement d'une zone économique spéciale dont l'objectif est de transformer Bagamoyo en un centre de commerce et d'industrie. Basée sur des partenariats avec des bailleurs internationaux, notamment chinois, la construction d'un port international constitue un catalyseur de ce projet économique. Voir THE GUARDIAN, « Bagamoyo Special Economic Zone Will Draw in more Investors - EPZ », *The Guardian*, 15.10.2013, p. 4.

⁹²⁷ Il s'agit notamment du programme Mkurabita (en swahili pour programme de formalisation des commerces et de la propriété). Voir BAGAMOYO DISTRICT COUNCIL, « Investment Profile », document officiel, Bagamoyo, 2015.

⁹²⁸ DAILY NEWS, « PM : Investors to Build Port in Bagamoyo », *Daily News*, 07.10.2010, p. 3.

⁹²⁹ BAGAMOYO DISTRICT COUNCIL, « List of Company Acquired Land in Bagamoyo District for Investment Purpose », document officiel, Bagamoyo, 2015.

⁹³⁰ Entretien avec Ibrahim Matovu, directeur du BDC, effectué le 22.07.2015, Bagamoyo.

⁹³¹ ZIRULNICK, Ariel, « Tanzania Sugar Project ... », *art. cit.*

⁹³² Entretien avec Geoffrey Kirenga, *op. cit.*

⁹³³ Entretien avec Rispicius S. Kalushekya, coordinateur local du projet BEE au BDC, effectué le 21.07.2015, Bagamoyo.

⁹³⁴ Les parts de SEKAB sont détenues par des communes en Suède (70%) et par l'entreprise privée *EcoDevelopment AB* (30%). Voir HAVNEVIK, Kjell et HAALAND, Hanne, « Biofuel, Land and ... », *op. cit.*, p. 107.

⁹³⁵ SEKAB, « About SEKAB » (<http://www.sekab.com/about-us/>, consulté le 17.04.2017).

comme étant appropriées pour produire de l'éthanol.⁹³⁶ L'entreprise SEKAB en Tanzanie (SEKAB *Tanzania Ltd.*, ci-dessous nommé SEKAB) signe un mémorandum d'entente avec des représentants du gouvernement central tanzanien en 2006.⁹³⁷ SEKAB s'intéresse à deux sites de production agricole dans les districts de Bagamoyo et de Rufiji dans la région côtière. A Bagamoyo, l'entreprise cible un terrain appartenant au gouvernement zanzibari au sud de la rivière Wami, appelé RAZABA (Ranchi ya Zanzibar Bagamoyo, cf. carte 4), qui s'étend sur 28.000 hectares. Cette terre avait été offerte au gouvernement de Zanzibar dans le cadre de l'unification du Tanganyika et de Zanzibar en 1974. Elle était utilisée pour des projets d'élevage bovin jusqu'au début des années 1990.⁹³⁸ La ferme étant désormais considérée comme abandonnée, le gouvernement central, représenté par le TIC, autorise l'acquisition d'une partie du terrain de RAZABA par SEKAB en avril 2008.⁹³⁹ Alors que la demande de l'entreprise s'articule autour d'une parcelle de 24.500 hectares, le gouvernement central autorise l'obtention d'un titre d'occupation (GRO) d'environ 20.000 hectares.⁹⁴⁰ Le titre d'occupation n'est délivré, officiellement, qu'en mai 2013.⁹⁴¹ Il s'agit d'une parcelle appartenant à la catégorie des terres générales.

Le projet de production d'éthanol est soutenu financièrement par le fonds de développement suédois SIDA (*Swedish International Development Cooperation Agency*). Il fait l'objet de nombreuses critiques de la part des sociétés civiles tanzanienne et suédoise concernant l'impact de la transaction sur les populations villageoises s'étant installées sur le terrain de RAZABA depuis la suspension des activités dans les années 1990.⁹⁴² Suite à cette mobilisation des ONG des

⁹³⁶ HAVNEVIK, Kjell et HAALAND, Hanne, « Biofuel, Land and ... », *op. cit.*, p. 107.

⁹³⁷ KJELLIN, Frida, « Impacts on the Local Population due to Delays in Large Scale Agricultural Investments. A Study on the Case of Agro EcoEnergy Ltd in Bagamoyo, Tanzania », mémoire en études de développement rural, Université suédoise des sciences de l'agriculture, 2015, p. 23.

⁹³⁸ Entretien avec Ally Bedford, consultante de l'IDC, effectué le 29.07.2015, Bagamoyo.

⁹³⁹ AGRO ECOENERGY, « Background », 13.08.2014 (<http://www.ecoenergy.co.tz/get-to-know-us/background/>), consulté le 17.04.2017).

⁹⁴⁰ *Ibid.*

⁹⁴¹ Entretien avec Rispicius S. Kalushekya, *op. cit.*

⁹⁴² Alors que le terrain de RAZABA est présenté, par l'entreprise, comme une terre générale sans population villageoise, le rapport de l'EIES confirme l'habitation de la parcelle par 6.000 habitants

chercheurs et des médias, le SIDA se retire du projet. L'entreprise vend alors ses différentes filiales à la compagnie *Eco Development in Europe AB* alors opérant, en Tanzanie, sous le nom d'AEE. La direction exécutive d'AEE reste inchangée. Selon nos entretiens avec les acteurs villageois à Bagamoyo, les négociations autour des activités d'AEE reprennent en 2011.

Les représentants d'AEE planifient de produire de la canne à sucre pour le marché domestique (1.4 tonnes par an) et de contribuer à l'électrification des zones rurales de Bagamoyo en transformant la canne à sucre en éthanol.⁹⁴³ Contrairement aux objectifs de l'entreprise SEKAB qui s'articulent autour d'une agriculture d'exportation, le projet d'AEE met en avant sa contribution au marché national. L'entreprise présente son travail comme un projet durable et responsable, en contribuant au renforcement du marché national de sucre, en transmettant du savoir-faire, en créant plusieurs milliers d'emplois et en combinant des approches d'agriculture commerciale avec une agriculture de subsistance.⁹⁴⁴ Le projet de BEE repose en partie sur un programme d'agriculture contractuelle (*outgrower scheme*)⁹⁴⁵ impliquant entre 1.500 à 2.000 agriculteurs, ceux-ci s'engageant à produire, sur leurs propres terrains, une quantité déterminée de canne à sucre par an en échange d'un salaire.

L'approche collaborative d'AEE se traduit également dans la création d'un

villageois. Voir ABDALLAH, Jumanne, ENGSTRÖM, Linda, HAVNEVIK, Kjell et SALOMONSSON, Lennart, « Large-Scale Land ... », *op. cit.*, p. 47.

⁹⁴³ L'objectif est d'exploiter le produit principal de la canne à sucre ainsi que les produits secondaires. Il s'agit de créer de l'énergie pour les usines d'AEE et pour le réseau d'électricité publique : « EcoEnergy are setting up a sugar mill and around the sugar mill they have their own estate and the sugar mill has a capacity of about 1.4 million tons per year of sugar cane [...] as a main product of making sugar and then as by-products [...]. So, if you crush the sugarcane you get the juice of the cane and that's where the sugar is in and what you make of the sugar and you keep like a secondary product of which you can't make sugar anymore, which is called molasses [...]. So, from that EcoEnergy will be making ethanol [...] and EcoEnergy will be burning it in high pressure oil to generate power. So, they will make power for their own estates, for their own factory but then there will also be strapless power, which will be solved into the national grid and also the villagers around will get access to a grid so there will be power going to the outgrower villages around » (entretien avec Rommert Schram, ingénieur de l'entreprise AEE, effectué le 02.05.2014, Dar es Salaam).

⁹⁴⁴ AGRO ECOENERGY, « Objectives » (<http://www.ecoenergy.co.tz/get-to-know-us/objectives/>, consulté le 17.04.2015).

⁹⁴⁵ L'agriculture contractuelle est souvent présentée comme un modèle d'investissement alternatif permettant d'éviter l'acquisition directe des droits fonciers par l'entreprise. Voir COTULA, Lorenzo et LEONARD, Rebeca, *Alternatives to ...*, *op. cit.*

partenariat public-privé avec le gouvernement tanzanien. Ce partenariat aboutit à la création d'une « special purpose project company⁹⁴⁶ », intitulée *Bagamoyo EcoEnergy* (BEE) et prévoit une participation des acteurs du gouvernement en tant qu'acteur économique détenant des parts du projet. Pour le directeur exécutif d'AEE, Per Carstedt, ce partenariat constitue un engagement auprès des acteurs nationaux : « by having the government and the local people as a part owner you also say honestly, we cannot do this alone. We are all dependent on you, we're all dependent on good partnership and if you're also an owner in the project you also have an interest that it will succeed⁹⁴⁷ ». Le projet BEE repose sur plusieurs sources financières. En investissant 500 millions de dollars, l'entreprise AEE représente l'investisseur le plus important du projet. L'entreprise est ensuite soutenue par plusieurs institutions financières, à savoir le fonds de développement suédois SIDA (100 millions de dollars) et la Banque africaine de développement (BAD, 30 millions de dollars).⁹⁴⁸ Le FIDA soutient le programme d'agriculture contractuelle avec 14 millions de dollars.⁹⁴⁹ Malgré la succession des négociations entre les représentants de l'entreprise AEE, des membres du gouvernement, des bailleurs et des représentants des ONG, le projet reste en suspens pendant plusieurs années. Entre 2011 et 2016, ni la culture sur le terrain de RAZABA, ni l'agriculture contractuelle ne débutent. Plusieurs enjeux peuvent être pris en considération afin d'expliquer ce blocage du projet.

1.2.2.2. Des démarches bureaucratiques multiples et des conflits fonciers locaux : le succès limité de BEE

En mai 2015, le quotidien tanzanien *The Citizen* annonce la décision des représentants du fonds de développement suédois SIDA, de retirer leur soutien

⁹⁴⁶ AGRO ECOENERGY, « Home ... », *op. cit.*

⁹⁴⁷ Entretien avec Per Carstedt, directeur exécutif de l'entreprise AEE, effectué le 24.05.2014, Dar es Salaam.

⁹⁴⁸ WA SONGA, Songa, « Key Financiers Drop Sh1tr Sugar Project », *The Citizen*, 07.05.2015, p. 1-2.

⁹⁴⁹ Entretien avec Juma Mwatima, chargée de programme du FIDA Tanzanie, effectué le 21.08.2015, Dar es Salaam.

au projet de BEE.⁹⁵⁰ Cette nouvelle est publiée quelques semaines après les débats sur le projet de BEE à la conférence de la Banque mondiale LPC à Washington animée par l'ONG *ActionAid*.⁹⁵¹ Per Carstedt, le directeur exécutif d'AEE, critique la stratégie de l'ONG visant à décrédibiliser le projet auprès des différents bailleurs en présentant l'entreprise comme un potentiel *land grabber* : « they've been main bombing directly into the African Development Bank and say they shouldn't draw the support for the project. They've been having a press conference in Sweden to attack SIDA that they should stop the support. They've been contacting IFAD in Rome [...]. We don't know what the impact is but they are doing absolutely everything they can. Trying to put a span in the wheel. [...] That's exactly what they're trying to do⁹⁵² ». Selon différents représentants de BEE, le retard du projet n'est qu'accentué par la campagne d'*ActionAid*.

Au-delà de la controverse internationale sur le projet, les entrepreneurs identifient trois aspects principaux entraînant un ralentissement des négociations. Ces enjeux sont à la fois liés aux démarches bureaucratiques ainsi qu'aux conflits fonciers sur le site de production à Bagamayo. P. Carstedt met en avant les procédures bureaucratiques fastidieuses à l'échelle du gouvernement central. Les représentants d'AEE font face à une pluralité de ministères et d'agences étatiques, se situant essentiellement dans les secteurs de l'agriculture, du foncier et de la gestion financière et qui interviennent à différents moments de la négociation du projet. Cette multiplication d'espaces d'interaction est mise en avant par le directeur de l'entreprise :

« Can you imagine how many ministries we are working with ? If I put it very gently [...] 16 Ministries, no 14 Ministries and 17 government institutions. And each one of them can block the

⁹⁵⁰ WA SONGA, Songa, « Key Financiers Drop ... », *op. cit.*

⁹⁵¹ Cette campagne de lutte contre l'accaparement à Bagamoyo est portée par la même ONG intervenant dans les négociations du projet d'investissement de SBF à Kisarawe. Aux Etats-Unis, les membres d'*ActionAid USA* mènent une pétition contre la réalisation du projet BEE qui est présentée à l'administration du Président des Etats-Unis, Barack Obama. Voir THE GUARDIAN, « ActionAid USA Celebrates the Collapse of Bagamoyo Sugar Project », *The Guardian*, 22.06.2016 (<http://ippmedia.com/en/business/actionaid-usa-celebrates-collapse-bagamoyo-sugar-project>, consulté le 18.04.2015).

⁹⁵² Entretien avec Per Carstedt, *op. cit.* (21.04.2015).

project [...]. And, unfortunately there is an environment where people are very reluctant to take decisions [...]. So, by not taking decisions, you don't take any risk [...] And if you then add a project where you are going to deal with 30... ministries and institutions and it's a half a billion-dollar investment and you have 20 different stakeholders and everything is placed for you to really start you cannot be half pregnant. You're pregnant or not⁹⁵³ ».

Ensuite, l'entreprise doit remplir une série de conditions afin de justifier sa solvabilité auprès des bailleurs internationaux. Ces conditions s'articulent autour de trois enjeux principaux. L'entreprise doit encourager le gouvernement tanzanien à mettre en place des régulations de protection de l'industrie sucrière nationale. Comme l'explique le porte-parole de BEE, Ray Naluyaga, « the sugar regulations were not strong enough to protect the local market and to guarantee such size of an investment. So, this required the government now to come in and protect the market. Because sugar was coming in from all over the place [...]. So, you cannot let an environment like that go ahead and convince people to put in 556 million dollars. If you don't have a conducive market to the business⁹⁵⁴ ». Enfin, les bailleurs internationaux exigent la résolution d'une série de conflits se multipliant sur les différents sites de production de BEE. Une première série de conflits s'observe au sein de l'ancien terrain de RAZABA, désormais occupé par BEE. Même si cette terre appartient à la catégorie des terres générales, plusieurs groupes de population s'y sont installés au fil des années. Ces différents sites d'habitation⁹⁵⁵ font l'objet d'un projet de déplacement en échange du paiement d'indemnisation. Les groupes de résidents n'ayant pas de statut administratif et ne disposant pas, pour la plupart, de droits fonciers formels, plusieurs conflits s'articulent autour de la détermination des ayants droits à l'indemnisation.⁹⁵⁶ Selon le Code foncier villageois, seuls les détenteurs des droits d'occupation

⁹⁵³ Entretien avec Per Carstedt, *op. cit.* (24.05.2014).

⁹⁵⁴ Les investisseurs cherchent à négocier des avantages fiscaux pour BEE, les taxes dans le secteur agricole étant plus élevées que dans les pays voisins de la Tanzanie. Entretien avec Ray Naluyaga, chargé de communication à BEE, effectué le 24.07.2015, Bagamoyo.

⁹⁵⁵ Il s'agit des sites d'habitation Bozi, Gama, Makaani, Kaloleni Biga et Gobole et d'autres groupes de population habitant les terres de manière plus temporaire (notamment des éleveurs ou des pêcheurs saisonniers).

⁹⁵⁶ Les différents conflits fonciers émanant du projet de BEE sont discutés par CHUNG, Youjin B.,

coutumiers (CCRO) ont le droit à une compensation en cas d'expropriation.⁹⁵⁷ L'indemnisation est calculée sur la base de la valeur marchande de la terre et elle est effectuée en espèces. Cependant, les activités de BEE, étant cofinancées par des institutions financières internationales, sont encadrées par des normes particulières, comme la politique de réinstallation involontaire de la BAD.⁹⁵⁸ Cette politique s'appuie sur les normes de performance environnementale et sociale formulées par la Société financière internationale (SFI) de la Banque mondiale. Afin d'augmenter la solvabilité du projet, les représentants de BEE décident d'adopter la « norme de performance 5 » de 2012 régulant les réinstallations involontaires des populations dans le cadre des acquisitions foncières.⁹⁵⁹

En 2011, BEE emploie un cabinet de consultants (*International Development Consultants*, IDC) dont la mission est de développer un Plan de réinstallation conforme aux standards de la SFI. Selon la norme de performance 5, l'ensemble des personnes ayant habité, travaillé ou utilisé les ressources naturelles de la terre concernée sont éligibles. L'indemnisation n'est pas effectuée à travers le versement d'une somme d'argent, mais sous forme d'allocation d'une nouvelle terre et d'un logement équivalent à la valeur de l'habitation précédente. Le taux d'indemnisation se base donc sur la valeur de remplacement et non sur celle de la valeur marchande.⁹⁶⁰ Etant donné l'écart entre la législation tanzanienne et les normes de la SFI, l'équipe de consultants négocie un accord hybride avec le gouvernement central. Le MLHHS prend en charge une indemnisation basée sur la valeur marchande, tandis que l'entreprise BEE couvre les paiements supplémentaires selon les normes de la SFI : « every resettlement is negotiation. And we were able to really negotiate on this resettlement that the Ministry of

« Engendering the New ... », *art. cit.*, p. 108.

⁹⁵⁷ UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *Village Land Act ...*, *op. cit.*, section 3 (1) et UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *Village Land Regulations ...*, *op. cit.*, section 8.

⁹⁵⁸ BANQUE AFRIQUAINE DE DEVELOPPEMENT, « Projet de production sucrière de Bagamoyo, Tanzania. Résumé exécutif du plan d'action de réinstallation », document de travail, 2012, p. 6.

⁹⁵⁹ SOCIETE FINANCIERE INTERNATIONALE, « Performance Standard 5. Land Acquisition and Involuntary Resettlement » (http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/3d82c70049a79073b82cfaa8c6a8312a/PS5_English_2012.pdf?MOD=AJPERES, consulté le 18.04.2017).

⁹⁶⁰ BANQUE AFRIQUAINE DE DEVELOPPEMENT, « Projet de production ... », *op. cit.*, p. 6.

Lands [...] would do compensation according to international best practice. And how that was worked out was that they would value according to their value [...] and anything provided over and above that would be the company's responsibility⁹⁶¹ ».

D'autres conflits fonciers sont identifiés en dehors du terrain de RAZABA. Ils émergent dans le cadre des acquisitions foncières supplémentaires effectuées par l'entreprise dans des villages voisins. Suite à des évaluations du sol de RAZABA, il s'avère que la zone fertile du terrain se limite à 6.000 hectares. Cependant, l'entreprise doit être en possession d'un titre foncier relatif à une étendue de 8.000 hectares afin d'accéder aux crédits bancaires.⁹⁶² L'entreprise se met donc à la recherche de terres supplémentaires dans les villages voisins. En 2008, les entrepreneurs effectuent une demande d'acquisition auprès du village de Fukayosi. Ce terrain, appelé Biga West, se trouve à l'ouest du terrain de RAZABA et au sud de la rivière Wami où les terres sont particulièrement fertiles (cf. carte 4). Alors que l'Assemblée de village de Fukayosi autorise la conversion de la parcelle villageoise en une terre générale, les représentants du village de Matipwili, se situant au nord de Fukayosi, s'opposent à cette transaction en affirmant que la parcelle leur appartient. Les deux villages revendiquent les droits fonciers légitimes de cette terre.⁹⁶³ Le chef de village de Matipwili reproche aux habitants de Fukayosi de s'être appropriés la terre afin de profiter de la transaction avec les représentants de BEE : « Fukayosi are saying that their village is until river Wami. But we know that our border has crossed the river Wami. There are Matipwili farms after the river [...]. So, Fukayosi are saying that the border is river Wami so, it means they have taken all the natural land of Matipwili people. That is a challenge till now. So, we don't have a solution to it yet, but we

⁹⁶¹ Entretien avec Ally Bedford, *op. cit.*

⁹⁶² Entretien effectué avec Rommert Schram, *op. cit.*

⁹⁶³ Les résidents de Matipwili soulignent qu'une partie des terres se situant au sud de la rivière de Wami est occupée par les habitants afin d'effectuer de l'agriculture de subsistance. Cependant, les représentants du village de Fukayosi mettent en avant l'argument que la rivière de Wami constitue la frontière administrative entre les deux villages.

are in negotiations⁹⁶⁴ ».

Les leaders et les résidents des deux villages soulignent que les représentants du gouvernement central jouent un rôle important dans les négociations autour du conflit foncier de Biga West. Le Commissaire du district de Bagamoyo, un agent détaché du gouvernement central⁹⁶⁵, accentue le conflit en cherchant à déterminer la frontière entre les deux villages au niveau de la rivière.⁹⁶⁶ Les résidents du village de Matipwili s'opposant à cette décision, le conflit est finalement résolu par des représentants du MLHHS : « the ministry came with the map of the villages to show where are the right borders. They gave them [BEE] one kilometre from the river and since the land will not belong to Fukayosi anymore... they gave the land to Matipwili⁹⁶⁷ ». Un agent du département foncier du BDC confirme le rôle du MLHHS dans la résolution du conflit entre Matipwili et Fukayosi, alors que cette tâche de médiation fait partie du domaine de compétence de l'administration du district. Cette implication des acteurs du niveau ministériel s'explique notamment par l'importance du projet pour le gouvernement central : « Bagamoyo [District Council] didn't have enough resources, so they asked the Ministry and they were lucky [...]. The Ministry of Agriculture and the Ministry of Lands became involved. Because they are key stakeholders of this project. So, in everything we have to involve them⁹⁶⁸ ».

La réalisation de démarches bureaucratiques complexes, la création d'un environnement économiquement favorable et la résolution des conflits fonciers à

⁹⁶⁴ Entretien avec un le chef exécutif du village de Matipwili, effectué le 05.06.2014, Matipwili.

⁹⁶⁵ Les Commissaires des districts sont nommés par le président tanzanien. Etant assistants des Commissaires régionaux, leur fonction est de veiller à la mise en œuvre des directives du gouvernement central à l'échelle des districts.

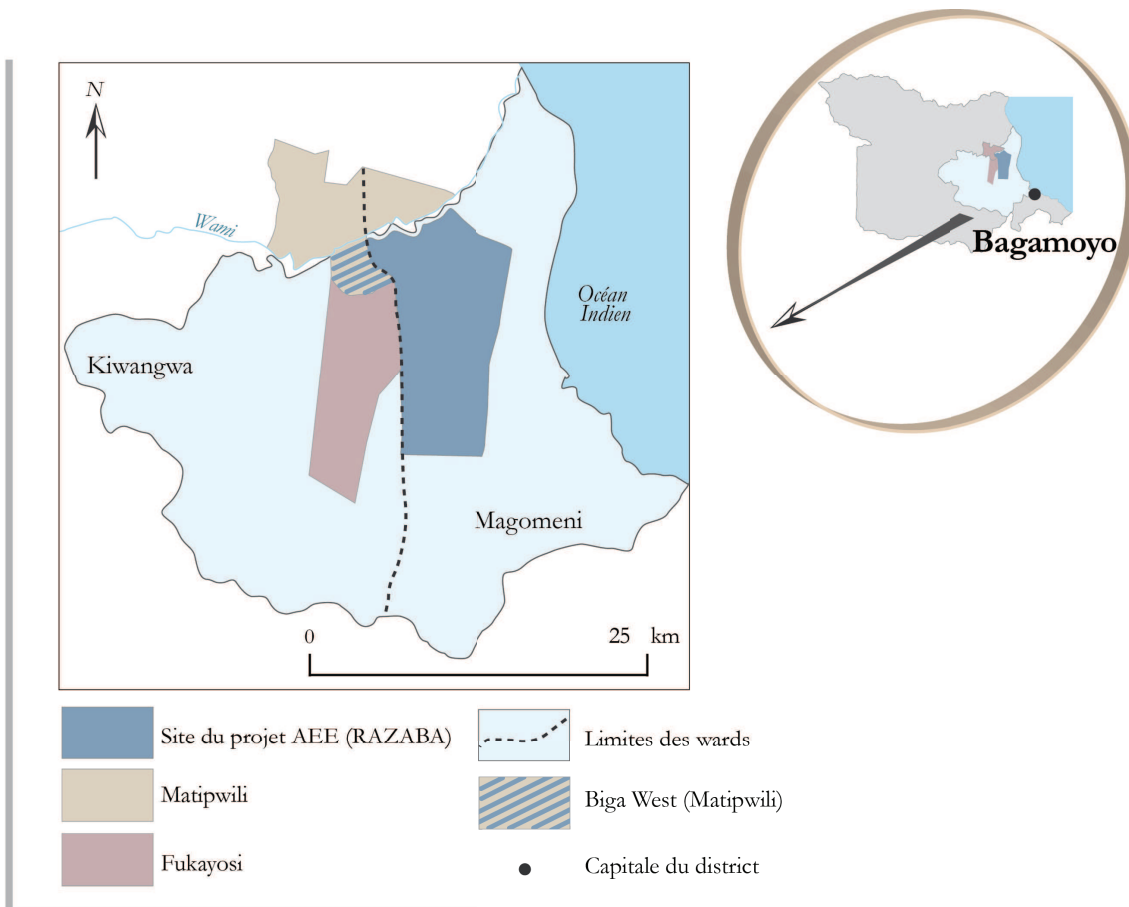
⁹⁶⁶ Entretien collectif avec des résidents du village de Matipwili, effectué le 05.06.2014, Matipwili.

⁹⁶⁷ Cette situation est illustrée par le chef du village de Fukayosi : « He [le Commissaire du BDC] even didn't sit with us. He just went and discussed the issue with Fukayosi alone [...] he just concluded by saying 'I don't want any arguments here. I will appoint only 4 elders, two from Fukayosi and two from Matipwili who will discuss the issue on where are the demarcations'. Every one explained according to his understanding. At the end, the District Commissioner concluded 'to me, boundary will be Wami river' [...]. So, it was observed that there is no true democracy. Rather we have to obey what the boss has said » (entretien avec Salum H. Mkeche, chef du village de Fukayosi, effectué le 23.07.2015, Fukayosi).

⁹⁶⁸ Entretien avec Madian Mzamilu, spécialiste de la planification du foncier au BDC, effectué le 27.07.2015, Bagamoyo.

l'échelle des villages représentent les enjeux territoriaux principaux de la mise en œuvre du projet BEE. Dans ces différents espaces de négociation, les acteurs du gouvernement central, notamment le MLHHS et le Ministère en charge de l'agriculture, semblent jouer un rôle important. Les investisseurs font face à une pluralité d'agences étatiques se situant à l'échelle ministérielle. Les négociations autour de la modification des taxes et le processus de formulation de nouveaux dispositifs régulant le secteur sucrier se déroulent entre les représentants de l'entreprise et les agents des différentes agences ministérielles. Le plan de réinstallation des groupes d'habitation sur le site du projet est négocié par les représentants de BEE, un groupe de consultants indépendants et les acteurs du MLHHS. Enfin, le Commissaire du district et les agents du MLHHS jouent un rôle important dans la résolution du conflit autour du foncier de *Biga West*. Il s'agit, désormais, de mieux comprendre les intérêts des acteurs du gouvernement central par rapport au projet de BEE, expliquant leur forte présence dans les différentes étapes de la négociation. La prochaine section démontre comment l'initiative BEE fait partie de plusieurs programmes politiques nationaux. L'objectif est ainsi de souligner la marge de manœuvre limitée des agents administratifs du BDC et des villages concernés.

Carte 4 : Fiche synthétique sur la transaction foncière avec l'entreprise Agro EcoEnergy



Source : Bagamoyo District Council, 2015

Réalisation : Marie-Louise Penin, 2017

Agro EcoEnergy

- Début des négociations du projet : 2006 (sous le nom de SEKAB; reprises par AEE en 2009)
- Origine de l'investisseur principal : Suède
- Type de transaction foncière : acquisition des terres générales et villageoises (conversion partielle)
- Année d'acquisition du titre d'occupation : 2013
- Nombre d'hectares acquis : 20.000 (RAZABA); 2.000 à Matipwili (non acquis)
- Objectif d'investissement : production de la canne à sucre (et de l'éthanol)
- Modèle d'investissement : acquisition des terres et agriculture contractuelle

1.2.2.3. Un projet agricole au carrefour des programmes politiques nationaux

« *This is not the investor of the level of the district council. This is the investor for the national level*⁹⁶⁹ ».

⁹⁶⁹ Entretien avec Rispicius S. Kalushekya, *op. cit.*

Rispicius S. Kalushekya est l'ingénieur d'irrigation au BDC et représente le district lors des réunions concernant le projet BEE à Dar es Salaam. Sa mission est d'assister aux rencontres des différents acteurs du projet et de préparer des comptes rendus pour le directeur du BDC. R. S. Kalushekya n'intervient que rarement dans les processus de décision, sa fonction étant surtout d'ordre informatif. L'agent du district illustre ce rapport de pouvoir en faisant référence à l'organisation d'une réunion sur le financement du projet : « I have been invited to the Minister of Finance for the negotiation with IFAD concerning EcoEnergy project [...]. But I cannot change anything. At least to get informed what is happening. Because this is a complicated project and it is a national interest so it should be directed nationally⁹⁷⁰ ». Selon R. S. Kalushekya, le projet de BEE se caractérise par une approche par le haut qui s'expliquerait par le coût financier et par la complexité du projet. Zaina Kijasa, directrice du département foncier au BDC explique que les agents du district interviennent peu dans le processus de transfert des terres à l'entreprise, cette tâche étant réservée aux acteurs du gouvernement central : « there was an agreement between the company and the government before the project came into the district⁹⁷¹ ».

Le rôle pivot des acteurs du gouvernement central dans la mise en place du projet peut s'expliquer par les différents enjeux fonciers de la transaction. Le terrain de RAZABA appartient à la catégorie des terres générales. Il ne s'agit donc pas d'une terre villageoise devant d'abord être convertie en une terre gouvernementale. Les agents du district n'interviennent donc pas en tant qu'agents intermédiaires entre les représentants de l'entreprise, du gouvernement central et des villages. Le processus d'acquisition d'une terre générale est directement géré et supervisé par les agents du MLHHS. Les multiples interventions des acteurs du gouvernement central s'expliquent également par la forte imbrication du projet avec les objectifs politiques du gouvernement central. Le projet s'inscrit, en effet,

⁹⁷⁰ Entretien avec Rispicius S. Kalushekya, *op. cit.*

⁹⁷¹ Entretien avec Zaina Kijasa, directrice du département foncier au BDC, effectué le 22.07.2015, Bagamoyo.

dans plusieurs initiatives et programmes concernant le secteur foncier, pilotés par différentes agences de l'Etat central (cf. encadré 1, chapitre 1, partie 1). Il s'agit du projet de la mise en place du Corridor SAGCOT, de la méthode de développement *Big Results Now !*, pilotée directement par un bureau adjoint à la présidence (*President's Delivery Bureau, PDB*) et du modèle d'investissement *Land for Equity* développé par les acteurs du MLHHS (cf. figure 8).

Premièrement, le transfert du terrain de RAZABA à l'entreprise AEE s'inscrit dans un processus d'élaboration d'un nouveau modèle d'investissement foncier. Entamées par la ministre en charge du foncier, Anna Tibaijuka, ces négociations aboutissent à un modèle intitulé *Land for Equity* (LFE). En 2011, cette initiative est présentée comme un « accord unique⁹⁷² » entre l'entreprise et le gouvernement tanzanien. En effet, en échange d'une parcelle de terres générales de 20.000 hectares louée pour une durée de 99 ans, le gouvernement et les communautés rurales obtiennent 10% non-réductibles⁹⁷³ des actions du BEE (*equity shares*). Après dix-huit ans de production, les parts du gouvernement atteindront 25%.⁹⁷⁴ En impliquant le gouvernement, non seulement en tant qu'acteur administratif, mais en tant que partenaire économique du projet, l'approche LFE est conceptualisée, par A. Tibaijuka, comme un modèle d'investissement prévenant l'accaparement des terres : « I devised that approach as the way out of the current problem, where land is not utilized effectively by the current owners (Africans), while those with the capital and expertise to make it more productive (foreign investors) want to grab it for free condemning the formal to poverty and eventual social upheaval *a la* Zimbabwe. I am convinced LFE is the way out⁹⁷⁵ ». En l'intégrant dans la législation foncière, l'approche LFE est censée devenir un

⁹⁷² AGRO ECOENERGY, « Land for Equity », 13.08.2014 (<http://www.ecoenergy.co.tz/sustainability/environmental-development/>, consulté le 20.04.2017).

⁹⁷³ Les parts du gouvernement sont non-réductibles (*non dilutable*) c'est-à-dire que le taux de participation ne sera pas diminué même si d'autres actionnaires investissent un capital supplémentaire dans le projet. Entretien avec Per Carstedt, *op. cit.* (24.05.2014).

⁹⁷⁴ Ces 25% de parts sont réparties de manière suivante : 5% pour le gouvernement local, 5% pour des investisseurs tanzaniens et 15% pour le gouvernement central. Correspondance par mail avec Anna Tibaijuka, ancienne ministre en charge du foncier, reçue le 24.04.2017.

⁹⁷⁵ Correspondance par mail avec Anna Tibaijuka, *op. cit.* (15.08.2015).

modèle de transaction pour l'ensemble des projets d'investissement visant le secteur foncier et dont l'étendue dépasse 1.000 hectares.⁹⁷⁶ En 2015, un nouveau projet de politique foncière est préparé dans lequel le modèle d'investissement LFE occupe une place centrale. Ezekiel Mpanda, directeur du département des politiques publiques explique en ces termes le caractère « gagnant-gagnant » de l'approche : « this is a new intervention. We want to make sure that whoever owns land, call him a village farmer who owns maybe more than a thousand hectares, can enter into contract with foreigners. To him land should be considered as a share so when an investor comes in they negotiate with the investor⁹⁷⁷ ».

Comme le souligne Swagile Msanaga du MLHHS, le succès et la mise en œuvre généralisée du modèle d'investissement dépendent de la trajectoire du projet de BEE qui en représente le projet pilote : « Bagamoyo EcoEnergy issue just ended up the negotiations. The policy itself has not been implemented yet [...]. So, the success of the Bagamoyo EcoEnergy project will be a guideline on how the Land for Equity Policy can be implemented later [...]. So, after the Bagamoyo project is actually on move, now we will be in a position to see [if] the concept of Land for Equity can even be applied to another project⁹⁷⁸ ». La négociation de ce projet de politique publique, articulée autour de l'approche d'investissement LFE, confirme la forte imbrication entre, d'une part, les objectifs du gouvernement tanzanien d'accroître l'investissement foncier et, d'autre part, la trajectoire du projet d'investissement BEE.

Bagamoyo EcoEnergy représente, deuxièmement, un « showcase project⁹⁷⁹ » de l'initiative du corridor SAGCOT. Il s'agit d'un partenariat public-privé engageant le gouvernement et les acteurs privés, c'est-à-dire les investisseurs étrangers,

⁹⁷⁶ Entretien avec Swagile Msanaga, agent foncier au MLHHS, effectué le 18.08.2015, Dar es Salaam.

⁹⁷⁷ Entretien avec Ezekiel Mpanda, *op. cit.*

⁹⁷⁸ Entretien avec Swagile Msanaga, *op. cit.* (13.08.2015).

⁹⁷⁹ BERGIUS, Mikael, « Swedish Sugar Plantation and SAGCOT Showcase Project Making New Headlines », 21.03.2015 (<https://mikaelbergius.wordpress.com/2015/03/21/swedish-sugar-plantation-and-sagcot-showcase-project-making-new-headlines/>, consulté le 19.04.2017).

nationaux comme les petits agriculteurs, à collaborer pour exploiter le potentiel agricole des terres. L'initiative du SAGCOT se veut ainsi une approche d'investissement responsable qui se construit par rapport aux discours sur le *land grabbing* : « we will not support that [land grabbing]. We will only facilitate an investment that we know for sure, we go beyond any reasonable doubt that this investment will benefit people⁹⁸⁰ ». Les investisseurs partenaires de l'initiative doivent s'engager à créer des projets durables, inclusifs et favorables à l'amélioration de la sécurité alimentaire. Le projet BEE constitue un cas exemplaire pour le comité exécutif du SAGCOT puisqu'il répond aux différents critères du programme : « by EcoEnergy becoming a partner of SAGCOT and also looking at their model with the possibility of making sure that that percentage of shares is owned by the government on behalf of the communities, it provides an alternative as an example that somebody can look at. Therefore, we support that [...]. So, this can be like a pilot case to see how that can happen in other areas⁹⁸¹ ». Revelian Ngaiza, du Ministère de l'agriculture (MAFSC) confirme ce rôle modèle du projet : « SAGCOT initiative is whereby we want rich investors to link with smallholder farmers [*What do you mean by rich investors ?*] Rich investors like those investors who have the financial capacity, they have technology [...]. If we increase the FDI [investissement direct étranger] it means we are also increasing the possibility of transforming agriculture [...], Bagamoyo [EcoEnergy] [...] will be like a pilot. So that the best practice can be replicated into other programmes⁹⁸² ».

Le projet BEE s'inscrit, troisièmement, dans le programme politique du gouvernement, intitulée *Big Results Now !* (BRN ; voir l'encadré 1, chapitre 1, partie 1) coordonnée par le bureau présidentiel PDB. Il s'agit d'une initiative élaborée sous le gouvernement du président J. M. Kikwete afin d'optimiser la

⁹⁸⁰ Entretien avec Geoffrey Kirenga, *op. cit.*

⁹⁸¹ *Ibid.*

⁹⁸² Entretien avec Revelian Ngaiza, agent du ministère en charge de l'agriculture, effectué le 20.08.2015, Dar es Salaam.

réalisation des objectifs dans plusieurs secteurs de politiques publiques (*National Key Result Areas*). Dans les discours du président, l'accent est mis sur les notions d'efficacité, d'optimisation et d'accélération : « we believe that an effective government is the one that is able to deliver results, track them and be able to account to the general public. The days of taking comfort in processes have long gone⁹⁸³ ». L'agriculture constitue l'un des domaines d'intervention prioritaires. Le programme cible une production agricole commerciale pour trois cultures prioritaires, à savoir le riz, le maïs et la canne à sucre. Le choix du secteur agricole est légitimé par son rôle pivot dans l'économie tanzanienne.⁹⁸⁴ La transformation du secteur d'une agriculture de subsistance vers un mode de production agricole commercialisé permettrait d'exploiter ce potentiel économique : « the transformation of existing agricultural practices will be necessary in unlocking the potential of Tanzania's land resources⁹⁸⁵ ».

La plantation sucrière de BEE, constitue le « projet pionnier⁹⁸⁶ » de la branche agricole de BRN qui est, elle-même, reliée au projet de SAGCOT. En contribuant à la commercialisation de l'agriculture sucrière et en promouvant le modèle de l'agriculture contractuelle, le projet BEE répond aux exigences des deux initiatives : « most of the Big Results Now projects are done in the SAGCOT area [...]. And some of them are actually working as outgrowers [...]. Therefore, the Big Results Now will also be supporting this. And some of the projects like the Bagamoyo EcoEnergy was put under the Big Results Now in order to fast-track that investment [...]. This is one of the first big projects that is ever done in this country for the past fifty years⁹⁸⁷ ». La mise en œuvre du projet de BEE constitue un intérêt clé des représentants de la branche agricole du programme BRN.

⁹⁸³ DAILY NEWS, « Dar Keen on Scaling Up 'Big Results Now' », *Daily News*, 15.07.2015, p. 1.

⁹⁸⁴ PRESIDENT'S DELIVERY BUREAU, *Big Results ...*, *op. cit.*, p. 14.

⁹⁸⁵ PRESIDENT'S DELIVERY BUREAU, *Big Results Now ! Roadmap. National Key Result Area 2013/2014-2015/2016*, Dar es Salaam, PDB, 2015, p. 5.

⁹⁸⁶ Entretien avec Peniel Lyimo, *op. cit.*

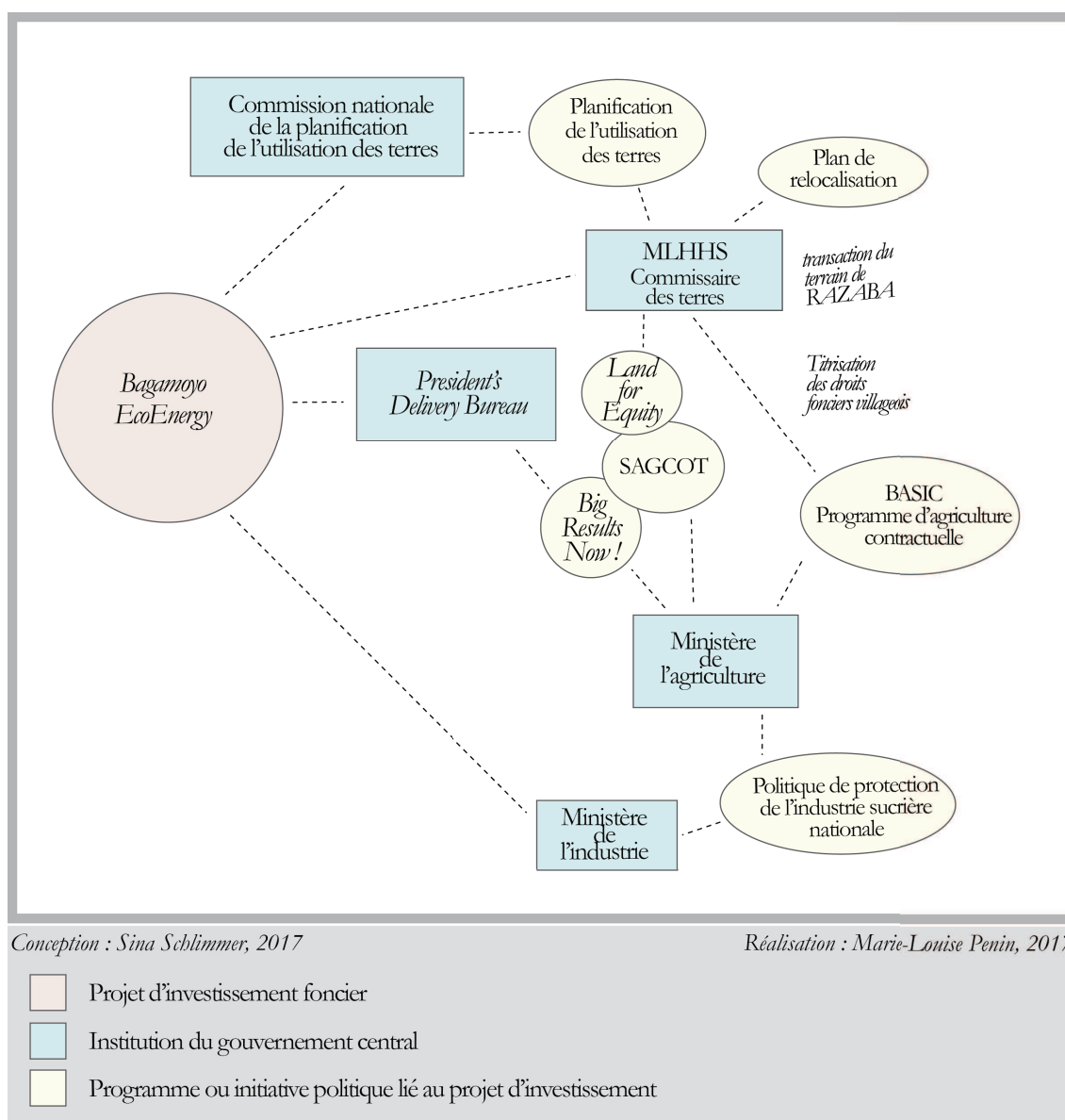
⁹⁸⁷ Entretien avec Geoffroy Kirenga, *op. cit.*

Le projet de BEE se situe ainsi au carrefour de plusieurs projets, initiatives et mesures du gouvernement central pour promouvoir l'investissement foncier. Notre analyse démontre comment les projets de LFE, du corridor SAGCOT et le programme BRN s'imbriquent à travers le projet d'investissement à Bagamoyo. Constituant le projet pilote de ces trois programmes, le projet favorise les dialogues entre les acteurs porteurs de ces initiatives à l'échelle nationale. Les acteurs du MAFSC, du MLHHS, du comité exécutif du SAGCOT ou encore du PDB font partie des interlocuteurs principaux des investisseurs :

« This project now is the project under what the government has formulated has Big Results Now. It is also a project under the SAGCOT and it is the first project in cane plantation in the last forty years [...]. Now having this project and all these platforms, the Ministry of Agriculture is the lead institution in the implementation of this project [...], in a project like this we are dealing with at least 17 different ministries. We are also dealing with about 40 different government departments [...]. You have issues that go to the Ministry of Finance, you have issues that go to the Ministry of Agriculture, you have issues that go to the Prime Minister's Office [...]. You have issues that go to the Ministry of Trade and Industry [...]. This is also a Land for Equity so the Ministry of Land is concerned. You know this is how you get all these Ministries coming in and all of them have just a small part to play in the whole big picture⁹⁸⁸ ».

⁹⁸⁸ Entretien avec Ray Naluyaga, *op. cit.*

Figure 8 : Le projet BEE au carrefour des programmes politiques nationaux



Résultats intermédiaires

Les différents enjeux du projet BEE, que ce soit le partenariat avec le gouvernement tanzanien, l'acquisition du titre foncier à RAZABA, la résolution des conflits fonciers villageois, la fabrication d'une nouvelle régulation du marché du sucre ou encore l'articulation du projet avec les différents programmes politiques agricoles, sont débattus et négociés par les représentants de l'entreprise et une

multitude d'acteurs du gouvernement central. La mise en œuvre du projet de BEE est structurée par les intérêts et les objectifs parfois contradictoires des investisseurs, de multiples agences et chefs de programmes à l'échelle nationale mais aussi par les exigences des bailleurs internationaux comme le FIDA et la BAD. L'échec du projet, après de longues années de négociations, ne s'explique pas seulement par le retrait des bailleurs internationaux mais également par les contradictions et les tâtonnements au sein de l'Etat : certaines agences administratives souhaitent accélérer le processus quand d'autres le bloquent. La configuration d'acteurs donne à voir les différents rouages de l'Etat allant de l'échelle du village (conflits fonciers) jusqu'au niveau des bailleurs internationaux. Dans cette multiplication de négociations, de recherche de compromis et de blocages, l'enjeu de la formation de l'Etat tanzanien reste central. L'imbrication du projet BEE dans une série de programmes politiques agricoles nationaux souligne comment l'Etat tanzanien utilise les projets d'investissement afin de déployer son action en matière de gestion du foncier et d'exploitation des ressources agricoles. La mise en œuvre du projet est indissociable du succès ou de l'échec des initiatives des acteurs politiques et administratifs tanzaniens, dans leur capacité à proposer de nouvelles politiques foncières innovantes (LFE) comme dans leur compétence à réaffirmer leur monopole sur la régulation du secteur agricole (SAGCOT et BRN).

1.2.3. Construire une nouvelle administration à travers un projet de sylviculture (*New Forest Company*) : entre l'informalité et la réaffirmation du pouvoir étatique

Kilolo est l'un des cinq districts de la région d'Iringa qui se situe sur les hauts-plateaux au sud de la Tanzanie (cf. carte 2). Fondée en 2002, l'administration du district est relativement récente. La création du Conseil de district de Kilolo (ci-dessous nommé KiDC), est le produit d'un détachement administratif de la circonscription de Kilolo du district d'Iringa. Trois ans après la mise en place du

KiDC, en 2005, les experts d'une entreprise britannique, *New Forests Company* (NFC), se mettent à la recherche d'un terrain pour leur projet de sylviculture. Après avoir initié plusieurs sites de plantation d'arbres à grande échelle dans des pays de la région, comme l'Ouganda et le Rwanda, les responsables de NFC souhaitent étendre leurs activités en exploitant le potentiel forestier des zones boisées se situant au sein du district de Kilolo, considérée comme l'une des régions les plus actives en termes d'agriculture alimentaire.⁹⁸⁹ L'entreprise désire acquérir 30.000 hectares afin de mettre en place une plantation de pins et d'eucalyptus. En pleine dynamique d'expansion administrative et territoriale, le KiDC est à la recherche d'acteurs privés prêts à valoriser le potentiel socio-économique du district et à investir dans ses infrastructures locales. Les membres du KiDC considèrent l'attraction des investisseurs privés comme une mission prioritaire : « Kilolo District Council, through its coordination unit (i.e. District Planning Office) has the role of facilitating activities related to investment at the District level⁹⁹⁰ ». Le projet de sylviculture de l'entreprise NFC devient un cas exemplaire de l'investissement agricole dans la région.⁹⁹¹ Il est considéré comme la transaction la plus prometteuse en termes de développement socio-économique créant des emplois et apportant des ressources financières, du savoir-faire technique et des services sociaux dans un district en pleine construction (cf. carte 5).⁹⁹²

Les prochaines sections proposent d'analyser la trajectoire et les enjeux territoriaux du projet d'investissement de la NFC tout en saisissant les liens avec la construction de l'Etat local. Plus précisément, nous nous intéressons aux relations entre la consolidation territoriale et administrative du KiDC et la mise en place d'un projet d'investissement étranger impliquant l'acquisition des terrains de plusieurs villages. Dans un premier temps, nous présentons les intentions

⁹⁸⁹ HAKIARDHI, *Accumulation by Land Dispossession and Labour Devaluation in Tanzania. The Case of Biofuel and Forestry Investments in Kilwa and Kilolo*, Dar es Salaam, Hakiardhi, 2010, p. 23.

⁹⁹⁰ KILOLO DISTRICT COUNCIL, « Kilolo Investment Profile », document officiel, Kilolo, 2011.

⁹⁹¹ KILOLO DISTRICT COUNCIL, « Kilolo Land Investors », document officiel, Kilolo, 2015.

⁹⁹² C'est le cas, par exemple, lors de l'entretien avec Wilfred Muyuyu, assistant du secrétaire administratif de la région d'Iringa, effectué le 07.05.2015, Iringa.

d'investissement ainsi que les objectifs du KiDC en tant qu'administration locale afin de démontrer comment le projet est intégré dans les objectifs administratifs locaux. Dans un second temps, nous nous intéressons aux interactions intergouvernementales pendant le processus d'acquisition foncière par la NFC. Nous démontrons comment les négociations autour de l'extension des plantations des arbres donnent lieu à des conflits de compétence et à une reconfiguration des jeux de pouvoir entre les propriétaires fonciers villageois, les administrateurs du KiDC et les représentants de l'entreprise.

1.2.3.1. La mise en œuvre d'un projet d'investissement foncier comme source de légitimité d'une nouvelle administration locale

L'activité de l'entreprise NFC, portée par des investisseurs britanniques, s'étend sur plusieurs pays est-africains, le siège principal se situant à l'île Maurice.⁹⁹³ La NFC se présente comme une entreprise responsable qui défend les principes de l'environnement durable et de la responsabilité sociale. L'entreprise contribue au reboisement des régions marquées par des dynamiques de déforestation. Au-delà de la production commerciale du bois, les investisseurs cherchent à produire des crédits de carbone en respectant le mécanisme de développement établi dans le cadre du protocole de Kyoto. Il s'agit d'un outil des politiques environnementales afin de réduire l'émission des substances toxiques.

Une grande partie de la présentation de l'entreprise NFC s'articule autour de cet objectif de contribuer au développement socio-économique des communautés rurales concernées par le projet d'investissement : « NFC aims to be the premier Pan-African, vertically integrated, socially responsible, sustainable timber company sharing the value created with our shareholders, employees, customers

⁹⁹³ Il semble que certains de ces investisseurs soient impliqués dans d'autres projets agricoles, notamment le projet SBF à Kisarawe. Lors de nos recherches documentaires dans le district de Kisarawe, plusieurs correspondances avec les représentants de SBF ont été identifiées portant le cachet de *New Forest Company*.

and neighbouring communities⁹⁹⁴ ». Au cours des négociations initiales de la transaction foncière à Kilolo, les représentants de la NFC mettent en avant leur objectif de construire une usine de transformation de bois, de créer environ 10.000 emplois au sein des sites de plantation et de contribuer à l'électrification en produisant de l'énergie à partir de résidus de bois injectés dans le réseau électrique national. L'entreprise annonce également investir environ 300 million de TSH (environ 120.000 euros) dans des projets de développement des infrastructures et de prestation de services sociaux.⁹⁹⁵ Les représentants de l'entreprise cherchent à entretenir de bonnes relations avec les membres des communautés rurales entourant leur site de production, par exemple en investissant dans les infrastructures locales ou en leur fournissant des semences afin d'inciter les habitants à mener leurs propres projets de sylviculture. La contribution des entreprises privées au développement communautaire s'inscrit dans les principes de la Responsabilité sociale des entreprises (RSE).⁹⁹⁶

L'intérêt des responsables de NFC à intégrer les préoccupations sociales et environnementales des habitants de Kilolo n'est pas simplement éthique. Les coopérations intensifiées avec les populations rurales s'expliquent par l'extrême vulnérabilité des plantations d'arbres vis-à-vis du feu. Une pratique récurrente des agriculteurs dans la région de Kilolo est ainsi de « nettoyer » les champs après la récolte en brûlant les résidus.⁹⁹⁷ Ces feux risquent de se répandre rapidement et d'impacter les sites de plantation de la NFC. Comme l'explique Zawadi Kizungu, employée de NFC, l'entreprise cherche à nouer des liens avec les communautés et

⁹⁹⁴ NFC, « About Us : History », (<http://newforests.net/about-us/history/>, consulté le 26.04.2017).

⁹⁹⁵ MALEMBEKA, Mawazo, « UK Firm Plans to Invest 150bn/- in Agroforestry », *The Guardian*, 10.10.2006, p. 2.

⁹⁹⁶ Pour une discussion critique de l'approche de la responsabilité sociale des entreprises, se référer notamment à FOUILLEUX, Eve, « Normes transnationales de développement durable. Formes et contours d'une privatisation de la délibéralisation », *Gouvernement et action publique*, 2013, vol. 1, n°1, p. 93-118 ; LEVY, David L. et EGAN, Daniel, « A Neo-Gramscian Approach to Corporate Political Strategy : Conflict and Accommodation in the Climate Change Negotiations », *Journal of Management Studies*, 2003, vol. 40, n°3, p. 803-829 et IGALENS, Jacques, « L'analyse du discours sur la responsabilité sociale de l'entreprise à travers les rapports annuels de développement durable d'entreprises françaises du CAC 40 », *Finance Contrôle Stratégie*, 2007, vol. 10, n°2, p. 129-155.

⁹⁹⁷ LOCHER, Martina, « 'How Come Others Selling Our Land ?' Customary Land Rights, Rural Livelihoods and Foreign Land Acquisition in the Case of a UK-Based Forestry Company in Tanzania », papier présenté dans le cadre de la conférence « Global Land Grabbing », Sussex, 06.- 08.04.2011, p. 7.

administrations rurales afin de créer un environnement favorable à la mise en œuvre du projet : « if you have a company, then you have to think about the community. First, because they are like a friend to your company. You see the village where we are planting trees, there are other villages that are nearby [...]. They can even go and set up fire to your forest. Then you lose. So, you should be friend with these communities⁹⁹⁸ ». Les résidents villageois sont sensibilisés en étant fortement incités à s'engager dans la plantation des pins et d'eucalyptus.⁹⁹⁹

La NFC investit également dans l'extension des infrastructures locales et dans la prestation de services sociaux dans les villages concernés. Elle mène des projets de construction de ponts, de dortoirs, de salles de classe, de dispensaires, de pharmacies, de projets d'irrigation, mais également de programmes de formation agricole et de sensibilisation sur les questions de santé.¹⁰⁰⁰ Afin de renforcer et de consolider ces projets de développement communautaire, l'entreprise planifie la création d'une ONG, la *New Forest Foundation*, dont la fonction est de prendre en charge l'ensemble des projets de prestation sociale dans les villages concernés.¹⁰⁰¹ Cette volonté de nouer des liens avec les communautés villageoises s'inscrit dans la stratégie de l'entreprise d'agrandir progressivement les sites de plantation : « you have to build a strong relationship. And sometimes maybe, we're getting things faster. For example, we're providing social services, so if I want to acquire the land in a certain area, already they know New Forest [Company and] what are they doing. So, they respond well¹⁰⁰² ».

Cette prédisposition de l'entreprise NFC à investir dans des projets de

⁹⁹⁸ Entretien avec Zawadi Kizungu, employée de l'entreprise NFC, effectué le 08.05.2015, Iringa.

⁹⁹⁹ Selon le vice-directeur du KiDC, la NFC fournit des semences à environ 700 groupes villageois, intitulés *Tree Growers Groups* qui vendent le bois à l'entreprise NFC ou le revendent directement sur le marché local. Entretien avec Ubald Wapemba, vice-directeur du KiDC, effectué le 19.05.2015, Kilolo.

¹⁰⁰⁰ NEW FOREST COMPANY, « NFC Corporate Social Responsibility Project in Kilolo District », document officiel, Iringa, 2015.

¹⁰⁰¹ La NFC cherche à mobiliser d'autres bailleurs afin de soutenir leurs initiatives auprès des populations locales. Une partie du travail des employés du département du développement communautaire consiste à collecter des fonds auprès d'autres bailleurs, comme par exemple le Fonds tanzanien pour les forêts (*Tanzania Forest Fund*) ou le Programme privé pour les forêts (*Private Forest Programme*) dans la région voisine Njombe. Entretien avec Maria Mbata, responsable du développement communautaire de l'entreprise NFC, effectué le 22.05.2015, Iringa.

¹⁰⁰² Entretien avec Maria Mbata, *op. cit.* (08.05.2015).

développement communautaire est utilisée par les agents du Conseil de district de Kilolo. Représentant une structure administrative et politique relativement récente, les agents du KiDC cherchent à étendre et à appuyer leur légitimité en tant que prestataires locaux de services sociaux. En effet, l'une des raisons de la création de l'administration du district était de réduire les distances géographiques entre la population villageoise et les prestataires des services sociaux.¹⁰⁰³

La promotion de l'investissement joue un rôle important dans la politique du nouveau district. Le KiDC est créé au début des années 2000, moment où les politiques d'investissement agricole sont fortement encouragées. Les terres des hauts-plateaux du sud de la Tanzanie étant particulièrement fertiles (p. ex. pour la production des cultures vivrières), la formation du district se construit autour d'une logique d'accueil des investisseurs dans le secteur agricole. A travers la création du KiDC, il s'agissait de créer un relais administratif pour les entreprises souhaitant investir dans les terres du district.¹⁰⁰⁴ L'installation du centre administratif et politique local dans la ville de Kilolo, se situant à environ 50 km de la capitale de l'ancien district d'Iringa¹⁰⁰⁵, permet de réduire les distances que les investisseurs doivent parcourir entre les institutions villageoises et les services administratifs du district : « to shorten the distance, now, the administrative [has] been located in Kilolo. So, investors, they come directly to Kilolo district office and then the procedure starts there. So that they can directly go where they want to go and locate areas they're interested to invest. So, everything administratively is now working here [...] in Kilolo district¹⁰⁰⁶ ».

¹⁰⁰³ Entretien avec Ernest Opemba, agent du KiDC en charge des ressources humaines, effectué le 11.05.2015, Kilolo.

¹⁰⁰⁴ Entretien avec Joseph Nswila, responsable du département de l'approvisionnement au KiDC, effectué le 19.05.2015, Kilolo.

¹⁰⁰⁵ Le district de Kilolo est créé à travers une scission du district d'Iringa.

¹⁰⁰⁶ Entretien avec Yussuf I. Msawanga, secrétaire administratif du district de Kilolo, effectué le 19.05.2015, Kilolo.

Cette imbrication du projet de formation de l'administration du district et des politiques d'investissement agricole continue de caractériser le fonctionnement du KiDC tout au long des années 2000 et 2010. Les bilans d'activité annuels soulignent la part et le besoin des investissements privés pour assurer la prestation des services sociaux et l'extension des infrastructures (approvisionnement d'eau potable et d'électricité notamment).¹⁰⁰⁷ Cette nécessité des investissements privés pour le KiDC est justifiée, par les autorités locales, par la création récente de l'administration :

« Kilolo is a new district. Or it's very small [...] economically. So, we're still looking for new investors to come. Yeah, new investors to come in different sectors. And I'm very sure there are still coming others because I can see that we're having still a lot of resources probably, which are not exploited effectively [...]. Politically Kilolo it is stable. So, through that way I'm very sure that we can get a lot of investors. And that is our main [goal] in Kilolo to make sure that we are trying to encourage more investors to come¹⁰⁰⁸ ».

L'impact de l'entreprise NFC est résumé, par les agents du KiDC, en termes de mise à disposition de ressources économiques et techniques. La NFC apparaît comme un prestataire de services sociaux, de formations en sylviculture et, plus globalement, comme un catalyseur des activités économiques. Les acteurs du district insistent dans les entretiens sur les contributions financières directes de l'entreprise au budget mensuel du KiDC : « we get a lot of money from New Forest [Company] through those treated electrical poles. We get a lot of money¹⁰⁰⁹ ». Alors que la rente foncière pour les terres acquises par la NFC est payée directement aux institutions du gouvernement central¹⁰¹⁰, le KiDC prélève plusieurs taxes sur les activités commerciales de l'entreprise. Une première taxe

¹⁰⁰⁷ KILOLO DISTRICT COUNCIL, « Kilolo District Council. Socio-Economic Profile, 2013 », document officiel, Kilolo, 2013.

¹⁰⁰⁸ Entretien avec Jackson Ngowi, agent de la faune et des parcs au KiDC, effectué le 12.05.2015, Kilolo.

¹⁰⁰⁹ Entretien avec Ernest Opemba, *op. cit.*

¹⁰¹⁰ Selon l'agent foncier E. Kiswaga, la taxe foncière pour un hectare de terre villageoise s'élève à 1.000 TSH par an (environ 40 centimes). Une représentante de la NFC explique que l'entreprise paie différentes taxes foncières. Il s'agit des primes foncières, des taxes pour l'occupation de la parcelle et des taxes d'administration foncière. Entre 2012 et 2015, la prime pour la parcelle à Kilolo augmente de 100%. En 2015, l'entreprise est censée payer une prime de 200.000 TSH (environ 82 euros) par 40 ares. Entretien avec Zawadi Kizungu, *op. cit.* (08.05.2015).

de production (*production CESS*) est levée sur les produits que l'entreprise NFC vend à des clients en dehors du district de Kilolo. Dans son usine de transformation de bois à Kilolo, l'entreprise fabrique des poteaux électriques qui sont ensuite exportés, notamment dans les pays des régions est- et sud-africaines. Cette taxe levée sur chaque produit vendu s'élève à environ 5% de la valeur totale de la marchandise.¹⁰¹¹ La taxe de services (*service levy*) doit être payée par chaque investisseur pour l'utilisation des différentes infrastructures. Elle représente 3% de la valeur marchande des produits des entreprises. Selon Michael Mwaisondola, un agent du département de l'agriculture, ces taxes représentent des revenus importants pour le gouvernement local puisqu'elles sont utilisées afin de construire des routes et des écoles. Le trésorier du KiDC souligne cependant les difficultés des autorités locales à collecter ces taxes de manière régulière et systématique. D'une part, l'investisseur ne s'acquiesce pas de sa tâche de renseigner les autorités locales sur les bénéfices réalisés par l'entreprise : « to have their sells, it's their secret [...] they don't give us their information correctly¹⁰¹² ». D'autre part, les leaders locaux (des *wards* notamment), en charge de la collecte de la taxe de service, ne remplissent pas leur mission initiale. Jusqu'au début de l'année 2014, le processus de collecte des revenus est marqué par d'importantes interruptions. Néanmoins, la taxe de production continue de représenter le revenu externe le plus important dans le budget du KiDC. Par exemple, en novembre et en décembre 2014, les contributions financières de la NFC constituent respectivement 35%¹⁰¹³ et 30%¹⁰¹⁴ des revenus mensuels globaux de Kilolo contre 52%¹⁰¹⁵ en janvier et 61%¹⁰¹⁶ en février 2015.

Le projet de sylviculture de l'entreprise NFC s'affiche comme un élément central du projet de construction de l'Etat local à Kilolo. A première vue, la NFC en

¹⁰¹¹ Entretien avec Michael Mwaisondola, effectué le 12.05.2015, Kilolo.

¹⁰¹² Entretien avec Mwaisumo Lupakisyo, trésorier du KiDC, effectué le 19.05.2015, Kilolo.

¹⁰¹³ Les taxes payées par l'entreprise s'élèvent à 27.257 US\$ sur un budget total de 78.667 US\$.

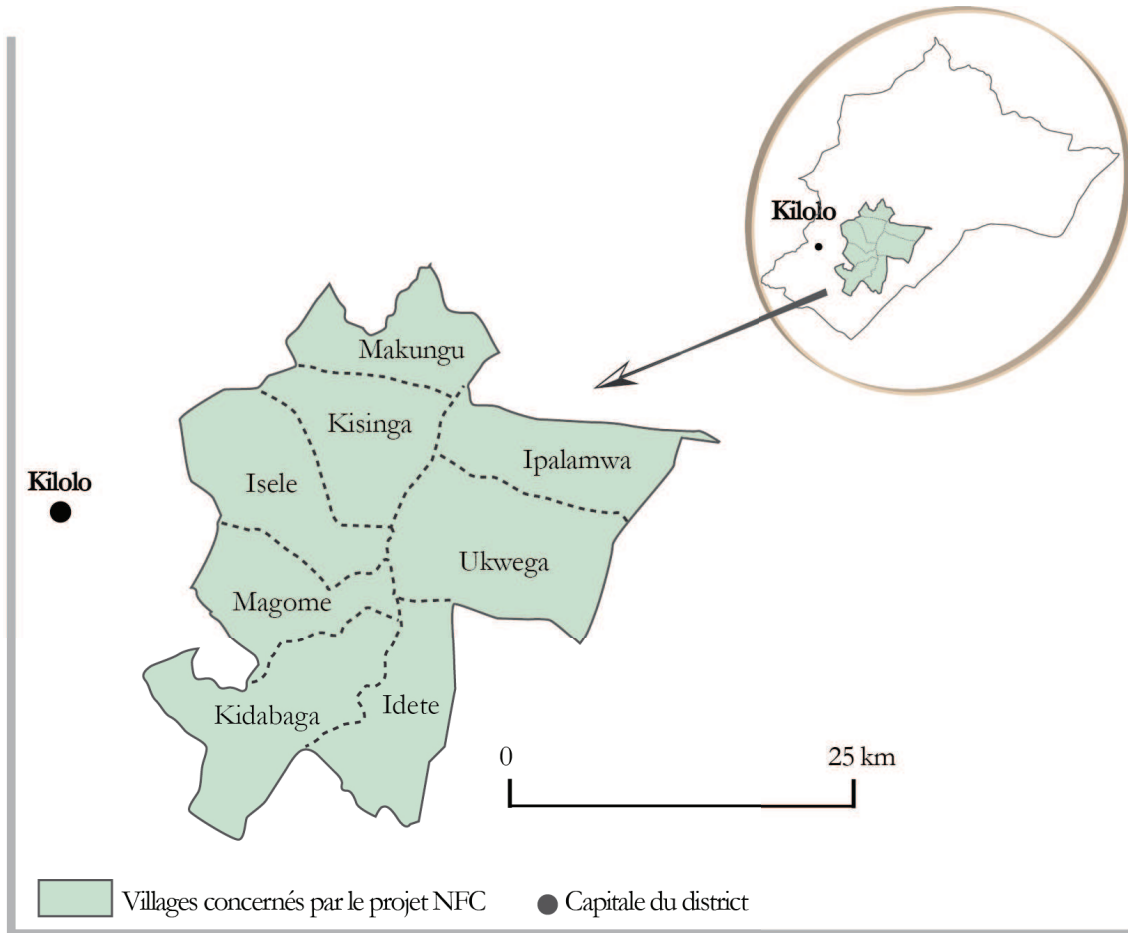
¹⁰¹⁴ Les taxes payées par l'entreprise s'élèvent à 21.448 US\$ sur un budget total de 71.500 US\$.

¹⁰¹⁵ Les taxes payées par l'entreprise s'élèvent à 35.539 US\$ sur un budget total de 67.704 US\$.

¹⁰¹⁶ Les taxes payées par l'entreprise s'élèvent à 38.541 US\$ sur un budget total de 63.879 US\$.

contribuant à la prestation des services sociaux et à l'extension des infrastructures apparaît comme une entreprise privée qui se substitue aux fonctions d'un gouvernement local aux faibles ressources économiques. Nous argumentons plutôt que les négociations de la transaction foncière affirment une complémentarité des actions de l'Etat local et de l'investisseur privé. La NFC apporte, en effet, des ressources financières et assure, pour l'Etat, les fonctions de redistribution sociale et d'intégration des populations aux règles étatiques (par la salarisation, la scolarisation, les normes sanitaires, l'exploitation des ressources naturelles etc.). Cependant, cette implication de l'entreprise n'est possible que parce que les acteurs du KiDC permettent l'intervention de la NFC en régulant les interactions avec les communautés rurales, en sélectionnant et en organisant les infrastructures, en assurant l'ordre, bref, en intégrant le projet dans les normes. Il s'agit désormais de confirmer cette imbrication entre la construction de l'Etat local et la mise en marché du foncier en s'intéressant aux jeux de pouvoir rythmant la transaction foncière.

Carte 5 : Fiche synthétique sur la transaction foncière avec l'entreprise *New Forest Company*



Source : Iringa District Council, 2003

Réalisation : Marie-Louise Penin, 2017

New Forest Company

- Début des négociations du projet : 2005
- Origine de l'investisseur principal : Royaume-Uni
- Type de transaction foncière : acquisition des terres villageoises (conversion)
- Nombre de villages concernés : 8
- Année d'acquisition du titre d'occupation : à partir de 2011 (acquisition progressive)
- Nombre d'hectares acquis : environ 7.000 en 2015 (sur 14.000)
- Objectif du projet : sylviculture (plantation de pins et d'eucalyptus)

1.2.3.2. La transaction foncière avec la NFC : entre le contournement des règles et la réaffirmation du pouvoir étatique

Le déploiement de l'Etat local par la mise en œuvre du projet d'investissement s'observe également à travers les négociations des cessions foncières à

l'entreprise britannique. La transaction foncière se caractérise par une concentration des démarches et des négociations à l'échelle du district et des villages (cf. figure 9). Le rôle des institutions du gouvernement central, comme le TIC ou le Commissaire des terres, semble se limiter à la (non)validation de la délivrance du titre d'occupation foncier. En effet, en 2005, les experts de la NFC effectuent leur recherche d'une terre appropriée pour leur projet d'investissement, indépendamment des conseils du TIC à Dar es Salaam : « because at the first time they [les représentants de l'entreprise NFC] came to do like a research or survey, to see where there is a productive land for eucalyptus and pine [...]. They went to Njombe, they went to Mufindi, they went to Morogoro, they went to a lot of places in Tanzania. So, they found in Kilolo, it is a productive land¹⁰¹⁷ ». Les acteurs de la NFC n'ont recours aux services du TIC qu'après avoir négocié la cession des terres avec les institutions à l'échelle du district et des villages, le rôle du TIC étant réduit à celui de l'administration délivrant le titre foncier.¹⁰¹⁸

Le processus d'acquisition des terres à Kilolo commence en 2006. L'entreprise se présente aux acteurs du KiDC avec l'objectif d'acquérir un terrain de 30.000 hectares au total. Les agents du district évaluent cette demande en effectuant, sur l'ordre du MLHHS, une projection démographique. A la suite de cette analyse, le MLHHS et le KiDC n'autorisent qu'une acquisition maximale de 14.000 hectares¹⁰¹⁹ de terres de la catégorie villageoise.¹⁰²⁰ Ce processus d'acquisition de 14.000 hectares se décline en différentes étapes, l'entreprise cherchant à acquérir à la fois des terres communautaires et des droits fonciers individuels dans plusieurs villages. Les agents du KiDC semblent jouer un rôle déterminant

¹⁰¹⁷ Entretien avec Zawadi Kizungu, *op. cit.* (08.05.2015).

¹⁰¹⁸ *Ibid.*

¹⁰¹⁹ Entretien effectué avec Erinasa Kiswaga, agent foncier au KiDC, effectué le 11.05.2015, Kilolo.

¹⁰²⁰ Selon la législation foncière tanzanienne, les entreprises privées sont en charge du paiement des indemnités lorsque la parcelle acquise comprend seulement des terres villageoises individuelles. Si les terres appartiennent à la communauté, cet exercice est généralement assuré par le gouvernement (contrairement à ce que l'on observe lors de la négociation des indemnités dans le cas de SBF à Kisarawe). C'est la raison pour laquelle l'entreprise NFC est intéressée par l'acquisition des terres communautaires.

dans la négociation des cessions des droits fonciers puisqu'ils renseignent les différentes communautés villageoises par rapport au projet de sylviculture. Une équipe composée de plusieurs acteurs de l'administration du district (les experts techniques du département foncier, un conseiller municipal et, parfois, le Directeur du KiDC), se déplace afin d'introduire le projet auprès des résidents de onze villages.¹⁰²¹ Comme le souligne un résident du village de Kidabaga, « the District Councillor used to share information about the New Forest Company during his regular meetings by saying that, there is an investor coming here. It was like a way of doing motivation to citizens to welcome the NFC¹⁰²² ». Cette autorité des agents du KiDC est renforcée par l'intervention du député local de la circonscription de Kilolo, Peter Msolla (CCM) qui participe aux réunions.¹⁰²³ Les résidents des différents villages soulignent la tentative des autorités du district de persuader les villageois d'approuver le projet d'investissement de la NFC : « when they came to search farms, there were people from the district council who convinced people to sell land, which is not utilized, they insisted selling land to the investors who are going to plant trees and you're going to get money, that was the statement¹⁰²⁴ ».

Ayant des connaissances sur la disponibilité des terres et sur les activités villageoises, d'une part, et sur les objectifs et aspects techniques du projet d'investissement, d'autre part, les agents du KiDC sont des interlocuteurs déterminants pour les communautés villageoises et les représentants de l'entreprise. Leurs relations avec les représentants des villages, enrichies à travers des contacts quotidiens, constituent une ressource indispensable pour les représentants de la NFC qui souhaitent construire des liens stables avec les communautés villageoises.

¹⁰²¹ HAKIARDHI, *Accumulation by Land ...*, *op. cit.*, p. 28.

¹⁰²² Entretien collectif avec des résidents du village de Kidabaga, effectué le 14.05.2015, Kidabaga.

¹⁰²³ LOCHER, Martina, « 'How Come Others Selling ... », *op. cit.* p. 13.

¹⁰²⁴ Entretien collectif avec des résidents du village de Kisinga, effectué le 16.05.2015, Kisinga.

Même si les acteurs techniques et administratifs du KiDC occupent une fonction centrale dans cette transaction, leur autorité n'est pas pour autant incontournable. La mise en place du projet d'investissement se caractérise par plusieurs procédures qui mettent en cause leur autorité en tant que gestionnaire du foncier. Premièrement, il s'avère qu'une partie des terres villageoises communautaires identifiées par le KiDC ne sont finalement pas disponibles pour être transférées à l'entreprise. La décision de convertir 14.000 hectares de terres villageoises en foncier général est contestée par les résidents de plusieurs villages. Suite à la publication dans le journal officiel, de nombreux habitants et détenteurs des CCRO refusent finalement de céder leurs droits fonciers à l'entreprise privée.¹⁰²⁵ La parcelle qui est convertie en foncier général, se limite à une étendue de 6.000 hectares, soit moins que la moitié de la surface initialement approuvée. Cette insatisfaction vis-à-vis de la demande initiale a des impacts sur les stratégies d'acquisition foncière de l'entreprise NFC et sur la mise en place du projet de manière plus générale. L'entreprise tient aux résultats du rapport du MLHHS et de KiDC confirmant la disponibilité de 14.000 hectares et cherche à acquérir des terres supplémentaires. Une partie importante de la transaction foncière se construit autour de cette stratégie de l'entreprise d'acquérir des parcelles supplémentaires afin d'atteindre l'objectif initial d'obtenir un terrain de 14.000 hectares.

A défaut de pouvoir accéder aux terres communautaires, les représentants de l'entreprise initient des négociations directes avec des propriétaires individuels de plusieurs villages. Une employée de la NFC soulève les difficultés que ce non-respect de l'accord initial représente pour l'entreprise :

« For the first time, the Kilolo DC [district council] told us there is a village [community] land. So, if they say there is a village [community] land, they know the area. They said there is a 14.000 hectares free land, which has not been used for many years. Then we say 'oh, that is good, that is fine, let's go and see that land'.

¹⁰²⁵ Entretien avec Erinasa Kiswaga, *op. cit.*

Then, in the reality, that land was not existing. So, when you go to the villages, they say 'No. There is no village land, this is mine', another one 'this is mine, this is mine, this is mine'. So, you start negotiating with the communities, one and another. So, it took some long process to negotiate with this one, with the neighbour and with the neighbour until you get a huge land. Yeah, it takes a lot of time¹⁰²⁶ ».

Cette indisponibilité des terres communautaires s'avère être le cas, par exemple, dans le village de Makungu. L'entreprise, après avoir échoué à acquérir une partie des terres communautaires, se rend à nouveau au village afin d'identifier des propriétaires fonciers disposés à céder leurs parcelles : « on their coming during 2007, they first visited and requested those with land. After the village government declared that it doesn't have land for investment, the agreement was made to individual owners [...]. The minutes were passed by the village about readiness of individual owners to let their land be measured and made ready for compensation¹⁰²⁷ ». Une partie importante des procédures de la transaction foncière consiste en des interactions directes des représentants de l'entreprise avec des propriétaires fonciers individuels. L'entreprise s'appuie sur ses relations déjà établies avec certaines communautés et initie des contractualisations directes avec les résidents disposant des terres, parfois sans consulter l'administration du district :

« You go first to the village and meet the village leaders and also meeting with the community [...], you just arrange on how you are going to compensate the land [...]. After compensating them, then you have, at the initial stage, you have already acquired that land, so, but it is still their village land [...]. So, you should make a request for the land to the Commissioner of Lands so that that land can be transferred from village land to normal [general] land¹⁰²⁸ ».

Entre 2006 et 2009, l'entreprise cherche, à l'aide des leaders villageois¹⁰²⁹, à

¹⁰²⁶ Entretien avec Zawadi Kizungu, *op. cit.* (30.05.2014).

¹⁰²⁷ Entretien collectif avec des résidents du village de Makungu, effectué le 13.05.2015, Makungu.

¹⁰²⁸ Entretien avec Zawadi Kizungu, *op. cit.* (30.05.2014).

¹⁰²⁹ A Kidabaga, les chefs de village jouent un rôle important dans l'identification des terres et dans l'approbation de l'acquisition foncière par l'entreprise NFC. Voir LOCHER, Martin, STEINMANN, Bernd et UPRETI, Bishnu R., « Land Grabbing, Investment ... », *art. cit.*, p. 13-14.

acquérir des parcelles individuelles, d'abord dans les villages de Kidabaga, de Magome et d'Idete dans le sud du district afin de remonter, à partir de 2010, dans les villages de Kisinga (en 2013)¹⁰³⁰, d'Isele, d'Ukwega et de Makungu.¹⁰³¹ Z. Kizungu explique comment ces transactions foncières sont directement effectuées avec les propriétaires villageois et supervisées par les chefs de village :

« [And is there also a contract with the Village Council ?] No, only with individuals. Because, there are some individuals who have already got their title deed, there are others who have no title deed, but you just make a contract, and the witnesses are the village leaders. [And do you also have an agreement with the district?] Only the village. There is no contract with the district. You involve the district when you want to further do the survey and when you want the title deed for that area. But the main negotiation takes place within the village and the village leaders¹⁰³² ».

Les représentants de l'entreprise continuent de visiter les communautés entourant les sites de plantation afin de convaincre les résidents villageois à céder davantage des terres. Comme le confirment M. Locher et Ulrike Böker, « the NFC representatives went on further promotional tours without district officers to request additional land. With the help of their hired consultants, they convinced a number of landowners to accept compensation clearly below market value, namely 25 000/acre¹⁰³³ ». Après une première phase d'acquisition où les acteurs de l'entreprise suivent les procédures formelles, les investisseurs s'appuient désormais sur leurs connaissances des différents villages afin de mener des négociations directes avec les résidents villageois. Cette démarche est illustrée par un géomètre au département foncier du KiDC qui explique :

« After that [first] process, some officers of New Forest [Company] were going there themselves to discuss with the village instead of passing here [...], to get more land. But at the earlier [stage], they came here. And they get a piece of land. But when they want to get another they got directly to the farm, to the villagers [...]. So, there are two actions here. First, they go there with the [district] officers,

¹⁰³⁰ Entretien collectif avec des résidents du village de Kisinga, *op. cit.*

¹⁰³¹ Entretien avec Jackson Mkuyu, géomètre du KiDC, effectué le 29.05.2014, Kilolo.

¹⁰³² Entretien avec Zawadi Kizungu, *op. cit.* (30.05.2014).

¹⁰³³ LOCHER, Martina et MÜLLER-BÖKER, Ulrike, « 'Investors Are Good, ... », *art. cit.*, p. 253.

making the process of doing transfer from the village to general land. After that process finished [*rires*], they go there themselves¹⁰³⁴ ».

Ce contournement des experts fonciers du KiDC est confirmé par les résidents d'Isele. Pendant la deuxième phase d'acquisition foncière dans ce village, les représentants de la NFC se déplacent avec leurs propres géomètres : « the investor came himself and started to measure [...], they were using a computer [...] [*So the district council was not involved ?*] The district council was not involved [...], the investor brings his own surveyor¹⁰³⁵ ».

Cette tendance des acteurs de la NFC à entamer des négociations directes avec les acteurs villageois les amène, en effet, à contourner l'expertise et l'autorité foncière des agents du district à plusieurs reprises (cf. figure 9). Premièrement, les transactions négociées avec les propriétaires individuels dépassent régulièrement 50 hectares. Il s'agit de cessions de 70 et de 80 hectares à Isele,¹⁰³⁶ de 200 hectares à Kisinga¹⁰³⁷ ou encore de 71 et 253 hectares à Makungu¹⁰³⁸. Pourtant, la législation foncière interdit aux détenteurs des droits fonciers villageois de transférer plus de 50 hectares sans autorisation des autorités du district. Deuxièmement, en se rendant directement aux villages, les acteurs de la NFC mettent en cause la fonction d'intermédiaire et de superviseur du KiDC dans les transactions foncières. Un agent du département foncier du KiDC, souligne l'irrégularité de cette démarche : « that was the mistake done by the company. Legally, they have to report here. Then we site the areas where the villages [are], where there is plenty of land. Arable land, which is not utilized¹⁰³⁹ ». Les représentants de NFC contournent non seulement l'autorité de l'administration du district, mais également le rôle du TIC en tant que coordinateur des transactions foncières à l'échelle nationale :

¹⁰³⁴ Entretien avec Jason Mkuyu, *op. cit.* (12.05.2015).

¹⁰³⁵ Entretien collectif avec des résidents du village d'Isele, effectué le 28.05.2014, Isele.

¹⁰³⁶ *Ibid.*

¹⁰³⁷ Cette information est issue d'un entretien collectif avec des résidents du village de Kisinga, *op. cit.*

¹⁰³⁸ Entretien collectif avec des résidents du village de Makungu, *op. cit.*

¹⁰³⁹ Entretien effectué avec Erinasa Kiswaga, *op. cit.*

« Legally, any foreigner, any foreign company or individual foreigner have no right to go to negotiate directly to the individual in the village, to the indigenous. They had to get land through [...] Tanzania Investment Centre [...]. That means, we, as a district, we have to grant a right of occupancy to the Tanzania Investment Centre [...]. So, they have to come here to ask us if they can get any piece of land. Then we, as a district, have a duty go to the village to secure such piece of land¹⁰⁴⁰ ».

Malgré cette connaissance des démarches illégales, les agents du district ne s'opposent pas directement à ces acquisitions foncières.¹⁰⁴¹ Plutôt, ils semblent se plier à l'informalité du processus en acceptant une partie des contrats négociés individuellement. Les agents cherchent eux-mêmes à corriger les défauts du processus de transaction en effectuant les réunions villageoises non-réalisées par l'investisseur : « we tried to rectify. When the foreign company goes directly to the village, secures land, when the matter comes here, we normally rectify by going to the village to conduct the meeting again. To see whether the information brought to us by the company is correct or not¹⁰⁴² ».

Les représentants du KiDC tolèrent les transactions entre la NFC et les acteurs villageois parce qu'ils ne souhaitent pas créer de conflits avec les différents villages. De plus, cette tolérance s'explique par l'obligation des autorités du district de parvenir à l'objectif initial de l'entreprise, à savoir l'obtention d'un terrain de 14.000 hectares. La disponibilité de cette surface ayant été confirmée initialement, les agents du district se soumettent à cette décision du gouvernement central et acceptent, tacitement, les acquisitions foncières supplémentaires. Les administrateurs préfèrent accepter des démarches illégales de transaction foncière plutôt que de perdre leur image en tant qu'administration locale compétente auprès de leur hiérarchie :

« Of course, it was difficult. If we had to follow the law, we had to

¹⁰⁴⁰ Entretien effectué avec Erinasa Kiswaga, *op. cit.*

¹⁰⁴¹ Les acteurs du KiDC mènent plutôt la stratégie de rajouter des démarches administratives que les investisseurs doivent remplir afin de régulariser le processus de transaction foncière. Cette réponse des agents du district est discutée dans le chapitre 2 de la partie 2.

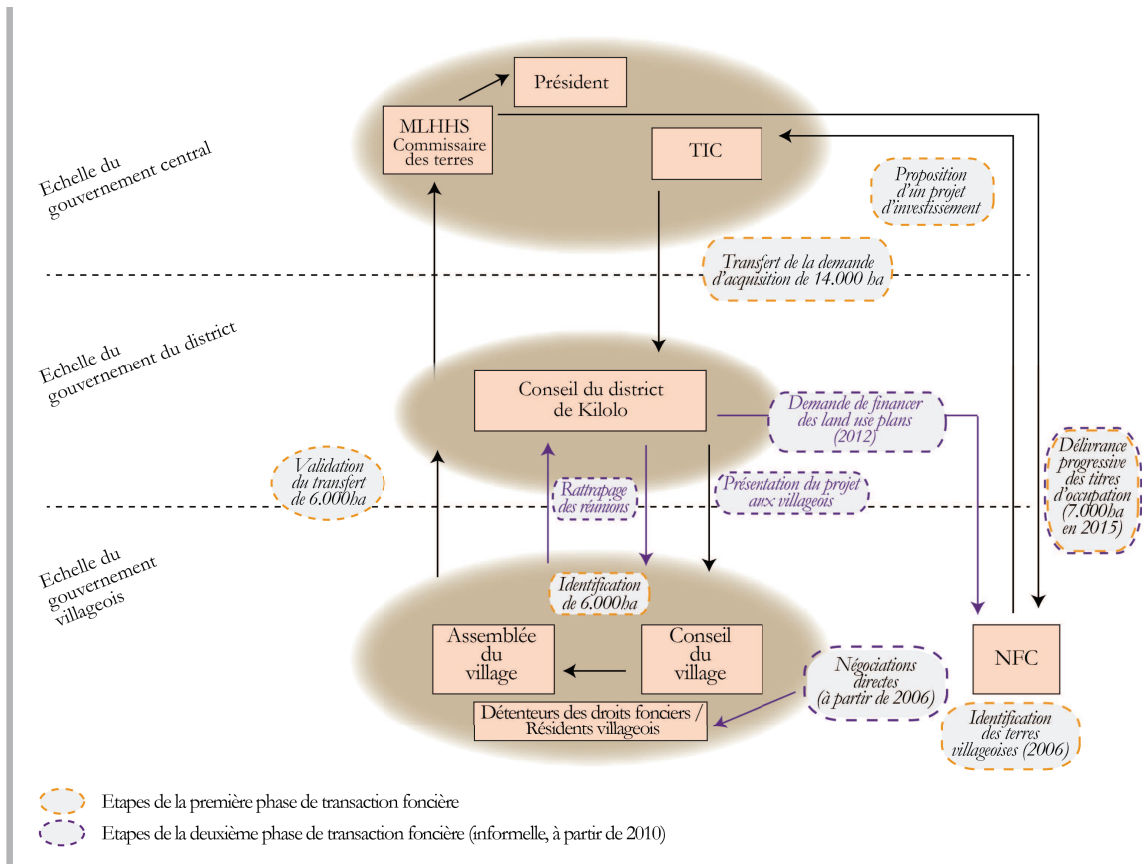
¹⁰⁴² Entretien effectué avec Erinasa Kiswaga, *op. cit.*

reject them [NFC]. But you see, the New Forest [Company] has directly gone to the village. They negotiated directly to the people. They have already paid the compensation. Now, if you reject, it's like you're making a conflict between the company and the individual. That means the company turns back to the village to require the people who have received the money to turn it back [...]. Although the mistake is [...] to the company [...], we accepted such a situation and we approved the land, which is acquired illegally in order to harmonize a situation. Because, when we asked the New Forest [Company] : 'why you did this ?' They said : 'look here, the Ministry approved 14.000 hectares. We are now still having 2.000 (by then it was 2.000 hectares). We need to reach to the land, which is already approved by the Ministry. So, it was just our effort to reach to the expected amount of land¹⁰⁴³ ».

Même si les transactions dans plusieurs villages se basent sur des démarches illégales et vont à l'encontre des règles étatiques, les représentants de l'Etat local acceptent les procédures puisqu'elles leur permettent *in fine* de déployer l'appareil administratif, le pouvoir étatique et de répondre à leurs responsabilités en tant que gouvernement local vis-à-vis des institutions centrales. Cette étude de cas démontre comment les acteurs se jouent des procédures formelles, renversent les cadres légaux et forment des accords tacites qui viennent satisfaire les intérêts de chacun (NFC et le KiDC) et la stabilité des alliances.

¹⁰⁴³ Entretien effectué avec Erinasa Kiswaga, *op. cit.*

Figure 9 : Les procédures de la transaction avec l'entreprise New Forest Company



Conception : Sina Schlimmer, 2017

Réalisation : Marie-Louise Penin, 2017

Résultats intermédiaires

Les enjeux territoriaux caractérisant la mise en œuvre du projet de sylviculture à Kilolo sont multiples. La transaction foncière est présentée, dans un premier temps, comme un programme du district de Kilolo. En comprenant des initiatives de construction des infrastructures locales, de formation agricole et de mise à disposition des services de santé, le projet représente une opportunité importante en termes de développement socioéconomique pour un district dont la création est relativement récente. En déléguant ses fonctions à une entité privée, les acteurs du KiDC appréhendent le projet comme une opportunité pour se déployer administrativement. L'objectif des autorités locales est ainsi de pallier ses faibles capacités financières et d'augmenter sa légitimité en tant que

prestataire de services sociaux auprès des communautés rurales. Se crée ainsi une imbrication entre les intérêts des acteurs de l'administration du district, dont les normes sont imposées par le biais des transactions de l'entreprise. Inversement, les investisseurs réussissent à accéder au contrôle du foncier rural tout en étant encadrés par les règles étatiques.

La mise en œuvre du projet de sylviculture est, ensuite, façonnée par la négociation des contrats fonciers supplémentaires dans différents villages, impliquant un contournement de l'autorité foncière des agents du KiDC. La tolérance des autorités du KiDC à l'égard des démarches d'acquisition illégales de l'entreprise souligne l'obligation des agents du district de se soustraire au poids de la décision du MLHHS au niveau du gouvernement central. Le ministère ayant approuvé le transfert d'une parcelle de 14.000 hectares à l'entreprise NFC, les agents du district cherchent à appliquer cette décision en corrigeant, eux-mêmes, les transactions illégales entre l'entreprise et les acteurs villageois. Ces jeux de pouvoirs intra- et inter-administratifs peuvent varier selon l'étape de la transaction que l'on observe. Quand bien même les acteurs de la NFC identifient eux-mêmes les terres d'investissement et se présentent auprès du KiDC sans avoir consulté les organes du gouvernement central (notamment le TIC), l'autorité foncière du MLHHS s'affirme au moment de la limitation du terrain de 30.000 à 14.000 hectares. Concernant l'autorité du KiDC, celle-ci s'affirme tout au long du premier processus d'acquisition des terres villageoises. Les experts du département foncier et le directeur du KiDC jouent le rôle d'intermédiaire entre la NFC et les institutions villageoises. Ce rapport de pouvoir est renversé lorsque des représentants de l'entreprise s'engagent dans des contractualisations directes avec les résidents villageois tout en mettant en cause l'autorité des acteurs du KiDC.

1.3. Négocier et déployer l'étatocité par la mise en œuvre des projets

« For the state, farmland investment provides an opportunity for extending its reach, exerting its power over peripheral areas and peoples, as well as for retaining and expanding the extraction of resources from such areas on a grand scale. The land investment, which has primarily been driven by the state, can thus be seen as a mechanism of retaining, consolidating and expanding federal state authority and control over territory and people¹⁰⁴⁴ ».

Il s'agit désormais d'engager une discussion croisée des résultats des trois études de cas au regard de la littérature sur la territorialisation de l'action publique. Les trajectoires et configurations des trois projets sont abordées comme le produit de la mise en œuvre territorialisée des politiques de promotion de l'investissement. L'analyse des jeux de pouvoir multi-acteurs et multi-scalaires ainsi que des procédures suivies démontrent comment ces politiques se matérialisent et se territorialisent différemment en fonction des caractéristiques territoriales des projets (les configurations d'acteurs, les jeux d'échelles, le contexte géographique et historique, etc.). Dans un premier temps, il s'agit de discuter la notion de la territorialisation mobilisée dans les travaux sur les politiques néolibérales de la conservation au Sud (1.3.1.) comme par les spécialistes des politiques publiques au Nord (1.3.2). A partir de ces éléments, nous proposons notre propre définition de la territorialisation en Tanzanie articulant les processus de formation de l'Etat et la mise en œuvre des politiques publiques Sud. Il s'agit dans cette dernière section (1.3.3.) d'engager une discussion sur le concept de la territorialisation tel qu'il est employé dans les travaux sur les politiques publiques au Nord.

¹⁰⁴⁴ MOREDA, Tsegaye, « Large-Scale Land Acquisitions, State Authority and Indigenous Local Communities : Insights from Ethiopia », *Third World Quarterly*, 2017, vol. 38, n°3, p. 700.

1.3.1. Le concept de la territorialisation étatique dans les travaux sur les politiques néolibérales de l'environnement

La notion de la territorialisation étatique est au cœur de plusieurs recherches sur les politiques foncières et environnementales dans les pays du Sud. En s'appuyant sur le cas de la gestion des ressources naturelles en Thaïlande, Nancy Peluso et Peter Vandergeest partent du constat que bien que la notion du territoire soit un « aspect essentiel du contrôle étatique¹⁰⁴⁵ » elle est peu prise en compte dans les recherches sur la construction de l'Etat au Sud. L'attention étant souvent concentrée sur l'action du gouvernement central, l'objectif des auteurs est de réorienter la focale sur le déploiement du contrôle étatique territorial. En mobilisant des notions centrales en géographie comme le territoire, la territorialité et la territorialisation¹⁰⁴⁶, les auteurs aboutissent à une approche originale pour étudier la formation de l'Etat moderne à partir de son territoire. Pour N. Peluso, la territorialisation peut être définie comme les formes multiples de la création et de la maintenance « of spatialized zones within which certain practices are permitted based in the explicit or implicit allocation of rights, controls and authority¹⁰⁴⁷ ». La territorialisation interne¹⁰⁴⁸ qui se réfère au déploiement du contrôle territorial au sein d'un Etat¹⁰⁴⁸, se traduit dans une diversité de pratiques de division territoriale, de zonage et de réorganisation des populations et de leurs ressources au sein de ces unités territoriales. A travers ces délimitations territoriales, les autorités publiques cherchent à contrôler les pratiques de la population, à réguler la gestion des ressources naturelles et à

¹⁰⁴⁵ Traduction par l'auteure. Voir VANDERGEEST, Peter et PELUSO, Nancy L., « Territorialization and State Power in Thailand », *Theory and Society*, 1995, vol. 24, n°3, p. 385.

¹⁰⁴⁶ Les auteurs se basent notamment sur les travaux du géographe Robert D. Sack qui définit le territoire comme « the attempt by an individual or group to affect, influence, or control people, phenomena, and relationships by delimiting and asserting control over a geographic area ». Se référer à SACK, Robert D., *Human Territoriality : Its Theory and History*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, p. 19.

¹⁰⁴⁷ PELUSO, Nancy L., « Seeing Property in Land Use : Local Territorializations in West Kalimantan, Indonesia », *Geografisk Tidsskrift*, 2005, vol. 105, n°1, p. 2.

¹⁰⁴⁸ Cette notion se distingue des observations sur les reconfigurations de la territorialité dans le cadre de la globalisation. La question du basculement de la souveraineté territoriale des Etats-nations dans le contexte de la globalisation capitaliste est notamment traitée par les sociologues Saskia Sassen et Neil Brenner. Voir BRENNER, Neil, « Beyond State-Centrism ? Space, Territoriality, and Geographical Scale in Globalization Studies », *Theory and Society*, 1999, vol. 28, n°1, p. 39-78 et SASSEN, Saskia, « Territory and Territoriality in the Global Economy », *International Sociology*, 2000, vol. 15, n°2, p. 372-393.

orienter la production économique : « all modern states divide their territories into complex and overlapping political and economic zones, rearrange people and resources within these units, and create regulations delineating how and by whom these areas can be used¹⁰⁴⁹ ». La territorialisation interne constitue un moyen clé de la formation de l'Etat dit moderne. En acceptant, en organisant et en contrôlant une différenciation de gestion des espaces territoriaux, l'Etat réussit à y établir sa domination et à prélever des impôts à partir des informations recueillies.

Permettant d'étudier les multiples formes d'expansion du pouvoir par le contrôle territorial, cette notion devient un concept récurrent dans les analyses des transformations néolibérales du secteur de l'environnement au Sud, même si ces processus de territorialisation ne sont pas propres au contexte libéral.¹⁰⁵⁰ Les spécialistes des politiques environnementales mettent la focale sur la coproduction publique-privée des espaces de conservation de la nature,¹⁰⁵¹ tout en insistant sur la limitation de la marge de manœuvre de l'Etat. Dans une « era of downsized national governments¹⁰⁵² », l'exercice du pouvoir territorial n'est plus le monopole des acteurs étatiques. Les acteurs non-étatiques transnationaux joueraient un rôle d'autant plus important dans la délimitation du territoire. Ces travaux défendent que dans les pays dépendant de l'aide, les pratiques de la territorialisation sont de plus en plus dictées par les normes des institutions financières internationales et effectuées par des entreprises privées ou des ONG : « as aid to the global South increasingly comes in the form of private investment in privatized, formerly 'state or public' resources, and as non-profit or non-governmental organizations step into manage formerly state spaces and

¹⁰⁴⁹ VANDERGEEST, Peter et PELUSO, Nancy L., « Territorialization and State ... », *art. cit.* p. 387.

¹⁰⁵⁰ Des travaux, plus anciens, ont déjà montré comment des phénomènes privés, comme le mercenariat, s'inscrivent pleinement dans la formation de l'Etat. Se référer notamment à TILLY, Charles, « War-Making and State-Making as Organised Crime », in EVANS, Peter B., RUESCHEMEYER, Dietrich et SKOPOL, Theda, *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 169-191.

¹⁰⁵¹ Se référer notamment à la thèse de Rozenn N. Diallo sur la territorialisation de l'action publique à l'exemple des parcs nationaux au Mozambique : NAKANABO DIALLO, Rozenn, « Politiques de la ... », *op. cit.*

¹⁰⁵² CORSON, Catherine, « Territorialization, Enclosure and Neoliberalism : Non-State Influence in Struggles over Madagascar's Forests », *Journal of Peasant Studies*, 2011, vol. 38, n°4, p. 705.

institutions, state territorialization acquires an increasingly private character¹⁰⁵³ ». Etant donné les capacités relativement faibles des institutions publiques en matière de gestion de l'environnement, les acteurs étatiques s'externaliseraient en déléguant leurs fonctions à des entités privées transnationales, aboutissant à des formes d'« outsourcing of state functions to NGOs and other non-state entities, many of which operate transnationally rather than locally¹⁰⁵⁴ ».

Dans une étude de la conservation des forêts à Madagascar, Catherine Corson observe, en effet, une emprise de pouvoir des acteurs non-étatiques au détriment des acteurs étatiques dont le rôle est réduit à celui d'un moyen institutionnel des entités privées. Les structures étatiques servent d'outil pour légitimer l'action des ONG, des consultants, des bailleurs de fonds ou des entreprises privées défendant la cause de la conservation de l'environnement. Ainsi, l'analyse des zones protégées « reveals the state as a vehicle through which numerous non-state entities sought to expand their control of and authority over Madagascar's forests¹⁰⁵⁵ ». Le rôle des acteurs étatiques dans ces configurations se réduit aux fonctions de courtiers entre l'autorité publique et les acteurs privés¹⁰⁵⁶ mais sans aucun monopole de pouvoir sur le territoire et la gestion des ressources naturelles.

D'autres travaux nuancent ces thèses en constatant que l'Etat, malgré sa relative faiblesse, n'est pas complètement absent dans les processus de territorialisation. Plutôt, les acteurs privés ravivent des « institutions étatiques creuses¹⁰⁵⁷ » en y injectant des ressources économiques et techniques. Pour J. Igoe et D. Brockington, les pratiques de territorialisation en contexte néolibéral et la formation de l'Etat sont indissociables. Ils proposent une lecture en termes de

¹⁰⁵³ *Ibid.*, p. 706.

¹⁰⁵⁴ *Ibid.*, p. 706.

¹⁰⁵⁵ *Ibid.*, p. 704.

¹⁰⁵⁶ PELUSO, Nancy L. et LUND, Christian, « New Frontiers of ... », *art. cit.*, p. 673.

¹⁰⁵⁷ Nous nous référons à la notion des « hollowed out states » utilisée par Jim Igoe et Dan Brockington. Voir IGOE, Jim et BROCKINGTON, Dan, « Neoliberal Conservation : A ... », *art. cit.*, p. 439.

territorialisation hybride et complémentaire où l'intervention accrue des acteurs privés dans les processus de territorialisation ne cesse de réaffirmer le pouvoir étatique. Cette lecture du déploiement de l'Etat par l'intégration des acteurs privés (étrangers) dans les projets administratifs confirme nos résultats sur l'imbrication entre les acteurs étatiques et les investisseurs dans le cadre des transactions foncières en Tanzanie. D'une part, les administrations dont les capacités sont limitées s'appuient sur les intérêts économiques et sur les ressources financières et techniques des entités privées externes afin de déployer leur autorité localement. D'autre part, ces « outsiders » se plient aux procédures et aux normes étatiques afin de légitimer leurs interventions dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et de la détermination des frontières terrestres, fonctions qui appartiennent historiquement à l'Etat.

Comme le soulignent J. Igoe et D. Brockington, « the commodity of sovereignty is essential to the legitimacy of externally-driven interventions that revolve around the appropriations of land and other natural resources. Outsiders bring money on which officials from impoverished states are highly dependent, as well as new skills and technologies that are essential to increasingly sophisticated forms of territorialisation¹⁰⁵⁸ ». Quand bien même les interventions des acteurs privés dans l'organisation du territoire étatique s'accumulent, cette dynamique ne signifie pas pour autant une perte de souveraineté de l'Etat. Plutôt, les acteurs privés ne cessent de s'associer aux acteurs étatiques qui continuent de représenter l'autorité légitime en matière de gestion foncière. Ces configurations permettent de montrer comment l'Etat au Sud, appréhendé dans sa diversité d'acteurs, d'échelles et de pratiques, malgré ses capacités institutionnelles et techniques limitées, ne cesse de renégocier et de réaffirmer son pouvoir et de se construire.

Les différentes étapes de la mise en œuvre des trois projets d'investissement étudiés confirment l'omniprésence des administrations étatiques qui ne cessent

¹⁰⁵⁸ *Ibid.*, p. 440.

de négocier les conditions de la privatisation des droits fonciers. Nos résultats questionnent l'argument de la littérature sur le *land grabbing*, selon lesquels le rôle de l'Etat se réduit au processus de légitimation des actions entreprises par les acteurs privés. Plutôt, nos observations invitent à inverser l'argument en démontrant comment les acteurs de l'Etat, à différentes échelles administratives, se servent des ressources économiques, techniques et de savoirs, proposées par les entreprises privées, afin de se déployer sur le territoire local. L'analyse des négociations autour du projet de jatropha de l'entreprise SBF à Kisarawe et de la plantation d'arbres par les investisseurs de la NFC à Kilolo souligne comment les objectifs d'investissement sont intégrés dans le projet de construction de l'Etat local. Les discours des représentants des Conseils des districts reflètent l'intention des administrateurs de déléguer la prestation de services sociaux et le financement des infrastructures locales aux entreprises étrangères. Le projet de production sucrière de l'entreprise AEE est imbriqué dans plusieurs programmes politiques contribuant à l'expansion et au déploiement territorial du secteur agricole à partir de l'échelle du gouvernement central. Le transfert des fonctions étatiques ne signifie pas une perte de contrôle de l'Etat ou un affaiblissement des acteurs et des institutions étatiques. Plutôt, les administrations investissent l'offre privée qui, lui-même, ne peut avoir lieu que si les acteurs privés valident à minima les normes étatiques. Il se met donc en place un jeu de pouvoir complexe entre les acteurs publics qui disposent, chacun, de ressources significatives.

1.3.2. L'action publique territorialisée dans l'analyse des politiques publiques

La notion de la territorialisation est, ensuite, discutée par les spécialistes de l'analyse des politiques publiques qui s'intéressent aux reconfigurations et au rééchelonnement de la production de l'action publique en France et en Europe. Cette littérature se construit à partir des analyses du changement d'échelle des processus de politiques publiques dans le cadre de l'eupéanisation et de la

globalisation de l'action publique et interroge l'impact de la globalisation économique sur la souveraineté territoriale des Etats-nations.¹⁰⁵⁹ Un certain nombre d'analyses se positionne par rapport aux thèses sur la globalisation comme catalyseur de l'érosion des frontières territoriales et de la déterritorialisation. Plutôt que confirmer le retrait de l'Etat, ces auteurs décrivent la globalisation comme un moteur de la reterritorialisation aboutissant à la recomposition de l'Etat territorial et de nouvelles géographies de pouvoir.¹⁰⁶⁰

A partir des années 1990, un engouement pour les notions du territoire et de la territorialité s'établit parmi les spécialistes de l'analyse des politiques publiques en France questionnant le rôle des acteurs territoriaux dans les processus de politique publique.¹⁰⁶¹ Ces travaux reprennent l'idée d'un rééchelonnement des processus de décisions vers les échelles infranationales, comme les régions, les départements et les villes, d'une part, et vers les niveaux de décision supranationales de l'Union européenne, d'autre part.¹⁰⁶²

Malgré la multiplication des contributions sur l'action publique territorialisée, les notions « territorial » et « territorialisation » dans l'analyse des politiques publiques restent marquées par une « fragilité conceptuelle¹⁰⁶³ ». Ces termes sont souvent associés aux dynamiques de décentralisation ou de déconcentration des

¹⁰⁵⁹ Se référer notamment à BRENNER, Neil, « Beyond State-Centrism ? ... », *art. cit.* et SASSEN, Saskia, « Territory and Territoriality ... », *art. cit.*

¹⁰⁶⁰ Neil Brenner défend l'argument que les dynamiques de la globalisation économique diminuent le poids de l'Etat central en faveur de la production du territoire aux échelles infra- et supranationales. Ces approches mettent en cause l'impact de l'Etat-central, tout en invitant à repenser la territorialité de l'Etat qui se traduit dans une autonomie plus importante des territoires supra- (les institutions politiques et économiques internationales) et infranationaux (les régions, les communes, les villes, etc.). Dans sa thèse sur le rééchelonnement de la territorialité, l'auteur s'appuie sur l'exemple des métropoles (« world cities »). La territorialité des grandes métropoles se caractérise par des interactions entre le local et l'international. Ces métropoles ne représentent plus seulement un compartiment du territoire national, mais plutôt des pôles reliant les acteurs d'un réseau économique international. Il s'agit de « 'glocal' spaces in which multiple geographical scales intersect in potentially highly conflictual ways » : Voir BRENNER, Neil, « Globalisation as Reterritorialisation : The Re-scaling of Urban Governance in the European Union », *Urban Studies*, 1999, vol. 36, n°3, p. 438.

¹⁰⁶¹ FAURE, Alain, « Territoires/territorialisation », in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 623-624.

¹⁰⁶² Voir par exemple ROCHE, Sebastian, « Vers la démonopolisation des fonction régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure », *Revue française de science politique*, 2004, vol. 54, n°1, p. 43-70.

¹⁰⁶³ FAURE, Alain, « Territoires/territorialisation ... », *op. cit.*, p. 628.

processus de décision ainsi qu'à la montée en puissance des acteurs locaux territoriaux¹⁰⁶⁴, promouvant un discours sur la proximité, l'efficacité et la démocratisation du processus de décision.¹⁰⁶⁵ Pour répondre à cet écueil, plusieurs auteurs proposent des pistes de définition plus pertinentes pour appréhender les formes territorialisées de l'action publique. A cet égard, l'analyse des politiques de développement territorial en France, effectuée par Anne-Cécile Douillet, propose plusieurs déclinaisons. L'auteure s'intéresse aux politiques de constitution de nouveaux territoires d'action publique à travers le regroupement des communes, encouragé par l'Union européenne, l'Etat central, les régions et les départements. Pour A.-C. Douillet, un territoire d'action publique représente non seulement une entité spatiale et un regroupement d'acteurs locaux, mais également des « scènes de concertation en vue du traitement d'un certain nombre de 'problèmes publics'¹⁰⁶⁶ ». La capacité des acteurs territoriaux à prendre en charge des problèmes de politique publique constitue donc un premier élément de définition de la territorialisation. Ensuite, l'auteure argumente qu'une politique est territorialisée lorsque sa « concrétisation et [sa] mise en œuvre passe par les collectives locales » et quand elle a pour finalité de « mettre en place de nouveaux territoires d'action publique¹⁰⁶⁷ ».

Les travaux sur la territorialisation d'action publique s'inscrivent dans le courant de la sociologie de l'action publique qui rompt avec l'argument de la domination du processus de politique publique par l'Etat central. Il s'agit ici d'un débat spécifique de l'analyse des politiques publiques en France dont le système politique est marqué, jusqu'au début des années 1980, par une concentration des pouvoirs décisionnels au niveau de l'Etat et du gouvernement central.¹⁰⁶⁸ Dans un

¹⁰⁶⁴ DOUILLET, Anne-Cécile, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2003, vol. 53, n°4, p. 586.

¹⁰⁶⁵ CLAVIER, Carole, « Le politique et la santé publique. Une comparaison transnationale de la territorialisation des politiques de santé publique en France et au Danemark », *Politique européenne*, 2005, vol. 1, n°15, p. 200.

¹⁰⁶⁶ DOUILLET, Anne-Cécile, « Les élus ruraux ... », *art. cit.*, p. 589.

¹⁰⁶⁷ *Ibid.*, p. 589.

¹⁰⁶⁸ Des travaux publiés bien avant les années 1980 soulignent déjà la capacité des enjeux et des acteurs territoriaux à influencer sur le processus de politique publique. Se référer, par exemple, à GREMION, Pierre, *Le pouvoir périphérique ...*, *op. cit.* ; GREMION, Pierre et WORMS, Jean-Pierre, *Les institutions régionales et la*

contexte de décentralisation des pouvoirs publics et d'intensification des processus d'intégration européenne, Jean-Claude Thoenig et Patrice Duran constatent que « le territoire, plus que l'appareil d'État, constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics¹⁰⁶⁹ ». L'accent est mis sur la capacité des acteurs territoriaux, c'est-à-dire des acteurs administratifs décentralisés, des élus locaux, mais également des groupes d'intérêts non-étatiques (société civile, experts, etc.), à produire de l'action publique à l'échelle locale. Les auteurs mettent alors l'accent sur la diversité des acteurs qui participent à la production de nouvelles formes d'action publique territoriale se matérialisant davantage dans « des dispositifs d'action collective trans-sectoriels, partenariaux et mobilisant sur des temps relativement longs une pluralité d'acteurs, de groupes et d'institutions¹⁰⁷⁰ ».

Ces observations sur le rééchelonnement des capacités de produire de l'action publique vers les niveaux territoriaux contestent, ensuite, les thèses sur la sectorisation des politiques publiques. Le territoire ne se réduit plus au lieu de la mise en œuvre des politiques publiques sectorielles, formulées à l'échelle nationale. Des acteurs territoriaux interviennent désormais dans la fabrique des politiques publiques en se positionnant dès le moment de la mise en problème. Comme le formule Bernard Jouve, l'approche de la territorialisation de l'action publique « conçoit l'action de l'Etat comme relevant d'une logique procédurale et non plus substantive à travers laquelle il s'agit, non pas de produire des politiques publiques nationales et sectorielles déclinées localement, mais bien de créer les conditions locales pour qu'un traitement intersectoriel et faisant intervenir une pluralité d'acteurs aux statuts divers s'opère [...]. Une même politique sectorielle contextualisée dans deux échelles de référence différentes verra sa finalité

société locale, Paris, CNRS, Faculté des Lettres et Sciences Humaines Nanterre, 1968 et MULLER, Pierre, « Les politiques publiques ... », *art. cit.*, p. 19-33.

¹⁰⁶⁹ THOENIG, Jean-Claude et DURAN, Patrice, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996, vol. 46, n°4, p. 582.

¹⁰⁷⁰ PINSON, Gilles, « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, 2006, vol. 56, n°4, p. 621.

changer¹⁰⁷¹ ». Autrement dit, les politiques publiques sont constamment reconstituées dans différents espaces et échelles territoriales.

1.3.3. Les politiques territorialisées et territorialisantes des transactions foncières en Tanzanie

Les deux dynamiques de recherche sur la territorialisation aboutissent à des résultats heuristiques pour appréhender les transactions foncières en Tanzanie. Ces travaux ont comme point commun une profonde mise en question du rôle des acteurs étatiques, notamment à l'échelle du gouvernement central, dans la production de l'action publique. En s'intéressant à la déclinaison territoriale des politiques publiques (littérature sur l'action publique au Nord) ainsi qu'aux acteurs privés contribuant au déploiement territorial du pouvoir étatique (littérature sur les politiques de l'environnement au Sud), ces approches nous permettent de saisir les processus de (trans)formation de l'Etat tanzanien à travers les projets d'investissement privé. Nous abordons ainsi les transactions foncières comme des politiques territorialisantes puisqu'elles ont pour objectif de créer de nouveaux territoires d'action publique et des espaces inédits de déploiement de l'Etat. Ces transactions foncières donnent lieu, en effet, à une série d'interactions d'une multitude d'acteurs (des agents administratifs locaux et nationaux, des représentants des entreprises, des membres d'ONG, des députés locaux, etc.) qui se retrouvent à l'échelle territoriale afin de négocier les modalités et les impacts de la mise en œuvre des projets d'investissement foncier.

Les résultats de la littérature sur la territorialisation de l'action publique nous permettent d'appréhender les différences au niveau des trajectoires et du

¹⁰⁷¹ JOUVE, Bernard, « Le 'political rescaling' pour théoriser l'Etat et la compétition territoriale en Europe » in FAURE, Alain, LERESCHE, Jean-Philippe, MULLER, Pierre et NAHRATH, Stéphane (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 47-48.

déroulement des transactions observées dans les trois cas d'étude. Nous défendons que ces configurations plurielles démontrent comment les politiques sectorielles de promotion de l'investissement foncier, développées depuis le milieu des années 1990, se déclinent et se matérialisent distinctement en fonction du projet et du territoire. Inversement, nous démontrons comment cette territorialisation des politiques foncières nous renseigne sur le fonctionnement, le déploiement et la matérialisation de l'Etat à différentes échelles administratives. Ainsi, nous appliquons, pour notre recherche, la définition de la territorialisation proposée par R. Nakanabo Diallo qui intègre ces deux aspects centraux de la littérature. Elle entend la territorialisation de l'action publique « au sens de capacités d'une politique publique à se décliner différemment selon les espaces, et à décliner différemment selon les cas l'inscription territoriale du pouvoir de l'Etat – il s'agit en d'autres termes du processus de définition de nouveaux lieux de l'Etat et de transformation des modes de son apparition dans l'espace¹⁰⁷² ». Les politiques de transactions foncières sont, en effet, territorialisées dans la mesure où elles se déclinent différemment en fonction de l'échelle territoriale et administrative dans laquelle elles s'inscrivent, tout en étant à la fois territorialisantes puisqu'elles contribuent à la production de nouvelles formes d'étatité.

Il s'agit désormais, d'interpréter les résultats empiriques de nos trois études de cas au regard de cette définition sur la territorialisation comme reflet de la recomposition et de la transformation de l'Etat. Cette discussion aboutit à deux arguments théoriques principaux qui invitent à repenser certains résultats des différents travaux sur la territorialisation. Alors que les spécialistes de l'action publique territorialisée au Nord constatent un déplacement de l'ensemble du processus de politique publique vers les territoires, les dynamiques de territorialisation observées dans le cas du foncier en Tanzanie se limitent plutôt à l'étape de la mise en œuvre (1.3.3.1.). Concernant les travaux sur la

¹⁰⁷² NAKANABO DIALLO, Rozenn, « Politiques de la ... », *op. cit.*, p. 30.

territorialisation étatique dans le secteur de la conservation de l'environnement, nos observations nuancent les thèses sur le retrait du pouvoir étatique en contexte néolibéral. Plutôt que d'aborder l'Etat comme un ensemble d'acteurs et d'institutions travaillant au service des entrepreneurs privés, nous défendons que l'Etat tanzanien se sert des projets d'investissement afin de se déployer et réaffirmer son autorité sur le contrôle du foncier (1.3.3.2.).

1.3.3.1. La territorialisation des politiques foncières sectorielles au moment de la mise en œuvre

Un apport principal des travaux sur la territorialisation de l'action publique au Nord est leur mise en cause des thèses sur la sectorisation des politiques publiques. Les politiques publiques ne seraient donc plus produites au sein des institutions du gouvernement central et implémentées, de façon homogène, à l'échelle locale. Plutôt, ces auteurs observent des dynamiques de production de l'action publique à partir du territoire où une multitude d'acteurs participe à la formulation des problèmes publics territoriaux. Les conditions de leur prise en charge et de leur mise en œuvre peuvent donc varier d'une échelle et d'un espace territorial à l'autre. Les résultats de notre analyse des politiques de transactions foncières en Tanzanie confirment ces différentes observations des spécialistes sur la territorialisation de l'action publique. Tout d'abord, on peut questionner, à travers la mise en œuvre des projets de transaction foncière, le caractère sectoriel des politiques de promotion de l'investissement. Ces projets ne constituent pas le résultat de l'implémentation verticale de ces politiques de l'investissement foncier formulées depuis les années 1990. Plutôt que d'aboutir à des projets d'investissement formatés et à des configurations de transaction similaires, les trois cas de transaction foncière se caractérisent par des résultats, par des configurations d'acteurs et par des jeux d'échelles distincts.

Nos résultats empiriques soulignent comment ces politiques de promotion de l'investissement foncier se matérialisent et se territorialisent par des projets

d'investissement aux caractéristiques plurielles. Nous argumentons que cette mise en œuvre territorialisée de la politique de promotion de l'investissement s'explique par la diversité des enjeux territoriaux qui se greffent aux projets de transaction foncière au moment de leur implémentation. Ces enjeux sont façonnés par les configurations d'acteurs, le régime foncier (les catégories foncières notamment), par les conflits administratifs multi-échelles et par les stratégies entrepreneuriales des investisseurs. Par exemple, les trajectoires de négociation des projets des entreprises SBF et NFC se caractérisent par le rôle structurant des agents des districts dans les différentes étapes de la transaction.¹⁰⁷³ Dans les deux cas, l'impact du gouvernement central s'observe à la marge, alors que les représentants des ministères et des programmes politiques nationaux sont omniprésents dans les négociations autour du projet BEE.

Un premier enjeu territorial caractérisant la mise en œuvre des projets de SBF et de NFC est le lien intrinsèque entre les objectifs d'investissement et le projet de construction de l'Etat local. Les deux entreprises se présentent comme des groupes d'investisseurs responsables, des prestataires de services sociaux et des créateurs d'emplois. Ces opportunités socio-économiques sont intégrées dans les objectifs politiques et administratifs des gouvernements locaux. Les transactions foncières avec les entreprises SBF et NFC soulignent l'impact des acteurs territoriaux dans la négociation des conditions de réalisation des projets. Les députés locaux, les autorités des Conseils de district, les experts techniques, les représentants des villages et leurs résidents, mais également les employés des entreprises et les membres des ONG locales interviennent durant les différentes étapes plus ou moins formelles des transactions foncières et influencent leurs

¹⁰⁷³ Les marges de manœuvre et le rôle structurant des acteurs des districts en Tanzanie est également souligné par Graham Harrison analysant la mise en œuvre locale des projets de développement. Ces processus d'implémentation reflètent des jeux d'acteurs et une compétition autour des ressources entre les membres des Conseils de district et les acteurs du gouvernement central. Voir HARRISON, Graham, « From the Global to the Local ? Governance and Development on the Local Level : Reflections from Tanzania », *Journal of Modern African Studies*, 2008, vol. 46, n°2, pp. 169-189. Se référer également aux travaux sur la « districtisation » proposés par Tim Kelsall : KELSALL, Tim, « Local Politics and Districtization in Tanzania : The 1998 Arumeru Tax Revolt », *African Affairs*, 2000, vol. 99, n°397, p. 533-551.

résultats. Néanmoins, les trajectoires des deux projets d'investissement se distinguent par plusieurs facteurs.

La trajectoire de la transaction foncière à Kisarawe est marquée par l'échec du projet de jatropha, par la revente successive du GRO et par les démarches informelles encouragées par les agents de l'administration du district. Les acteurs du KDC occupent une place centrale dans les différentes phases de la trajectoire du projet, que ce soit la co-signature du mémorandum d'entente, les réunions à l'échelle villageoise pour introduire l'entreprise britannique, les exercices techniques comme l'arpentage et la démarcation de la ferme ou encore les négociations avec les représentants de la nouvelle entreprise *Mtanga*. Plusieurs acteurs du district contournent l'autorité des institutions des villages et du MLHHS afin d'accélérer les démarches de transaction foncière en falsifiant des documents officiels. Cette asymétrie de pouvoir en faveur des acteurs du KDC n'est renversée qu'au moment de l'intervention des acteurs externes non-étatiques. La campagne de lutte contre l'accaparement de l'ONG *ActionAid Tanzania* contribue à une reconfiguration temporaire du jeu de pouvoir en faveur des institutions des villages et du gouvernement central. La trajectoire du projet de SBF est ensuite façonnée par les multiples transformations au sein de l'entreprise, impliquant l'intervention de nouveaux investisseurs et un changement de l'utilisation des terres acquises par l'entreprise.

Le projet de sylviculture porté par l'entreprise britannique NFC dans le district de Kilolo constitue la seule étude de cas où la production agricole est en cours. Les promesses des investisseurs en termes de contribution au développement socio-économique des communautés rurales sont intégrées dans les objectifs politiques d'une administration locale relativement récente. Alors que la première phase d'acquisition des terres correspond aux procédures formelles et est régulée par les agents du KiDC, les investisseurs contournent l'autorité et l'expertise du district par la suite afin de s'appropriier plus facilement les parcelles

supplémentaires. En effet, le déroulement de la transaction foncière avec l'entreprise NFC à Kilolo est rythmé par l'objectif de l'entreprise d'acquérir la parcelle des terres initialement approuvée par le KiDC et le MLHHS (14.000 hectares). Le projet se caractérise par des contractualisations supplémentaires entre l'entreprise et les résidents de plusieurs villages. Cette transaction est donc marquée par les démarches informelles de l'entreprise contournant l'autorité foncière du KiDC à plusieurs reprises.

Alors que dans ces deux projets d'investissement, les acteurs du gouvernement central semblent n'intervenir qu'à la marge, ils sont d'autant plus prégnants dans les négociations autour du projet de BEE. La mise en place du projet de culture sucrière de l'entreprise suédoise AEE à Bagamoyo est rythmée par l'intervention de multiples ministères et représentants de programmes politiques nationaux. Cette configuration s'explique à la fois par la nature de l'entreprise et par son imbrication avec plusieurs programmes agricoles portés par des acteurs du gouvernement central. L'entreprise vise l'acquisition d'une terre générale dont l'allocation est régulée et supervisée par des acteurs du MLHHS à l'échelle du gouvernement central. Les investisseurs d'AEE forment, ensuite, un partenariat public-privé avec le gouvernement tanzanien, aboutissant à l'entreprise BEE (*Bagamoyo EcoEnergy*). Ce partenariat représente également le projet pilote de plusieurs programmes agricoles (SAGCOT et BRN) et projets de loi (la réforme foncière ainsi qu'une loi régulant l'importation du sucre). Selon les représentants d'AEE, cette démultiplication des espaces de négociation entre les représentants de l'entreprise et les acteurs des institutions du gouvernement central est l'une des variables expliquant les hésitations qui caractérisent le projet et causent, finalement, son échec. Enfin, le projet BEE est cofinancé par des bailleurs internationaux, comme la BAD et le FIDA. En s'inscrivant dans les programmes de financement des institutions financières internationales, la mise en œuvre du projet BEE est censée correspondre à un certain nombre de conditions d'investissement, de normes et de standards internationaux qui influencent les

configurations du projet. Il s'agit, notamment, des normes de réinstallation involontaire, négociées entre les experts indépendants engagés par AEE, les bailleurs et le gouvernement central.¹⁰⁷⁴

Ces enjeux territoriaux variant d'une transaction foncière à l'autre, façonnent la mise en œuvre des projets d'investissement et aboutissent à des configurations de politique publique distinctes. Les trois cas de transactions foncières se territorialisent à des échelles administratives différentes où elles sont confrontées à des enjeux et à des acteurs territoriaux singuliers. Ces résultats empiriques confirment les apports de la littérature sur la territorialisation dans la mesure où ils soulignent l'impact des configurations territoriales dans la négociation de l'action publique. Quand bien même les politiques de promotion de l'investissement sont fabriquées à l'échelle du gouvernement central, elles se déclinent, à travers les projets, différemment selon l'espace territorial et administratif où elles sont mises en œuvre.

Une différence fondamentale entre la littérature sur l'action publique au Nord et nos observations en Tanzanie est, cependant, que la territorialisation des politiques d'investissement se limite à l'étape de la mise en œuvre. Les spécialistes sur la territorialisation au Nord constatent un rééchelonnement de l'ensemble du processus de politique publique vers le territoire où des acteurs participent à la formulation des problèmes. Autrement dit, l'ensemble du processus de politique publique peut s'observer à l'échelle territoriale. En Tanzanie, en revanche, la politique de promotion de l'investissement est élaborée par des experts nationaux (ministères, spécialistes universitaires, experts privés

¹⁰⁷⁴ L'impact des acteurs territoriaux semble être moins prégnant dans la mise en œuvre du projet de BEE. Cependant, le projet valide certains résultats de la littérature sur la territorialisation dans la mesure où sa trajectoire met en cause la production cyclique des politiques publiques. En effet, le projet se situe au carrefour de la fabrique de nouveaux programmes d'investissement foncier. D'une part, le projet peut être lu comme le produit de la politique sectorielle de promotion des transactions foncières avec des entrepreneurs privés. D'autre part, il constitue le projet pilote d'une nouvelle initiative de politique publique, le programme LFE. L'analyse de la trajectoire du projet BEE souligne ce brouillage constant des frontières entre la mise en œuvre des politiques d'investissement et la formulation des politiques de lutte contre les accaparements des terres.

et société civile) comme internationaux (agences publiques de développement, experts des organisations internationales et bailleurs). Leur mise en œuvre s'effectue, cependant, à l'échelle territoriale où de nouveaux acteurs d'action publique, exclus du processus de fabrique, viennent se greffer à la politique publique. Il s'agit des agents administratifs des districts et des villages, des représentants des entreprises, des députés locaux ou encore des membres d'ONG locales qui participent à la négociation des conditions de mise en œuvre des projets, tout en ayant des représentations cognitives et normatives parfois distinctes du problème et de sa prise en charge.

Cette forme de territorialisation observée dans le cadre de l'analyse des trois cas d'étude révèle un écart entre les étapes de la fabrique et de la mise en œuvre des politiques d'investissement foncier qui se traduit au niveau des échelles d'action et des acteurs participant aux différentes séquences de politique publique. Les ruptures et les discontinuités entre la fabrique et la mise en œuvre s'expliquent, par exemple, par la faible institutionnalisation de certains acteurs territoriaux et par le décalage des cadres cognitifs et normatifs auxquels les acteurs des différentes échelles se réfèrent (exemple du pluralisme juridique). Ce résultat confirme l'argument des travaux du spécialiste des politiques foncières tanzaniennes, Rasmus H. Pedersen, qui constate un découplage entre la fabrique et la mise en œuvre des politiques foncières en Tanzanie. L'auteur démontre comment la structure de l'autorité foncière décentralisée en Tanzanie, se caractérisant par une multitude d'échelles administratives et d'acteurs parfois déconnectées, influence la mise en œuvre de la réforme foncière de la fin des années 1990.¹⁰⁷⁵ Ce résultat sur l'écart et les ruptures dans le processus de territorialisation des politiques publiques nous invite à remettre la focale, plus largement, sur les décalages qui s'observent entre le processus de fabrique et de la mise en œuvre des politiques publiques.

¹⁰⁷⁵ PEDERSEN, Rasmus Hundsbæk, « Decoupled Implementation of ... », *art. cit.*

1.3.3.2. Le caractère multi-échelles et intergouvernemental de la mise en œuvre territorialisée des politiques d'investissement foncier

L'objectif de notre analyse des transactions foncières est également d'appréhender la manière dont ces configurations territoriales de la mise en œuvre des projets d'investissement foncier nous renseignent, plus particulièrement, sur le fonctionnement et la formation de l'Etat tanzanien. La littérature sur la territorialisation de l'action publique au Nord rompt avec une lecture verticale et sectorialisée du processus de politique publique. L'Etat central se trouve désormais en compétition avec des acteurs régionaux, départementaux et municipaux. Certains auteurs vont jusqu'à mettre en cause le rôle des acteurs étatiques à l'échelle nationale dans le processus de politique publique. Dans un article méthodologique sur la comparaison des politiques publiques infranationales, J. Pollard et P. Prat insistent sur la tendance de cette littérature à trop insister sur les acteurs territoriaux, au point d'écarter l'impact de l'Etat central :

« Cette littérature [sur la gouvernance territoriale] s'est développée en se positionnant notamment par rapport aux typologies intergouvernementales [...] et en prenant acte de la perte de centralité de l'Etat central. Le niveau national tend même à ne plus intéresser certains de ces travaux qui vont comparer des niveaux infranationaux *per se* et revendiquer leur comparabilité terme à terme sans recourir à une réflexion sur les relations intergouvernementales¹⁰⁷⁶ ».

Nos résultats sur la mise en œuvre des transactions foncières en Tanzanie corroborent cet argumentaire. Nous démontrons que les acteurs de l'échelle territoriale ne sont jamais complètement indépendants des procédures et des règles du jeu impliquant les institutions du gouvernement central. Plutôt, la négociation des projets d'investissement met en lumière des interactions intergouvernementales, inter-administratives et multi-scalaires. Même si les

¹⁰⁷⁶ POLLARD, Julie et PRAT, Pauline, « La part du national ... », *art. cit.*, p. 37.

différents projets se caractérisent par des jeux d'acteurs concentrés sur des niveaux administratifs spécifiques (à l'échelle du district en ce qui concerne le projet de jatropha à Kisarawe, à l'échelle nationale pour le projet BEE à Bagamoyo et aux échelles du district et des villages en ce qui concerne le projet de sylviculture de la NFC à Kilolo), les trajectoires de ces études de cas ne peuvent se lire qu'au regard des interactions avec d'autres niveaux de gouvernement.

Ces jeux de pouvoir entre les acteurs des différentes administrations varient en fonction de la procédure de la transaction foncière retenue. Les démarches administratives structurant les transactions foncières avec des entreprises étrangères en Tanzanie se caractérisent par une série de processus décisionnelles multi-scalaires. Les perdants et les gagnants des négociations varient en fonction de l'étape de la transaction (entre l'identification des terres d'investissement, les réunions villageoises, la démarcation des terres, l'approbation de la transaction par les acteurs du gouvernement central, etc.). Ces interactions, jeux de pouvoirs et conflits de compétences changent et se reconfigurent mais ne cessent de structurer les transactions foncières. Ils nous permettent de lire les différentes expressions multi-scalaires de l'Etat tout en réaffirmant son contrôle sur le territoire.

- *Le déploiement de l'Etat par une action publique multi-scalaire*

Alors que l'implication des acteurs territoriaux dans les négociations du projet de culture sucrière à Bagamoyo est relativement limitée, ces interactions intergouvernementales sont d'autant plus prégnantes dans l'analyse de la mise en place des projets d'investissement des entreprises SBF et NFC. Dans les deux projets, les acteurs du gouvernement central sont contournés par les acteurs privés au moment de la recherche des terres d'investissement à Kisarawe et à Kilolo. Les propositions de projet d'investissement ne sont formulées qu'après l'identification du foncier par les représentants des entreprises. Concernant le

projet d'investissement de SBF, les autorités publiques à l'échelle du district, y compris le député de la circonscription de Kisarawe, semblent dominer les processus de négociation jusqu'au moment des demandes de paiement des indemnités pour les terres villageoises communautaires (signature du mémorandum d'entente, présentation du projet aux différents villages, démarcation des terres, évaluation des indemnités pour les terres acquises). Ces jeux de pouvoir en faveur des acteurs du KDC sont renversés plus tard lorsque l'ONG *ActionAid Tanzania* déclenche de nouvelles négociations autour du calcul des montants d'indemnités pour les terres communautaires. A travers l'implication des représentants du MLHHS, les jeux d'acteurs sont renversés en faveur du gouvernement central.

La trajectoire de mise en œuvre du projet de sylviculture à Kilolo se présente de manière similaire. Alors que les représentants de l'entreprise se déplacent, indépendamment des conseils du TIC, à Kilolo afin d'acquérir 30.000 hectares de terres villageoises communautaires, cette demande est régulée par les autorités du district ainsi que par les représentants du MLHHS (limitation de la parcelle à 14.000 hectares). La transaction est ensuite rythmée par des interactions multi-scalaires entre le KiDC et les différents acteurs villageois afin d'identifier et de démarquer les terres d'investissement. Tandis que les agents du district jouent un rôle d'intermédiaire important entre les représentants de l'entreprise et les villages pendant la première phase d'acquisition des terres, l'autorité du district est contournée lorsque les résidents villageois négocient de nouvelles transactions foncières avec l'entreprise.

Les transactions foncières avec des entreprises étrangères en Tanzanie reflètent des processus décisionnels et des conflits de compétences intergouvernementaux. Les acteurs des différents niveaux de gouvernement n'agissent pas de manière autonome mais sont en constante interaction avec les autorités d'autres administrations. Même si le rôle intermédiaire des autorités

des districts de Kisarawe et de Kilolo structure une grande partie de la mise en œuvre des projets d'investissement, les représentants des villages concernés et les acteurs du MLHHS interviennent de manière ponctuelle et influencent la trajectoire du processus de transaction. Afin de saisir les jeux de pouvoir et le déploiement de l'Etat tanzanien à travers les projets d'investissement, il est indispensable de s'intéresser aux différentes étapes de leur mise en œuvre et aux interactions administratives multi-scalaires les structurant. Enfin, même si les acteurs du gouvernement central, comme les représentants du MLHHS, le Commissaire des terres ou le TIC ne constituent pas les acteurs dominant l'ensemble des procédures des transactions foncières¹⁰⁷⁷, ils ne sont jamais complètement absents. Dans les trois cas de transaction, les acteurs du gouvernement central participent à la mise en œuvre des projets même si cette intervention s'effectue parfois à la marge des négociations territoriales. Nous défendons que cet intérêt des acteurs de l'Etat central pour la mise en place des projets s'explique par le niveau de politisation du secteur foncier qui constitue un domaine clé de l'exercice du pouvoir étatique.

- *Une action publique territorialisée hybride*

Ces différentes configurations de la mise en œuvre des projets d'investissement confirment le résultat plus général du déploiement de l'Etat à travers les projets de transaction foncière. L'Etat, entendu dans sa diversité d'échelles, d'acteurs et d'interactions avec des acteurs publics comme privés est loin d'être absent dans les processus de mise en marché du foncier. Les représentants des différentes autorités publiques ne cessent de négocier, de réguler et de réorienter les procédures de transaction, tout en cherchant à affirmer leur autorité et leur expertise dans le domaine de la gestion du foncier. Même si certains acteurs

¹⁰⁷⁷ Comme nous l'avons démontré dans la discussion de la littérature dans le chapitre 1 (introductif), les travaux prenant en considération le rôle des acteurs étatiques dans la négociation des transactions foncières, se limitent généralement à une analyse de l'impact des institutions du gouvernement central. Certains auteurs sur les transactions foncières en Tanzanie tendent de corroborer ce résultat et présentent

administratifs sont contournés, l'autorité foncière étatique s'impose à un niveau ultérieur de la négociation. Par exemple, si l'autorité foncière des agents du district est contournée par les investisseurs lors de leurs nouvelles acquisitions foncières, les liens entre les représentants de l'entreprise avec les institutions villageoises sont d'autant plus forts.¹⁰⁷⁸

Cet intérêt des acteurs publics pour la mise en œuvre des projets d'investissement s'explique par la capacité des transactions foncières à contribuer à la territorialisation du pouvoir étatique. Ainsi, nous contestons les travaux qui considèrent les transferts des droits fonciers à des acteurs privés étrangers comme une perte de contrôle de l'Etat. En nous appuyant sur les résultats de la territorialisation hybride au Sud¹⁰⁷⁹, nous défendons que ces projets d'investissement foncier représentent aussi, pour les autorités des différentes échelles gouvernementales, un moyen de se déployer administrativement et d'accroître leur légitimité politique auprès de la population rurale. Les processus de délimitation des territoires, de création de frontières terrestres ou de détermination des usages du sol sont de plus en plus régulés par une indissociation entre les acteurs étatiques et non-étatiques s'articulant autour du contrôle du foncier. L'analyse des transactions foncières en Tanzanie révèle des formes de redéploiement et de recomposition de l'Etat qui « se renforce là même où l'on croit qu'il s'affaiblit¹⁰⁸⁰ ». Les acteurs étatiques, notamment à l'échelle des districts, s'approprient les capacités et les ressources des entités privées afin de les intégrer dans le projet de déploiement de l'Etat. Les configurations de la mise en œuvre des projets d'investissement révèlent des formes de délégation et de décharge de certaines fonctions de l'Etat aux entreprises privées étrangères, comme par exemple la prestation des services de

l'Etat central comme le coordinateur des politiques d'investissement foncier. Voir notamment SULLE, Emmanuel et SMALLEY, Rebecca, « The State and ... », *op. cit.*

¹⁰⁷⁸ Cet argument est détaillé dans le chapitre 2 de la partie 2. Certains agents administratifs du KiDC, dont l'autorité est contournée par les acteurs de la NFC, cherchent à réaffirmer leur pouvoir *a posteriori*.

¹⁰⁷⁹ IGOE, Jim et BROCKINGTON, Dan, « Neoliberal Conservation : A ... », *art. cit.*

¹⁰⁸⁰ OLIVIER DE SARDAN, Jean Pierre, « Béatrice Hibou. La privatisation des Etats. Analyses bibliographiques », *Revue Tiers Monde*, 2000, vol. 41, n°161, p. 217.

santé ou d'éducation, la création d'emplois ou l'extension des infrastructures locales.

Les projets d'investissement représentent une source directe de revenus pour les différentes administrations publiques. Tout d'abord, les entreprises versent une taxe foncière annuelle au gouvernement central qui est calculée en fonction de la valeur de marché des terres. Ensuite, les institutions villageoises obtiennent des indemnités pour les terres villageoises communautaires cédées aux investisseurs étrangers. L'exemple de la gestion des compensations payées par les entreprises SBF et *Mtanga* démontre comment ces sommes sont réinvesties dans la construction des bureaux administratifs, des écoles ou des centres de prise en charge médicale à l'échelle villageoise (cf. annexe 6). Les administrations des districts reçoivent, ensuite, différentes taxes qui sont réinvesties dans le déploiement administratif des Conseils de district. A Kilolo, le versement des taxes de production et d'utilisation des services publics locaux représente une partie majeure des revenus mensuels du KiDC. L'utilisation et les conditions de versement de ces revenus sont directement gérées par les agents administratifs. Dans le cas du projet de SBF, la redistribution des indemnités n'est pas gérée directement par les institutions villageoises, mais par la trésorerie du KDC qui garde une partie de la somme pour son propre fonctionnement.

Mis à part ces contributions financières directes aux administrations locales, l'ensemble des entreprises étudiées s'engagent dans des programmes de développement socio-économique communautaire en promettant la création d'emplois, la prestation des services sociaux et la contribution à l'extension des réseaux d'infrastructures. Les objectifs d'investissement de l'entreprise NFC sont intégrés dans les projets d'expansion du pouvoir du KiDC. En tant que nouvelle unité politique et économique, l'administration locale compte sur l'entreprise NFC comme un potentiel exécutant des charges administratives. Les agents du district, en collaborant avec une entreprise dite « responsable et durable »

cherchent à augmenter leur légitimité politique auprès de la population villageoise. Le projet d'investissement devient une partie intégrante de la formation d'un gouvernement local, sans pour autant le remplacer. Les agents du KiDC se présentent comme les coordinateurs des prestations des services sociaux fournis par l'entreprise en ne cessant de renégocier les étapes de la transaction. Les projets de construction de ponts, de centres médias, d'écoles ou de routes sont identifiés, de manière collective, par les représentants de l'entreprise, les bénéficiaires de ces services à l'échelle villageoise et sont déterminés par les autorités du district. Les fonctions de prestation des services sociaux et d'imposition des règles étatiques (les normes sanitaires, la scolarisation, l'emploi) sont donc déléguées aux entreprises privées tout en étant encadrées et légitimées par des acteurs étatiques.¹⁰⁸¹ Le projet de l'entreprise AEE contribue également au déploiement du pouvoir territorial de l'Etat dans la mesure où il s'inscrit dans plusieurs programmes politiques agricoles nationaux. Le succès du partenariat public-privé avec le gouvernement tanzanien est censé confirmer la capacité de l'Etat central à développer des projets innovateurs afin d'encourager le développement économique local par le biais de la mise en valeur du potentiel agricole du pays.¹⁰⁸²

L'ensemble des contributions des entreprises privées au déploiement territorial et économique des différents gouvernements (central, district et village) ne reflète donc en rien un retrait des acteurs étatiques en faveur de l'emprise des acteurs privés étrangers mais plutôt une recomposition de l'action publique se caractérisant par des interactions et négociations intergouvernementales. Ces observations rejoignent la lecture de Béatrice Hibou sur la néolibéralisation des

¹⁰⁸¹ Ce contrôle continu effectué sur les différentes étapes de la mise en œuvre du projet de sylviculture est approfondi dans le chapitre 2 de la partie 2 qui discute de la régulation des nouvelles missions administratives de l'entreprise NFC par les autorités publiques à Kilolo.

¹⁰⁸² Plusieurs thèses se sont intéressées à cette transformation de l'étaticité et du déploiement de l'Etat en contexte africain, notamment en Mozambique. Se référer à CHICHA, Sergui I., « Le vieux Mozambique. Etude sur l'identité politique de la Zambézie », thèse de doctorat en science politique, Université Montesquieu Bordeaux IV/Sciences Po Bordeaux, 2007 ; GUAMBE, Egidio, « Reformier l'administration pour renégocier la centralité de l'Etat. Une analyse à partir du cas des municipalités de Beira, Mueda et Quissico (Mozambique) », thèse de doctorat en science politique, Université de Bordeaux/Sciences Po Bordeaux, 2016 et NAKANABO DIALLO, Rozenn, « Politiques de la ... », *op. cit.*

Etats africains¹⁰⁸³ qui voit en la privatisation non pas un affaiblissement des institutions et des acteurs étatiques mais une nouvelle forme d'interventionnisme étatique qui participe pleinement à sa construction.¹⁰⁸⁴ Tout en prenant en compte le rôle croissant des acteurs privés, des règles de l'économie du marché, de la privatisation des services et des biens publics, elle démontre comment ces transformations s'inscrivent dans une « poursuite de la formation de l'Etat, à travers des processus de renégociation permanente des relations entre 'public' et 'privé' et à travers des processus de délégation *ex post*¹⁰⁸⁵ ». Il s'agit donc de comprendre « comment la privatisation de l'Etat constitue [...] un nouvel enjeu dans l'exercice du pouvoir et produit de nouvelles relations et nouveaux espaces de pouvoir¹⁰⁸⁶ ».

A partir de cette confrontation de nos observations empiriques avec les différents travaux sur la territorialisation, nous retenons deux résultats majeurs. Premièrement, les politiques de promotion de l'investissement foncier sont territorialisées dans la mesure où elles se déclinent différemment selon l'espace territorial dans lesquelles elles s'inscrivent. L'analyse des trois projets de transaction à Bagamoyo, Kilolo et Kisarawe donne à voir des configurations distinctes de transaction qui varient en fonction des procédures retenues. Notre analyse confirme le poids des acteurs territoriaux (élus locaux, agents administratifs des districts, résidents villageois et ONG) dans la production de l'action publique. Cependant, la territorialisation des politiques de promotion de l'investissement en Tanzanie ne s'effectue qu'au moment de leur mise en œuvre. L'analyse de l'implémentation des projets d'investissement foncier révèle l'intervention de nouveaux acteurs territoriaux (administratifs, élus,

¹⁰⁸³ Sur les processus de « décharge » des fonctions publiques à des acteurs privés transnationaux se référer également aux travaux de Richard Banégas sur le mercenariat en Afrique ainsi qu'aux analyses de Jean-François Bayart sur l'externalisation. Voir BANEGAS, Richard, « De la guerre au maintien de la paix : le nouveau business mercenaire », *Critique internationale*, 1998, vol. 1, n°1, p. 179-194 et BAYART-Jean-François, « L'Afrique dans ... », *art. cit.*

¹⁰⁸⁴ HIBOU, Béatrice, « De la privatisation des économies à la privatisation de l'Etat » in HIBOU, Béatrice (dir.), *La privatisation des Etats*, Paris, Karthala, 1999, p. 11-67.

¹⁰⁸⁵ HIBOU, Béatrice, « La 'décharge', nouvel ... », *art. cit.*, p. 7.

¹⁰⁸⁶ *Ibid.*, p. 7.

économiques, etc.) pourtant exclus de la fabrique de ces politiques. Seule une minorité d'acteurs (les ONG) réussit à se positionner lors des deux séquences de l'action publique. A travers leurs ressources et leur présence dans le maillage territorial, ils interviennent à la fois dans les phases de mise en problème et de mise en œuvre. Nous observons une implémentation territorialisée des politiques d'investissement, rythmée par la négociation plus ou moins formelle des différentes procédures des transactions foncières. L'analyse de cette territorialisation révèle, classiquement, la nature d'un Etat protéiforme qui se déploie et se configure différemment selon les enjeux territoriaux encadrant les projets d'investissement foncier.

Cette mise en œuvre territorialisée se traduit, deuxièmement, dans les interactions entre les acteurs des différentes échelles administratives (nationale, des districts, villageoise). Nos observations empiriques invitent à s'intéresser à la territorialisation de l'action publique tout en considérant les interactions et les conflits de compétences entre les acteurs territoriaux et l'Etat central. Ce n'est qu'en analysant ces dynamiques inter-administratives que l'on arrive à rendre compte des processus de redéploiement administratif et économique de l'Etat à travers les projets de transaction foncière. L'analyse des trajectoires des trois projets d'investissement confirme les travaux sur la recomposition des modes de gouvernement à travers des stratégies de décharge et de délégation des acteurs étatiques à faibles ressources à des entreprises privées. Les transferts des terres à des entreprises privées ne constituent en rien une perte de souveraineté et de contrôle territorial de l'Etat. Il s'agit plutôt de repenser les dynamiques de construction de l'Etat par le biais de l'intervention de nouveaux acteurs d'action publique.

Conclusion

Ce chapitre a proposé de lire la formation de l'Etat tanzanien à travers la mise en œuvre des politiques de promotion de l'investissement foncier. Dans l'approche par la territorialisation de l'action publique, nous démontrons comment l'Etat tanzanien, abordé dans sa diversité d'échelles, d'acteurs et d'interactions intergouvernementales, ne cesse de réguler, d'orienter et de renégocier les transactions foncières avec des entreprises étrangères. A travers cette démonstration, nous nous positionnons par rapport aux résultats dominants sur le rôle de l'Etat dans le déroulement des transactions foncières au Sud. Ces travaux soulignent l'emprise des acteurs privés dans le domaine de la gestion des ressources naturelles qui entraînerait un retrait de l'Etat, son rôle étant souvent réduit à celui de complice des entreprises privées. En déconstruisant l'Etat par ses différentes échelles administratives et territoriales, ce chapitre souligne l'omniprésence des acteurs étatiques dans les différentes étapes des transactions foncières. Les intérêts et actions de ces acteurs sont loin d'être linéaires et aboutissent, parfois, à des conflits de compétence entre différentes institutions gouvernementales luttant autour de l'autorité foncière légitime.

La discussion des procédures formelles des transactions foncières avec des entreprises étrangères permet de comprendre comment la législation foncière décentralisée en Tanzanie pose les jalons d'une mise en œuvre territorialisée des projets d'investissement. Les démarches d'acquisition foncière représentent un processus multi-échelles se décomposant en une série de démarches et de prises de décision effectuées par les administrations des villages, des districts et du gouvernement central. Comme le montrent les analyses des projets d'investissement des entreprises SBF et NFC, impliquant un transfert des terres villageoises, les autorités des districts disposent d'une fonction d'intermédiaire qui leur permet de peser sur le déroulement de la trajectoire des projets. L'implémentation des différents projets d'investissement est façonnée par une

diversité d'enjeux territoriaux variant d'un projet à l'autre et déterminant la configuration de politique publique. Ces enjeux se traduisent, par exemple, par des démarches informelles et illégales, par des conflits fonciers, par la complexité bureaucratique, par des enjeux entrepreneuriaux ou encore par l'insertion du projet d'investissement dans des programmes politiques. L'ensemble de ces enjeux aboutit à des trajectoires singulières et met en avant le poids des acteurs territoriaux.

Nos résultats empiriques permettent de contribuer à la littérature sur la territorialisation de l'action publique à partir de deux arguments principaux. Premièrement, nous confirmons que la mise en œuvre des projets d'investissement ne constitue en rien un retrait de l'Etat de la gestion du secteur foncier. Plutôt, nous démontrons comment les transactions foncières alimentent le processus de (trans)formation de l'Etat. Nous soulignons que la délégation des fonctions étatiques à des entreprises privées est contrôlée et orientée par les acteurs étatiques qui se servent des ressources des acteurs privés afin de se déployer localement. Deuxièmement, les dynamiques de territorialisation se limitent à l'étape de la mise en œuvre des politiques publiques. L'analyse des transactions foncières en Tanzanie révèle un écart entre la fabrique des politiques de promotion d'investissement et l'étape de la mise en œuvre, cette dernière étant davantage régulée par des acteurs territoriaux qui se greffent au processus au moment de la négociation des projets d'investissement à l'échelle locale.

Cette approche par la mise en œuvre territorialisée des politiques d'investissement foncier nous permet, enfin, de nous positionner par rapport à la littérature sur les accaparements fonciers au Sud. Certains travaux limitent leur regard au rôle des acteurs du gouvernement central qui facilitent le *land grabbing* en mettant en place une diversité de mesures afin d'encourager la mise en marche des droits fonciers. Cette lecture linéaire de l'action publique et cette définition de l'Etat comme un acteur homogène et complice des entreprises

privées, s'explique par la concentration des travaux sur le processus de fabrication des politiques d'investissement foncier. En revanche, une lecture par la territorialisation de l'action publique permet de prendre en considération l'impact des acteurs et des enjeux territoriaux dans la négociation des transactions foncières, particulièrement lors de leur mise en œuvre. Une analyse en termes de territorialisation met l'accent sur la diversité des acteurs publics et privés et sur les différentes échelles façonnant les transactions foncières, parfois faussement regroupées sous le terme homogénéisant d'« accaparement des terres ».

2. Chapitre 2. Le déploiement de l'Etat par les instruments d'action publique : les plans d'utilisation des terres comme outil de régulation des transactions

« The modern state consists of agencies and archives for producing and preserving objective knowledge, including knowledge of the ground on which it stands. It exists in the shape of territory [...] demarcated by a linear boundary. And it exists in the imagination as an object symbolized by territorial shape, one piece of a terrestrial jigsaw. [The] argument has advanced two claims: first, that state formation involved a transformation of the relationship between ground and rule; second, that the modern form was constituted, in part, through cartographic knowledge¹⁰⁸⁷ ».

Tout en prolongeant la discussion sur la territorialisation par les projets d'investissement, ce dernier chapitre se concentre sur le rôle des outils de régulation des transactions foncières. En nous intéressant aux instruments de planification, de mesure et de délimitation des territoires ruraux, financés par les investisseurs et préparés par les acteurs étatiques, nous proposons une analyse du déploiement territorial par les techniques de gouvernement. La planification de l'utilisation des terres, à travers des plans cartographiques (*Land Use Plans*), permet aux acteurs étatiques et non-étatiques de découper, de délimiter et de fixer, à travers des supports techniques, des zones territoriales et de (re)négocier, ainsi, le contrôle sur le foncier.

La notion de la planification du foncier est au cœur des programmes de promotion de l'investissement foncier en Tanzanie. Les plans d'utilisation des terres à l'échelle des villages (*Village Land Use Plans*, ci-dessous désignés par le sigle VLUP), organisant le territoire en fonction des différentes zones d'usage du foncier (par exemple les zones prévues pour l'agriculture, l'élevage du bétail, la sylviculture, les services sociaux, les logements, etc.), sont considérés comme un

¹⁰⁸⁷ BIGGS, Michael, « Putting the State on the Map: Cartography, Territory, and European State Formation », *Comparative Studies in Society and History*, 1999, vol. 41, n°2, p. 374-405.

outil pour réduire les conflits fonciers et pour aboutir à des projets d'investissement bénéfiques. En cartographiant les différentes zones d'usages des terres, les VLUP sont présentés comme une étape préalable de l'enregistrement et de la formalisation des droits fonciers villageois. Ces plans se matérialisent par un ensemble de cartes, accompagné d'un rapport écrit. Assurant un contrôle dans le détail du territoire par l'administration de l'Etat, les VLUP s'inscrivent dans les exercices de cadastralisation menés notamment dans les pays européens. A travers ces outils de planification sont inscrits, dans le sol, les catégories des droits, des formes différenciées d'usage et des contraintes fiscales qui déterminent désormais le régime de la terre. En d'autres termes, la cartographie est avant tout un outil de prise de contrôle par le savoir. Mais elle permet également une requalification de l'ensemble des terres sous un vocable et des registres purement bureaucratiques relevant du monopole de l'Etat. Ces processus de territorialisation par les plans et les cartes définissant l'usage des terres est au cœur du processus de construction de l'Etat contemporain :

« all modern states divide their territories into complex and overlapping political and economic zones, rearrange people and resources within these units, and create regulations delineating how and by whom these areas can be used. These zones are administered by agencies whose jurisdictions are territorial as well as functional. The territories are created by mapping : thus modern cartography plays a central role in the implementation and legitimation of territorial rule¹⁰⁸⁸ ».

Alors que les pratiques de planification des rapports entre la population et le foncier en Tanzanie remontent à la période coloniale et caractérisent les politiques de villagisation du président J. K. Nyerere, la préparation des VLUP est désormais au cœur des politiques de promotion de l'investissement foncier. Plusieurs dispositifs législatifs, adoptés au cours des années 2000 et 2010, soulignent l'indissociabilité des politiques de la planification et de l'investissement foncier et construisent les VLUP comme un outil de régulation

¹⁰⁸⁸ VANDERGEEST, Peter et PELUSO, Nancy L., « Territorialization and State ... », *art. cit.*, p. 387.

des transactions foncières. En augmentant et en documentant les connaissances sur les pratiques des populations rurales liées au foncier, ces plans sont censés identifier les terres appropriées et disponibles pour les projets d'investissement et limiter ainsi les pratiques d'acquisition non-contrôlée et illégale.

L'exercice d'identification et de démarcation des différents types d'utilisation foncière constitue une démarche de plus en plus importante de la mise en œuvre des projets de transactions foncières avec des entreprises étrangères, tout en donnant lieu à de nouveaux jeux de pouvoir. Les représentants des entreprises sont régulièrement sollicités par les administrations de l'Etat pour financer la fabrication des VLUP dans les villages concernés par leur projet. Faute de disposer de suffisamment de ressources financières, les agents des administrations des districts, étant en charge de la réalisation des plans, sollicitent le soutien des investisseurs. Ce recours aux entreprises crée une nouvelle arène de transaction et conduit à la non-monopolisation du savoir cadastral par les acteurs de l'Etat. L'analyse de ces processus de négociation autour de la définition, de la fabrication et de la mise en œuvre des VLUP entre les acteurs étatiques et les investisseurs étrangers est au cœur de ce chapitre. Il s'agit de s'intéresser à la manière dont les acteurs étatiques à faibles capacités financières et institutionnelles, en impliquant les ressources des acteurs non-étatiques et externes, parviennent à créer des outils administratifs de planification et de délimitation du foncier leur permettant de se déployer territorialement. Ainsi nous étudions, également, comment l'intervention des acteurs privés dans le processus de collecte d'informations sur les pratiques des populations rurales, une mission jusqu'alors réservée aux acteurs administratifs, affecte l'étaticité en Tanzanie. Les pratiques de recensement et de documentation cartographique sont donc lues comme un processus de formation continue de l'Etat tanzanien, encouragé par les politiques de transactions foncières.

Cette imbrication entre les programmes de planification du foncier et des processus de déploiement étatique vient confirmer notre thèse sur l'indissociabilité de la construction de l'Etat et des politiques foncières. Cette articulation est effectuée, dans ce chapitre, à travers l'entrée par l'instrumentation de l'action publique. Les VLUP sont abordés comme des instruments d'action publique (IAP) à travers lesquels une multitude d'acteurs (les investisseurs, les acteurs administratifs locaux, les détenteurs des droits fonciers villageois, etc.) cherchent à redéfinir et à contrôler l'accès au foncier. Cette démonstration est divisée en trois étapes. Dans un premier temps, il s'agit de revenir sur le concept des IAP et de démontrer dans quelle mesure notre recherche sur les outils de planification du foncier contribue à la discussion sur l'instrumentation de l'action publique (2.1.). Nous argumentons que les outils de cartographie et de formalisation des rapports à la terre ne s'inscrivent pas uniquement dans les nouvelles formes de gouvernement du contexte néolibéral discutées dans la littérature sur les IAP. Plutôt, nous démontrons comment les plans cartographiques représentent des instruments clés dans la formation historique des Etats en Afrique comme en Europe. En Tanzanie, ces outils représentent un vecteur du programme socialiste de *ujamaa* qui se traduit dans une initiative de réorganisation massive du territoire rural (2.2.). Le dernier sous-chapitre propose une analyse empirique de la négociation multi-acteurs des VLUP dans le contexte de promotion de l'investissement en Tanzanie. Nos observations des pratiques de planification du foncier dans plusieurs villages de Kilolo et de Bagamoyo, financées respectivement par les entreprises privées (NFC et AEE) soulignent comment ces instruments sont loin d'être neutres. Plutôt, ils sont porteurs des intérêts et des valeurs des différents acteurs participant à leur fabrication. Ils représentent un objet de recherche heuristique pour étudier les luttes autour du contrôle de l'accès aux terres amenant à des jeux de territorialisation hybride (2.3.).

2.1. Pour une approche historicisée de l'analyse des instruments d'action publique

Tumsifu J. Nnkya est un chercheur de l'Université d'Ardhi à Dar es Salaam et spécialisé sur les pratiques de planification de l'utilisation des terres en Tanzanie. Dans un ouvrage sur les enjeux de la fabrique et de la mise en œuvre du *land use planning* en Tanzanie, il décrit ces plans comme des mécanismes « through which the governments intervene in the change of the built and natural environment¹⁰⁸⁹ ». En calculant, géométrisant et cartographiant les usages des terres et des droits fonciers, ces plans représentent un outil permettant aux administrations locales de lire et d'administrer le territoire et sa population mais aussi d'orienter les pratiques sociales liées à l'environnement, la propriété et l'usage des ressources naturelles. Ainsi, les VLUP constituent des outils administratifs et politiques pour gouverner la population rurale. Cette interprétation des VLUP rejoint les différents travaux sociologiques démontrant comment des instruments *a priori* techniques, anhistoriques et dépolitisés constituent, en vérité, des outils de gouvernement porteurs de sens, de valeurs et d'intérêts.¹⁰⁹⁰

Nous proposons d'analyser le choix, la fabrique et la mobilisation des VLUP au regard de la littérature sur les IAP qui souligne le caractère politique, idéologique et normatif d'outils *a priori* neutres. Selon Charlotte Halpern *et al.*, un IAP peut être défini comme un « dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur¹⁰⁹¹ ». Les IAP

¹⁰⁸⁹ NNKYA, Tumsifu J., *Why Planning Does Not Work. Land-Use Planning and Resident's Rights in Tanzania*, Dar es Salaam, Mkuki na Nyota Publishers, 2007, p. 1.

¹⁰⁹⁰ En contexte africain, James Ferguson démontre, à travers les politiques de développement au Lesotho, comment les projets *a priori* dépolitisés et techniques sont porteurs de valeurs et d'idéologie qui produisent des effets (en l'occurrence la bureaucratisation et l'extension du pouvoir étatique). Se référer à FERGUSON, James, *The Anti-Politics Machine. « Development », Depoliticisation and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1994 (1990).

¹⁰⁹¹ HALPERN, Charlotte, LASCOURMES, Pierre et LE GALES, Patrick, « Introduction : L'instrumentation et ses effets débats et mises en perspective théoriques », in HALPERN, Charlotte, LASCOURMES, Pierre et LE GALES, Patrick (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 17.

constituent des institutions au sens sociologique du terme régulant les interactions entre gouvernants et gouvernés.¹⁰⁹²

Comme le démontre Christopher Wood, l'analyse sociologique des instruments constitue l'une des trois grandes entrées développées dans la littérature anglo-saxonne depuis les années 1980. La première approche aborde les instruments comme des institutions au sens organisationnel du terme, étant issus des secteurs publics et/ou privés qui sont au service du gouvernement. La deuxième, issue d'une lecture fonctionnaliste des politiques publiques, s'intéresse aux choix des instruments (*politics of tools*), ce dernier étant étudié comme un moyen pour atteindre un objectif de politique publique spécifique. Un troisième courant met l'accent sur la typologie des instruments et contribue à une catégorisation des différents outils de gouvernement.¹⁰⁹³ Pierre Lascoumes et Louis Simard, en s'appuyant sur les travaux de C. Wood, insistent sur le développement d'une approche plus sociologique de l'analyse des instruments d'action publique, alimentée par les chercheurs français, notamment P. Lascoumes et Patrick Le Galès « envisage[ant] les instruments comme des institutions néo-institutionnalistes, dans ses dimensions plus informelles, symboliques et cognitives¹⁰⁹⁴ ».

L'approche sociologique des IAP révèle un changement de l'angle de l'analyse des politiques publiques et aboutit à la constitution d'un sous-champ disciplinaire. Les résultats de ces travaux relèvent essentiellement des observations empiriques et analytiques des terrains européens. Comme le démontrent P. Lascoumes et L. Simard, les travaux sur l'instrumentation de l'action publique se développent à partir de trois courants, à savoir les techniques de domination politique, les

¹⁰⁹² LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick, « Introduction : L'action publique saisie par ses instruments », in LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 27.

¹⁰⁹³ HOOD, Christopher, « Tools of Government in the Information Age », in MORAN, Michael, REIN, Martin et GOODIN, Robert E (dir.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 470-471.

¹⁰⁹⁴ LASCOUMES, Pierre et SIMARD, Louis, « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », *Revue française de science politique*, 2011, vol. 61, n°1, p. 17.

sciences de gestion industrielle et la sociologie des sciences.¹⁰⁹⁵ Les apports de ces trois approches permettent de questionner le caractère neutre des outils de gouvernement et démontrent comment les instruments, malgré leur technicité, ne cessent de produire des effets sociaux, par exemple en synthétisant l'information sur les acteurs et en favorisant la diffusion des normes.¹⁰⁹⁶ Les résultats de l'analyse de l'action publique au Nord démontrent que l'instrumentation, c'est-à-dire « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils¹⁰⁹⁷ » constitue une question de recherche à part entière. L'entrée par les instruments contribue à une déconstruction du processus d'action publique puisqu'elle permet de s'intéresser à la fois aux facteurs du choix d'un dispositif de gouvernement et aux effets que l'application de ce dispositif produit.¹⁰⁹⁸ En effet, une fois mise en place, un IAP fait l'objet de processus d'appropriation, de réappropriation et de réinterprétation qui façonnent la trajectoire de l'action publique.

Cette grille de lecture s'intéresse aux supports matériels de l'action publique et en particulier aux nouvelles techniques de gouvernement qui, dans la logique du *New Public Management*, se basent davantage sur des chiffres, des mesures et des standards. En dialoguant avec les auteurs de la sociologie des nombres, des indicateurs et de la standardisation¹⁰⁹⁹, ces travaux étudient les nouvelles configurations entre le savoir et le pouvoir dans un contexte de gouvernementalité néolibérale.¹¹⁰⁰ Prenant leur essor à partir des années 1980 et 1990, les travaux sur les IAP s'intéressent avant tout à la négociation de nouveaux

¹⁰⁹⁵ *Ibid.*, p. 17-18.

¹⁰⁹⁶ Les auteurs s'appuient ici sur les travaux de Michel Foucault sur les technologies de gouvernement : FOUCAULT, Michel, « La technologie politique des individus », in FOUCAULT, Michel, *Dits et Écrits*, Paris, Gallimard, 1994, p. 814-815.

¹⁰⁹⁷ LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick, « Introduction : L'action publique ... », *op. cit.*, p. 12.

¹⁰⁹⁸ *Ibid.*, p. 13.

¹⁰⁹⁹ Voir par exemple DESROSIERES, Alain, *La politique des grands nombres*, Paris, La Découverte, 1993 ; ROTTENBURG, Richard et MERRY, Sara E., « A World of Indicators : The Making of Governmental Knowledge through Quantification », in ROTTENBURG, Richard, MERRY, Sally E., PARK, Sung-Joon et MUGLER, Johanna (éd.), *The World of Indicators : The Making of Governmental Knowledge through Quantification*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, p. 1-10 et SUPIOT, Alain, *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Paris, Fayard, 2015.

¹¹⁰⁰ DARDOT, Pierre et LAVAL, Christian, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2009.

instruments favorisant les politiques néolibérales. Ces recherches appréhendent les outils de quantification, de standardisation, de performance et de compétition contribuant à la formation des sociétés de marché.¹¹⁰¹

Alors que les réflexions sur l'instrumentation de l'action publique en France et en Europe se multiplient depuis les années 2000, cette matrice occupe encore une place marginale dans l'analyse des politiques publiques en Afrique.¹¹⁰² Dans la littérature sur les politiques publiques en contexte africain, seuls les secteurs de la santé et du foncier font l'objet d'une discussion sur les IAP¹¹⁰³, avec des travaux centrés avant tout sur la fabrique internationalisée des instruments et sur leur réappropriation à l'échelle nationale et locale. En effet, les configurations transnationales de la fabrique des instruments sont, peut-être plus qu'ailleurs, remarquables dans des contextes d'extraversion.¹¹⁰⁴ Dans de nombreux secteurs, l'action publique sur le continent est façonnée par des normes et des référentiels transnationaux ainsi que par des instruments promus par les institutions d'aide. Les plans de développement, les outils de la « bonne gouvernance » et les techniques dites expertes caractérisent et orientent une « action publique éclatée¹¹⁰⁵ », marquée par des fortes hétérogénéités spatiales et temporelles. A travers ce chapitre, nous souhaitons contribuer à cette littérature sur les outils de gouvernement au Sud, en proposant une articulation théorique entre l'analyse des IAP et la formation de l'Etat au Sud. Autrement dit, nous nous intéressons à la manière dont l'analyse de l'évolution d'un instrument particulier, en l'occurrence un outil issu du secteur foncier, constitue une focale heuristique pour

¹¹⁰¹ HALPERN, Charlotte, LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick, « Introduction : L'instrumentation et ... », *op. cit.*, p. 27-30.

¹¹⁰² Une analyse anthropologie des instruments d'action publique est proposée par CABANE, Lydie et TANTCHOU, Josiane, « Instruments et politiques des mesures en Afrique », *Revue d'anthropologie des connaissances*, 2016, vol. 10, n°2, p. 127-145.

¹¹⁰³ Sur les IAP dans le secteur foncier, voir LAVIGNE DELVILLE, Philippe, « Conceptions des droits ... », *op. cit.* ; dans le secteur de la santé voir ÉBOKO, Fred, HANE, Fatoumata, DEMANGE, Elise et Faye, Sylvain L., « Gouvernance et sida en Afrique : instruments de l'action publique internationale, l'exemple du Fonds mondial », *Mondes en Développement*, 2015, vol. 43, n°170, p. 59-74 et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre et RIDDE, Valéry (dir.), *Une politique publique de santé et ses contradictions. La gratuité des soins au Burkina Faso, au Mali et au Niger*, Paris, Karthala, 2014 ; une analyse des instruments de managérialisation du secteur de l'enseignement supérieur est proposée dans le quatrième chapitre de la thèse de PROVINI, Olivier, « La circulation des ... », *op. cit.*, p. 321-391.

¹¹⁰⁴ BAYART, Jean-François, « L'Afrique dans ... », *art. cit.*

¹¹⁰⁵ LASCOUMES, Pierre, « Rendre gouvernable : de ... », *art. cit.*, p. 334.

appréhender la (trans)formation de l'Etat.

A travers l'analyse des politiques de planification du foncier en Tanzanie et, plus particulièrement, de la négociation des VLUP dans le cadre des transactions foncières, nous comptons contribuer à cette littérature sur deux aspects principaux des débats académiques.

Premièrement, notre recherche contribue à un champ de recherche relativement limité qui s'intéresse aux soutiens cartographiques comme un type spécifique d'instruments. Alors que des géographes et historiens démontrent, notamment depuis les années 1980 et 1990, comment les cartes ne constituent en rien des représentations neutres, mais sont, en revanche, porteuses d'idéologies et d'intérêts, la question de l'instrumentation des cartes est seulement reprise dans les années 2000 par des spécialistes de l'analyse des politiques publiques. Les auteurs d'un dossier thématique coordonné par P. Lascoumes appréhendent les cartes comme un « instrument de pouvoir », c'est-à-dire comme « une institution sociale orientant le comportement des acteurs sociaux¹¹⁰⁶ ». Ces auteurs s'intéressent à la production des cartes, « comme résultat de négociations entre des acteurs hétérogènes et comme la formulation d'un compromis entre des normes et des valeurs multiples¹¹⁰⁷ » ainsi qu'aux effets de leurs usages issus des multiples réappropriations et réinterprétations de l'instrument. Conjointement, Jean-Pierre Le Bourhis observe comment la cartographie des risques naturels en France, aboutissant à une « entreprise de rationalisation¹¹⁰⁸ » dans les années 2000, consiste en une accumulation de savoirs bureaucratiques qui sont convertis, par le gouvernement, en un appareil de surveillance et de contrôle.¹¹⁰⁹

Dans notre analyse sur les VLUP en Tanzanie, nous nous inspirons de cette lecture

¹¹⁰⁶ LASCOUMES, Pierre, « Gouverner par les cartes », *Genèses*, 2007, vol. 3, n°68, p. 3.

¹¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 3.

¹¹⁰⁸ LE BOURHIS, Jean-Pierre, « Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. Les cartes des zones inondables dans la politique des risques (1970-2000) », *Genèses*, 2007, vol. 3, n°68, p. 75.

¹¹⁰⁹ *Ibid.*

dans la mesure où l'auteur confirme la centralité des soutiens cartographiques comme source de savoir et de pouvoir des acteurs administratifs dans le projet de formation de l'Etat. Nous souhaitons poursuivre cette hypothèse de la construction étatique par les instruments cartographiques en insistant, plus particulièrement, sur l'instrumentation des savoirs sur le foncier. Autrement dit, l'objectif de ce chapitre est de démontrer comment en Tanzanie, comme ailleurs, le savoir sur les configurations foncières constitue une ressource de pouvoir¹¹¹⁰ des acteurs administratifs, ceux-ci le transformant en un outil afin de faire et refaire l'Etat. Cependant, en impliquant des entreprises étrangères dans la fabrication des plans, les acteurs administratifs ne disposent plus du monopole du savoir sur les pratiques et sur les ressources des citoyens, ces connaissances étant désormais coproduites et mobilisées par des acteurs externes aux administrations de l'Etat.

En discutant la centralité historique des outils de la gestion du foncier dans la construction de l'Etat, nos résultats se positionnent, deuxièmement, par rapport aux recherches récentes abordant les IAP comme des formes nouvelles et innovatrices de l'action publique en Europe.¹¹¹¹ De la même façon, nous questionnons les travaux sur les nouvelles configurations de politique publique au Sud qui s'intéressent à la construction internationale des instruments visant la « bonne gouvernance » par des bailleurs et des organisations internationales (mesures, standardisation, technisation, etc.) et sur la manière dont ces outils sont réappropriés et politisés dans des contextes nationaux et locaux. L'analyse des politiques foncières en Tanzanie démontre plutôt comment l'organisation du rapport entre le gouvernement et les gouvernés, via la planification des usages fonciers, constitue un outil de gouvernement historique dont l'utilisation remonte à la période coloniale. Notre analyse invite donc à dépasser les recherches qui

¹¹¹⁰ PRITCHARD, Sara B., WOLF, Steven A., WOLFORD, Wendy, « Knowledge and the Politics of Land », *Environment and Planning*, 2016, vol. 48, n°4, p. 616-625.

¹¹¹¹ LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick, « De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'Etat », in LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick (dir.), *Gouverner par les ...*, *op. cit.*, p. 357.

définissent les IAP avant tout comme une expression des modes de gouvernement néolibéraux et comme un produit du *New Public Management*. Nous proposons plutôt de réorienter la focale analytique sur l'historicité des techniques de gouvernement. Il s'agit alors de démontrer comment les IAP représentent une entrée théorique heuristique pour saisir la construction historique de l'Etat.

Ce chapitre vise à démontrer, à travers une discussion de l'évolution historique des techniques de planification des configurations foncières, comment les IAP reflètent différentes phases de transformation de l'Etat tanzanien. Alors que les pratiques de mesure, de délimitation et de définition du rapport entre la population et les terres en Tanzanie s'inscrivent dans l'historicité des politiques foncières (sous l'administration coloniale, pendant les politiques socialistes de villagisation et en contexte de promotion de l'investissement privé), ces outils cartographiques font l'objet de constantes réinterprétations et réappropriations. Autrement dit, la finalité des différents outils change en fonction de la temporalité et du contexte politique. La planification de l'utilisation du foncier pendant la période socialiste, accentuée par les programmes de villagisation, est pensée comme un moyen pour aboutir à une agriculture rurale collective. Les VLUP, promus à travers les politiques de promotion de l'investissement foncier depuis les années 2000, sont plutôt construits comme un outil de régulation des transactions foncières s'inscrivant dans une perspective de création d'un marché foncier libéralisé.

Enfin, les résultats de notre analyse corroborent l'idée centrale de l'instrumentation de l'action publique : les IAP ne constituent en rien des dispositifs techniques et fonctionnels neutres mais sont, en revanche, porteur d'enjeux et de sens.¹¹¹² Nous défendons l'argument que les VLUP représentent un moyen pour les acteurs étatiques et politiques de réaffirmer leur autorité en tant

que gestionnaires du foncier afin d'augmenter leur contrôle sur les populations rurales. Paradoxalement, cette mise sous contrôle étatique de l'accès foncier s'observe davantage dans un contexte où l'intervention des acteurs économiques étrangers tend à s'accroître, les investisseurs étant eux-mêmes impliqués dans le processus de planification. Les littératures sur les politiques publiques au Nord comme au Sud, ont tendance à définir les IAP comme des formes de gouvernance néolibérale reflétant un enchevêtrement entre l'espace public et privé en faveur de l'insertion d'acteurs non-étatiques dans le processus d'action publique. Contrairement à cet accent mis sur les acteurs privés et la gouvernementalité néolibérale, nous argumentons que la négociation des VLUP en Tanzanie représente surtout un lieu de production de la légitimité étatique, de la construction administrative et de la confrontation multi-scalaire des acteurs étatiques. A travers l'approche des IAP, nous corroborons le résultat du chapitre précédent que les mesures de privatisation du secteur foncier n'entraînent pas un retrait de l'Etat en faveur des acteurs privés mais représentent plutôt une « décharge¹¹¹³ » des fonctions étatiques vers de nouveaux acteurs non-étatiques. Ainsi, notre argument s'inscrit également dans les observations de James Ferguson sur les « effets d'instrument » des projets de développement. L'auteur démontre comment des interventions d'aide internationale planifiées et *a priori* dépolitisées produisent finalement des effets politiques en permettant à l'appareil étatique de se déployer :

« By making the intentional blueprints for 'development' so highly visible, a 'development' project can end up performing extremely sensitive political operations, involving the entrenchment and expansion of institutional state power almost invisibly, under cover of a neutral technical mission to which no one can object. The 'instrument-effect', then is two-fold: alongside the institutional effect of expanding bureaucratic state power is the conceptual or ideological effect of depoliticising both poverty and the state¹¹¹⁴ ».

¹¹¹² LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick, « Instrument », in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline (dir.), *Dictionnaire des ...*, *op. cit.*, p. 329-330.

¹¹¹³ HIBOU, Béatrice, « La 'décharge', nouvel ... », *art. cit.*

¹¹¹⁴ FERGUSON, James, *The Anti-Politics ...*, *op. cit.*, p. 256.

La négociation de la fabrique des VLUP dans le cadre des projets de transaction foncière révèle des processus de délégation des fonctions publiques permettant à l'Etat local de consolider son assise sur le territoire. Ainsi, cette articulation de la construction de l'Etat tanzanien et des politiques de transactions foncières via l'approche des IAP nous permet, enfin, de nous positionner par rapport à la littérature sur les accaparements des terres au Sud. L'analyse de la fabrique des VLUP offre un exemple concret du déploiement de l'Etat multi-échelles par les transactions foncières et permet de questionner la définition du *land grabbing* comme synonyme du retrait de l'Etat ou de la faiblesse de sa territorialité. Les démarches de cartographie des régimes fonciers de manière, jusqu'alors écartés par les travaux sur les appropriations foncières au Sud, constituent des outils matériels de régulation des transactions qui permettent de mettre en lumière le caractère protéiforme de l'Etat.

Les deux prochains sous-chapitres permettent d'approfondir notre lecture sur l'instrumentation de l'action publique à l'exemple des outils de planification de l'utilisation des terres. Le prochain sous-chapitre (2.2.) s'intéresse à la cartographie et, plus particulièrement à la planification de l'utilisation des terres comme un instrument de la formation historique de l'Etat contemporain. En effet, les outils de mesure, de délimitation et de cartographie des droits et des usages fonciers sont au cœur de la construction des Etats en Europe. Les démarches de planification du rapport entre la population et les ressources foncières prévalent également dans les politiques de la formation postcoloniale des Etats africains. En Tanzanie, cette historicité des programmes de planification se traduit notamment dans les politiques socialistes de villagisation structurant le programme de construction de l'Etat tanzanien postcolonial. Notre hypothèse sur les VLUP comme porteurs d'intérêts et de finalités est discutée dans le troisième sous-chapitre (2.3.) A la lumière du poids de l'histoire de la cartographie des usages fonciers en Tanzanie, cette partie s'intéresse aux politiques de planification de l'utilisation des terres promues depuis les années 1980 et s'étant intensifiées

dans le cadre de la promotion de l'investissement foncier à partir des années 2000. Il s'agit d'appréhender le changement de paradigme politique et économique à travers les réinterprétations et redéfinitions dont les VLUP font désormais l'objet. Cette analyse repose sur nos observations empiriques sur la planification de l'utilisation des terres dans le cadre de la mise en œuvre de deux projets d'investissement (la NFC à Kilolo et le projet de BEE à Bagamoyo). L'objectif est également de souligner comment les négociations autour de la préparation des LUP donnent lieu à de nouveaux jeux de pouvoir, ce qui permet ainsi de proposer des regards originaux sur le processus des transactions foncières en Tanzanie.

2.2. Construire l'Etat contemporain par des plans et des cartes : une approche historique des instruments d'action publique

Entre la fin des années 1960 et le milieu des années 1970, les administrations tanzaniennes, encadrées par l'idéologie socialiste du président J. K. Nyerere, mènent le programme de réinstallation de population le plus vaste de l'histoire en Afrique.¹¹¹⁵ L'opération *vijiji* (en swahili pour le terme « villages »), le programme de villagisation au cœur du projet socialiste, est une véritable initiative d'ingénierie sociale à grande échelle où plusieurs millions de tanzaniens sont regroupés dans de nouvelles unités administratives et territoriales. Cette formation artificielle des villages est accompagnée par un projet de transition de l'exploitation agricole de subsistance en système d'agriculture communautaire. La conception et la réalisation de ce programme de réorganisation de l'espace rural prend forme par la délimitation du territoire, la création des frontières villageoises, la fabrication de plans (les plans annuels de développement des villages et des plans d'utilisation des terres notamment) et la préparation des cartographies. Cette idéologie d'une organisation planifiée, mesurée et

¹¹¹⁵ HYDEN, Göran, *Beyond Ujamaa in ...*, op. cit. p. 130.

standardisée révèle le désir du gouvernement central tanzanien de capturer la paysannerie¹¹¹⁶, ou, pour reprendre les termes de James C. Scott, de rendre les pratiques complexes d'une population rurale hétérogène lisibles et donc gouvernables.¹¹¹⁷

Cet objectif du gouvernement tanzanien, d'étendre le pouvoir territorial de l'Etat central par les outils de planification n'est pas exceptionnel. Alors que le programme de villagisation se caractérise par son ambition spatiale dans un temps relativement limité, cette logique de saisir les territoires et les populations rurales par des cartes n'est pas spécifique à la Tanzanie, mais est caractéristique de la construction de l'Etat contemporain. Comme nous le démontrons dans les prochaines sections du chapitre, les instruments cartographiques, visant à planifier les rapports de la population à la terre, structurent les processus de formation de l'Etat, non seulement sur le continent africain mais également en Europe. Depuis le 15^{ème} siècle, les illustrations géographiques des territoires gouvernés s'imposent comme une source de savoir indispensable pour les gouvernants des différents royaumes en Europe leur permettant d'étendre ou de consolider leur pouvoir territorial.¹¹¹⁸ L'objectif de ce premier sous-chapitre est de discuter cette centralité des outils de planification et de cartographie dans le processus de formation de l'Etat tanzanien en revenant, tout d'abord, sur les expériences de construction étatique en Europe.

A travers cette articulation de la formation historique de l'Etat et des outils de planification du foncier, il s'agit de se positionner par rapport aux travaux récents décrivant les IAP (les indicateurs, les standards, les normes de « bonne gouvernance », etc.) comme des techniques inédites de gouvernement. L'objectif

¹¹¹⁶ Nous faisons référence au titre de l'ouvrage de HYDEN, Göran, *Beyond Ujamaa in ...*, *op. cit.* 1980.

¹¹¹⁷ SCOTT, James C., *Seeing Like A ...*, *op. cit.*

¹¹¹⁸ La valeur des cartes comme outil de pouvoir et de connaissances permettant de gouverner des territoires et d'accumuler des savoirs, ne débute pas au 15^{ème} siècle. Par exemple, les navigateurs européens fabriquent, depuis le 8^{ème} siècle des cartes nautiques, les portulans. Plus le pouvoir étatique se forme et se concrétise, plus les territoires (et les régimes fonciers) sont identifiés, découpés, délimités et cadastralisés. Cette fermeture progressive de la grille cartographique révèle ces processus de formation de l'Etat. La représentation du territoire par les cartes devient un outil systématique à partir du 15^{ème} siècle.

théorique est d'argumenter que les instruments sont non seulement porteur d'enjeux et de sens, mais qu'ils révèlent également l'historicité d'un secteur d'action publique. Nous défendons que les IAP servent de vecteur afin d'étudier l'évolution des politiques foncières qui sont, elles-mêmes, intrinsèquement liées à la transformation de l'Etat. En s'attachant au caractère éminemment historique des IAP, notre démonstration vient confirmer l'approche de la sociohistoire des instruments, proposée par Pierre-Yves Baudot. L'auteur soutient que la force des instruments dépend de leur capacité à structurer et à organiser des processus d'action publique sur le long terme. L'histoire d'un instrument détermine ainsi sa capacité à gouverner.¹¹¹⁹ D'une part, cette approche invite à s'intéresser aux instruments comme producteurs d'action publique et comme une focale pour étudier des configurations d'acteurs et d'actions publiques évoluant dans le temps. D'autre part, l'accent est mis sur la pérennité et sur l'évolution des instruments plutôt que sur leur efficacité à produire des résultats d'action publique. Les instruments peuvent être « inefficaces » au niveau de leurs effets produits mais optimaux dans leur capacité à structurer des configurations d'action publique.¹¹²⁰ La force et la durabilité des IAP sont d'autant plus fortes que les instruments réussissent à répondre, sur un temps long, à un maximum d'attentes divergentes, voire *a priori* peu compatibles. A cet égard, le cas de la planification du territoire en Tanzanie nous semble particulièrement heuristique pour tester la question de la temporalité dans la mesure où les outils de planification de l'utilisation du foncier reflètent la continuité des politiques foncières. Alors que les pratiques de planification des terres structurent les projets agricoles coloniaux et s'intensifient au moment des programmes de villagisation des politiques socialistes, elles sont cadrées, à partir des années 1980, comme un outil indispensable de la mise en marché des droits foncières. En adoptant une lecture socio-historique, il s'agit, dans ce chapitre, d'appréhender

¹¹¹⁹ BAUDOT, Pierre-Yves, « Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique », in HALPERN, Charlotte, LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick (dir.), *L'instrumentation de ...*, *op. cit.*, p. 193-236.

¹¹²⁰ *Ibid.*, p. 195.

ces conceptions *a priori* contradictoires des finalités des LUP et à leur capacité à se pérenniser malgré des objectifs divergents.

Notre discussion de l'historicité des outils de la planification du foncier se structure en deux étapes. Avant d'approfondir la trajectoire de la planification des usages des terres en Tanzanie, nous revenons sur le rôle des outils de délimitation, de découpage et d'organisation du territoire et des unités administratives dans la construction de l'Etat contemporain.

2.2.1. Du savoir sur le foncier à l'expansion du pouvoir territorial : le rôle de la cartographie dans la construction de l'Etat contemporain

Dans son ouvrage *Seeing Like A State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition have Failed* portant sur de diverses initiatives étatiques d'ingénierie sociale, James Scott démontre comment la caractéristique fondamentale de l'Etat dit « moderne » est sa capacité à lire et à abstraire des réalités sociales complexes structurant son territoire et sa population. Les gouvernements, que ce soit en Europe à partir du 17^{ème} siècle ou dans des sociétés postcoloniales, disposent des outils leur permettant d'extraire des informations sur des configurations sociales hétérogènes, de les simplifier, de transformer ce monopole de savoir en un pouvoir politique et d'administrer ainsi les pratiques des populations et leurs ressources.¹¹²¹ J. C. Scott nous démontre ainsi comment l'émergence de l'Etat contemporain se construit sur le développement d'un ensemble d'outils et de techniques permettant à ses administrateurs de transformer une diversité de logiques et de pratiques locales en des systèmes de gestion standardisés et homogènes. L'introduction du cadastre et de la propriété privée en France au 18^{ème} siècle, par exemple, constitue une étape cruciale dans le processus de construction de l'Etat par la

monopolisation du savoir et par l'abstraction des réalités sociales. Autrement dit, ces réalités sociales complexes sont inscrites dans des catégories (par exemple la propriété foncière) compatibles avec la raison bureaucratique qui en devient le gestionnaire. Des logiques foncières coutumières plurielles définies comme floues, caractérisant la gestion des terres rurales dans les sociétés féodales, cèdent leur place à un système de délimitation foncière linéaire et standardisé où chaque parcelle est attribuée à un propriétaire légal. Ce changement d'un ensemble d'informations hétérogènes et peu intelligibles pour l'administration centrale en un système foncier géométrique, mesurable et standardisé est au cœur de ce processus de mise en lisibilité de la société. Comme le démontre J. C. Scott, les promoteurs de l'Etat dit « moderne » sont amenés « to rationalizing and standardizing what was a social hieroglyph into a legible and administratively more convenient format¹¹²² ». Ces processus d'abstraction et de simplification sont constitutifs du pouvoir de l'Etat contemporain.

Les deux prochaines sections s'intéressent à la mise en place historique des instruments cartographiques comme moyen de collecte et de simplification des informations complexes sur les gouvernés et, plus particulièrement, sur les relations foncières. Il s'agit de démontrer comment l'accumulation de ces savoirs est transformée en une ressource de pouvoir des acteurs gouvernementaux. La création des représentations lisibles des relations foncières plurielles sont, en Afrique comme en Europe, au cœur de la fabrique du pouvoir étatique.

2.2.1.1. Gouverner par la cartographie : le développement d'une discipline au service de l'Etat européen dit « moderne »

L'accumulation du savoir sur les pratiques sociales de la population rurale et sur le potentiel de la nature en tant que réservoir des ressources économiques exploitables devient une mission principale des gouvernements en Europe à partir

¹¹²¹ SCOTT, James C., *Seeing Like A ...*, *op. cit.*

¹¹²² *Ibid.*, p. 3.

du 15^{ème} siècle. Comme l'explique Marcelo Escolar, la formation de l'Etat dit moderne s'appuie sur des procédures d'extension du pouvoir central sur les territoires par le biais de la mise en place de techniques permettant de collecter des informations sur les réalités sociales locales :

« In this process, which lasted basically from the beginning of the fifteenth century until the present day, the modernization of the power of the state concentrated on developing methods and techniques aimed at making the bureaucratic and administrative apparatus function more efficiently, permitting more effective control of the territory and the population, but it also involved expending considerable energy developing methods of broadening and legitimizing the power of the state as well as gathering information regarding the different aspects of the social and natural reality both inside and outside the geographical boundaries of each individual state¹¹²³ ».

Cette période illustre comment le développement des savoirs et l'expansion du pouvoir politique sont intrinsèquement liés. L'analyse de cette conjonction est au cœur de la sociologie des connaissances et a une importance fondamentale dans les travaux de Michel Foucault.¹¹²⁴ Dans son ouvrage *Surveiller et punir*, M. Foucault souligne cette indissociabilité de la production du savoir et des systèmes politiques : « peut-être faut-il renoncer à croire que le pouvoir rend fou et qu'en retour la renonciation au pouvoir est une des conditions auxquelles on peut devenir savant. Il faut plutôt admettre que le pouvoir produit du savoir [...] ; que pouvoir et savoir s'impliquent directement l'un l'autre ; qu'il n'y a pas de relation de pouvoir sans constitution corrélatrice d'un champ de savoir, ni de savoir qui ne suppose et ne constitue en même temps des relations de pouvoir¹¹²⁵ ».

¹¹²³ ESCOLAR, Marcelo, « Exploration, Cartography and the Modernisation of State Power », *International Social Science Journal*, 1997, vol. 49, n°151, p. 55.

¹¹²⁴ Michel Foucault étudie également comment l'émergence de nouveaux savoirs crée des formes nouvelles de contrôle social. Il s'intéresse, par exemple, au pouvoir produit par l'énoncé des discours scientifiques. Le savoir ne peut s'imposer, selon M. Foucault, comme vérité que lorsque ce savoir est produit et soutenu par des systèmes de pouvoir. Voir FOUCAULT, Michel, « Entretien avec Michel Foucault », in FOUCAULT, Michel, *Dits et Ecrits II*, Paris, Gallimard, 2001 (1994), p. 158-160.

¹¹²⁵ FOUCAULT, Michel, *Surveiller et punir – Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1993 (1975), p. 36.

Cette articulation entre le savoir et le pouvoir se traduit, selon Anthony Giddens, dans des « ressources autoritaires » disposées et contrôlées par l'Etat. Plus les gouvernements accumulent de telles ressources, plus ils renforcent leur contrôle sur l'information et le savoir.¹¹²⁶ Des géographes et spécialistes de l'histoire de la cartographie démontrent comment les cartes et les plans, représentant et organisant le territoire, font partie de ces ressources de savoir qui permettent à l'Etat de se déployer localement. Selon Michael Biggs, la cartographie peut être définie comme « a set of techniques for producing spatial knowledge and also a form – the map – for representing that knowledge¹¹²⁷ ». Le recours systématique à la cartographie s'avère être en Europe, à partir de la fin du 15^{ème} siècle, une stratégie décisive de gouvernement dans le cadre des grandes découvertes externes et dans la gestion des territoires et des populations conquises. La cartographie incarne cette indissociabilité de l'accumulation du savoir et de l'exercice du pouvoir politique territorial :

« Maps were a similar invention in the control of space and facilitated the geographical expansion of social systems, 'an undergirding medium of state power'. As a means of surveillance, they involve both 'the collation of information relevant to state control of the conduct of its subject population' and 'the direct supervision of that conduct'. In modern times the greater the administrative complexity of the state - and the more pervasive its territorial and social ambitions - then the greater its appetite for maps¹¹²⁸ ».

Les documents cartographiques ne constituent donc pas des représentations scientifiques neutres mais plutôt des techniques porteurs de finalités et d'intérêts. Il s'agit d'images incarnant les valeurs¹¹²⁹ de leurs producteurs. Comme le souligne Denis Wood, l'existence même des cartes dépend de leur capacité à

¹¹²⁶ GIDDENS, Anthony, *A Contemporary Critique of Historical Materialism*, Stanford, Stanford University Press, 1995, p. 94-95.

¹¹²⁷ BIGGS, Michael, « Putting the State ... », *art. cit.*, p. 377.

¹¹²⁸ HARLEY, John B., « Maps, Knowledge and Power », in COSGROVE, Denis et DANIELS, Stephen (éd.), *The Iconography of Landscape*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, p. 280.

¹¹²⁹ *Ibid.*, p. 278.

servir des intérêts.¹¹³⁰ La représentation du territoire étatique par les cartes permet d'appréhender et d'imaginer l'Etat et de lui donner ainsi une réalité.¹¹³¹

Dans notre réflexion sur l'articulation des instruments cartographiques et de la formation historique de l'Etat, nous nous inspirons d'un questionnement central des experts de l'histoire de la cartographie. Une série de travaux se constituant autour des contributions de J. B. Harley cherchent à comprendre pourquoi et comment les techniques de la cartographie se développent-elles en Europe à partir du 16^{ème} siècle pour s'imposer à la fin du 17^{ème} siècle comme des outils indispensables pour la plupart des gouvernements européens.¹¹³² Les cartes sont introduites dans des pays comme la France, l'Italie ou l'Angleterre afin de définir les frontières territoriales, gérer l'extension des réseaux d'infrastructures, établir les plans de construction des forteresses ou résoudre des conflits fonciers. Alors que ces fonctions étatiques ne sont pas nouvelles, leur exercice est désormais facilité par des soutiens cartographiques. C'est seulement à partir de la fin du 15^{ème} siècle que les acteurs du gouvernement perçoivent les cartes comme un outil nécessaire pour récolter et documenter de l'information géographique et que se développe une « conscience cartographique¹¹³³ ». A partir du milieu du 16^{ème} siècle, « the political, institutional, technical and scientific conditions were finally ripe for maps to be used as planning instruments for the bureaucratic and administrative management and territorial control of state power¹¹³⁴ ». Pendant cette période, un triple lien se constitue entre l'état de la technique cartographique (amélioration des méthodes de triangulation et de repérage dans l'espace), le développement d'une bureaucratie reposant sur l'écrit et la

¹¹³⁰ WOOD, Denis, *The Power of Maps*, New York, The Guilford Press, 1992, p. 1.

¹¹³¹ BIGGS, Michael, « Putting the State ... », *art. cit.*, p. 400.

¹¹³² Alors que les représentations cartographiques et les outils de planification du foncier structurent la relation entre gouvernants et gouvernés dans l'ancienne Mésopotamie et constituent la base du système de taxation de l'Empire romain, ces techniques de gestion du territoire, et notamment des ressources foncières, se fondent à nouveau avec les processus de construction des Etats dits « modernes » en Europe de l'Ouest.

¹¹³³ BUISSERET, David, « Introduction », in BUISSERET, David (éd.), *Monarchs, Ministers and Maps. The Emergence of Cartography as a Tool of Government in Early Modern Europe*, Chicago, The University of Chicago Press, 1992, p. 2. Voir également, MARINO, John, « Administrative Mapping in the Italian States », in BUISSERET, David (éd.), *Monarchs, Ministers and ...*, *op. cit.*, p. 5.

¹¹³⁴ ESCOLAR, Marcelo, « Exploration, Cartography and ... », *art. cit.*, p. 58.

conservation des savoirs et, enfin, la volonté politique de domination pouvant s'appuyer sur ces outils : « in the history of cartography, we can now be sure that governmental activity was one of the main ways in which Europeans became habituated to the use of maps, and so to the use of a new way of both 'seeing' the world and changing it¹¹³⁵ ». De manière plus générale, les outils cartographiques servent aux gouvernements des Etats européens afin d'imposer l'autorité centrale à la population périphérique. Pour le reformuler dans les termes de G. Hyden dans son étude sur l'expansion du pouvoir territoriale de l'Etat tanzanien, la mise en place des outils cartographiques, des mesures et des plans du foncier servent à « capturer » la population rurale.¹¹³⁶

Alors que la cartographie est développée, du 16^{ème} au 18^{ème} siècle, comme un outil facilitant la centralisation des régimes politiques absolutistes et l'extension du pouvoir étatique, elle permet, à partir du 19^{ème} siècle, de promouvoir la formation de l'Etat par la construction du marché capitaliste.¹¹³⁷ Ces transformations s'observent dans le secteur foncier où les techniques cartographiques sont désormais utilisées afin d'identifier, de mesurer et de délimiter les droits fonciers individuels et standardisés. L'introduction du principe de la propriété privée et des droits fonciers transférables se superpose aux pratiques et logiques coutumières d'utilisation des terres. Les cartes et les plans deviennent des outils pour faciliter, superviser et contrôler les transactions des ressources économiques, le droit d'accès au foncier étant désormais considéré comme un bien marchand : « in the emergent capitalist societies of renaissance Europe, where land became a commodity and power relations were expressed through control of the means of production, which included land, there was now clearly a reason for mapping properties – namely, as an aid to developing the new

¹¹³⁵ BUISSERET, David, « Introduction », in BUISSERET, David (éd.), *Monarchs, Ministers and ...*, *op. cit.*, p. 4.

¹¹³⁶ Cette création de l'étaticité par les cartes est également abordée par Benedict Anderson. Les cartes font partie des trois institutions principales (avec les recensements et les musées) contribuant à la façon dont l'Etat colonial imagine son territoire. Se référer à ANDERSON, Benedict, *Imagined Communities. Reflections ...*, *op. cit.*, p. 163-164.

¹¹³⁷ ESCOLAR, Marcelo, « Exploration, Cartography and ... », *art. cit.*, p. 58.

systems of exclusive rights to land¹¹³⁸ ». La planification et la privatisation des terres par les cartes révèlent la transition de l'organisation féodale de l'économie foncière aux logiques capitalistes. Sur la base des plans à grande échelle, les administrateurs peuvent calculer et ajuster les taxes, organiser l'exploitation agricole et modifier les relations de propriété : « supplementing older, written surveys, the map served as a graphic inventory, a codification of information about ownership, tenancy, rentable values, cropping practice, and agriculture potential, enabling capitalist landowners to see their estates as a whole and better to control them¹¹³⁹ ». La représentation schématique des droits fonciers permet de mesurer les parcelles et de calculer les taxes liées à l'utilisation et à l'exploitation commerciale. Plus généralement, le cadastre devient un instrument de gestion foncière permettant d'enregistrer et de documenter les informations sur les propriétaires fonciers individuels. Ainsi, les outils cartographiques servent non seulement à documenter la consolidation du principe de la propriété privée mais ils constituent, en même temps, une source d'informations pour les agents administratifs en charge du prélèvement des taxes sur les activités commerciales liées au foncier.

Le développement des représentations cartographiques à différentes échelles géographiques, que ce soit des cartes du territoire de l'Etat ou des plans de parcelles à l'échelle locale, constitue un vecteur de la formation de l'Etat en Europe. Le renforcement de la capacité à représenter, à saisir, à mesurer et à standardiser des réalités sociales complexes devient une mission principale des gouvernements cherchant à centraliser et à étendre la portée de l'Etat. Cette entrée par les instruments cartographiques permet de souligner l'interdépendance entre l'accumulation du savoir dans le secteur foncier et l'extension du pouvoir politique. Le contrôle des territoires et du rapport des populations rurales au foncier représente un enjeu essentiel des gouvernants.

¹¹³⁸ KAIN, Roger J., et BAIGENT, Elizabeth, *The Cadastral Map in the Service of the State. A History of Property Mapping*, Chicago, The University of Chicago Press, 1992, p. 3-4.

¹¹³⁹ HARLEY, John B., « Maps, Knowledge and ... », *op. cit.*, p. 285.

L'approche par les instruments cartographiques souligne, plus généralement, l'indissociabilité entre la construction de l'Etat en Europe et les politiques de contrôle du foncier. L'objectif est désormais de tester ce résultat en s'intéressant au rôle de la cartographie dans le contexte de la construction des Etats africains depuis la période coloniale.

2.2.1.2. Le rôle de la fabrique politique des plans cartographiques dans la (re)construction des Etats en Afrique

Plusieurs travaux, notamment en géographie, s'intéressent au déploiement administratif et territorial des colonies européennes sur le continent africain par les plans cartographiques. Ils démontrent comment les cartes ont pour finalité, dans un premier temps, de justifier et de légitimer les politiques impérialistes.¹¹⁴⁰ En représentant des systèmes fonciers sous-exploités et riches en ressources naturelles, les cartes réalisées par les géographes, en étroite collaboration avec les administrateurs coloniaux, construisent un discours sur la nécessité des interventions coloniales afin de mettre en valeur ces terres.¹¹⁴¹ Deuxièmement, les outils cartographiques, comme les plans d'utilisation des terres, servent les intérêts économiques des administrateurs en permettant d'identifier, de circonscrire et de délimiter les zones les plus appropriées pour mener des projets agricoles à grande échelle.¹¹⁴²

Comme le démontrent les travaux sur les systèmes d'information foncière (SFI)¹¹⁴³, les Etats coloniaux, puis postcoloniaux, se construisent par les

¹¹⁴⁰ Se référer à BASSETT, Thomas J., « Cartography and Empire Building in Nineteenth-Century West Africa », *Geographical Review*, 1994, vol. 84, n°3, p. 316-335 ; HARLEY, John B., « Maps, Knowledge and ... », *art. cit.*, p. 283 et STONE, Jeffrey C., « Imperialism, Colonialism and Cartography », *Transactions of the Institute of British Geographers*, 1988, vol. 13, n°1, p. 57-64.

¹¹⁴¹ CASTI, Emanuela, « Mythologies africaines dans la cartographie française », *Cahiers de géographie de Québec*, 2001, vol. 45, n°126, p. 429-450.

¹¹⁴² La planification de l'utilisation des terres est pratiquée par les administrations britanniques, à partir des années 1930, par exemple dans le cadre de l'établissement des fermes des colons blancs au Kenya. Se référer à DALAL-CLAYTON, Barry et DENT, David, « Surveys, Plans and People. A Review of Land Resource Information and its Use in Developing Countries », Londres, IIED, 1993, p. 24.

¹¹⁴³ Les systèmes d'information foncière « regroupent une large gamme d'outils, et reposent en général sur un ou des registres identifiant les unités foncières et les ayants droit, et un support cartographique permettant de localiser les unités foncières en question ». Se référer à LAVIGNE DELVILLE, Philippe,

instruments cartographiques permettant aux gouvernements de réorganiser les rapports entre la population et le foncier. L'introduction du principe des droits fonciers privés mesurés et délimités par les outils cartographiques représente un enjeu central de la formation de l'Etat colonial, puis postcolonial. Introduits par les différentes administrations coloniales au 19^{ème} et au 20^{ème} siècle, plusieurs SFI dominants structurent les régimes fonciers statutaires sur le continent.¹¹⁴⁴ Il s'agit, par exemple, du système cadastral en Afrique francophone, dont la finalité est essentiellement de nature fiscale¹¹⁴⁵, et du système de Torrens basé sur le principe d'immatriculation de la terre.¹¹⁴⁶

L'interdépendance des dynamiques du déploiement de l'appareil administratif et de la planification des rapports au foncier continue de rythmer les processus de formation des Etats nouvellement indépendants.¹¹⁴⁷ Les spécialistes du foncier étudiant ces différents dispositifs cartographiques apportent des éléments importants aux études de l'instrumentation de la cartographie dans la mesure où ils démontrent comment ces techniques sont porteurs d'objectifs politiques. Plusieurs auteurs s'intéressent, par exemple, aux dispositifs cartographiques accompagnant les réformes foncières, soutenues par les organisations internationales depuis le milieu des années 1980. Il s'agit d'outils, souvent basés sur une approche cadastrale, qui permettent d'identifier et d'enregistrer différents types de droits fonciers, de leur donner un statut juridique et de les

« Systèmes d'informations foncière et outils topographiques. Introduction », in LAVIGNE DELVILLE, Philippe (dir.), *Quelles politiques foncières ...*, op. cit., p. 424.

¹¹⁴⁴ Nous nous appuyons sur l'étude réalisée par GASTALDI, Jacques, « Les systèmes d'informations foncières », in LAVIGNE DELVILLE, Philippe (dir.), *Quelles politiques foncières ...*, op. cit., p. 449-460.

¹¹⁴⁵ La finalité des cartes cadastrales est essentiellement fiscale. L'enregistrement d'une parcelle dans un cadastre n'établit pas automatiquement un droit foncier. Couvrant le territoire depuis l'échelle nationale jusqu'à la parcelle la plus locale, le cadastre fournit des informations quant aux propriétés établies, sur leur propriétaire, sur l'utilisation effectuée et sur la valeur des biens. Les cadastres sont souvent gérés par le Ministère des finances où sont calculés, à partir de ces informations, les impôts à payer par les ayants droits.

¹¹⁴⁶ Développé en Australie et en Nouvelle Zélande au cours des années 1860, ce système se base sur une grille de lotissements enregistrés qui sont directement allouables aux colons. Ce régime permet l'établissement d'une valeur juridique des droits fonciers sur la base de l'immatriculation des terres. Pour pouvoir immatriculer une terre, la parcelle doit faire l'objet d'un processus d'arpentage afin de mettre en place des bornages. La procédure d'immatriculation est présentée comme une démarche complexe, couteuse et fastidieuse. Se référer à GASTALDI, Jacques, « Les systèmes d'informations ... », op. cit., p. 460 et SCOTT, James C., *Seeing Like A ...*, op. cit., p. 51.

¹¹⁴⁷ DALAL-CLAYTON, Barry et DENT, David, « Surveys, Plans and ... », op. cit., p. 30-31.

rendre transférables. L'objectif de ces plans de zonage, d'affectation des terres, d'aménagement territorial¹¹⁴⁸ ou encore des Plans fonciers ruraux (PFR) est de faciliter la mise en place des réformes foncières visant à privatiser ou à « sécuriser » les droits fonciers.¹¹⁴⁹ L'idée à l'origine de ces nouveaux outils de planification est que les représentations cartographiques relativement rigides, conçues et développées par les géographes au Nord, sont peu appropriées pour rendre compte des réalités foncières complexes et particulièrement dynamiques caractérisant les régimes fonciers en Afrique.¹¹⁵⁰

Alors que les experts de la Banque mondiale s'appuient sur la « neutralité » et le caractère scientifique de ces plans et de leurs résultats mesurables, plusieurs auteurs déconstruisent cette objectivité. Une série de travaux sur les PFR en Afrique de l'Ouest¹¹⁵¹ démontrent comment l'approche par l'outil, par la cartographie et par la planification reflète des finalités politiques singulières. Le géographe Thomas J. Bassett étudie, à l'exemple de la Côte d'Ivoire, comment les PFR sont orientés par l'idéologie des politiques de développement des organisations internationales basée sur le principe de la propriété privée.¹¹⁵²

¹¹⁴⁸ Se référer à BERTRAND, Alain, « Forums locaux, aménagement du territoire et planification nationale : les enjeux et les défis des politiques foncières et forestières », in LE ROY, Etienne, KARSENTY, Alain et BERTRAND, Alain, *La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala, 2016, p. 365-370 et GASTALDI, Jérôme, « Les schémas d'aménagement foncier », in LAVIGNE DELVILLE, Philippe (dir.), *Quelles politiques foncières ...*, *op. cit.*, p. 474-478.

¹¹⁴⁹ Plusieurs études s'intéressent aux objectifs hybrides des politiques foncières et aux discours dichotomiques (privatisation *versus* sécurisation foncière). Voir notamment LAVIGNE DELVILLE, Philippe, « Sécuriser ou privatiser ... », *op. cit.* et LAVIGNE DELVILLE, Philippe, « Conceptions des droits ... », *op. cit.*

¹¹⁵⁰ MARIE, Jérôme, « Peut-on cartographier les droits sur l'espace et sur les ressources, Point de vue d'un géographe », in LAVIGNE DELVILLE, Philippe (dir.), *Quelles politiques foncières ...*, *op. cit.*, p. 55-57.

¹¹⁵¹ Le PFR est établi à partir de photographies aériennes servant de base pour retracer et documenter les limites des parcelles cultivées. Il est censé aboutir à une représentation des « réalités » foncières locales en prenant en compte les pratiques et les usages coutumiers des terres. Sur la base de cette délimitation des parcelles, le recensement peut aboutir à la délivrance de certificats fonciers, confirmant le statut juridique du droit identifié. Se référer par exemple à CHAUVEAU, Jean-Philippe, « Les plans fonciers ruraux, conditions de pertinence des systèmes d'identification et d'enregistrement des droits », in LAVIGNE DELVILLE, Philippe, OUEDRAOGO, Hubert, TOULMIN, Camilla et LE MEUR, Pierre-Yves (éd.), *Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux. Actes du séminaire international d'échanges entre chercheurs et développeurs*, Londres, IIED/GRET, p. 35-48 et CHAUVEAU, Jean-Pierre, BOSCH, Pierre-Marie et PESLAY, Michel, « Le plan foncier rural en Côte d'Ivoire », in LAVIGNE DELVILLE, Philippe, *Quelles politiques foncières ...*, *op. cit.*, p. 553-582.

¹¹⁵² L'auteur illustre également comment la fabrique des PFR est basée sur un principe dichotomique d'inclusion/exclusion : les cartes produites par les instances administratives locales favorisent une reconnaissance des droits des agriculteurs alors qu'elles tendent à omettre les pratiques de certains usagers, tels que les éleveurs, les bûcherons, les pêcheurs ou encore les cueilleurs. Voir BASSETT, Thomas J., « L'introduction de ... », *op. cit.*, p. 395-396.

Les politiques foncières sur le continent africain révèlent une historicité de la pratique de planification par des outils cartographiques. Le recours aux plans, aux schémas et aux cartes constitue un élément fondateur de l'administration coloniale sur le continent et structure les politiques foncières de l'Etat postcolonial. Les réformes foncières des années 1990 créent le cadre pour l'adoption de nouveaux outils d'identification et d'enregistrement des droits fonciers, censés faciliter la sécurisation foncière. Les travaux des spécialistes du foncier soulignent cette historicité de l'approche cartographique, ses intersections avec le processus de construction de l'Etat ainsi que le caractère éminemment politique des outils de planification foncière. Il s'agit désormais de s'intéresser à cette indissociabilité de la formation de l'Etat et de la planification par la « mise en cartes » des rapports fonciers en Tanzanie postindépendance.

2.2.2. La planification de l'utilisation des terres comme outil historique de la territorialisation de l'Etat tanzanien : des projets d'aménagement coloniaux au programme de villagisation

En Tanzanie, comme ailleurs, les politiques de planification et d'instrumentation des pratiques et des rapports fonciers semblent s'intensifier depuis la fin des années 1990. Les codes fonciers adoptés en 1999 sont suivis par une série de programmes, de projets et de plans pour faciliter l'identification et l'enregistrement des droits foncier villageois afin d'aboutir, officiellement, à une plus grande sécurité foncière. Par exemple, la fabrication et la mise en œuvre des plans d'utilisation des terres à l'échelle villageoise (*Village Land Use Plans*, VLUP) sont promues comme une étape préliminaire pour identifier et pour formaliser les droits fonciers villageois à travers l'attribution des certificats fonciers (le certificat pour le foncier villageois ou *Village Land Certificate* et les certificats des droits coutumiers d'occupation, CCRO). Cependant, ces outils ne sont pas seulement le produit des politiques de promotion de l'investissement promues par les bailleurs

internationaux. L'objectif de la planification du foncier remonte à la période coloniale et rythme l'évolution historique du secteur tout au long du processus de formation de l'Etat postcolonial. Les instruments de planification et de cartographie sont surtout mobilisés pour orienter voire déterminer les différents types d'utilisation des terres. En effet, en Tanzanie, le droit d'accès au foncier et la régulation de l'utilisation des terres sont intrinsèquement liés. Elizabeth Daley défend que cette interdépendance structure les politiques foncières tout au long du 20^{ème} siècle : « the link between land tenure and land use is a longstanding continuity in Tanzanian national land tenure policy, applied, for example, since the beginning of the colonial period, through development conditions for alienated land and agricultural and land use regulations and by-laws for land held under customary law¹¹⁵³ ».

2.2.2.1. Les approches de planification de l'utilisation des terres avant l'*ujamaa*

L'engouement des acteurs de l'administration britannique pour la planification de l'utilisation du sol se traduit à la fois dans le contenu de leur législation foncière et dans l'initiation de plusieurs programmes agricoles à grande échelle. Les dispositifs législatifs adoptés au cours des années 1920 et 1940 introduisent l'idée que l'obtention d'un droit foncier doit être relié au respect des « conditions de développement¹¹⁵⁴ ». L'accès aux droits fonciers est donc déterminé par des critères d'utilisation. L'objectif de ces dispositifs est de promouvoir l'exploitation du potentiel économique des terres en régulant les conditions d'utilisation des ressources.¹¹⁵⁵ Ces conditions de développement s'appliquent désormais à toute forme de droit foncier.¹¹⁵⁶

¹¹⁵³ DALEY, Elizabeth, « Land and Social Change in a Tanzanian Village 1 : Kinyanambo, 1920-1990 », *Journal of Agrarian Change*, 2005, vol. 5, n°3, p. 393.

¹¹⁵⁴ SUNDET, Geir, « The Politics of ... », *op. cit.*, p. 8.

¹¹⁵⁵ Voir TENGA, Ringo W., *Pastoral Land Rights in Tanzania. A Review*, Londres, IIED, 1992, p. 2.

¹¹⁵⁶ Ces conditions de développement sont détaillées dans les règlements du foncier en 1948 et en 1963 à travers lesquels sont mis en place des critères d'utilisation du sol pour obtenir des droits fonciers relatifs à l'agriculture, à l'élevage du bétail ou à des pratiques mixtes d'agriculture et d'élevage. Se référer à UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *Report of the ...*, *op. cit.*, p. 240.

Selon J. C. Scott, les politiques agricoles des administrateurs britanniques se fondent sur une croyance en la science et en l'agriculture planifiée dictant « a strict regimen of practices¹¹⁵⁷ ». L'approche par la planification des usages du sol est censée faciliter la mise en place des projets agricoles commerciaux caractérisant la période coloniale. En Tanzanie, la conception d'un programme de production d'arachides à grande échelle, impliquant le défrichement de trois millions d'hectares, constitue le principal exemple de l'agriculture planifiée. Les administrateurs coloniaux et l'entreprise britannique *United African Company* développent un projet agronomique¹¹⁵⁸ visant à produire 500.000 de tonnes d'arachides par an. La récolte est ensuite transformée en huile destinée à l'exportation. L'absence d'analyses du sol et la faible adaptabilité de ce projet agronomique et technisé aboutit à son échec au milieu des années 1950.¹¹⁵⁹

Les politiques de planification des rapports fonciers ne servent pas uniquement les intérêts économiques des administrateurs coloniaux mais constituent un moyen pour étendre le pouvoir administratif en zone rurale. Cette approche du développement économique et politique, par la planification, continue de structurer les politiques foncières et agricoles pendant la première décennie suivant l'Indépendance. C'est une période charnière des politiques de villagisation et de relocalisation massive des populations rurales, caractéristiques du programme socialiste d'*ujamaa*. Dès le premier quinquennat des années 1960, le projet du gouvernement tanzanien s'articule autour du contrôle du développement rural. Le Président de la nouvelle République, J. K. Nyerere, définit le village et la gestion du foncier rural comme un levier de la modernisation et du développement. Cette priorisation du foncier rural se traduit dans la formulation du premier plan quinquennal de développement national (*Five Year National Development Plan*), appliqué entre 1964 et 1969 et fortement

¹¹⁵⁷ SCOTT, James C., *Seeing Like A ...*, *op. cit.*, p. 225.

¹¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 229.

¹¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 229.

appuyé par les experts de la Banque mondiale.¹¹⁶⁰ Le plan de développement s'inspire de l'idéologie moderniste promue par les acteurs des organisations internationales défendant la nécessité de sortir les agriculteurs ruraux de leur contexte habituel et de les relocaliser afin d'aboutir à une augmentation de la productivité.¹¹⁶¹ Dans un rapport sur le développement économique publié en 1961, les membres d'une mission de la Banque mondiale proposent une approche de transformation du secteur agricole impliquant la relocalisation d'une partie de la population rurale et l'introduction des pratiques agricoles dites « modernes ». La planification du foncier rural est alors considérée comme une clé de voute du progrès économique : « to achieve more rapid progress, something more is required, whether through intensive campaigns in settled areas, involving a variety of coordinated measures, or through planned and supervised settlement of areas, which are at present uninhabited or thinly inhabited. In fact, the Mission judges that the second of these approaches is in general the more promising in the present conditions of Tanganyika¹¹⁶² ».

Cette approche de la transformation agricole par la relocalisation et par la réorganisation du peuplement villageois est reprise dans les discours de J. K. Nyerere au début des années 1960. A travers une politique de concentration des logements et des activités, l'objectif officiel du gouvernement tanzanien est de faciliter la prestation des services aux populations locales.¹¹⁶³ Avec le soutien de la Banque mondiale, le gouvernement tanzanien met en œuvre, entre 1961 et 1966, un programme de repeuplement rural (*Rural Settlement Programme*) qui promeut la planification de l'espace et du foncier comme un outil de développement économique rural :

¹¹⁶⁰ LERISE, Fred, « Centralised Spatial Planning Practice and Land Development Realities in Rural Tanzania », *Habitat International*, 2000, vol. 24, p. 186-187.

¹¹⁶¹ COULSON, Andrew, *Tanzania : A Political ...*, op. cit., p. 160-162.

¹¹⁶² BANQUE MONDIALE, *The Economic Development of Tanganyika*, Washington D.C., Banque mondiale, 1961, p. 129.

¹¹⁶³ MCHENRY, Dean E., *Tanzania's Ujamaa Villages. The Implementation of A Rural Development Strategy*, Berkley, Institute of International Studies, 1979, p. 17.

« The implementation of the programme, which involved establishing settlements in selected rural areas inscribes a second landmark in the development of rural spatial planning in Tanzania. Under the programme the Rural Settlement Commission, in the Ministry of Agriculture, prepared spatial plans, which were used to identify suitable areas for new villages and to guide land subdivision in the settlements. The spatial planning concept applied was that several residential clusters or hamlets would surround an area in which farms were to be established¹¹⁶⁴ ».

Exigeant un fort investissement de capital, le programme est rapidement considéré comme non-réalisable et non-performant. Si le projet échoue officiellement en 1966, les responsabilités administratives concernant les politiques du peuplement rural sont transférées du Ministère de l'agriculture au département de la planification urbaine du ministère en charge du foncier (*Ministry of Lands Housing and Urban Development, MLHUD*).¹¹⁶⁵

2.2.2.2. La planification des villages standardisés comme un outil central du programme socialiste d'*ujamaa*

« President Nyerere's announcement [en 1973] confirmed this : the ruling classes had failed to capture the peasants to serve their needs. In fact [...], the peasants had continued to slip away from government control after independence. Compulsory villagization was meant to reverse that process¹¹⁶⁶ ».

Selon Andrew Coulson, cette première période de réflexion sur la mise en place d'une politique agricole dite « moderne », soutenue par les experts des organisations internationales, influence J. K. Nyerere dans sa conception du programme de villagisation socialiste, mis en œuvre à partir de la fin des années 1960.¹¹⁶⁷ Même si le projet de repeuplement en zone rural, encouragé par les institutions financières internationales, échoue, la volonté de relocaliser et de regrouper la population villageoise est reprise et reformulée par J. K. Nyerere

¹¹⁶⁴ LERISE, Fred, « Centralised Spatial Planning ... », *art. cit.*, p. 187.

¹¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 187.

¹¹⁶⁶ HYDEN, Göran, *Beyond Ujamaa ...*, *op. cit.*, p. 129.

¹¹⁶⁷ COULSON, Andrew, *Tanzania A Political : ...*, *op. cit.*, p. 160-162.

dans le programme d'*ujamaa*.¹¹⁶⁸ Alors que la Déclaration d'Arusha, prononcée par le président en 1967, pose les jalons pour un programme politique articulé autour de la réorganisation de l'espace rural, la publication du document *Ujamaa Vijijini (Socialism and Rural Development)*, la même année, annonce le projet de création des villages *ujamaa*, considérés comme des unités communautaires coopératives « in which people would live together and work together for the good of all¹¹⁶⁹ ». Le texte définit plusieurs étapes aboutissant à la transformation des villages traditionnels en des villages *ujamaa*, tout en laissant des marges d'interprétation importantes, par exemple en ce qui concerne les procédures d'indemnisation des usagers fonciers expropriés, les responsabilités administratives ou encore les critères de planification des nouveaux villages.¹¹⁷⁰ En 1969, la première circulaire présidentielle (*Presidential Circular No.1 of 1969*) souligne cette priorisation administrative et budgétaire du développement rural. Le président ordonne aux différents départements du gouvernement de modifier la planification de leurs dépenses de manière à faire en sorte que leurs budgets soient accordés au programme de villagisation.¹¹⁷¹

La période de la mise en œuvre du programme de villagisation se décline en trois phases se distinguant par des méthodes plus ou moins coercitives. Pendant une première phase (1967 à 1969), la formation de nouveaux villages repose sur des programmes volontaires. Entre 1969 et 1973, les processus de création de village sont plus fortement réglementés. Le regroupement des villageois en de nouvelles unités administratives devient une condition pour accéder aux services publics.¹¹⁷² Etant donné le faible nombre d'enregistrement des villages (809 villages sont enregistrés en 1969 et 5628 villages en 1973¹¹⁷³), J. K. Nyerere

¹¹⁶⁸ HYDEN, Göran, « Ujamaa, Villagisation and Rural Development in Tanzania », *Development Policy Review*, 1975, vol. A8, n°1, p. 55.

¹¹⁶⁹ BOESEN, Jannik, STORGAARD MADSEN, Birgit et MOODY, Tony, *Ujamaa, Socialism from Above*, Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies, 1977, p. 14.

¹¹⁷⁰ COULSON, Andrew, *Tanzania A Political : ...*, op. cit., p. 239-240.

¹¹⁷¹ *Ibid.*, p. 240.

¹¹⁷² *Ibid.*, p. 248.

¹¹⁷³ HYDEN, Göran, « Ujamaa, Villagisation and ... », art. cit., p. 56.

annonce, en novembre 1973 : « to live in villages is an order¹¹⁷⁴ ». Cette décision engage la phase de villagisation forcée qui aboutit, en 1975, au déplacement et à la relocalisation de 13 millions de tanzaniens.¹¹⁷⁵

La conceptualisation des villages *ujamaa* consacre l'idée au cœur du projet socialiste : créer une société rurale communautaire vivant et travaillant en collectivité. L'objectif de cette politique est de rassembler une population dispersée sur le territoire.¹¹⁷⁶ L'opération *vijiji* constitue un projet d'ingénierie sociale à grande échelle, pour reprendre les termes de J. C. Scott¹¹⁷⁷, à travers lequel le nouveau gouvernement central postcolonial cherche à étendre la zone d'intervention étatique au milieu rural. A travers l'organisation de la sphère villageoise, les acteurs de l'Etat tanzanien cherchent à prendre le contrôle sur des domaines de décision étant jusqu'alors réservés aux groupes familiaux, voire à l'espace individuel.¹¹⁷⁸ Les processus d'expropriation et de réallocation des droits fonciers, de relocalisation de la population et de transformation des activités socio-économiques rurales représentent un exemple de formation de l'Etat par des stratégies de territorialisation interne, où des acteurs étatiques s'approprient du contrôle sur le foncier ainsi que sur les pratiques de leurs usagers.¹¹⁷⁹ Comme le démontrent Jannik Boesen *et al.*, la politique de villagisation « aims at reorganizing the rural areas of Tanzania into new social and economic communities – new in terms of their internal social and economic structures, but often also in terms of location and/or the composition of the inhabitants¹¹⁸⁰ ».

Ce contrôle des activités de la population rurale est essentiel pour le projet de formation administrative et économique de l'Etat, dans la mesure où les habitants

¹¹⁷⁴ Extrait d'un article de presse publié dans le quotidien *Daily News* le 7 novembre 1973 ; référence citée par COULSON, Andrew, *Tanzania A Political : ...*, *op. cit.*, p. 249.

¹¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 250.

¹¹⁷⁶ MCHENRY, Dean E., *Tanzania's Ujamaa Villages...*, *op. cit.*, p. 4.

¹¹⁷⁷ SCOTT, James C., *Seeing Like A ...*, *op. cit.*, p. 223.

¹¹⁷⁸ ABRAHAMS, Ray G., *Villagers, Villages and the State in Modern Tanzania*, Cambridge, Cambridge African Monograph, 1985, p. 12.

¹¹⁷⁹ CORSON, Catherine, « Territorialization, Enclosure and ... », *art. cit.*

¹¹⁸⁰ BOESEN, Jannik, STORGAARD MADSEN, Birgit et MOODY, Tony, *Ujamaa, Socialism from ...*, *op. cit.*, p. 17.

ruraux, notamment les agriculteurs, disposent de moyens de production convoités : les ressources naturelles.¹¹⁸¹ A travers la création des villages standardisés et relativement homogènes, les acteurs du gouvernement cherchent à rendre les réalités socio-économiques rurales complexes plus lisibles, prévisibles et contrôlables et à intégrer les groupes de population dans la zone d'intervention de l'appareil étatique :

« the existing patterns of settlement and social life in Tanzania were illegible and resistant to the narrow purposes of the state. Only by radically simplifying the settlement pattern was it possible for the state to efficiently deliver such development services as schools, clinics, and clean water [...]. The thinly veiled subtext of villagization was also to reorganize human communities in order to make them better objects of political control and to facilitate the new forms of communal farming, favoured by state policy¹¹⁸² ».

La démonstration de la capacité de l'Etat à contrôler l'allocation des droits fonciers à l'échelle villageoise et à imposer des types d'usages spécifiques des terres constitue un élément central de ce projet de formation étatique. Par le biais de la réorganisation des rapports fonciers, les représentants de l'Etat cherchent à « etching modernist government instructions into the soil of illiterate village culture, and in turn mapping village life into a national political structure¹¹⁸³ ».

A partir de la dernière phase du programme de villagisation, à la fin de l'année 1973, les villages *ujamaa* sont qualifiés de villages planifiés. La planification, que ce soit l'organisation territoriale, les rapports au foncier ou encore les activités économiques des résidents des nouveaux villages, constitue une approche fondamentale dans la réalisation de l'opération *vijiji*.¹¹⁸⁴ Cette manière de gouverner par les plans administratifs, politiques et cartographiques est étudiée par Priya Lal qui démontre comment les acteurs administratifs à différentes

¹¹⁸¹ HYDEN, Göran, « Ujamaa, Villagisation and ... », *art. cit.*, p. 53-54.

¹¹⁸² SCOTT, James C., *Seeing Like A ...*, *op. cit.*, p. 224.

¹¹⁸³ BJERK, Paul, *Building a Peaceful...*, *op. cit.*, p. 115.

¹¹⁸⁴ Se référer à SCHNEIDER, Leander, *Government of Development. Peasants and Politicians in Postcolonial Tanzania*, Bloomington, Indiana University Press, 2014, p. 94-127.

échelles s'approprient les outils de planification pour réaliser le projet de villagisation dans la région de Mtwara :

« Official policy relied on planning at both the national level, in the form of cyclical generation of five-year plans, and the local level, in the form of detailed maps for ujamaa villages, among other things. Regional officials in Mtwara perceived planning as essential for government staff, while local extension workers believed it necessary for villagers themselves. This tendency was rooted in the inherited institutional habitus of many arms of the administration¹¹⁸⁵ ».

En effet, l'intervention des acteurs étatiques dans l'organisation de la vie et de la production économique à l'échelle rurale est facilitée par la conception des plans et des représentations cartographiques permettant de définir des objectifs administratifs et économiques spécifiques.¹¹⁸⁶ L'habitat de la population rurale étant éparpillé sur le territoire est réorganisé, en fonction des plans de relocalisation, dans des villages compacts et organisés autour d'un noyau villageois.¹¹⁸⁷ La création répétée des villages standardisés est censée aboutir à la mise en place d'un modèle pouvant être reproduit facilement par les équipes administratives locales et régionales.

Au sein des villages *ujamaa*, les pratiques agricoles dites « traditionnelles », complexes et hétérogènes sont remplacées par des monocultures effectuées sur des terrains de taille standardisée, mesurée et prédéterminée. La production agricole villageoise poursuit des plans de travail établis sur une base annuelle. En ce qui concerne l'organisation du territoire villageois, celle-ci s'effectue selon des cartographies précises¹¹⁸⁸, réalisées par des géomètres, et qui représentent des

¹¹⁸⁵ LAL, Priya, *African Socialism in Postcolonial Tanzania. Between the Village and the World*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, p. 164.

¹¹⁸⁶ MCHENRY, Dean E., *Tanzania's Ujamaa Villages ...*, *op. cit.*, p. 102-105.

¹¹⁸⁷ LERISE, Fred, « Centralised Spatial Planning ... », *art. cit.*, p. 187.

¹¹⁸⁸ Dans son travail sur la mise en œuvre du programme de villagisation dans la région Mtwara, P. Lal se sert de l'exemple de Wilbert Kleruu, Commissaire de la région Iringa et assassiné par un paysan aisé opposé au programme de villagisation. W. Kleruu est connu pour son acharnement dans la fabrique des plans des villages *ujamaa*. Même si les autorités locales ne respectent pas toujours les dimensions exactes prescrites par ce modèle, ils sont toujours conçus en respectant des grilles et des ordres spatiaux géométriques. LAL, Priya, *African Socialism in ...*, *op. cit.*, p. 164-165.

parcelles découpées, quadratiques ou rectangulaires arrangées de manière linéaire. Comme souligné par J. C. Scott, cette imposition des configurations villageoises minutieusement planifiées et standardisées constitue le fondement du projet d'expansion du pouvoir de l'appareil étatique par la lisibilité des configurations socio-économiques rurales complexes : « the state would have created thin, generic villages that were uniform in everything from political structure and social stratification to cropping techniques [...]. In their perfect legibility and sameness, these villages could be ideal, substitutable bricks in an edifice of state planning¹¹⁸⁹ ».

Cette formation de l'Etat par la transformation de l'espace rural se fonde essentiellement sur la planification des pratiques d'utilisation des terres. Le programme de villagisation aboutit à une réorganisation spatiale importante du milieu rural impliquant de « substantial changes in land and in the settlement pattern¹¹⁹⁰ ». Cette transformation spatiale est coordonnée par le département de la planification urbaine du MLHUD qui publie, en 1975, un guide proposant un modèle pour la planification du réaménagement villageois (*Model Village Layout Planning Handbook Tanzania*). Ce manuel établit, par exemple, les critères de sélection des sites des villages et précise les démarches pour sous-diviser et organiser le foncier en des sections et des cellules.¹¹⁹¹ L'interdépendance entre l'organisation du régime foncier et des pratiques d'utilisation du sol s'intensifie à travers le programme de villagisation. Les acteurs étatiques cherchent désormais à contrôler les populations rurales par le biais de l'expropriation et de la réallocation des droits fonciers tout en conditionnant l'accès aux droits fonciers par le respect des règles d'utilisation des terres. Par exemple, les champs agricoles des résidents villageois sont regroupés autour des centres de manière à faciliter le contrôle des pratiques agricoles par les autorités publiques. Le respect des pratiques agricoles spécifiques (notamment des monocultures comme le café,

¹¹⁸⁹ SCOTT, James C., *Seeing Like A ...*, *op. cit.*, p. 255.

¹¹⁹⁰ LERISE, Fred, « Centralised Spatial Planning ... », *art. cit.*, p. 187.

¹¹⁹¹ *Ibid.*, p. 188.

le coton, les noix de cajou ou encore le maïs) est défini comme un critère d'accès aux droits fonciers. La sécurité foncière des populations rurales dépend de plus en plus des prescriptions des autorités publiques quant à l'utilisation des ressources foncières. Comme le démontre E. Daley à l'exemple de l'expérience d'un village de la région d'Iringa, « villagization itself made starkly visible that security of land tenure rested both on use and on the will of the state and it therefore opened the *wenjeji's* [la population du village de Kinyanambo] eyes to the changed nature of rights to land¹¹⁹² ». L'expérience de la villagisation confirme une indissociabilité historique de la formation de l'Etat et de la mise en œuvre des politiques foncières par le biais des outils de la planification et, plus précisément, par les outils cartographiques.

Enfin, ce déploiement de l'Etat tanzanien par la réorganisation du milieu rural se traduit également dans l'extension de son appareil administratif et politique à l'échelle territoriale. Une restructuration de l'administration de l'Etat-parti est nécessaire afin de réaliser ce vaste projet d'ingénierie sociale à l'échelle rurale. Un an avant l'annonce de la villagisation comme processus obligatoire, le gouvernement tanzanien adopte une réforme du gouvernement local (*Local Government Reform*) qui vise, non seulement, à décentraliser le pouvoir administratif et l'appareil partisan de la TANU vers les régions, les districts et les *wards*, mais qui entraîne également l'abolition de l'autorité des pouvoirs locaux et traditionnels. Selon A. Coulson cette réforme, souvent qualifiée de point de départ d'un processus de décentralisation, consiste plutôt en une déconcentration de l'appareil de l'Etat central. L'auteur explique comment les attachés des ministères et des membres du parti TANU sont transférés aux niveaux des régions, des districts et des *wards* où se crée, pour la première fois « a strong, well-paid party bureaucracy¹¹⁹³ ». Les responsabilités pour des secteurs de politiques clés, comme par exemple l'éducation, la santé et les

¹¹⁹² DALEY, Elizabeth, « Land and Social ... », *art. cit.*, p. 106.

¹¹⁹³ COULSON, Andrew, *Tanzania A Political : ...*, *op. cit.*, p. 254

infrastructures, jusqu'alors portées par les Conseils des districts, sont récupérées par l'Etat central et ses expressions déconcentrées afin d'accélérer la création des villages. Cependant, les administrations régionales disposent désormais d'un budget autonome pour coordonner la planification des villages *ujamaa* leur octroyant une autorité importante dans le processus de villagisation.¹¹⁹⁴ Ce déploiement de l'appareil politico-administratif se traduit également dans l'adoption du Code relatif aux villages et aux villages *ujamaa* (*Villages and Ujamaa Villages Act*) à travers lequel sont mises en place les institutions villageoises en charge de la gestion des terres rurales dans les villages nouvellement créés.

Les auteurs des études sur l'*ujamaa* insistent généralement sur la transformation du projet politique : fortement imprégné à son origine de convictions idéologiques, il se transforme en une restructuration profonde de l'appareil bureaucratique.¹¹⁹⁵ Les ambitions de J. K. Nyerere de former une société rurale collectiviste et autosuffisante sont progressivement remplacées par les objectifs de performance bureaucratique des acteurs administratifs régionaux. La préoccupation principale des Commissaires régionaux est désormais de présenter un taux maximal d'enregistrement de villages *ujamaa* et d'augmenter ainsi leur légitimité auprès des acteurs du gouvernement central.¹¹⁹⁶ La mission de transformer l'espace rural est exploitée par les acteurs administratifs comme une opportunité professionnelle leur permettant de cumuler du pouvoir, des ressources économiques et de la reconnaissance. Les fonctionnaires et les hommes politiques du parti TANU croient en l'*ujamaa* non pas comme la

¹¹⁹⁴ HYDEN, Göran, *Beyond Ujamaa in ...*, *op. cit.*, p. 134-135.

¹¹⁹⁵ J. Boesen argumente, par exemple, comment à partir des années 1970, les acteurs de l'appareil administratif et des membres du TANU réfléchissent en termes de faisabilité et d'efficacité bureaucratique. La réalisation de l'idéologie sous-jacente du programme d'*ujamaa* devient donc un objectif secondaire : « The new approach was much more in line with bureaucratic thinking and with what a bureaucracy can do effectively ; enforced movement of the peasants into new 'modern' settlements, i. e. settlements with the houses placed close together, in straight lines, along the roads, and with the fields outside the nucleated village, organised in blockfarms, each block containing the villagers' individual plots, but with only one type of crop, and readily accessible for control by the agricultural extension officer and eventual cultivation by government tractors », cité par COULSON, Andrew, *Tanzania A Political : ...*, *op. cit.*, p. 254.

¹¹⁹⁶ LAL, Priya, *African Socialism in ...*, *op. cit.*, p. 157-159.

réalisation d'une utopie mais comme une mission leur accordant une identité, une tâche administrative commune ainsi qu'un rôle crucial auprès des agriculteurs locaux jusqu'alors réticents aux initiatives administratives.¹¹⁹⁷

La mise en œuvre des programmes de villagisation en Tanzanie rurale constitue un exemple heuristique pour observer des processus de formation de l'Etat par la planification des rapports fonciers. A travers des modèles, des cartes et des plans, les administrations régionales créent de nouvelles unités administratives lisibles et malléables afin de faciliter l'exercice des fonctions et du contrôle de l'Etat sur le territoire. L'impact de la planification se traduit notamment dans le domaine de la régulation des pratiques d'utilisation des terres structurant l'organisation des villages *ujamaa*. La période de la villagisation, l'emblème et le moteur du projet socialiste de J. K. Nyerere entre la fin des années 1960 et le milieu des années 1980, souligne l'historicité des pratiques de planification et de cartographie de l'utilisations des terres. Alors que les plans d'utilisation foncière (*Land Use Plan*, LUP) appliqués pendant la période coloniale avaient pour objectif d'organiser les projets agricoles commerciaux des entrepreneurs et administrateurs britanniques, les LUP fabriqués pendant la période *ujamaa* représentent un outil clé pour réaliser le projet d'une société rurale collectiviste. En Tanzanie, les dispositifs de planification du foncier sont porteurs d'objectifs distincts, variant en fonction du contexte historique et politique. Ces instruments constituent des vecteurs pertinents pour étudier l'historicité des politiques foncières et la manière dont la gestion du territoire permet de lire la transformation de l'Etat.

La prochaine partie du chapitre continue de discuter cette hypothèse sur les VLUP comme porteur d'histoire et comme vecteur de changement pendant la période post-*ujamaa*. Incarnant, jadis, la politique de planification socialiste, ils sont

¹¹⁹⁷ COULSON, Andrew, *Tanzania : A Political ...*, op. cit., p. 254-255.

actuellement définis comme des outils de la promotion de l'investissement et de l'agriculture commerciale.

2.3. Contrôler la terre par les instruments : la régulation des transactions foncières en Tanzanie par les *Land Use Plans*

La suspension du programme de villagisation à la fin des années 1970 met fin à une période de politiques de planification intensive, de découpage et de réorganisation de l'espace rural par des outils cartographiques. L'échec du projet de création d'une société rurale collectiviste et autosuffisante et le changement de paradigme vers une conception commerciale de l'agriculture au début des années 1980, n'entraînent pas pour autant une rupture avec les pratiques de planification des rapports fonciers à l'échelle rurale. L'instrumentation des plans cartographiques continue de structurer les politiques foncières des différents régimes politiques tout en changeant de finalité. Alors que la planification du foncier s'inscrit, jusqu'à la fin des années 1970 dans le projet de créer une société rurale collectiviste, les VLUP promus à partir des années 1980 sont plutôt présentés comme des outils de promotion de la commercialisation agricole et de l'enregistrement des droits fonciers villageois.

Ce deuxième sous-chapitre s'intéresse à ce changement de référentiel à partir de l'analyse des politiques de planification de l'utilisation des terres dans le cadre des transactions foncières avec des entreprises étrangères. A partir d'une analyse empirique de préparation des VLUP dans le cadre de la mise en œuvre des projets d'investissement à Kilolo et à Bagamoyo, nous démontrons la multitude d'intérêts et d'enjeux dont ces instruments sont porteurs. Plutôt que d'être des outils techniques et dépolitisés, les VLUP s'autonomisent de leurs objectifs et aboutissent à des effets politiques propres, à l'instar de l'extension du pouvoir de l'Etat. Dans les prochaines sections, il s'agit de démontrer comment les VLUP en Tanzanie sont négociés, préparés et orientés par tout un ensemble d'acteurs

privés (les experts, les représentants des entreprises privées, les acteurs des ONG, les villageois) et publics (les acteurs techniques et politiques des administrations tanzaniennes) tout en étant porteurs d'intérêts et de représentations bien spécifiques.

Les VLUP sont analysés comme des vecteurs de la (trans)formation de l'Etat. D'une part, ils représentent des instruments de déploiement administratif et politique de l'Etat à l'échelle des districts et des villages. Les VLUP étant financés par les investisseurs privés, le pouvoir étatique se territorialise par la délégation de certaines fonctions publiques à des acteurs privés. D'autre part, le changement d'objectifs de ces instruments depuis la fin de la période socialiste, et le passage au paradigme de la commercialisation et de la privatisation des droits fonciers, révèlent des dynamiques de transformation de l'Etat. Nous illustrons, tout d'abord, la redéfinition des VLUP comme des outils de promotion de l'investissement foncier (2.3.1.). Ensuite, nous démontrons, comment ces plans sont construits, depuis l'augmentation de l'investissement, comme des outils de régulation des transactions foncières avec des sociétés étrangères (2.3.2.). La dernière section consiste en une analyse détaillée des jeux d'intérêts multi-acteurs autour de la mise en œuvre des VLUP dans le cadre de deux projets d'investissement foncier (2.3.3.).

2.3.1. La conception des *Village Land Use Plans* depuis les années 1980 : un instrument au service de la promotion de l'investissement

A partir de 1976, et après une décennie de mise en planification des villages par le gouvernement central, les activités de réorganisation de l'espace rural restent en marge de l'agenda politique. L'idée de produire des VLUP, afin d'organiser les rapports fonciers, réapparaît avec la politique nationale d'agriculture (*National Agriculture and Livestock Development Policy*, NAP). La NAP identifie plusieurs enjeux articulant la performance du secteur agricole et la planification des usages

des terres. Adoptée en 1983, la formulation de la NAP s'inscrit en pleine période de mise en cause du programme socialiste d'*ujamaa* et de transition progressive vers les programmes d'ajustement structurel promus par les institutions financières internationales.¹¹⁹⁸

Suite à la chute du PIB au cours des années 1970, l'un des objectifs de la NAP est d'inverser cette dynamique et d'aboutir à une croissance économique en améliorant la performance du secteur agricole. L'argumentaire de la loi est construit autour de la mise en valeur du potentiel économique du foncier rural. Ce changement de paradigme pose les jalons des politiques foncières et agricoles fondées sur les principes de l'économie de marché. Les recommandations de la NAP sont organisées autour de trois axes : la promotion de l'investissement foncier à grande échelle, la planification du foncier aux différentes échelles administratives et la formalisation des droits fonciers villageois. La NAP constitue le point de départ des politiques de promotion de l'investissement foncier à grande échelle par des entreprises nationales et étrangères, désormais reconnues comme des acteurs indispensables de la croissance économique. Comme le souligne G. Sundet : « the decision to liberalise allocation of land to private investors was seen as a necessary pre-requisite for agricultural modernisation¹¹⁹⁹ ». Cette décision est soutenue par la recommandation de relancer les pratiques de planification de l'utilisation des terres à l'échelle des villages. La planification est définie comme une précondition pour démarquer les frontières villageoises et pour allouer des titres fonciers au sein des villages. La NAP marque, en effet, un point de départ pour une politique foncière donnant la priorité à la formalisation des droits fonciers villageois communautaires et individuels.¹²⁰⁰ Le contenu de la NAP souligne ainsi le changement de paradigme concernant la finalité de la planification des terres. Jusqu'alors mobilisées pour faciliter la bureaucratisation socialiste par le contrôle sur l'espace rural, la

¹¹⁹⁸ LOFCHIE, Michael, *The Political Economy ...*, *op. cit.*

¹¹⁹⁹ SUNDET, Geir, « The Politics of ... », *op. cit.*, p. 55.

¹²⁰⁰ LERISE, Fred, « Centralised Spatial Planning ... », *op. cit.*, p. 192.

planification des rapports à la terre est désormais construite comme un outil pour promouvoir l'individualisation et la formalisation de la propriété foncière et, de manière plus générale, pour intégrer les politiques de libre marché.

La NAP introduit par ailleurs l'idée des titres fonciers villageois (*Village Land Title*). Les acteurs impliqués dans la fabrique de la NAP espèrent, en délimitant et en enregistrant l'ensemble des villages existants sur le territoire, identifier des terres dites libres et disponibles pour des projets de développement agricole à grande échelle.¹²⁰¹ Les années 1980 sont marquées par l'initiative de délimiter un maximum de territoires villageois sur la base des résultats des VLUP effectués.¹²⁰² La planification des usages fonciers villageois est donc intrinsèquement liée au projet d'individualiser et de formaliser les droits fonciers au service des programmes de commercialisation du foncier et de l'agriculture.

Ces transformations des objectifs des LUP se traduisent également dans la méthode et dans les approches appliquées pour planifier le foncier rural. Premièrement, les politiques d'ajustement structurel, mettant en cause le rôle de l'Etat dans la mise en œuvre des projets de développement, s'opposent à la coordination de la planification des rapports fonciers ruraux par les instances du gouvernement central. Les experts de la Banque mondiale souhaitent en finir avec « the besetting sin of Tanzanian governments since independence [à savoir] the belief in the omnipotence of government ; government's ability to plan and execute plans and the people's duty to comply with the plans¹²⁰³ ». Comme le souligne le spécialiste du droit foncier en Afrique de l'Est, Patrick McAuslan, les politiques d'organisation du foncier en Tanzanie se caractérisent par une approche par le haut et par un engouement pour la planification administrative des usages des ressources foncières, de l'échelle nationale au niveau villageois : « every level of government is required to plan and not just make a plan but lots

¹²⁰¹ SUNDET, Geir, « The Politics of ... », *op. cit.*, p. 55.

¹²⁰² *Ibid.*, p. 58.

¹²⁰³ MCAUSLAN, Patrick, *Land Law Reform ...*, *op. cit.*, p. 182.

of plans. For instance, a village council shall prepare a Village Land Use Plan and, in respect of resources shared with other villages, prepare jointly with those other villages a village resource management sector plan¹²⁰⁴ ». Ainsi, à partir des années 1980, plusieurs dispositifs formulés par des organisations comme la FAO s'articulent autour d'une approche participative de planification (cf. encadré 7).¹²⁰⁵ L'objectif est de rompre avec les pratiques de planification contrôlées par des experts techniques et administratifs extérieurs et d'impliquer davantage les usagers des terres concernées afin de valoriser les savoirs locaux.¹²⁰⁶ Cette approche participative représente une rupture par rapport à un secteur historiquement structuré et contrôlé par une hiérarchie bureaucratique et par des élites politiques.

Les méthodes de planification introduites depuis les années 1980 optent également pour une approche dite multidisciplinaire. La planification de l'utilisation des ressources naturelles en Tanzanie est rythmée par des intérêts sectoriels et se traduit, par exemple, dans la fabrique des plan-cadres des ressources en eau et des plans de sylviculture préparés par différentes unités ministérielles. A partir des années 1980, le gouvernement tanzanien encourage une fabrique harmonisée et collective des LUP. Désormais, ces plans doivent être établis par des équipes à l'échelle des districts composées d'experts de différents secteurs concernés par la planification foncière, tels que l'agriculture, le foncier, l'environnement et les infrastructures.¹²⁰⁷

¹²⁰⁴ *Ibid.*, p. 182.

¹²⁰⁵ Les approches participatives de la planification de l'utilisation des terres sont promues dans des rapports de la FAO depuis les années 1990. Voir FOOD AND AGRICULTURE ORGANISATION, *Guidelines for Land Use Planning. Interdepartmental Working Group on Land Use Planning*, Rome, FAO, 1993 et FOOD AND AGRICULTURE ORGANISATION, *Sustaining Communities, Livestock and Wildlife : A Guide to Participatory Land-Use Planning*, Rome, FAO, 2009.

¹²⁰⁶ Des courants, relevant essentiellement de la géographie discutent, de manière critique, les différentes approches de la fabrique des représentations cartographiques de l'espace. Un certain nombre de travaux se spécialise sur ces approches participatives de la cartographie. Voir DI GESSA, Stefano, *Participatory Mapping as A Tool for Empowerment. Experiences and Lessons Learned From the ILC Network*, Rome, ILC, 2008 ; NOUCHER, Matthieu, « Introduction au dossier thématique 'Cartographies Participatives' », *Information géographique*, 2013, vol. 77, n°4, p. 6-9 et PALSKEY, Gilles, « Cartes participatives, cartes collaboratives, la cartographie comme maïeutique, *Le Monde des Cartes*, 2011, n°205, p. 49-59.

¹²⁰⁷ KAUZENI, Athanas S., KIKULA, Idris S., MOHAMED, Sitna A., LYIMO, James G. et DALAL-CLAYTON, Barry, *Land Use Planning and Resource Assessment in Tanzania : A Case Study*, Londres, IIED, 1993, p. 44.

La coordination de ces nouvelles approches en matière de planification des rapports fonciers est assurée par la Commission nationale de la planification de l'utilisation des terres (*National Land Use Planning Commission, NLUPC*) créée en 1984. La NLUPC représente l'autorité en charge de la préparation des LUP à l'échelle nationale. Elle est responsable de la coordination des activités de planification pratiquées par les autorités aux échelles régionales et des districts.¹²⁰⁸

Malgré les tentatives d'introduire des approches plus participatives, les pratiques de planification restent marquées, pendant les années 1990, par une logique verticale. En 1998, la NLUPC adopte de nouvelles directives insistant davantage sur des stratégies participatives (*Participatory Land Use Planning, PLUM*). Le document met en place une procédure pour fabriquer des VLUP se déroulant essentiellement à l'échelle du district. Ces directives construisent un lien direct entre l'organisation des rapports fonciers ruraux, la formalisation des droits fonciers et la promotion de l'investissement agricole. L'implication des détenteurs des droits fonciers coutumiers dans le processus de décision sur les usages des terres est censée contribuer à la fabrication des plans plus durables, facilitant la mise en œuvre des projets d'investissement. L'enregistrement des droits fonciers est présenté comme « one of the key factors in determining investment in land for improved and sustainable production¹²⁰⁹ ».

¹²⁰⁸ En 1990, par exemple, la NLUPC prépare des directives pour réguler la fabrication des LUP à l'échelle villageoise. Dans ce document, les VLUP sont dépeints comme un outil pour résoudre les conflits fonciers, pour identifier les droits fonciers et pour accorder des baux emphytéotiques. Voir KAUZENI, Athanas S., KIKULA, Idris S., MOHAMED, Sitna A., LYIMO, James G. et DALAL-CLAYTON, Barry, *Land Use Planning ...*, op. cit., p. 45 et NATIONAL LAND USE PLANNING COMMISSION, *Draft Village Land Use Planning Preparation Guidelines*, NLUPC, Dar es Salaam 1990.

¹²⁰⁹ NATIONAL LAND USE PLANNING COMMISSION, *Guidelines for Participatory Village Land Use Management in Tanzania*, Dar es Salaam, NLUPC, 1998, p. 24.

2.3.2. Le rôle des VLUP dans les transactions foncières à grande échelle : outil de promotion de l'investissement ou instrument de lutte contre l'accaparement des terres ?

Les rapports et directives encadrant le rôle des VLUP dans les sociétés dites du Sud construisent ces plans comme un outil d'investissement « responsable ». D'une part, les VLUP sont considérés comme des techniques permettant de « clarifier », de lire, d'encadrer et de fixer des régimes fonciers ruraux complexes afin de contribuer à un environnement plus propice à l'investissement. D'autre part, les VLUP serviraient d'instrument pour réguler les transactions foncières afin d'empêcher les tentatives d'accaparement des terres.¹²¹⁰

Depuis l'accroissement du nombre de projets agricoles commerciaux en Tanzanie, le rôle des VLUP est davantage discuté par les acteurs du gouvernement et les experts. Dans le cadre du projet de mise en place du corridor agricole SAGCOT, les acteurs promoteurs insistent sur la nécessité de délimiter des zones en fonction de l'utilisation des terres afin de démêler des réalités foncières complexes et d'identifier des parcelles disponibles et appropriées pour des projets agricoles commerciaux et bénéfiques :

« Effective land use planning is needed to reduce conflict, attract beneficial investment, and maintain a productive resource base for agriculture and other activities. Land use and land rights in Tanzania are governed by a complex and sometimes contradictory mosaic of policies, institutions, and planning processes. Too often, this situation results in a lose-lose scenario that provides too little certainty for investors [...]. Pro-active planning is key to establishing a 'land bank' of sites where agricultural investment is physically suitable and welcomed by local communities. In this way, planning

¹²¹⁰ Le rôle des LUP et des VLUP comme outil de promotion de l'investissement foncier est discuté, dans la presse tanzanienne, tout au long des années 2000 et 2010. Voir KIRONDE, Lusugga, « Lesson in Good Land Governance : Land Use Planning », *Sunday News*, 11.05.2008, p. 10 ; MFUGALE, Deodatus, « Land Use Plans May Solve Conflicts, Attract Investment », *Daily News*, 15.12.2014 ; THE CITIZEN, « Protect Poor People Against Land Grab », *The Citizen*, 21.02.2016 (<http://www.thecitizen.co.tz/oped/Protect-poor-people-against-land-grab/1840568-3086512-7lpw8y/index.html>, consulté le 30.08.2017) ; THE GUARDIAN, « CCM Committee for Good Land Use Plans », *Daily News*, 21.08.2013, p. 5 et WA SIMBEYE, Finnigan, « Regions Slow to Submit Mand Use Plans – TIC », *The Guardian*, 17.07.2000, p. 1, 4.

can increase opportunities and reduce pre-development costs for investors¹²¹¹ ».

La fabrique participative des VLUP est présentée comme un facteur contribuant à cette démarche d'investissement gagnant-gagnant.¹²¹²

Encadré 7 : Les dispositifs encadrant les pratiques de planification de l'utilisation des terres villageoises depuis les années 1980

1983 : La politique agricole nationale

- Promotion des projets d'investissement agricole commerciaux à grande échelle
- Les VLUP deviennent une précondition pour l'enregistrement des droits fonciers des villages (*Village Land Title*)

1983 : Manuel de planification de l'utilisation des terres préparé par le Projet de développement rural intégré de Tabora

- Projet pilote financé par la Banque mondiale qui cherche à proposer une forme alternative de préparation des LUP en partant d'une approche participative

1993 : Directives de planification de l'utilisation des terres villageoises et de leur mise en œuvre

- Préparées par la NLUPC
- Volonté d'encourager une approche de planification plurisectorielle par le bas

1995 : La politique foncière nationale

- Promotion d'une approche participative de planification de l'utilisation des terres

1998 : Directives pour une gestion participative de la planification de l'utilisation des terres villageoises

- Préparées par la NLUPC
- Proposition des procédures administratives et décisionnelles pour une approche de planification participative

2007 : Code de la planification de l'utilisation des terres

- Formalisation des démarches administratives de préparation des LUP
- Les procédures encadrant le LUP acquièrent un statut juridique

Avec l'adoption du premier Code de planification de l'utilisation des terres (*Land Use Planning Act*, LUPA) en 2007, le statut juridique et obligatoire des VLUP est

¹²¹¹ MILDNER, Jeffrey C., BUCK, Louise E., HART, Abigail K., SCHERR, Sara J., « The SAGCOT Greenprint. A Green Growth Investment Framework for the Southern Agricultural Growth Corridor of Tanzania. Draft », document de travail, 2012, p. 10-11.

¹²¹² HART, Abigail, TUMSIFU, Elly, NGUNI, Winnie, RECHA, John, MALLEY, Zacharia, MASHA, Rodgers et BUCK, Louise, *Participatory Land Use Planning to Support Tanzanian Farmer and Pastoralist Investment. Experiences from Mbarali District, Mbeya Region, Tanzania*, Rome, ILC, 2014, p. 8.

renforcé.¹²¹³ L'adoption du LUPA coïncide avec la période de la hausse des transactions foncières avec des acteurs privés et étrangers. Cette convergence de la formalisation des pratiques de planification de l'utilisation des terres, d'une part, et les mesures de promotion de l'investissement foncier, d'autre part, n'est pas sans lien, comme l'explique Musigula Proches de l'Université de l'agriculture à Sokoine. Il explique que la planification de l'utilisation des terres, après avoir été écartée de l'agenda politique par le gouvernement pendant plusieurs décennies, ré-émerge dans les débats sur la multiplication des transactions foncières :

« So, why now [*rires*] ? [...] these external people coming in, most of them they are investors. And so, our government is encouraging now people to come in and invest. I think this thing started not many years ago [...]. That ok, this is an investor, [who] has taken away our land, so we didn't have things like those in the past. So, we have opened doors for the investors to come in, that is one reason [...]. So now the government sees that there is a need of encouraging people to do Land Use Plans in order to minimize the land conflicts [...] between the investors and the villages. So, that's why though we had all the guidelines and the laws telling people, the authority to prepare Land Use Plans but it was not a very big priority¹²¹⁴ ».

Cet extrait d'entretien révèle également une perception commune des VLUP, mobilisés comme des outils de prévention contre les acquisitions illégales des terres. Puisqu'ils représentent, à la fois, des droits pour les résidents villageois et des obligations pour les investisseurs acquérant des terres, les VLUP sont considérés comme un moyen par lequel les autorités publiques locales parviennent à réguler, voire à limiter, les transactions foncières :

« By developing Land Use Plans in a participatory way, it becomes more difficult for land to be allocated in ways that might go against

¹²¹³ Depuis l'adoption du code réglementant le gouvernement local en 1982 (*Local Government Act*), les institutions villageoises (le Conseil et l'Assemblée de village) sont autorisées à passer des réglementations (*by-laws*) concernant la vie au sein de la communauté villageoise. Les VLUP sont adoptés par les organes de décision villageois et ont une valeur juridique que les villageois peuvent faire valoir devant les instances juridiques.

¹²¹⁴ Entretien avec Musigula Proches, enseignant-chercheur et consultant à l'Université d'agriculture de Sokoine, effectué le 27.05.2017, Morogoro.

the interest of the overall community. Newcomers who do not follow procedures for requesting and being allocated land from the village government can be taken to court. In this way, the Land Use Plans and village by-laws also safeguard communities' lands and resources by formalising the rules (by-laws) that govern use and access of their lands¹²¹⁵ ».

Depuis plusieurs années, les VLUP et leur fonction de prévention des expropriations arbitraires des populations rurales au Sud, attirent l'intérêt des experts des organisations et des agences de développement internationaux. Ainsi, Babette Wehrmann constate, dans un rapport rédigé pour l'Agence allemande pour la coopération internationale (*Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*, GIZ), que la préparation des VLUP juridiquement contraignant, peut protéger les communautés locales des acquisitions foncières illégales :

« Legally binding local land use plans that have been prepared in a participatory manner as well as officially recognized local agreements on the use of land can increase the chances of the local population of being save from 'land grabbing', especially when these plans and agreements also address the issue of tenure security¹²¹⁶ ».

En réconciliant des intérêts contradictoires sur une même parcelle, la planification des rapports fonciers ruraux est construite comme une approche déterminante pour prévenir des conflits fonciers entre les entreprises et les communautés locales concernées.¹²¹⁷

En Tanzanie, les dispositifs encadrant la fabrique des VLUP s'inscrivent dans une démarche de décentralisation des pratiques de planification du foncier. Les autorités locales, c'est-à-dire les services au sein des Conseils de district et de village, sont « the primary institutions for integration of land use planning and

¹²¹⁵ UJAMAA COMMUNITY RESOURCE TEAM, « Participatory Land Use Planning as A Tool for Community Empowerment in Northern Tanzania », document de travail, IIED, n°146, 2010, p. 9-10.

¹²¹⁶ WEHRMANN, Babette, *Land Use Planning. Concept, Tools and Applications*, Eschborn, GIZ, 2012, p. 15.

¹²¹⁷ *Ibid.*, p. 105.

implementation¹²¹⁸ ». La préparation des VLUP se base sur une série de réunions, de formations et de prise de décisions se déroulant entre des équipes constituées des acteurs aux échelles des villages (notamment les *Village Land Use Management Committees*) et des districts (*Participatory Land Use Management Team*, PLUM ; voir l'encadré 8). Le rôle clé des services techniques des Conseils de district dans la préparation des VLUP est souvent associé à sa fonction d'intermédiaire entre les institutions du gouvernement central et des communautés villageoises dans le cadre des transactions foncières avec des entreprises étrangères (cf. encadré 9). Les acteurs des districts ont pour fonction d'identifier, à travers la démarcation des zones spécifiques d'utilisation des terres, des parcelles propices aux projets d'investissement qui doivent ensuite être intégrées dans la banque foncière à l'échelle régionale. Selon les directives de planification formulées par la NLUPC, « districts are the entry points to the people's land, and link the local community and the central government, it is [therefore] imperative that the district council identifies and sets aside land for investment. Large scale investment in agriculture or other types requiring large tracts of land will be directed to areas with underutilized potential on the basis of District Land Use Plans¹²¹⁹ ».

¹²¹⁸ NATIONAL LAND USE PLANNING COMMISSION, *Guidelines for Participatory Village Land Use Planning, Administration and Management in Tanzania, Second Edition*, MLHHS, Dar es Salaam, 2013, p. 9.

¹²¹⁹ NATIONAL LAND USE PLANNING COMMISSION, *Guidelines for Preparation of District Land Use Framework Plans in Tanzania*, MLHHS, Dar es Salaam, 2006, p. 5.

Encadré 8 : Les procédures de préparation des VLUP selon les directives de la planification de l'utilisation du sol de 2013¹²²⁰

Les différentes étapes de préparation d'un VLUP impliquent des agents administratifs et techniques du Conseil de district, les représentants des institutions villageoises ainsi que des habitants du village concernés. Les acteurs du district coordonnent les différents processus de planification. Chaque Conseil de district doit constituer **une équipe interdisciplinaire chargée de la préparation des VLUP** (*Participatory Land Use Management Team*, PLUM) et de leur mise en œuvre. Il s'agit généralement des agents techniques des secteurs en lien avec la gestion des ressources naturelles (les départements du foncier, de l'agriculture, de l'élevage, de la sylviculture, de l'environnement ou encore du développement communautaire). Dans le cadre des réunions et des formations à l'échelle du village concerné, l'équipe du PLUM soutient les habitants et leurs représentants pour **créer un comité de gestion de la planification** (*Village Land Use Management Committee*, comité de VLUM), composé d'acteurs disposant des connaissances sur les frontières et sur les différentes zones d'activités du village. Pendant une **période d'évaluation participative** (*Participatory Rural Appraisal*), prenant forme en plusieurs réunions des membres de l'équipe du PLUM, du comité de VLUM et de certains membres du Conseil de village, les participants effectuent une collecte de données sur les différents types d'utilisation foncière existants (dans les domaines comme l'agriculture, l'élevage du bétail, l'eau, la sylviculture, la faune, le secteur minier, le logement, les services sociaux et les infrastructures). Sur la base de ces informations, les participants dessinent une première carte représentant les différentes zones d'activités et d'utilisation des terres. Ensuite, les équipes du district et du village effectuent des **missions de terrain** afin de définir, à l'aide des outils de géolocalisation, les frontières et les lieux des différents types d'usages identifiés. Les cartes et rapports constituant le VLUP final sont préparés par les experts techniques et administratifs du district (les géomètres, cartographes et les responsables du département foncier).

Le LUPA de 2007 réserve un droit au Conseil de district de modifier un VLUP avant son approbation. Ce dispositif juridique souligne le rôle régulateur de l'administration des districts dans l'ensemble du processus de préparation des plans (cf. encadré 9). Néanmoins, les organes de décision du village représentent la dernière instance décisionnelle. Un VLUP doit être approuvé dans un délai de 90 jours par l'Assemblée de village pouvant alors demander des modifications.¹²²¹

¹²²⁰ NATIONAL LAND USE PLANNING COMMISSION, *Guidelines for Participatory Village Land Use Planning ...*, *op. cit.*, p. 24-57.

¹²²¹ UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *Land Use Planning Act*, Dar es Salaam, URT, 2007, section 35.

Encadré 9 : Le rôle coordinateur des acteurs du district dans la préparation des VLUP : quelques expériences de la planification du foncier dans le village de Lyamko, Kilolo.

Notes de terrain

Lors de notre enquête de terrain à Kilolo, nous avons l'occasion d'assister à une partie du processus de préparation du VLUP pour le village de Lyamko. Comme la plupart des plans réalisés pour les villages à Kilolo, les procédures de planification à Lyamko sont financées et supervisées par des acteurs non-étatiques externes (notamment des ONG), en l'occurrence l'ONG *Hakiardhi*. Le 17 et le 18 mai 2015, nous accompagnons l'équipe de PLUM du KiDC, composée de cinq agents du district (des départements du foncier, de l'agriculture et du développement communautaire) et d'un responsable de l'ONG *Hakiardhi* au village de Lyamko, se situant à environ une heure de route de la ville Kilolo. A Lyamko, nous retrouvons un groupe de résidents villageois composé de 26 membres du Conseil de village et huit membres du comité VLUM. Le programme des deux journées suivantes est consacré à l'identification collective des utilisations des terres ainsi qu'à la préparation, sur la base de ces connaissances, des plans cartographiques provisoires.

Ces deux étapes consistent en des réunions plénières avec les participants. Ces sessions sont animées par les différents agents du district, alors que le représentant de l'ONG supervise les activités de l'équipe PLUM. La phase de l'identification des différentes zones d'utilisation des terres est accompagnée par des éléments de formation et de sensibilisation des résidents villageois sur l'intérêt de planifier les différentes zones d'utilisation des terres. Par exemple, un agent du KiDC explique aux résidents villageois que l'objectif des VLUP est de construire une base de données pour pouvoir identifier les droits fonciers et pour établir des titres fonciers individuels. Les animateurs orientent les différentes étapes de l'identification des types d'usage par sous-village (par exemple l'agriculture, les zones d'habitation, le pâturage, la sylviculture et les zones d'investissement), alors que les villageois répondent aux questions afin de fournir les informations. Ces discussions servent également de cadre pour sensibiliser les résidents sur les pratiques dites durables et responsables d'utilisation des terres. Un expert du KiDC déconseille aux participants de pratiquer l'agriculture près des sources d'eau et de vendre leurs terres, par exemple.

Les participants se divisent, ensuite, en plusieurs groupes pour préparer un premier plan cartographique représentant les différentes zones d'utilisation des terres. Un géomètre du KiDC, Jason Mkuyu, accompagné d'une chef de village et plusieurs résidents ayant une forte connaissance des caractéristiques et des activités du village de Lyamko, dessinent, sur papier, deux cartes : la première représente les zones d'activités actuelles (2015) alors que la deuxième est une projection des utilisations des terres en 2025. En s'appuyant sur les recommandations et les connaissances des membres du groupe de travail, J. Mkuyu intègre, dans les cartes, les différentes caractéristiques du village et zones d'activités. Avec des feutres de couleurs différentes, il dessine les frontières extérieures approximatives du village, les rivières le traversant, les routes, l'emplacement des différents services (le centre médical, l'école, le marché, etc.) ainsi que les différentes zones d'activités. Les résultats des deux cartes sont ensuite présentés et discutés avec les autres participants avant d'être utilisés pour la prochaine étape, la délimitation des zones par des outils de géolocalisation.

La participation à ces deux journées du processus de planification à Lyamko nous permet d'observer l'approche participative de la fabrique des VLUP. Il s'agit de

réunions lors desquelles les résidents villageois expriment leurs idées et connaissances quant aux différents types d'utilisation des terres. Néanmoins, les acteurs de l'équipe PLUM du district jouent un rôle coordinateur structurant les réunions. Etant donné le décalage de savoirs sur la nature et sur les objectifs des VLUP, ces réunions, *a priori* collaboratives, consistent plutôt en des espaces de formation lors desquelles les agents du district insistent sur la nécessité de planifier les usages fonciers. Cette expérience à Lyamko souligne le rôle décisif des agents du KiDC en tant qu'intermédiaire entre les communautés villageoises, d'une part, et le gouvernement central et les acteurs externes, d'autre part.

Enfin, le représentant de l'ONG Hakiardhi, assistant aux différentes étapes de la préparation du VLUP, nous explique, lors d'une conversation informelle, qu'il est important de suivre l'ensemble des activités de planification effectuées par les agents du district. Il souligne qu'il est nécessaire de surveiller les agents administratifs afin que ceux-ci remplissent les différentes exigences formelles. Selon notre interlocuteur, les agents du district seraient avant tout intéressés par les salaires supplémentaires (les *per diem*) qu'ils reçoivent en tant que membres du processus de préparation des VLUP. En participant à l'exercice, les différents agents reçoivent des compléments de salaires journaliers. Ainsi, les VLUP représentent une source de rente pour les différents participants des administrations locales.

Malgré la multiplication des dispositifs juridiques et des directives encadrant et encourageant la préparation des VLUP, le nombre de plans fabriqués et approuvés reste limité. Selon Jason Kami, directeur de la NLUPC, seulement 1.700 sur 12.000 villages en Tanzanie disposent des VLUP en 2015.¹²²² Ally Namangaya, enseignant-chercheur à l'Université *Ardhi* et consultant spécialisé sur la préparation des VLUP, nuance ces résultats en estimant que le nombre des villages où les VLUP sont effectivement mis en œuvre se limite à 100 villages environ.¹²²³ Ce faible taux d'adoption et d'implémentation des VLUP en Tanzanie, est expliqué, d'une part, par les ressources économiques limitées des Conseils de district, étant à la charge du financement des VLUP. D'autre part, les spécialistes soulignent généralement les compétences et l'expertise limitées du personnel technique (les planificateurs, les géomètres, les agents fonciers, etc.) :

« One [reason is], inadequate resources. Because, first of all you need to demarcate the village boundary, to make sure that there is no conflict, to make sure that the community is involved, the participation is enough and also to make sure that the Village Land

¹²²² Entretien avec Jason Kami, directeur de la NLUPC, effectué le 03.08.2015, Dar es Salaam.

¹²²³ Entretien avec Ally Namangaya, enseignant-chercheur à l'Université *Ardhi* et fondateur du cabinet de consultance *Space & Development*, effectué le 20.04.2015, Dar es Salaam.

Registry Office [...]. You find some of the districts in Tanzania they don't have the Land Registry Office, which is responsible for the villages [...]. I estimate [...], the VLUP process will maybe need 10 million [shillings tanzaniens] [...] so it is very, very expensive¹²²⁴ ».

Plusieurs administrations, à défaut de disposer d'un budget approprié, recourent, dans le cadre de la négociation des transactions foncières, aux investisseurs privés en tant que bailleurs de la préparation des VLUP. Alors que l'implication des investisseurs semble être généralisée dans de nombreuses administrations régionales et locales, les dispositifs juridiques ne définissent pas clairement leur rôle. Seules les directives développées à partir des années 2010 invitent les autorités locales à identifier et à associer des « partenaires de développement » (les agences d'aide, les ONG nationales et internationales, les institutions financières et les entreprises privées notamment¹²²⁵) à cet exercice.¹²²⁶ Les VLUP sont présentés par les autorités publiques tanzaniennes, depuis plusieurs années, comme une condition administrative pour pouvoir effectuer des transactions foncières avec des entreprises étrangères. Les agents en charge de la planification situés aux différentes échelles administratives (NLUPC, les acteurs à l'échelle régionales, les agents fonciers du district) présentent la fabrique des VLUP comme une étape administrative faisant, désormais, partie intégrale des procédures de transaction foncière avec des entreprises privées. Ainsi, comme l'explique J. Kami, directeur de la NLUPC :

« It [land use planning] is mandatory now. Now it is mandatory. You can't mark an area for large-scale investment, especially in agriculture, in livestock, without even Land Use Plans [...]; most of these lands are found in village land. So, you have to know the boundaries of the village, to know the size of the village and to see if there is enough land for the villagers' use in agriculture, in

¹²²⁴ Entretien avec Musigula Proches, *op. cit.*

¹²²⁵ NATIONAL LAND USE PLANNING COMMISSION, *Guidelines for Participatory Village Land Use Planning ...*, *op. cit.*, p. 10.

¹²²⁶ L'association des acteurs non-étatiques et souvent étrangers à la réalisation des VLUP n'est pas un phénomène nouveau mais s'inscrit dans l'historicité des politiques de planification des rapports fonciers en Tanzanie. Athanas Kauzeni *et al.* démontrent, dans un rapport datant de 1993, comment les intérêts des agences d'aide internationale ayant accepté de fabriquer des LUP s'opposent aux objectifs des autorités publiques et donnent lieu à de nombreux conflits : KAUZENI, Athanas S., KIKULA, Idris S., MOHAMED, Sitna A., LYIMO, James G. et DALAL-CLAYTON, Barry, *Land Use Planning ...*, *op. cit.*, p. 66-67.

livestock keeping and in housing, in infrastructure, in forestry and to see if there [...] is extra land for investment¹²²⁷ ».

Le nouveau contexte de mise en marché du foncier, impliquant un intérêt accru des investisseurs étrangers pour l'acquisition des terres villageoises, représente une opportunité pour le gouvernement tanzanien pour donner une nouvelle impulsion aux mesures de planification. En définissant l'existence d'un VLUP comme une démarche administrative obligatoire pour céder des droits fonciers à des acteurs privés étrangers, la planification du foncier se situe désormais au cœur des négociations de plusieurs projets avec des investisseurs étrangers.¹²²⁸ La section suivante s'intéresse à ces nouveaux jeux de pouvoir à travers une analyse de l'instrumentation des VLUP dans le cadre de deux transactions foncières.

2.3.3. Construire l'Etat par les instruments d'action publique : les VLUP comme porteur d'intérêts et de finalités dans la régulation des transactions foncières à Bagamoyo et à Kilolo

« Land use planning has never been an objective enterprise. It's a power play. It has always been. Because, especially in our context, land is a capital resource. So, it is a kind of lying to assume that land use planning is an objective enterprise [...] this is a business [...]. Secondly, how are the negotiation processes structured by motives, by the way people operate, by the facilitator's capacity to bring the other part and to create that platform [...]. Because there is no point of doing land use planning if no one wants really something, something at need. [...] Wherever you are doing land use planning, there must be power structures [...]. There must be interest. At the different levels¹²²⁹ ».

¹²²⁷ Entretien avec Jason Kami, *op. cit.*

¹²²⁸ Alors que l'exercice de préparer des VLUP ne fait pas explicitement partie des obligations juridiques pour transférer des droits fonciers à un investisseur non-tanzanien, la fabrication de ces plans est énumérée, par plusieurs auteurs, comme un élément essentiel des procédures de transaction foncière. Voir par exemple ABDALLAH, Jumanne, ENGSTRÖM, Linda, HAVNEVIK, Kjell et SALOMONSSON, Lennart, « Large-Scale Land ... », *op. cit.*, p. 42.

¹²²⁹ Entretien avec Ally Namangaya, *op. cit.* (06.08.2015).

Les procédures de préparation des VLUP structurent une partie des négociations de deux études de cas, à savoir la plantation sucrière de l'entreprise AEE à Bagamoyo et le projet de sylviculture des investisseurs de la NFC à Kilolo. Ces procédures de planification interviennent à des moments différents des deux transactions. Les prochaines sections illustrent comment la préparation des VLUP est au cœur de la négociation des transactions foncières. Les processus de réalisation de ces plans se caractérisent par des configurations d'acteurs, par des jeux d'intérêts et par des enjeux territoriaux pluriels. Il s'agit de discuter, premièrement, comment la négociation de la fabrique de ces instruments révèle des processus de formation et de déploiement de l'Etat qui varient d'un contexte territorial à l'autre. Ensuite, nos résultats empiriques confirment l'hypothèse de la littérature sur les IAP : les outils de gouvernement, en l'occurrence les VLUP, ne sont jamais neutres mais mettent en exergue un ensemble de jeux d'intérêts et de pouvoir entre une multitude d'acteurs.

2.3.3.1. Reconfiguration des frontières villageoises et de l'accès au foncier par les plans d'utilisation des terres : le financement des VLUP à Bagamoyo par l'entreprise *Agro EcoEnergy*

Comme souligné dans le chapitre 1 de la partie 2, l'un des enjeux caractérisant le projet BEE est son insertion dans plusieurs programmes politiques nationaux (*SAGCOT, Big Results Now, Land for Equity*). La transaction foncière dépend également de la réalisation des exigences formulées par les différents bailleurs internationaux, dont notamment la BAD et le FIDA. La préparation des VLUP, dans les villages concernés, constitue l'une des conditions pour obtenir les fonds des deux institutions financières. Cette exigence est notamment liée au financement du projet d'agriculture contractuelle dans trois villages (Kiwangwa, Matipwili et Gama/Kitame)¹²³⁰. La préparation des VLUP y est considérée comme une mesure

¹²³⁰ Dans le cadre de la négociation du projet de BEE, le gouvernement central, les autorités du district de Bagamoyo, l'entreprise AEE et les bailleurs internationaux s'engagent à mettre en place un projet d'agriculture contractuel, intitulé BASIC (*Bagamoyo Sugar Infrastructure and Sustainable Community Programme*). Ce programme cherche à intégrer 2.000 agriculteurs locaux, travaillant sur une entendue entre 3.000 et 3.500 hectares, dans un projet d'agriculture commerciale. Ces villages entourent le site

de résolution et de prévention des conflits et comme un précurseur de l'attribution des certificats fonciers coutumiers (*Certificate of Customary Right of Occupancy*, CCRO). Ce projet d'agriculture contractuelle, intitulé BASIC (*Bagamoyo Sugar Infrastructure and Sustainable Community*), repose sur le principe que l'implication de la communauté rurale dans des activités agricoles commerciales constitue un moyen pour sortir de la pauvreté et pour encourager le développement socio-économique rural. L'attribution des certificats fonciers est considérée comme un outil essentiel pour « clarifier » la situation des droits fonciers des agriculteurs locaux concernés, tout en empêchant l'émergence des conflits autour des terres risquant de nuire au projet d'investissement. Ainsi, les acteurs du MLHHS s'engagent à réaliser la distribution des CCRO avant le démarrage du projet BASIC et à contribuer à la résolution des conflits dans plusieurs villages.¹²³¹

L'attaché de presse de l'entreprise AEE, Ray Naluyaga souligne, dans une correspondance écrite, qu'une étape préalable de la formalisation des droits fonciers consiste à créer un plan indiquant les différents types d'utilisation des terres dans les villages : « the condition for BASIC project to take off and receive funding was/is first to ensure that there is designation of all land uses in the villages, there is security of tenure (CCRO for individual and collective tenure for communal or other specific land uses) as well as minimization of conflicts between and within villages¹²³² ». Etant donné les capacités budgétaires limitées du BDC, l'autorité de planification en charge des villages de Bagamoyo, les acteurs d'AEE acceptent de financer les VLUP dans cinq villages. Selon Rispicious S. Kalushekya, un agent cadre au BDC, le rôle de l'entreprise AEE dans la fabrique des VLUP est avant tout financier :

principal du projet à RAZABA. Voir MINISTRY OF AGRICULTURE, FOOD SECURITY AND COOPERATIVES, « Environmental and Social Management Framework for the Bagamoyo Sugar Infrastructure and Sustainable Community (BASIC) Programme », document de travail, 2015, p. vii.

¹²³¹ *Ibid.*, p. 141.

¹²³² Correspondance par mail avec Ray Naluyaga, attaché de presse de l'entreprise AEE, reçue le 27.07.2015.

« The issue here in Bagamoyo council is [...] money. That's why EcoEnergy comes in to help with the Land Use Plans. Because that was the duty of the BDC to its villages [...] to make sure that the district level has a Land Use Plan. But we had no money for that land... we had no budget for Land Use Plan. And [...] the villages should have Land Use Plans before investment. So, it was necessary [...]. We go on to EcoEnergy and say please, help us to this one. We don't have money and we want things to move forward [...]. So, the land needs mapping of the land and giving them CCROs [...]. But the first task was to move all the conflicts between EcoEnergy and the village¹²³³ ».

L'ensemble des procédures de planification des usages fonciers dans les différents villages concernés par le projet est coordonné et supervisé par un comité interministériel composé de plusieurs acteurs du gouvernement central (du MLHHS, du MAFSC et du Premier ministre, notamment). Ce comité évalue les différentes étapes de la préparation des VLUP.¹²³⁴ Dans un premier temps, la préparation des VLUP s'avère être une étape importante pour assurer l'attribution des CCRO dans le village de Kiwangwa, rythmé par des conflits frontaliers et administratifs entre les trois sous-villages le constituant. Depuis plusieurs années, les sous-villages Bowi, Mwavi et Kiwangwa cherchent à constituer des unités administratives villageoises propres et à redéfinir les frontières. Comme l'explique un chef de village de Mwavi, Halfane A. Kugwile, les représentants de l'entreprise AEE insistent, lors d'une réunion : « if you want us to invest, you should solve the conflict¹²³⁵ ». En entraînant la démarcation des frontières villageoises et la création de nouvelles entités administratives, la préparation des VLUP contribue non seulement à la définition des activités des communautés rurales liées au foncier, mais encourage également la création de nouvelles unités administratives. Sur la base des VLUP, des frontières territoriales et administratives supplémentaires sont créées, déterminant de nouveaux espaces d'exercice de pouvoir étatique. Autrement dit, les VLUP constituent des outils pour faire et pour refaire l'Etat.

¹²³³ Entretien avec Rispicius S. Kalushekya, *op. cit.*

¹²³⁴ Entretien avec Madian Mzamilu, *op. cit.*

¹²³⁵ Entretien avec Halfane A. Kugwile, chef du village de Mwavi, effectué le 23.07.2015, Mwavi.

La préparation des VLUP, dans le cadre du projet d'investissement, représente, ensuite, une opportunité pour les acteurs de l'entreprise AEE afin d'acquérir des terres supplémentaires près du site principal du projet (RAZABA). Comme démontré dans le chapitre 1 de la partie 2, les représentants de l'entreprise cherchent à étendre le site de leur projet sur le terrain du village avoisinant le terrain de RAZABA au Sud de la rivière Wami. La négociation de cette transaction des droits fonciers villageois déclenche un conflit foncier entre les résidents des villages de Fukayosi et Matipwili (cf. carte 4, chapitre 1, partie 2) autour de la propriété de la parcelle concernée (*Biga West*). Alors que le terrain de *Biga West* appartient, selon le registre foncier détenu par le BDC, au village de Fukayosi se situant au sud de la rivière, les résidents de Matipwili (au nord de la rivière) revendiquent les droits fonciers légitimes de cette parcelle. La fabrique du VLUP pour le village de Matipwili permet de renégocier la frontière entre les deux villages, finalement resituée au sud de la rivière Wami (cf. carte 6). La partie de *Biga West* est reconnue comme l'une des parties du terrain du village de Matipwili. Ces renégociations des frontières villageoises dans le cadre de la transaction avec AEE permettent à l'entreprise d'utiliser l'exercice du VLUP pour parvenir à son intérêt d'acquérir des terres villageoises supplémentaires. C'est dans le cadre des réunions autour de la définition des différentes zones d'activités (entre l'équipe PLUM du BDC et le comité villageois VLUM) à Matipwili que le terrain de *Biga West* est défini comme une zone réservée pour l'entreprise AEE. Un résident du village de Matipwili se souvient des réunions avec les représentants de l'entreprise lors desquelles les acteurs d'AEE insistent sur la nécessité de distinguer les zones d'activités des habitants du village de celles des investisseurs : « when EcoEnergy came here, they said it is better to see that EcoEnergy has its area and also the villagers have their area to grow sugarcane¹²³⁶».

¹²³⁶ Entretien collectif avec des résidents du village de Matipwili, *op. cit.*

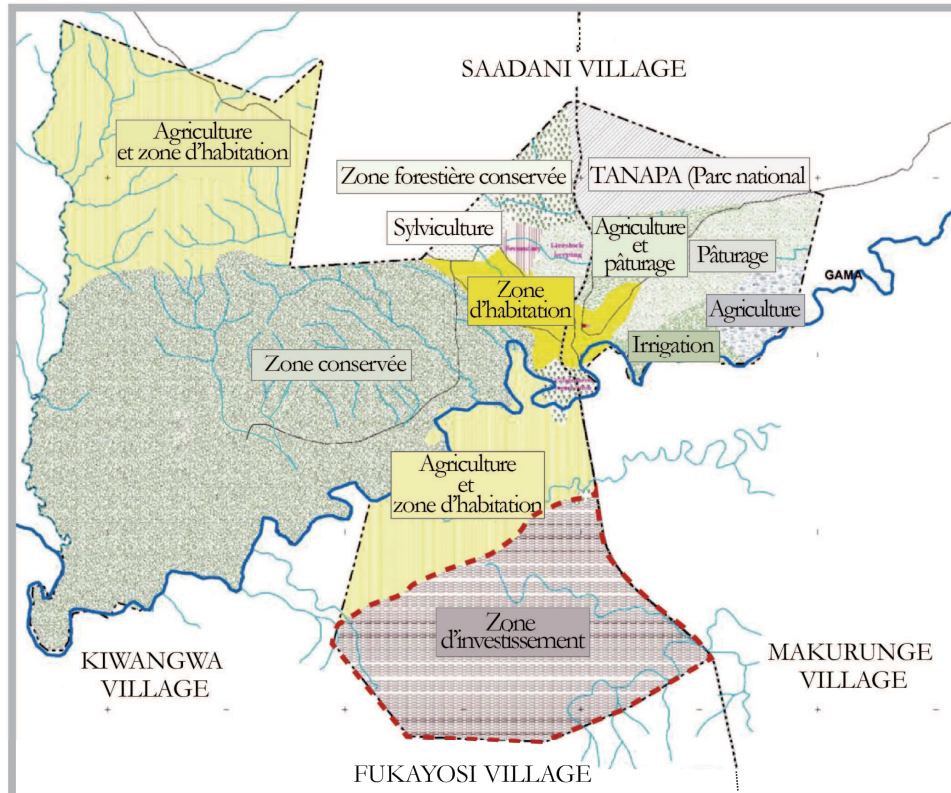
Comme le souligne A. Namangaya, l'expert engagé par l'entreprise AEE pour effectuer les VLUP pour Fukayosi et Matipwili, l'acquisition des terres villageoises au sud de la rivière de Wami est au cœur du processus de planification. Les représentants de l'entreprise souhaitent résoudre les incertitudes quant à la frontière séparant les deux villages afin d'augmenter leur sécurité d'investissement :

« It would be lying if I did tell you he [le directeur d'AEE] doesn't have interests. He does have interests. And one particular interest is [...] Matipwili. Matipwili had a conflict with Fukayosi. Because EcoEnergy wanted that land. And he approached Fukayosi under the guidance of district. And there he was told Fukayosi are the owners [...]. But you have the Ministry of Local Government [...] [which] identifies Biga West to be part of Matipwili¹²³⁷ ».

La fabrique des VLUP pour Fukayosi et Matipwili constitue donc un outil important pour AEE afin de parvenir à deux objectifs. Premièrement, il s'agit d'une démarche administrative supplémentaire pour répondre aux exigences des bailleurs internationaux (réduction des conflits fonciers et promotion de l'attribution des titres fonciers). Deuxièmement, les VLUP produits pour Matipwili et Fukayosi leur permettent de déterminer le terrain de *Biga West* comme une zone d'investissement agricole.

¹²³⁷ Entretien avec Ally Namangaya, *op. cit.* (06.08.2015).

Carte 6 : Plan cartographique des types existants d'utilisation des terres dans le village de Matipwili



Source : *Space & Development Co. Ltd., 2015*

Compléments d'informations : *Marie-Louise Penin, 2017*

L'intérêt des investisseurs du projet BEE pour le contrôle du processus de planification se traduit dans le recrutement d'un expert externe spécialisé pour réaliser les VLUP. L'entreprise verse des fonds à l'administration du BDC afin que les acteurs préparent des VLUP pour cinq villages. Néanmoins, l'équipe de PLUM collabore avec un expert externe, A. Namangaya, enseignant-chercheur à l'Université d'Ardhi et directeur du cabinet de consultance *Space & Development*. Il est engagé par le BDC et indirectement financé par l'entreprise AEE pour effectuer la préparation des VLUP. Comme l'explique R. S. Kalushekya du BDC, le choix de recourir à un expert privé s'explique par le manque de compétences des agents techniques du BDC et par la nécessité de finaliser la procédure rapidement: « so, the EcoEnergy was supposed to dispense the fund to the district council [...]. But they opted to hire a consultant [...], to speed up. To get

things moving faster, yeah. Because the district council has its own system. It is sometimes slow¹²³⁸ ».

En tant qu'expert externe, A. Namangaya s'associe à l'équipe du PLUM du BDC représentant l'autorité formelle de planification. L'expert se déplace dans les différents villages où il oriente et coordonne le processus. Cependant, l'expert est souvent considéré comme un représentant des intérêts d'AEE. Plusieurs résidents de Matipwili soulignent que l'expert s'est servi des réunions prévues pour la fabrication des VLUP afin de présenter les objectifs du projet d'investissement de canne à sucre, tout en les reliant à la nécessité de planifier les usages fonciers : « Ally Namangaya from the district council came here [...] and a lot of people from EcoEnergy to insist on land use planning. After the investor coming here, the village leaders think it's better to do Land use planning, which will help them to know better the areas [...]. When EcoEnergy came here, they said it is better to see that EcoEnergy has its area and also the villagers have their area to grow sugarcane¹²³⁹ ».

Certains agents du district confirment l'idée que l'exercice de planification à Matipwili et à Fukayosi, facilitée par un consultant externe au service de l'entreprise AEE, est une manière de faciliter la mise en place du projet d'investissement : « the core [of the planning process] is investment ! Namangaya is there because of investment, the big pusher is investment, yeah! All other factors are coming to support investment [...]. The major challenge is, the private company [Space & Development] always their focus is to satisfy the client's [EcoEnergy] demand¹²⁴⁰ ». Cette priorité des intérêts économiques a un impact sur la façon de travailler de l'expert A. Namangaya. Ce dernier souligne cette difficulté de répondre à la demande du bailleur des VLUP, en l'occurrence l'entreprise AEE, tout en prenant en considération les droits fonciers et les

¹²³⁸ Entretien collectif avec des résidents du village de Matipwili, *op. cit.*

¹²³⁹ Entretien avec Rispicius S. Kalushekya, *op. cit.*

¹²⁴⁰ Entretien avec Madian Mzamilu, *op. cit.*

besoins des résidents pour les activités socio-économiques au sein du village. Dans le cadre de la fabrique du VLUP à Matipwili, les représentants de l'entreprise sont intéressés par le terrain situé au sud de la rivière de Matipwili alors que cette parcelle est également prévue pour les activités des villageois dans le futur :

« I'm paid by EcoEnergy. But I'm supposed to even work against them, the village. Because for example in one area they wanted [...] bigger area, the base land [...] I mean near the river. That was the best land they would like for sugarcane. And they are paying the process. They are financing all meetings and sort of thing. But I go there, villagers are telling me: 'you know, we have to secure our livelihood, make sure we can see in the future, we don't farm it now but villagers are changing'. They want more land. It really puts you in an awkward position because you have to play both sides and [...] the investor says: 'what are you doing ? I'm losing all land, which I need so what is the sense of me paying for this ?'¹²⁴¹ ».

Alors que l'expert, les agents fonciers du district de Bagamoyo et les résidents villageois confirment l'intérêt propre de l'entreprise AEE de fabriquer des VLUP afin de faciliter la mise en œuvre du projet d'investissement, les représentants d'AEE décrivent le processus comme une simple démarche administrative supplémentaire, exigée par les bailleurs internationaux et à laquelle ils sont obligés de se soumettre.¹²⁴² Le directeur de l'entreprise AEE et les acteurs des projets gouvernementaux, comme *Big Results Now* ou SAGCOT, décrivent le financement des VLUP comme une contribution d'AEE au renforcement des capacités des communautés rurales. En se substituant au rôle de l'autorité du district de Bagamoyo dans le financement des VLUP, l'entreprise renforce son image d'un investisseur se souciant du développement socio-économique communautaire.¹²⁴³

¹²⁴¹ Entretien avec Ally Namangaya, *op. cit.* (06.08.2015).

¹²⁴² Correspondance par mail avec Ray Naluyaga, *op. cit.*

¹²⁴³ Cet aspect est souligné dans l'entretien avec Ally Namangaya, *op. cit.* (06.08.2015).

Plusieurs VLUP sont préparés dans le cadre de la mise en œuvre du projet d'investissement BEE. L'exercice implique une multitude d'acteurs (les bailleurs internationaux, les représentants d'AEE, les acteurs du comité interministériel du gouvernement central, un expert privé ainsi que les membres du PLUM et des comités VLUM). Cette configuration d'acteurs met en exergue une diversité d'intérêts alors que le centre de l'attention s'articule autour de la mise en place du projet d'investissement de l'entreprise AEE. La marge de manœuvre de l'équipe du PLUM semble être relativement réduite étant donné le rôle prépondérant du spécialiste, A. Namangaya, coordonnant le processus de planification.

2.3.3.2. Délimiter pour gouverner : la réaffirmation de l'autorité foncière du district de Kilolo par les plans d'utilisation des terres

« We asked the New Forest [Company] [...] I think it was 2012. [...] we discussed with them that one of the requirements is this one : the land use planning report. And that villages had no village land use [plan]. They asked: Who is supposed to conduct that? We told them [that] the government is supposed to conduct the Village Land Use Plans. But we have no fund [...]. After discussion, they [NFC] agreed that it has a logic. So, they said : 'we have to forward to the directors [...]'. The director refused, 'that it is not our duty'. We said: 'OK, no problem [...]. Let us wait 'till the government brings the fund for that activity'. I think after a certain period of time they decided to finance so that we continue with the preparation of their title¹²⁴⁴».

Entre 2012 et 2015¹²⁴⁵, l'entreprise NFC finance la préparation des VLUP pour deux villages à Kilolo, tous les deux étant concernés par la transaction foncière

¹²⁴⁴ Entretien avec Erinasa Kiswaga, *op. cit.*

¹²⁴⁵ Alors que les agents du département foncier du KiDC sollicitent la NFC pour financer plusieurs VLUP en 2012, les représentants de l'entreprise acceptent le soutien de la préparation des VLUP pour deux villages en 2014. Les processus de planification à l'échelle des villages Makungu et Ukwega se sont déroulés en juillet et en août 2015, alors que nous étions en train d'effectuer nos enquêtes de terrain à Bagamoyo et à Dar es Salaam. Il n'était donc pas possible d'assister aux différentes étapes de la préparation des VLUP à Kilolo. Néanmoins, l'agent responsable de l'exercice de la planification nous a promis de nous transférer les VLUP approuvés par email. Jusqu'en juin 2017, nous avons cherché, à plusieurs reprises, de recontacter l'agent foncier afin de récupérer les résultats. Malgré plusieurs échanges, nous ne sommes pas parvenus à obtenir les documents afin d'analyser les résultats de la planification.

avec les investisseurs britanniques. Ce recours des agents du KiDC à des acteurs privés pour faciliter la réalisation des plans n'est pas une exception. En 2015, alors que le district compte 106 villages, 30 disposent de VLUP. Sur ces 30 VLUP, seulement sept sont financés par des institutions publiques (par le MLHHS et par l'organisme en charge de la préservation des parcs nationaux, *Tanzania National Parks*). La préparation des 23 plans restant est facilitée par des ONG nationales (*Hakiardhi*, six plans) comme internationales (*Concern International*, 14 plans et le Fonds national pour la nature, WWF, deux plans) et par l'entreprise NFC (deux plans). A travers l'implication des acteurs non-étatiques et étrangers à la fabrique des VLUP, les agents du KiDC mobilisent des ressources financières permettant de compléter leur budget limité et de préparer des outils administratifs essentiels pour la gestion des activités socio-économiques de la population rurale. Ubald Wapemba, chef du département foncier et vice-directeur du KiDC, explique cette stratégie de son administration à la recherche des acteurs externes pour soutenir le district dans l'exercice de la planification :

« It's very important. The government itself can't provide the budget enough to do land use planning for every village. In average, we use around 12 million [shillings tanzaniens] to prepare land use for one village. So, if you compare that with a district budget, it's very few, so now we seek an outside force to help us. We know that land use planning is very crucial for administration. But we can't afford to do one hundred and one villages, all. So, we tried to find investors, to find other organisations, which can help us. We have got New Forest [Company], we have got Hakiardhi and now we have another company [...] from Morogoro¹²⁴⁶ ».

Pour les administrateurs du KiDC, les informations contenues dans les VLUP constituent une ressource précieuse. Pour une administration relativement récente, le KiDC étant fondé en 2002, l'accès au savoir sur le nombre, sur les activités socio-économiques des populations villageoises ainsi que sur la disponibilité des ressources naturelles et économiques, constitue une source de pouvoir et de légitimité importante. Concernant la gestion des transactions

¹²⁴⁶ Entretien avec Ubald Wapemba, *op. cit.*

foncières, les VLUP permettent aux administrateurs du KiDC d'obtenir des informations sur la disponibilité des terres propices aux projets d'investissement. L'accès aux connaissances sur les caractéristiques et sur la quantité des ressources foncières disponibles permet aux administrateurs d'assumer leurs responsabilités en tant qu'autorité foncière et en tant qu'intermédiaire entre les acteurs du gouvernement central, les entreprises étrangères et les communautés rurales dans la gestion des transactions foncières. Ainsi, comme le souligne U. Wapemba :

« It [le VLUP] helps us very much, because some of the investors they don't come here [to the] administrative director. They go to villages. They tell them, OK, we have such a project. But having an administrative map showing the administrative land use of that area is when you can advise as an administrator : 'Look, you have this. You want to enter into contract with this person. But the land you have is this much. Unless you're telling me in the future you're not going to use this land [...]'. So, you see it's very helpful to us as administrators¹²⁴⁷».

Pour le vice-directeur du KiDC, les VLUP représentent un outil de régulation des transactions foncières puisqu'ils contiennent des informations sans lesquelles les investisseurs ne peuvent procéder dans les négociations auprès des villages. Afin d'obtenir ces informations, les acteurs privés sont obligés de se rendre en premier lieu auprès des experts des districts, dont le pouvoir et la légitimité en tant qu'autorité foncière sont ainsi affirmés.

- *Le pouvoir des intérêts des investisseurs dans la préparation des VLUP*

Les acteurs du KiDC contactent les représentants de la NFC en 2012, alors que la transaction foncière est en cours, afin de solliciter leur soutien financier pour préparer des VLUP dans les différents villages du district. Initialement, la NFC est invitée à financer les VLUP pour les huit villages affectés par le projet de sylviculture. Les acteurs de la NFC acceptent de financer les VLUP pour seulement

¹²⁴⁷ Entretien avec Ubald Wapemba, *op. cit.*

deux villages. Il s'agit de Makungu et Ukwega où l'entreprise n'a pas pu finaliser les démarches d'acquisition des terres.¹²⁴⁸ Comme l'explique Zawadi Kizungu, une employée de la NFC, l'entreprise investit dans la planification du foncier dans les deux villages en espérant que cette démarche accélère le processus de transaction :

« What we do here, we just intercontract [with the KiDC]. Because you cannot sponsor something that you're not using and it's gonna cost you a lot of money. So [...] in Kilolo district, [we] want two villages [...]. We have now paid 23 million [Tanzanian shillings] for Land Use Plans for Makungu and Ukwega villages. We have acquired land there, and we have compensated for the land, but when we went for the process of acquiring the title, they [the KiDC agents] said no. Nowadays it is recommended, before getting title, the land should have the Land Use Plan. So, that you can see, we are giving you the right place. So, we have sponsored that, we have paid 23 million for that work. So, they [the KiDC agents] have to do the Land Use Plan in Ukwega village and Makungu village¹²⁴⁹ ».

Le financement de ces deux VLUP s'inscrit dans les intérêts économiques de l'entreprise. Dans un premier temps, l'objectif des acteurs de la NFC est d'obtenir le titre d'occupation pour les parcelles négociées avec les détenteurs des droits fonciers à Ukwega et Makungu, où les transactions n'ont pas encore été finalisées. Comme le confirme U. Wapemba, le soutien financier des investisseurs est lié à leur intérêt d'acquérir ces terres villageoises :

« They [la NFC] have interest because before, they have bought some land in Makungu. And they want to make a title deed for that land so that land can be acquired [...]. Before you do a survey, we need a Land Use Plan in that village so as to know exactly: we are giving this land to a company. What amount of land is being left for this village and how should it be utilized for 25 years to come. That's why we find New Forest they are doing this because they have vested interest in that¹²⁵⁰ ».

¹²⁴⁸ Entretien avec Erinasa Kiswaga, *op. cit.*

¹²⁴⁹ Entretien avec Zawadi Kizungu, *op. cit.* (08.05.2015).

¹²⁵⁰ Entretien avec Ubald Wapemba, *op. cit.*

La mobilisation des fonds pour la préparation des VLUP s'inscrit, ensuite, dans l'objectif de la NFC de soutenir les gouvernements locaux dans la prestation des services sociaux et administratifs, à travers le financement de la mise en place de différentes constructions, par exemple des puits, des routes et des bâtiments publics : « the local administrations use/ask a financial support to execute the 'Land use plan' project from external resources when there is an immediate need while the Council doesn't have the budget at the moment¹²⁵¹ ». Comme démontré dans le chapitre 1 de la partie 2, l'entreprise est engagée dans plusieurs projets de développement communautaire et se substitue, financièrement, aux administrateurs du district dans la prestation des services auprès des communautés villageoises. En finançant les procédures liées à la fabrique des VLUP, les représentants de l'entreprise restent fidèles à leur réputation d'une entreprise socialement responsable. Les acteurs concernés par les questions du développement communautaire, se réunissent deux fois par mois avec les différents agents du KiDC afin de discuter des besoins du gouvernement local en matière de développement socio-économique. Selon Maria Mbata, employée de la NFC, le soutien financier que l'investisseur accorde aux divers projets du KiDC contribue à une relation étroite et à des échanges réguliers entre les deux groupes d'acteurs.¹²⁵²

Malgré ces différents intérêts de l'entreprise, ses représentants n'ont pas, selon Z. Kizungu, d'influence directe sur les résultats du processus de planification. Leur rôle se limiterait strictement au financement de la fabrique des VLUP. Les investisseurs ne pourraient pas intervenir, par exemple, dans l'identification et dans la délimitation des zones réservées pour leur projet d'investissement : « [we have] [n]o influence. Nothing is done by our company. Just themselves, they [the KiDC agents] have the valuers, they have the surveyors and the land officers. So, they go there, they just do it themselves, they know what they do [...]. So, they

¹²⁵¹ Correspondance avec Zawadi Kizungu, employée de l'entreprise NFC, reçue le 16.11.2015.

¹²⁵² Entretien avec Maria Mbata, *op. cit.* (22.05.2015).

just quote and everything that they need [...] for their project to be executed. Then we pay them¹²⁵³ ».

Néanmoins, les agents du KiDC soutiennent plutôt l'idée que les intérêts des investisseurs impactent les résultats des plans, même s'ils ne participent pas directement aux activités de planification à l'échelle des villages. L'agent responsable du processus de VLUP dans les villages Makungu et Ukwega, Erinasa Kiswaga, décrit les contraintes auxquelles les administrateurs du district sont confrontés lorsque les VLUP sont financés par des investisseurs. Il souligne notamment que le pouvoir dont les entreprises disposent, grâce à leur capital financier, est difficilement contestable par le KiDC. Les agents du district seraient donc obligés de prendre en considération les intérêts privés lors de la préparation des plans. E. Kiswaga nous explique cette contrainte des acteurs, fabriquant les VLUP, d'évaluer la situation en fonction des objectifs des investisseurs, même si cela implique d'aller à l'encontre des réalités observées sur le terrain :

« The company finances the villages where they have not [yet] acquired land but they expect to get it. Once they finance and finally they do not reach the goal that they expected to have, there might be a conflict between the foreign company and the government. The government who advised them to finance them [...]. They [the investors]'re financing because of their interest [...]. If the government staff are not strong enough and the village council is not strong enough, it's possible the company to have some more influence in getting their objective or reaching their goal. Maybe you can offer more land because of what they did. [*And strong in what sense, [...] how can they influence the procedure for example ?*] Strength means [...] the foreigner [...], they need to get more than five hectares. But according to [...] what you see as a land staff, you can see that in this area, the maximum amount to be offered for investment or [...] for tree plantation should not exceed this amount. But if you consider on one side that this company has helped or financed this process [...], then I have to consider them positively that they have to reach their goal. You can end up with offering more piece of land or [...] you insist the village to give more land regardless of the individual land owners [*And who is insisting ?*]

¹²⁵³ Entretien avec Zawadi Kizungu, *op. cit.* (08.05.2015).

The district council ?] Of course, I can say the company may push [...], there may be a certain force by the company to push the district council to offer more land because of what they have offered [...]. They may be strong [rises] [...]. You know, these foreign company [...], I can say they feed financially. When they come, they come with a certain target¹²⁵⁴ ».

Ce pouvoir des investisseurs d'orienter les résultats ne signifie pas, pour autant, un contrôle absolu des acteurs privés sur l'instrumentation des VLUP. Au contraire, ces outils de planification des rapports fonciers constituent tout autant une opportunité pour les acteurs du KiDC de réaffirmer leur autorité foncière dans le processus de transaction. Les VLUP représentent un instrument indispensable pour permettre aux administrateurs du district de réguler la transaction foncière avec la NFC et pour récupérer le contrôle sur les négociations informelles entamées par des investisseurs étrangers.

- *Formaliser des transactions foncières informelles : la réaffirmation de l'autorité foncière du KiDC par l'instrumentation des VLUP*

Lorsque les agents fonciers du KiDC contactent les représentants de la NFC en 2012 pour les informer de la nécessité de produire des VLUP, les investisseurs découvrent une nouvelle exigence administrative et technique. Selon Z. Kizungu la question des VLUP ne s'était pas posée pour les premières acquisitions foncières de l'entreprise effectuées en 2007 : « [à Makungu et Ukwega] we first did the acquisition procedures like having meetings with the villagers, having approval from the district authorities, but in days back they didn't recommend that if you want to acquire land, the land must have the Land Use Plan. But now it is mandatory¹²⁵⁵ ».

Les négociations autour de la préparation des VLUP s'inscrivent dans un processus

¹²⁵⁴ Entretien avec Erinasa Kiswaga, *op. cit.*

¹²⁵⁵ Entretien avec Zawadi Kizungu, *op. cit.* (08.05.2015).

de transaction foncière en cours. Comme démontré dans le chapitre 1 de la partie 2, la trajectoire du projet de sylviculture à Kilolo est rythmée par les tentatives répétées des acteurs de la NFC d'acquérir des terres supplémentaires. Après avoir acquis des parcelles dans les villages de Kidabaga, Magome et Idete entre 2006 et 2009, les représentants de l'entreprise cherchent, à partir de 2010, à négocier des cessions supplémentaires avec les détenteurs individuels des droits fonciers villageois à Kisinga, Isele, Ukwega et Makungu. A travers ces nouvelles négociations et cessions foncières, effectuées directement entre les investisseurs et les propriétaires villageois, l'autorité foncière de l'administration du KiDC est contournée à plusieurs reprises. Nous avons démontré comment les responsables du département foncier sont conscients de ces transactions mais finissent par accepter et par valider le processus d'acquisition des terres.

Cette formalisation des négociations informelles pourrait être interprétée, à première vue, comme l'expression de la non-capacité des acteurs administratifs locaux à affirmer leur autorité en matière foncière et à s'opposer aux intérêts des investisseurs privés. Une analyse plus fine de cette étape de la transaction révèle des configurations de négociation complexes. Au contraire, les agents du département foncier du KiDC saisissent l'étape de la préparation des VLUP comme une opportunité pour réaffirmer leur autorité en tant qu'administration locale. En demandant aux représentants de la NFC de s'acquitter de démarches bureaucratiques supplémentaires pour formaliser l'acquisition des terres, les administrateurs leur imposent une nouvelle démarche administrative. Ainsi, en 2012, les agents fonciers du KiDC rappellent aux investisseurs que les villages Makungu et Ukwega, où l'entreprise cherche à acquérir des terres supplémentaires, ne disposent pas encore de VLUP, leur réalisation étant pourtant nécessaire pour obtenir le titre d'occupation. Autrement dit, la préparation des VLUP est présentée, par les autorités du district, comme une obligation pour la NFC afin qu'elle formalise la procédure et qu'elle atteigne son objectif d'acquisition du titre foncier pour les terrains informellement négociés.

Un géomètre du département foncier du KiDC décrit, en ces termes, cette stratégie de l'administration du district :

« They [NFC] go there [to Makungu] [...] they make illegal process. It is an illegal process. They go there instead of passing here. And they go there to discuss with the villagers, councils and the owners of the piece of land. They make some prices. After making agreement, preparing payment [...]. So, we just advise them, the New Forest Company, if you want to do it in a good way, you should prepare a Land Use Plan. But they don't know if that Land Use Plan will help them to get another piece of land [*rires*], they don't¹²⁵⁶ ».

L'agent foncier principal du KiDC confirme cette démarche et présente la préparation des VLUP comme une exigence pour accéder aux terres dans les villages ciblés par les acteurs de la NFC depuis 2010 :

« We told the NFC to make changes [in the process] for acquiring the land [...] because before the conversion of a piece of land there must be a land use village [plan] [...]. For this time, if they want a piece of land they should first make the Land Use Plan. After that, the other procedures will follow [...]. So, if we're said to give to NFC land so we'll see in the LUP, that piece of land that you want to give to NFC, is in the land use [plan] for the village or not. If it is the same as in the land use [plan], then we can give them¹²⁵⁷ ».

L'obligation juridique de préparer des VLUP, soutenue par le gouvernement central de manière officielle depuis la fin des années 2000, est mobilisée par les agents du KiDC comme un instrument pour réguler les transactions foncières. Les VLUP constituent un outil pour réaffirmer l'autorité de l'administration, notamment comme intermédiaire entre le gouvernement central, les investisseurs et les acteurs à l'échelle des villages.

L'exemple de la négociation du processus de fabrication des VLUP à Kilolo démontre comment un seul instrument d'action publique peut être porteur d'intérêts divergents et parfois contradictoires. Pour les investisseurs du projet de

¹²⁵⁶ Entretien avec Jason Mkuyu, *op. cit.* (12.05.2015).

¹²⁵⁷ Entretien avec Erinasa Kiswaga, *op. cit.*

sylviculture, les VLUP représentent une condition d'investissement nécessaire afin d'atteindre leur objectif d'acquisition des terres. Le financement de la planification des usages fonciers à Makungu et à Ukwega augmente leur légitimité auprès des administrations locales. Cette action vient consolider leur réputation en tant qu'entreprise responsable et soucieuse du développement socio-économique communautaire via leur choix de respecter les règles légales et administratives. En acceptant de faciliter la fabrication des VLUP, l'entreprise ne fait que renforcer les normes de l'Etat afin de pouvoir atteindre ses objectifs.

En ce qui concerne les agents du KiDC, leurs intérêts sont avant tout de nature administrative et politique. Ils se déclinent en différents objectifs. Les plans cartographiant les activités socio-économiques liées au foncier représentent un outil administratif précieux, d'autant plus qu'il s'agit d'une administration récente qui cherche à affirmer son rôle en tant que gouvernement et autorité foncière locale. Les agents du KiDC se dotent d'une ressource rare, le savoir, pouvant les placer en situation de pouvoir. En se positionnant selon leurs normes, les acteurs du KiDC affirment qu'ils participent au jeu des négociations et qu'ils sont des interlocuteurs effectifs dans le processus de transaction foncière. Désormais, les acteurs du KiDC disposent, via le monopole des VLUP, d'informations importantes et nécessaires pour l'ensemble des acteurs externes souhaitant mener des activités économiques dans le village concerné. Autrement dit, les agents administratifs ont acquis un savoir indispensable pour mener des transactions foncières, ce qui renforce la position de l'administration du district vis-à-vis des acteurs externes. Les VLUP viennent donc consolider l'autorité de l'administration du district en matière de gestion foncière.

Dans le cas de la transaction foncière avec l'entreprise NFC, plus particulièrement, les VLUP se présentent comme un instrument à travers lequel les agents fonciers cherchent à récupérer le contrôle sur des négociations informelles, après avoir été contournés par les acteurs privés. Enfin, ce recours

aux instruments permet d'augmenter l'autorité du district, non seulement par rapport aux investisseurs, mais également par rapport aux villages et au gouvernement central. En sollicitant une entreprise privée pour financer les VLUP, les agents du département foncier démontrent leur capacité à remplir leurs fonctions et à se déployer localement malgré leurs faibles capacités budgétaires. Autrement dit, les administrateurs arrivent à répondre à la fois aux exigences des communautés rurales (la prestation des services sociaux) et du gouvernement central, en l'occurrence la NLUPC (réaliser des VLUP pour un nombre maximum de villages). Ils affirment ainsi leur rôle en tant que gouvernement local. L'agent foncier E. Kiswaga confirme cette tactique de réinvention et de bricolage¹²⁵⁸ de son administration pour assurer la fonction d'une administration efficace. Les acteurs du district profitent de l'intérêt accru des entreprises étrangères en le transformant en un moyen d'accès aux ressources financières nécessaires pour parvenir à leurs devoirs en tant qu'administration locale :

« it was our idea. We as a land staff in this district. We discussed in the department meeting that now the government has no fund for land use planning [...] Why don't we face these investors ? New Forest and other investors to support us in this, [...] in village land use planning in, especially in the area where we have land. Then from that idea we wrote a letter to New Forest [Company] just to give an idea that if it's possible within your project, which is potential for indigenous community development [...], you may perform the village land use planning¹²⁵⁹ ».

Ce recours à des acteurs privés pour promouvoir la planification foncière permet d'augmenter la visibilité du KiDC auprès du gouvernement central incitant les districts à augmenter significativement le nombre de VLUP : « the image also improves. Because the government regarding that there is a scarcity of resource, especially financial resources, they're insisting us to be [...] creative. That you don't need to stay in the office waiting for the fund from the central government. You just be creative. To seek any possible areas or any possible chances that you

¹²⁵⁸ Nous nous référons ici aux notions de « tactique » et de « bricolage » telle que théorisées par Michel de Certeau. CERTEAU, Michel de, *L'invention du quotidien. 1. Arts de faire*, Paris, Gallimard, 1990.

¹²⁵⁹ Entretien avec Erinasa Kiswaga, *op. cit.*

can get [...]. So, that is the creativity. It's regarded as a matter of creativity¹²⁶⁰ ». La fabrique des outils administratifs, par la délégation de la fonction du financement à des acteurs privés étrangers, permet aux acteurs du KiDC de réaffirmer leur autorité foncière auprès de l'investisseur mais également de consolider leur légitimité en tant que gouvernement local.

2.3.3.3. La négociation des VLUP à travers les transactions foncières : entre instrumentation et instrumentalisation du contrôle sur les terres

Ces observations sur la préparation des VLUP dans le cadre des projets des entreprises AEE et NFC aboutissent à plusieurs résultats qui permettent de nourrir nos réflexions sur l'analyse des IAP, plus particulièrement dans le secteur foncier. Les deux cas soulignent que l'instrument est loin d'être neutre. Les VLUP constituent plutôt un ensemble de normes, d'intérêts et de finalités influençant, voire contraignant, les transactions. Les processus de planification du foncier à Bagamoyo et à Kilolo soulignent comment les acteurs mobilisent un même outil différemment en fonction des intérêts qu'ils portent mais également eu égard aux positions qu'ils occupent.

Dans le cas du projet de plantation sucrière à Bagamoyo, de divers acteurs contribuent, plus ou moins directement, à la négociation des VLUP tout en y projetant leurs intérêts (les représentants d'AEE, l'expert externe A. Namangaya, les bailleurs internationaux, plusieurs institutions du gouvernement et des programmes agricoles nationaux, les agents du district, mais aussi les habitants villageois). L'objectif des bailleurs est de créer, à travers la mise en œuvre des VLUP, un environnement d'investissement sécurisé avec un régime foncier lisible. Les acteurs des institutions du gouvernement central souhaitent, sur cette base, mener des projets d'identification des droits fonciers et attribuer des titres à l'échelle villageoise. Ainsi, ces acteurs cherchent à diffuser leurs méthodes et

¹²⁶⁰ Entretien avec Erinasa Kiswaga, *op. cit.*

représentations dominantes des enjeux fonciers et à les imposer via des instruments *a priori* neutres. Les acteurs du BDC appréhendent l'arrivée des investisseurs comme une opportunité pour leur déléguer le financement des plans cartographiques étant donné le faible budget de l'administration du district. Enfin, les représentants de l'entreprise AEE se servent de l'outil afin d'accéder aux terres villageoises identifiées à Matipwili et pour étendre le site de plantation sucrière. Le financement des VLUP dans les différents villages concernés constitue également un moyen pour les investisseurs d'AEE de consolider leur image d'entreprise responsable cherchant à collaborer avec le gouvernement et à soutenir les administrations locales dans la réalisation des projets de développement communautaire.

A travers le financement des VLUP, les représentants d'AEE tentent également à se protéger contre d'éventuelles accusations en termes d'accaparement des terres, une stratégie, qui s'observe également dans le cas de la NFC. Comme le souligne le directeur du projet de SAGCOT, Geoffrey Kirenga, le financement des VLUP par les investisseurs privés est considéré, par le gouvernement, comme une pratique de Responsabilité sociale des entreprises (RSE), à travers lesquels les acteurs privés contribuent au développement socio-économique rural : « the Land Use Plan is actually as good as any infrastructure. Is as good as the roads, the railways, things like that. Because that will allow for the proper use of land and even adding the value for the land and issues of the sustainability to take care of the environment to slow down the cutting of trees [...], water management, all those things¹²⁶¹ ». Dans le cas de la fabrication des VLUP à Makungu et Ukwega, les investisseurs acceptent de financer les plans et mobilisent l'outil pour accéder aux terres identifiées pour leur projet de sylviculture. Les acteurs du district, en revanche, saisissent le potentiel de ces plans administratifs en tant qu'outil de régulation des transactions foncières et pour réaffirmer leur autorité foncière dans le cadre d'un projet d'investissement ayant échappé, temporairement, au

¹²⁶¹ Entretien avec Geoffrey Kirenga, *op. cit.*

contrôle des acteurs du district. Cette diversité d'objectifs regroupés autour d'un seul instrument met en cause les thèses de la neutralité et de la dépolitisation des instruments de gestion des terres, promues sur le continent depuis les années 1990. Ce résultat confirme l'intérêt d'aborder les IAP comme des institutions, au sens sociologique du terme, construites et porteuses d'intérêts.

Malgré les intérêts propres à chaque groupe d'acteurs, on peut constater que la finalité principale des VLUP dans ces différents cas est la revendication du contrôle légitime sur l'accès au foncier. Alors que les investisseurs cherchent à s'assurer, par le biais du soutien financier au processus de planification, de l'acquisition des terres villageoises identifiées pour leurs projets respectifs, les acteurs étatiques considèrent les VLUP comme un outil pour affirmer leur autorité en termes de gestion des terres. Les VLUP, regroupent des informations quantitatives, par exemple sur les activités socio-économiques des populations rurales, sur la disponibilité des ressources naturelles et sur le nombre de parcelles appropriées pour des projets d'investissement foncier. Ils représentent ainsi une source de savoir indispensable pour les différentes administrations étatiques pour remplir leurs fonctions en tant que gestionnaires du foncier.

La capacité de réguler l'accès aux terres par le savoir sur les pratiques liées au foncier est un élément central de la formation de l'Etat. L'analyse des IAP issus de la gestion des terres nous permet donc de revenir sur les enjeux de la (trans)formation continue de l'Etat tanzanien. Comme défendu par Pierre Lascoumes et Louis Simard, « [c]omprendre l'instrumentation est une façon de saisir les transformations de l'État en envisageant ses pratiques, et les recompositions qu'elles connaissent¹²⁶² ». L'analyse de la fabrique des VLUP à Kilolo et à Bagamoyo nous renseigne non seulement sur les pratiques et sur le fonctionnement des différentes administrations en contexte de promotion de l'économie du marché, mais également sur la manière dont le pouvoir étatique se

¹²⁶² LASCOUMES, Pierre et SIMARD, Louis, « L'action publique ... », *art. cit.*, p. 6.

territorialise et se décharge à travers ces projets d'investissement. Dans les deux cas, les administrations centrales (pour ce qui est du projet d'AEE) et du district (pour la NFC) font appel à des acteurs privés externes pour faciliter la préparation des VLUP. Alors qu'à Kilolo, l'implication de l'entreprise se limite au versement des fonds, les procédures étant effectuées par les agents du district et les comités des villages, la planification des villages à Bagamoyo est financée et coordonnée par des acteurs privés. Les réunions entre les équipes du BDC et des différents villages sont assurées par un expert indépendant dont la mission est de produire des plans, tout en étant sensibilisé aux intérêts de l'entreprise AEE.

Ces résultats sur la délégation des tâches administratives, financières et techniques des gouvernements locaux confirment le résultat du chapitre précédent sur la territorialisation du pouvoir étatique dans des pays avec des administrations à faibles ressources économiques. Les acteurs des administrations se déchargent d'un certain nombre de tâches, en l'occurrence le financement et la réalisation des outils administratifs, mais sans externaliser pour autant le pouvoir étatique. Quand bien même les investisseurs réussissent, par leur implication dans la préparation des VLUP, à faire valoir leurs intérêts et à intervenir dans le contrôle sur le foncier rural, ces procédures ne cessent d'être encadrées et renégociées par les acteurs étatiques. Ces processus de planification leur confèrent un savoir jusqu'alors inconnu et leur allouent une ressource de pouvoir essentielle. Dans le cas de la planification du foncier à Kilolo, la demande de financement des VLUP constitue une contrainte pour l'investisseur qui met fin aux négociations informelles avec des propriétaires fonciers. En exigeant la préparation des VLUP, les acteurs du district réaffirment leur autorité foncière et mettent en place de nouveaux outils pour mieux réguler les transactions foncières avec les entreprises étrangères. Ces résultats confirment donc une relation interdépendante entre, d'une part, les acteurs étatiques en recherche de capacités financières externes pour remplir leurs fonctions de gestionnaire du

foncier et, d'autre part, des investisseurs en quête de légitimité pour poursuivre leurs objectifs économiques.

Ces résultats de la négociation des VLUP en Tanzanie nous invitent, finalement, à réfléchir aux intersections entre l'instrumentation et l'instrumentalisation de l'action publique. Les travaux sur les IAP montrent bien que les techniques de gouvernement ne sont pas neutres mais porteuses d'objectifs et de finalités. La démarche de l'instrumentation consiste à la soumission de l'outil à une procédure produisant des effets objectifs. L'analyse de l'instrumentation de l'action publique consiste à s'intéresser à l'idéologique dont l'instrument est porteur ainsi qu'aux impacts objectifs que son utilisation produit. Dans le cas des VLUP, ces effets se traduisent, entre autres, par la délimitation des zones territoriales, par la définition des types d'usage spécifiques pour ces zones ou encore par la mise en place d'un rapport de pouvoir entre les autorités publiques et les usagers des terres. En revanche, un outil est instrumentalisé, lorsque des individus maîtrisant ses modalités et son fonctionnement, l'utilisent et le manipulent en poursuivant des objectifs spécifiques et non-objectifs. Les effets produits par cette instrumentalisation vont au-delà des impacts objectifs inscrit dans l'instrument. Les processus de planification du foncier à Kilolo et à Bagamoyo révèlent des dynamiques d'instrumentalisation dans la mesure où plusieurs acteurs se servent des résultats des VLUP en poursuivant des intérêts particuliers. Comme souligné précédemment, l'objectif principal des investisseurs est de légitimer, par la détermination formelle des zones d'utilisation des terres, leur accès aux terres villageoises. Pour les acteurs administratifs des Conseils des districts ou des institutions du gouvernement central, les VLUP ne représentent pas seulement des cartes permettant de réguler les pratiques des différents usagers des terres. Dans les deux cas, des acteurs de différents niveaux administratifs recourent aux VLUP afin de se (re)positionner dans l'arène de négociation concernant la mise en œuvre du projet d'investissement foncier. Les agents du district de Kilolo se servent de l'instrument afin de recadrer les négociations informelles entre les

représentants de la NFC et les acteurs villageois. L'exercice de fabrique des VLUP est instrumentalisé de façon à permettre au KiDC de rappeler les normes étatiques dans le processus d'acquisition des terres. La frontière entre les processus d'instrumentation et les dynamiques d'instrumentalisation demeure poreuse.

Conclusion

Les processus d'instrumentation des VLUP en Tanzanie permettent de s'intéresser aux objectifs et à l'idéologie inhérents aux techniques de gouvernement, à leur trajectoire, à leur historicité ainsi qu'à leur nature et à leur matérialité. L'analyse démontre comment des plans cartographiques, consistant en une représentation graphique de l'espace imprimée sur une feuille de papier, produisent des effets politiques en (re)créant des rapports de pouvoir et en régulant des jeux de pouvoir. A travers sa mise en instrument, le dispositif révèle l'idéologie dont il est porteur. Alors que la planification du sol pendant les deux premières décennies postindépendance est l'expression d'un paradigme socialiste envisageant la création d'un régime foncier collectiviste, les finalités des VLUP à partir des années 1980 s'inscrivent plutôt dans une logique de mise en marché et de libéralisation de l'accès au foncier. Les différents dispositifs et directives adoptés tout au long des années 1990 et 2000 soulignent le rôle des VLUP comme un vecteur de l'individualisation et de la démarcation de l'enregistrement des droits fonciers. Autrement dit, l'instrumentation est le produit de la conception de la propriété privée comme forme dominante d'accès au foncier. Enfin, la mise en instrument des plans cartographiques, en régulant le rapport entre la population et les terres, d'une part, et entre les usagers et les autorités publiques, d'autre part, révèle la croyance ou, du moins, l'acceptation du rapport entre gouvernants et gouvernés.

L'approche de la planification de l'utilisation des terres en milieu rural est présentée, depuis plusieurs années, comme un outil contre les risques d'accaparement des terres dans des contextes où les projets d'investissement foncier à grande échelle ont tendance à s'accumuler. En déterminant et en délimitant des zones spécifiques selon l'usage foncier effectué, les VLUP sont censés clarifier et rendre lisibles les multiples activités au sein d'un village et identifier les espaces disponibles pour mettre en œuvre des projets d'investissement foncier. A travers une approche de planification et de cartographie participatives, les VLUP sont construits comme un moyen pour réaliser des projets d'investissement dits responsables, intégrant les intérêts des communautés rurales concernées et s'appuyant sur l'expertise des administrations foncières locales. En Tanzanie, où peu de villages disposent de VLUP, le gouvernement salue, depuis plusieurs années, les initiatives des administrations locales qui associent des investisseurs étrangers à la préparation de ces plans. La fabrique des VLUP s'avère être une pratique de plus en plus récurrente dans le cadre des transactions foncières avec des entreprises privées.

A partir de l'analyse des pratiques de planification en Tanzanie, notre recherche contribue aux travaux sur la vague des transactions foncières relativement récente au Sud tout en engageant une discussion théorique sur les résultats de la littérature sur les IAP. De manière générale, les résultats de notre analyse des instruments de planification viennent confirmer l'hypothèse de l'indissociabilité des politiques foncières et de la formation historique de l'Etat tanzanien. Les différentes sections de ce chapitre démontrent comment l'entrée par les IAP, et plus particulièrement les instruments de cartographie, constitue un outil analytique heuristique pour saisir des processus de formation continue de l'Etat par le contrôle du foncier. Comme dans le cas européen à partir du 16^{ème} siècle, mais dans un contexte historiquement différent, le cas de la planification du foncier en Tanzanie montre que les outils cartographiques jouent encore un rôle décisif dans le contrôle des rapports entre gouvernants et gouvernés.

Notre recherche confirme le postulat central des analyses sociologiques des IAP : quand bien même les instruments techniques et scientifiques relevant du domaine de la cartographie sont censés désocialiser et standardiser les pratiques liées au territoire, ces dispositifs sont loin d'être objectifs. Les plans cartographiques organisant l'utilisation des terres sont souvent présentés, par les acteurs gouvernementaux ou par les experts des organisations internationales, comme des outils techniques basés sur des approches scientifiques. Nos analyses soulignent comment les cartes sont plutôt le résultat des intérêts d'un ensemble d'acteurs publics et privés poursuivant des finalités différentes. Nous argumentons que l'analyse des négociations autour de la préparation des VLUP, en tant qu'outil matériel de l'action publique, constitue une entrée heuristique pour étudier les jeux de pouvoir dans les transactions foncières. Les différentes procédures de la fabrique des VLUP créent un espace d'interaction et de négociation entre les acteurs administratifs et les acteurs privés (notamment les investisseurs et les experts) luttant autour des résultats représentés par les plans pour légitimer leurs actions respectives.

Alors que la littérature sur l'analyse des politiques publiques au Nord définit généralement les IAP comme un produit des politiques publiques néolibérales et comme un effet du *New Public Management*, l'objectif de notre contribution sur les plans cartographiques était de réorienter la focale vers l'historicité des techniques de gouvernement. Nous avons démontré comment les outils de planification du foncier en Tanzanie sont avant tout porteur d'historicité et participent, depuis la planification des programmes agricoles coloniaux, au déploiement des administrations sur le territoire. Les finalités portées et représentées par un même IAP peuvent changer avec le temps, leur évolution dépendant essentiellement de la transformation des régimes politiques et de leur instrumentation par les acteurs dominants. Ainsi, nous défendons qu'un apport théorique principal des IAP s'articule autour de la capacité des instruments à rendre compte de la (trans)formation historique de l'Etat.

Conclusion générale

« L'Etat est cette illusion bien fondée, ce lieu qui existe essentiellement parce qu'on croit qu'il existe. Cette réalité illusoire, mais collectivement validée par le consensus [...]. C'est une fiction tout à fait dangereuse qui nous empêche de penser l'Etat¹²⁶³ ».

Presque dix ans après la parution des premières publications sur l'accumulation des transactions foncières à grande échelle au Sud, la controverse sur le *land grabbing* continue de préoccuper les agendas politiques et de rythmer les discussions scientifiques. Par exemple, les enjeux des acquisitions des terres par des entreprises multinationales sont encore omniprésentes dans le programme de l'édition de la Conférence de la Banque mondiale sur le foncier et la pauvreté (LPC) de 2017¹²⁶⁴ comme dans de nombreux panels des colloques internationaux.¹²⁶⁵ Cette thèse avait pour objectif de s'insérer dans ces débats d'experts, d'académiques et de profanes en déconstruisant le phénomène des transactions foncières et en le mobilisant comme un objet scientifique heuristique en science politique pour renouveler les résultats jusqu'alors accumulés et pour contribuer à des réflexions théoriques structurantes de la discipline.

Une reconstruction de l'objet de recherche semblait indispensable dans la mesure où la question de l'« accaparement des terres » est principalement problématisée et traitée par un ensemble d'acteurs non-académiques. Le *land grabbing* est d'abord cadré comme un problème public international avant d'être inséré dans le champ scientifique. Analyser un enjeu internationalement en vogue à travers

¹²⁶³ BOURDIEU, Pierre, *Sur l'Etat. Cours au collège de France. 1989-1992*, Paris, Raisons d'agir/Seuil, 2012, p. 25.

¹²⁶⁴ Se référer au programme général de la LPC de 2017 : BANQUE MONDIALE, « Conference Agenda » (<https://www.conftool.com/landandpoverty2017/sessions.php>, consulté le 10.08.2017).

¹²⁶⁵ Par exemple, plusieurs panels, organisés dans le cadre des conférences scientifiques en études africaines en 2017, abordent les enjeux et les impacts de la mise en marché des terres sur le continent. Il s'agit notamment de la Conférence européenne des études africaines qui s'est tenue à Bâle et du colloque de l'Association des études africaines (*African Studies Association*), qui est organisé à Chicago.

les outils de la sociologie des problèmes permet, premièrement, de rendre compte de la construction historique, sociale et politique de l'objet. Cette démarche permet, deuxièmement, d'effectuer une revue de littérature problématisée d'un objet travaillé et discuté par une multitude d'acteurs. Cette reconstruction des contours d'un champ, qui tend parfois à s'autonomiser, s'avère être une approche pertinente pour le cas du problème de l'accaparement des terres. Cette exigence scientifique n'est pas propre à l'étude du foncier mais demeure stimulante pour de nombreux objets de recherche en sciences sociales. Au Sud, les politiques de développement semblent représenter un terrain fertile à la (dé)construction de ces objets de recherche « hybrides » (on pense à la 'bonne gouvernance', à la pauvreté ou encore aux classes moyennes), à la frontière entre l'expertise, l'académique et le médiatique.

A partir du cas tanzanien, nous avons discuté la mise en marché des terres comme un objet de recherche original en science politique afin de le confronter aux résultats des spécialistes du foncier. Conjointement, les transactions foncières nous ont permis de réinterroger une articulation classique de la discipline, à savoir les relations sur le temps longs entre l'Etat, le pouvoir et le territoire. En effet, la participation des acteurs privés étrangers à l'organisation et à la gestion de l'espace au sein d'un pays, interroge l'une des fonctions fondamentales des Etats, et de ses acteurs, à savoir le pouvoir sur le foncier, et donc sur le territoire. Cette étude présente les enjeux de la formation de l'Etat comme une variable explicative des processus en cours alors que la plupart des travaux tendent généralement à écarter cette grille analytique.

Construire l'Etat par les politiques foncières : les résultats principaux d'une articulation des *policies* du *politics* et de la *polity*

L'objectif de cette thèse est de prendre l'objet de recherche des transactions foncières comme un point de départ afin d'interroger l'indissociabilité du contrôle du foncier et des enjeux de la formation de l'Etat.

Alors que la notion de l'accaparement des terres par des entreprises étrangères laisse sous-entendre un déplacement du contrôle territorial en faveur des acteurs privés, en résonance à la diminution *a priori* des capacités et de la marge de manœuvre des acteurs de l'Etat, l'objectif de notre recherche a été de revoir cette équation quasi-mécanique. En mobilisant les outils analytiques de la sociologie historique de l'Etat et de l'analyse des politiques publiques, il s'agissait de démontrer que la mise en marché du foncier représente un phénomène social stimulant où se croisent et s'enchevêtrent des dynamiques de recomposition de l'Etat avec des processus d'action publique. Nous avons proposé deux manières de penser cette articulation.

Premièrement, l'analyse des politiques de transactions foncières a permis de saisir les processus de formation continue de l'Etat. D'une part, nous avons ouvert une « boîte noire » de l'Etat tanzanien en nous intéressant à ses rouages, à ses blocages, à ses échelles et à ses pratiques de légitimation. Les projets d'investissement foncier sont, en effet, régulés, négociés et (ré)orientés par un ensemble d'acteurs avec des intérêts souvent divergents qui donnent à voir toutes les expressions protéiformes de l'Etat. D'autre part, ces politiques de mise en marché du foncier ont été mobilisées comme une variable afin de saisir la transformation de l'Etat tanzanien sur le temps long. Suite aux deux décennies postindépendances, marquées par une expérience socialiste emblématique sur le continent, l'Etat se retrouve, depuis le milieu des années 1980, dans une situation de transition régulée par l'adoption de réformes répondant aux objectifs des

programmes d'ajustement structurel. La négociation des politiques de promotion de l'investissement, confirmant *a priori* l'avènement d'un gouvernement de libre marché, est utilisée dans notre recherche comme un marqueur qui nous permet d'évaluer la nature, le degré et les formes de la transition économique et politique contemporaine.

Deuxièmement, il s'agissait de construire cette sociologie historique de l'Etat comme une variable afin d'appréhender les processus de politique foncière en Tanzanie. L'objectif était de comprendre les enjeux et les particularités des politiques tanzaniennes de promotion de l'investissement au regard de l'historicité et de la trajectoire de l'Etat. Dans un pays fortement imprégné par l'héritage socialiste, sa mémoire politique comme idéologique, les configurations de politiques publiques demeurent régulées par des modes de gouvernement historiquement situés mais constamment réinventés par les acteurs, leurs pratiques comme leurs représentations. En effet, ces acteurs, pour se légitimer et pour renforcer leurs causes et leurs objectifs dans le processus d'action publique, mobilisent une certaine idée de l'Etat, de ses fonctions, de ses devoirs et de la moralité de ses acteurs.

Nous avons ainsi construit une grille analytique qui permet de saisir les intersections et l'interdépendance entre la formation de l'Etat et les politiques foncières. Pour ce faire, ce travail a mobilisé une double définition de l'Etat et un regard sur deux séquences décisives de politique publique.

Notre thèse a abordé la variable explicative de la formation de l'Etat par deux entrées. Il s'agissait, premièrement, de s'intéresser à la trajectoire historique comme un ensemble d'héritages idéologiques et politiques qui façonne les différents processus des politiques publiques. Deuxièmement, la construction de l'Etat est ensuite saisie à travers l'ensemble des acteurs individuels et institutionnels représentant et fabriquant l'Etat quotidiennement. Ces deux

approches de la (trans)formation de l'Etat sont mises en articulation avec deux séquences de politique publique, à savoir la fabrique et la mise en œuvre. Il s'agissait, d'une part, d'étudier la fabrique des politiques de promotion de l'investissement en se concentrant, plus particulièrement, sur le processus de la mise en problème politique des transactions foncières. La construction et la réappropriation de ce problème public a été étudié au regard de l'héritage politique et idéologique qui régule la formation historique de l'Etat tanzanien. Ces résultats sur la fabrique des politiques publiques posaient, d'autre part, quasi-mécaniquement la question de leur mise en œuvre. Les différents programmes encourageant la mise en marché du foncier se matérialisent, territorialement, à travers des interactions multi-échelles entre une diversité d'acteurs publics et privés contribuant au déploiement et à la formation continue de l'Etat. Ces différentes propositions et démonstrations viennent confirmer l'hypothèse théorique centrale, à savoir l'indissociabilité de la sociologie de l'Etat et du processus de politique publique.

La fabrique des politiques publiques comme un révélateur des idées sur l'Etat

Cette thèse aborde ainsi les transactions foncières comme un enjeu socialement construit par une pluralité d'acteurs, c'est-à-dire des entrepreneurs de problème qui contribuent à la dynamique de réappropriation, de traduction et de transformation cognitive d'un problème international. Nous démontrons comment le processus de mise en problème est intrinsèquement lié à l'historicité du secteur foncier et à la trajectoire de l'Etat tanzanien, plutôt que le résultat du transfert et de l'importation rigide d'un enjeu de développement global. Ce processus de réappropriation s'effectue par des entrepreneurs politiques, au sens large, qui mobilisent un imaginaire idéologique, historiquement situé, constitutif de la nation. Cet héritage politique constitue notre variable explicative structurante qui nous permet de mieux comprendre le sens et les significations accordés à l'enjeu de l'accaparement des terres en contexte tanzanien. La

mémoire politique, caractérisée par les principes, les convictions et l'idéologie de J. K. Nyerere, s'affirme comme un référentiel de la fabrique des politiques publiques du secteur.

Malgré la présence de deux coalitions de cause (la coalition libérale et la coalition critique, regroupée autour d'I. G. Shivji) qui pourrait laisser suggérer un mimétisme discursif par rapport à la structuration du débat sur la scène internationale, la confrontation entre les deux groupes s'inscrit dans l'histoire des controverses nationales cadrant le secteur. Alors que la « défaite » de la coalition critique au début des années 1990 et la « victoire » des libéraux (réforme de 1995 ; « Commission Shivji ») auraient pu supposer l'avènement définitif de l'adoption du paradigme de marchandisation du secteur, la trajectoire contemporaine des politiques foncières demeure marquée par des affrontements réguliers entre les deux groupes d'acteurs et la présence de la mémoire de l'*ujamaa*. Il n'est ainsi pas étonnant que la mémoire politique tanzanienne soit tour-à-tour mobilisée par l'ensemble des acteurs régulant l'action publique puisque la coalition critique continue de construire ce référentiel comme une matrice structurante et efficace des représentations sur le foncier. Notre argumentaire démontre que la matrice de la *polity*, entendue comme une culture politique structurée autour des principes de l'*ujamaa*, continue d'être une variable orientant les possibles (les politiques publiques et, plus spécifiquement, la mise en problème) et contraignant les jeux des acteurs (*politics*). Les différents entrepreneurs du problème des transactions foncières ne cessent de mobiliser ce cadre de référence afin de donner du poids à leurs arguments et ainsi se (ré)positionner par rapport à leurs adversaires. Bien plus qu'une matrice régulant l'action publique, c'est-à-dire les possibles comme les jeux d'acteurs, la *polity* est intrinsèquement liée à la construction de la nation tanzanienne postindépendance, si singulière sur le continent africain.

Ce résultat d'un système de représentation commun aux deux groupes d'entrepreneurs nous indique que la mémoire politique est instrumentalisée par une pluralité d'acteurs tout en étant malléable et réinventée quotidiennement. Cette observation se confirme lorsqu'on se concentre sur le champ politique tanzanien, où s'observe, de manière plus saillante, l'entremêlement du *politics* et des *policies*. Cette boîte à outils rhétorique est mobilisée par des acteurs appartenant à des partis politiques en compétition montrant que la séquence de la mise en problème constitue un terrain propice pour saisir le chevauchement entre le *politics* et les *policies*. Le problème du *land grabbing* sert ainsi de rhétorique intermédiaire à travers laquelle les acteurs politiques de différents partis, et notamment les parlementaires, réactivent la mémoire politique concernant l'association entre le droit d'accès à la terre, la citoyenneté et la lutte contre la corruption. Cette analyse nous amène à déduire que le champ politique tanzanien est finalement et étonnement peu régulé par l'hégémonie d'un parti au pouvoir depuis l'Indépendance. Il existe bien une compétition au sein du parti-Etat (opposition entre les parlementaires, les cadres administratifs et les membres du gouvernement) et entre les différents partis politiques (CCM, Chadema, UDP, ACT, etc.). Mais c'est bien la variable du *polity* qui régule la compétition politique.

Cette continuité de la mémoire politique comme un cadre déterminant les choix politiques et les marges de manœuvre des acteurs, pose la question de la spécificité du régime et de la culture politique. Le renvoi quasi-systématique du débat sur les transactions foncières à l'imaginaire socialiste tanzanien, nous invite à nous insérer dans la discussion sur la transition et le changement des politiques publiques. Les travaux académiques sur la Tanzanie sont marqués par les contributions en anthropologie politique s'intéressant aux caractéristiques du régime postsocialiste tanzanien, où la mémoire d'un régime politique passé continue de structurer le présent. Reformulé en termes d'analyse d'action publique, ces travaux saisissent la continuité et les ruptures des référentiels et

des réformes implémentées. Notre étude monographique tendrait *a priori* à valider cette thèse d'une transition hybride marquée par l'imbrication constante entre le passé et le présent. Les dynamiques de marchandisation du foncier et de cession de larges parcelles des terres à des entreprises internationales sont généralement considérées comme une expression de la victoire du paradigme libéral de la privatisation et de l'individualisation des droits fonciers. L'accumulation des transactions foncières avec des entreprises étrangères confirmerait la transition du régime vers l'économie de marché. Nos résultats sur la mise en problème invitent, cependant, à nuancer cette hypothèse. Malgré les différentes initiatives de promotion de l'investissement, les débats publics restent régulés par des marqueurs idéologiques et historiquement situés quant à l'externalisation du contrôle sur le territoire et le droit des étrangers à posséder des terres.

La démarche d'analyser la traduction d'un problème public international au regard de l'historicité des politiques foncières, nous renseigne ainsi sur la négociation de la (trans)formation de l'Etat tanzanien. Elle confirme l'intérêt de conjuguer l'analyse des politiques publiques avec la sociologie historique de l'Etat, notamment en prenant en compte la variable de la mémoire politique comme un facteur structurant le processus politique. Ces observations invitent également à repenser, à partir du cas de la mise en problème, une partie des résultats de la littérature sur les transactions foncières. Le *land grabbing* est abordé généralement comme un problème de développement homogène dont les causes (les politiques de privatisation, les configurations économiques internationales, etc.), les enjeux (les asymétries de pouvoir, la corruption, les cadres légaux défailants, etc.) et les acteurs (les investisseurs, les acteurs du gouvernement, les communautés locales, etc.) se ressemblent et se confondent. L'adoption des « guides de bonnes conduites » et des directives pour des projets d'investissement dits plus responsables confirment cette lecture standardisée du problème. Les résultats sur la fabrique des politiques de promotion de

l'investissement en Tanzanie invitent à nuancer cette interprétation dominante dans les champs académique et de l'expertise. En effet, notre lecture en termes de problème public nous permet de saisir la complexité des pratiques menées par une pluralité d'acteurs et ainsi de mettre en exergue des systèmes de signification et de (ré)interprétation plus conflictuels.

En démontrant comment les acteurs de l'action publique mobilisent des représentations et des cadres cognitifs régulant quotidiennement l'Etat sur le temps long, notre recherche s'inscrit dans les travaux qui tendent à capturer les idées sur l'Etat.¹²⁶⁶ Klaus Schlichte et Joel S. Migdal défendent que la reproduction et le renforcement symbolique des images de l'Etat constitue une activité centrale des leaders politiques afin de légitimer leur pouvoir et réguler le comportement des gouvernés : « leaders thus use symbols and narrative to strengthen the idea of the state as the incarnation of a collective fate. The symbolism and narratives have also been connected to the meaning of the state's rule, or why it is proper – morally right – that it should determine the parameters of daily behaviour¹²⁶⁷ ». L'image de l'Etat y est abordée comme le résultat des pratiques quotidiennes des agents de l'Etat, mais également comme le produit des narrations, des symboles et des imaginaires qui tendent à façonner une organisation politique cohérente et créant l'unité.¹²⁶⁸ Nos recherches rejoignent cette conception méthodologique et théorique de l'Etat en insistant tout particulièrement sur les perceptions parfois divergentes et contradictoires des fonctions de l'Etat, de son pouvoir et de ses devoirs. En Tanzanie, l'imaginaire contemporain se caractérise par des discussions récurrentes sur le rôle de l'Etat dans sa gestion du foncier, mais dans une inscription continue avec la mémoire du socialisme.

¹²⁶⁶ ABRAMS, Philip, « Notes on the ... », *art. cit.*

¹²⁶⁷ MIGDAL, Joel S. et SCHLICHTTE, Klaus, « Rethinking the State ... », *op. cit.*, p. 22.

¹²⁶⁸ Selon Joel S. Migdal, « the image of a coherent controlling organization in a territory which is a representation of the people bound by that territory » constitue un élément définitionnel central de l'Etat. Se référer à MIGDAL, Joel S., *State in Society. How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 16.

Mettre en œuvre les politiques publiques pour construire l'Etat quotidiennement

Cette recherche sur les représentations de l'Etat a engagé une discussion sur la fabrique des politiques foncières. Elle montre l'indissociabilité des séquences de la fabrique et de la mise en œuvre des politiques publiques et suppose un effort renforcé d'analyse de cette deuxième séquence. Cette entrée, originale pour le Sud, nous conduit à travailler l'Etat sous l'angle de sa formation continue, de sa matérialité et de la diversité de jeux, de décisions et d'actions des différents agents qui agissent en son nom. A travers le résultat des pratiques et des interactions entre une pluralité d'acteurs publics et privés dans le cadre de la négociation des transactions foncières, il s'agissait d'interroger la (trans)formation et le déploiement de l'Etat par le secteur privé, par la délégation du public au privé, par les processus de mise en marché et par la gestion hybride du territoire.

La mise en œuvre des projets d'investissement s'insère, en effet, dans les dynamiques de construction territorial de l'Etat : les acteurs se servent des ressources des entrepreneurs privés étrangers afin de poursuivre leurs projets administratifs et politiques. Comme le démontrent les cas de la planification du foncier, les administrateurs « font faire » et délèguent aux investisseurs la production des outils administratifs qui doivent réguler la transaction foncière. On observe donc bien des fonctions publiques déléguées à des opérateurs privés, fonctions qui doivent paradoxalement encadrer et contraindre les marges de manœuvre des acteurs privés. La territorialisation se caractérise par un accord tacite entre les acteurs publics et privés, ces derniers pouvant accéder aux ressources foncières en échange de la prise en charge financière et technique de certaines tâches des administrations à faibles capacités, notamment la prestation des services publics. On remarque ainsi des accords quotidiens entre les acteurs étatiques et les investisseurs qui brouillent la frontière entre le privé et le public.

Malgré l'intervention accrue d'acteurs non-étatiques dans la gestion des terres, la mise en œuvre des politiques de transaction foncière se caractérise par de constantes interventions, réajustements et renégociations des acteurs étatiques cherchant à réaffirmer leur autorité foncière légitime. L'analyse a pour objectif de souligner notre positionnement par rapport à la littérature sur le *land grabbing* en démontrant que l'Etat tanzanien, plutôt que d'être soumis aux intérêts des investisseurs étrangers, ne cesse de se déployer et de réaffirmer son contrôle territorial par le biais de la mise en œuvre des projets d'investissement. Ces initiatives portées par des acteurs étrangers représentent souvent des ressources techniques, financières, politiques, relationnelles et de savoir qui sont intégrées dans les projets politiques locaux et nationaux, permettant à l'Etat de se déployer territorialement et d'affirmer sa légitimité en tant que gestionnaire du sol. Le contrôle sur le territoire, accentué par le biais de l'intervention des acteurs non-étatiques étrangers, continue ainsi d'être au cœur de l'activité et de la fonction de la formation de l'Etat. Malgré la pluralité d'acteurs intervenant dans le processus de politique publique et la présence accrue d'acteurs privés et étrangers, les acteurs publics représentant l'Etat demeurent les régulateurs de la mise en œuvre de l'action publique. Quand bien même les investisseurs privés disposent d'une marge de manœuvre pour mener leurs projets, leurs actions nécessitent toujours la légitimation de l'Etat. Les stratégies plus ou moins formelles des acteurs économiques sont constamment encadrées et reprises par des acteurs administratifs cherchant à construire, à étendre et à réaffirmer leur pouvoir foncier légitime. Par des procédures bureaucratiques dites fastidieuses (la multiplication d'échelles, d'institutions et d'acteurs administratifs à rencontrer, les documents et les autorisations à obtenir, les procédures qui peuvent s'étendre sur plusieurs mois, etc.), c'est bien la présence de l'Etat et de ses administrateurs qui est réaffirmée.

La prise en compte des interactions et des conflits multi-échelles entre les différents acteurs privés et publics participant aux transactions foncières nous

amène à mettre en lumière les ruptures au sein de la machine de l'Etat. L'entrée par l'implémentation des politiques publiques nous permet, en effet, de mieux saisir la matérialité de l'Etat, notamment les contradictions entre ses différentes administrations et les intérêts complémentaires ou divergents de ses agents. Nos trois études de cas révèlent, en effet, non seulement des déclinaisons plurielles des politiques publiques et des configurations d'acteurs variables, mais aussi des conflits de compétences provoquant des ralentissements voire même des blocages de la mise en œuvre des projets. Cette complexité des transactions est accentuée par le chevauchement des pratiques formelles et informelles qui rendent la frontière entre l'illégal et le légal poreuse. Comme le démontre l'étude de cas à Kilolo, où des administrateurs acceptent et régularisent le contournement des règles par les entrepreneurs, la formalisation de l'informel s'inscrit pleinement dans les processus quotidiens de construction de l'Etat, ce qui pourrait sembler *a priori* contradictoire.

Cette pluralité d'acteurs publics au travail, participant à la mise en place des projets fonciers, confirme, enfin, un résultat bien établi dans la littérature en science politique : l'Etat ne constitue en rien une organisation homogène et monolithique. Même dans un pays marqué par l'hégémonie d'un parti politique au pouvoir depuis cinquante ans et qui tend encore aujourd'hui à structurer l'appareil bureaucratique, les conflits, les hésitations et les blocages entre les acteurs demeurent la norme.

Ces différents résultats de recherche articulant des éléments de politique publique, de la formation de l'Etat, du champ politique et de la culture politique tanzanienne tendent à proposer un regard original sur l'analyse des transactions foncières. Ils nous permettent, tout autant, de prolonger certains débats de la science politique, engagés dans le cadre de notre recherche. Il nous semble ainsi important de revenir sur la question de la transformation contemporaine de l'Etat

en Tanzanie, sur l'analyse des politiques publiques au Sud et sur la place de la science politique dans les études sur le foncier.

Postsocialisme *versus* libéralisme, ou l'enjeu délicat de saisir l'Etat en Tanzanie

« When the global development paradigm shifted in the 1980s, the control that a national government such as Tanzania could exert over its own policy ended. Countries of the South became increasingly subject to the strictures of structural adjustment and the tyranny of the market. No longer could an ideological rhetoric sustain the broad alliance. The power of the state had been broken¹²⁶⁹ ».

Cette thèse se veut une contribution aux débats académiques sur la construction de l'Etat tanzanien, sur sa transformation et sur sa nature contemporaine. L'objectif est désormais de présenter ce que notre étude monographique apporte à cette littérature focalisée, pendant les années 1960-1980, sur la spécificité de l'expérience socialiste et engagée, à partir des années 1990, sur la question de la transition libérale.¹²⁷⁰ Comme dans la plupart des travaux discutant la sociologie de l'Etat et ayant pour ambition de définir sa nature, une pluralité d'adjectifs lui ont été adossés, sans aboutir à un consensus scientifique, ni même à des débats croisés. La plupart de ces études construisant un « Etat à adjectifs¹²⁷¹ » adoptent des focales de départ différentes (partis politiques, transitions économiques, politiques de développement, mémoire de J. K. Nyerere) et s'inscrivent dans des disciplines plurielles (science politique, économie politique, anthropologie) et des temporalités distinctes (courte, moyenne et longue durée) qui peuvent expliquer ces divergences et ces difficultés d'engager des discussions théoriques transversales.

¹²⁶⁹ JENNINGS, Michael, *Surrogates of the State. NGO's, Development, and Ujamaa in Tanzania*, Bloomfield, Kumarian Press, 2008.

¹²⁷⁰ Pour une synthèse voir BJERK, Paul, « Sovereignty and Socialism in Tanzania : The Historiography of an African State », *History in Africa*, 2010, vol. 37, p. 275-319.

¹²⁷¹ Nous faisons ici un clin d'œil à l'article de David Collier et Steven Levitsky : COLLIER, David et LEVITSKY, Steven, « Democracy with Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research », *World Politics*, 1997, vol. 49, n°3, p. 430-451.

Comme évoqué en filigrane dans la thèse, les travaux des politistes continuent de s'interroger sur l'hégémonie de l'ancien parti unique, le CCM (ex-TANU) et la pertinence de mobiliser le concept d'Etat-parti, malgré l'avènement du multipartisme au début des années 1990.¹²⁷² Ces études définissent, en effet, le pouvoir du parti du CCM comme la variable structurant la formation de l'Etat tanzanien et son contrôle sur la société. Ces auteurs démontrent comment le déploiement de l'appareil bureaucratique est intrinsèquement lié à l'expansion du CCM sur le territoire, instruisant la vie quotidienne des citoyens et structurant les organisations sociales.¹²⁷³ Ces travaux défendent également la forte institutionnalisation de l'appareil étatique, structuré autour du parti et de sa bureaucratie, qui se décline en une hiérarchie administrative réaffirmant la domination de l'Etat central sur les échelles territoriales. La forte centralisation du pouvoir étatique est confirmée par les auteurs qui proposent une définition en termes d'« Etat de développement » (*developmental/development state*). Ces travaux démontrent comment la coordination des politiques de développement multi-secteurs depuis la période postindépendance est au cœur de l'activité de l'Etat, lui-même cherchant à légitimer l'expansion de son appareil central par la mission du « développement national ».¹²⁷⁴

Notre étude tend à contester les deux affirmations de cette littérature qui postule que le parti du CCM est l'organisation déterminante de la structuration du champ politique et que l'architecture étatique se caractérise par une forte centralisation du pouvoir à l'échelle du gouvernement national.

¹²⁷² Se référer notamment à BAKARI, Mohammed et WHITEHEAD, Richard, *Tanzania : Nurturing Legacies of the Past*, in DOORENSPLEET, Renske et NIJZINK (éd.), *Lia, One-Party Dominance in African Democracies*, Londres, Lynne Rienner Publishers 2013, p. 93-116 et O'GORMAN, Melanie, « Why the CCM Won't Lose : The Roots of Single Party Dominance in Tanzania », *Journal of Contemporary African Studies*, 2012, vol. 30, n°2, p. 313-333.

¹²⁷³ Voir par exemple CHASAN, Naomi, MORTIMER, Robert, RAVENHILL, John et ROTHSCHULD, Donald, *Politics and Society in Contemporary Africa*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1992 (1988), p. 142-144.

¹²⁷⁴ Se référer notamment à GREEN, Maia, *The Development State. Aid, Culture and Civil Society in Tanzania*, Suffolk, James Currey, 2014 ; HARRISON, Graham, « From the Global ... », *art. cit.* et KELSALL, Tim, *Business, Politics ...*, *op. cit.*, p. 49-73 et JENNINGS, Michael, *Surrogates of the State ...*, *op. cit.*, p. 199-200.

Nos résultats démontrent plutôt, premièrement, que le champ politique tanzanien est finalement peu régulé par l'hégémonie du parti au pouvoir depuis l'Indépendance. Il existe bien une compétition au sein du parti-Etat, mais elle existe également entre les différents partis politiques. D'ailleurs, l'opposition ne cesse de gagner des voix ces dernières années au fil des élections.¹²⁷⁵ Notre entrée par l'analyse de l'action publique du secteur foncier démontre que c'est la variable de la *polity* qui régule la compétition politique, les jeux de pouvoir et les processus décisionnels des politiques publiques. Deuxièmement, nos résultats sur la négociation territorialisée des transactions foncières invitent à prendre en compte les interactions, les conflits et les jeux de pouvoirs structurant le rapport entre les différentes échelles administratives. Plutôt qu'une concentration du pouvoir étatique au niveau du gouvernement central et une imposition verticale et descendante des politiques publiques, les programmes d'action sont renégociés et réinterprétés par des acteurs territoriaux ayant finalement des marges de manœuvre décisives et qui méritent ainsi une attention toute particulière.

Un deuxième groupe de travaux structurant les débats théoriques sur l'Etat en Tanzanie s'interroge sur la transition du régime politique et économique. Cette discussion se caractérise par une opposition entre, d'une part, une littérature en économie politique défendant l'avènement de l'économie de marché et, d'autre part, des analyses anthropologiques qui inscrivent la trajectoire de l'Etat dans la moralité politique des principes de J. K. Nyerere. Les travaux en économie politique construisent la Tanzanie comme un Etat « libéral » où les secteurs économiques sont progressivement privatisés et le contrôle étatique sur le marché réduit à son plus simple appareil.¹²⁷⁶ Comme l'explique Maia Green, « the Tanzanian state is rapidly moving towards an economic policy that prioritizes development in the sense of enabling the extensions of capitalist relations of

¹²⁷⁵ FOUERE, Marie-Aude et MAINGRAUD-MARTINAUD, Cyrielle, « Une hégémonie compétitive ... », *art. cit.*

¹²⁷⁶ Voir notamment LOFCHIE, Michael, *The Political Economy ...*, *op. cit.* et TRIPP, Aili M., *Changing the Rules ...*, *op. cit.*

production to promote rapid economic growth. This is received through openness to foreign investment, particularly in minerals and natural-resource extraction, investments in large-scale infrastructure and commercial farming¹²⁷⁷ ». Cette lecture de l'avènement de la construction d'un Etat libéral, faisant table rase de l'héritage des politiques d'*ujamaa*, est contestée par les travaux en anthropologie qui défendent l'existence d'un Etat « postsocialiste ». Cette littérature, qui effectue des analyses plus fines de la réinvention quotidienne de la mémoire de J. K. Nyerere, démontre comment un socialisme réinventé continue de structurer les pratiques quotidiennes des acteurs politiques, administratifs et des citoyens. Le terme « postsocialiste » ne signifie en rien une disparition de l'héritage politique, institutionnel et idéologique du socialisme mais plutôt une imbrication des continuités du passé avec des configurations nouvelles du présent.¹²⁷⁸

Nous proposons de tester les hypothèses de ces deux groupes de littérature au regard de nos résultats sur la fabrique et sur la mise en œuvre des politiques publiques qui valident et nuancent certains postulats. Lorsqu'on observe, de prime abord, l'ensemble des politiques, des programmes, des initiatives et des mesures adoptés par le gouvernement tanzanien dans le domaine de la promotion de l'investissement foncier depuis les années 1990, on ne peut que confirmer la lecture de la transition libérale du régime tanzanien. Ce tournant dans le secteur intervient à la suite de la victoire de la coalition libérale sur les recommandations de la « Commission Shivji » dans le débat sur la réforme foncière au milieu des années 1990. Néanmoins, une analyse plus fine des processus de fabrique des politiques de promotion de l'investissement démontre que ces politiques sont le résultat de débats qui sont encore loin d'aboutir à un consensus libéral durable. En effet, même si la « Commission Shivji » a été dépassée dans la réforme de 1995, elle a su imposer des idées qui continuent de

¹²⁷⁷ GREEN, Maia, *The Development State. Aid, Culture and Civil Society in Tanzania*, Suffolk, James Currey, 2014, p. 179.

¹²⁷⁸ Se référer notamment à BECKER, Felicitas, « Remembering Nyerere : Political ... », *art. cit.* ; IBHAWOH, Bonny et DIBUA, Jeremiah I., « Deconstructing Ujamaa ... », *art. cit.* et KAMAT, Vinay, « This Is Not Our Culture ... », *art. cit.*

structurer les débats, les imaginaires et les possibles. Le socialisme tanzanien se maintient comme un système de représentations omniprésent dans la fabrique de l'action publique (*polity*). Ces observations rejoignent les résultats de la littérature sur le postsocialisme qui dépeint un régime politique et économique où le présent continue d'être façonné par les héritages institutionnels et idéologiques réinventés du passé.

Concernant la mise en œuvre, le nombre restreint de transactions finalisées avec des entreprises étrangères laisse suggérer des formes de résistances et de blocages, contre la libéralisation, au sein du secteur. Le maintien de procédures fastidieuses et coûteuses pour les investisseurs et l'implication des acteurs bureaucratiques multi-scalaires démontrent comment l'héritage institutionnel continue de façonner les pratiques. Cependant, nos résultats empiriques révèlent également des formes originales d'imbrication entre les pratiques des acteurs publics et privés aboutissant à des modes de gestion hybride du territoire. Quand bien même les processus de mise en marché du secteur foncier font constamment l'objet de renégociations par des acteurs représentant l'Etat tanzanien, ces collaborations donnent lieu à l'implication des acteurs privés externes dans la gestion quotidienne du foncier. On assiste, en effet, à des configurations où une partie des fonctions et des tâches administratives est déléguée à des entreprises étrangères pour lesquelles se créent de nouvelles marges de manœuvre. Ces formes de privatisation négociées et hybrides confirmeraient donc certains résultats des auteurs en économie politique.

Ainsi, nos deux approches de la construction de l'Etat aboutissent à des résultats divergents, mais complémentaires, sur sa transformation et sur le changement de politique publique. Si ces deux lectures de la (Trans)formation de l'Etat tanzanien peuvent sembler contradictoire, elles confirment avant tout, et de manière classique, le caractère complexe et protéiforme de l'Etat. Les expressions de l'Etat varient en fonction de l'échelle, de l'objet, des processus et de la temporalité

analysés, corroborant les apports de l'analyse des politiques publiques à la sociologie de l'Etat. Les processus de mise en problème révèlent « une » nature et « certaines » idées de l'Etat sur le temps long : ils soulignent comment la *polity* structure les *policies* et le *politics*. Les négociations multi-acteurs des projets de transaction foncière nous renseignent plutôt sur « une » nouvelle forme de l'Etat : les ajustements quotidiens de ses acteurs face aux dynamiques de mise en marché.

Ce constat confirme l'enjeu méthodologique que la conceptualisation de l'Etat dépend toujours de la focale d'analyse et de sa temporalité. Les résultats des expressions de l'Etat semblent varier constamment. Plutôt que de nous inscrire dans des catégories analytiques figées (libéral, postsocialiste, développemental, Etat-parti) nous défendons, à partir de nos résultats de recherche sur les politiques foncières, que l'Etat tanzanien est avant tout protéiforme, ses expressions pouvant varier selon le processus de politique publique.

L'enjeu méthodologique et théorique de saisir les décalages entre la fabrique et la mise en œuvre des politiques publiques au Sud

En soulignant les différentes articulations théoriques et méthodologiques entre les sociologies de l'Etat et de l'action publique, ce travail participe, deuxièmement, à une dynamique de recherche s'intéressant aux (non)spécificités de l'analyse des politiques publiques au Sud, c'est-à-dire dans des Etats dont un nombre important a connu une période de colonisation et dépend encore aujourd'hui de l'aide internationale. Depuis une quinzaine d'années, les réflexions sur l'action publique au Sud ont été menées à partir de terrains essentiellement africains et ont abouti à des études riches en termes de secteurs analysés et de réflexions épistémologiques. L'intention de ces travaux est de « faire voyager les concepts de l'action publique en Afrique, c'est [-à-dire] multiplier les allers-retours et interroger aussi bien les terrains du [Sud] que les hypothèses

théoriques dont la prétention universelle risque fort d'apparaître excessive¹²⁷⁹ ». Ces recherches au Sud permettent, premièrement, de tester des concepts théoriques jusqu'alors essentiellement élaborés au Nord, deuxièmement, de renouveler les regards généralistes sur l'analyse des politiques publiques et, troisièmement, de discuter les hypothèses de la littérature sociologique et anthropologique sur l'Etat au Sud.¹²⁸⁰

Les différentes études de l'analyse des politiques publiques au Sud convergent vers le résultat d'une « action publique éclatée¹²⁸¹ », rythmée et négociée par une pluralité d'acteurs qui ne relèvent pas forcément du domaine de l'Etat. L'action publique sur le continent est menée, pour reprendre la notion de Rozenn N. Diallo, par une « myriade d'acteurs¹²⁸² » qui structurent les programmes d'action sectoriels. Cette approche en termes d'action publique, plutôt que de politique publique, paraît d'autant plus pertinente dans des contextes où les Etats disposent de ressources financières et techniques *a priori* limitées et où les programmes de « développement » sont construits par une multitude d'acteurs non-étatiques et internationaux (bailleurs, ONG, organisations internationales, experts, etc.). Les différentes études sectorielles mettent justement l'accent sur les espaces complexes et transnationaux de la fabrique de l'action publique.¹²⁸³ Cette séquence étant rythmée et parfois incitée par l'intervention des acteurs internationaux, ces processus représentent un terrain d'étude propice pour saisir des dynamiques de transnationalisation, de transfert¹²⁸⁴ ou encore de circulation¹²⁸⁵ des programmes d'action. Certains travaux démontrent que le nombre d'acteurs nationaux, participant aux forums transnationaux d'action

¹²⁷⁹ DARBON, Dominique, « Peut-on relire ... », *op. cit.*, p. 178.

¹²⁸⁰ Les grandes lignes de la revue de littérature et de l'argumentaire développés ci-dessous sont reprises de l'introduction d'un dossier thématique sur l'analyse des politiques publiques au Sud : PROVINI, Olivier, « Penser l'action publique... », *art. cit.*

¹²⁸¹ LASCOURMES, Pierre, « Rendre gouvernable : de ... », *art. cit.*, p. 334.

¹²⁸² NAKANABO DIALLO, Rozenn, « Politiques de la ... », *op. cit.*

¹²⁸³ Voir, par exemple, EBOKO, Fred « Vers une matrice ... », *op. cit.*

¹²⁸⁴ Se référer à FOUILLEUX, Eve et BALIE, Jean, « Le double paradoxe de la mise en place de politiques agricoles communes en Afrique. Un cas improbable de transfert de politique publique », *Pôle Sud*, vol. 2, n°31, p. 129-149.

¹²⁸⁵ Se référer notamment à la thèse d'Olivier Provini sur la circulation des réformes de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est : PROVINI, Olivier, « La circulation des ... », *op. cit.*

publique, est relativement limité. Les modèles de politique publique construits à l'échelle internationale sont « réceptionnés » et co-construits par des élites (académiques, économiques, politiques, etc.) qui arrivent à capter les politiques publiques comme une ressource professionnelle et sociale.¹²⁸⁶

En saisissant la construction internationale des problèmes publics à travers des réseaux transnationaux¹²⁸⁷, la réappropriation nationale des causes¹²⁸⁸ ou encore « la fabrique opportuniste de l'action publique sous régime d'aide¹²⁸⁹ », ces travaux se concentrent encore essentiellement sur la séquence de la formulation et écartent les enjeux de leur mise en œuvre.¹²⁹⁰ Alors que ces différentes études en termes de transnationalisation d'action publique apportent des résultats stimulants au débat sur l'analyse des politiques publiques au Sud comme au Nord, il convient également de s'intéresser aux enjeux de leur mise en œuvre. Sans défendre une lecture séquentielle, le processus de politique publique étant caractérisé par des chevauchements constants, les résultats de notre thèse nous amènent à prendre en considération les enjeux, les écarts et les ruptures entre la fabrique et la mise en œuvre de l'action publique. Alors que ces décalages et ces réajustements ne sont pas spécifiques au Sud, nos observations sur les politiques de transactions foncières nous invitent toutefois à formuler plusieurs conclusions et pistes de réflexions.

Même si des différences parfois importantes existent entre les pays, le processus de la fabrique des politiques publiques au Sud a la particularité d'être finalement régulé par un nombre relativement restreint d'acteurs nationaux à fortes ressources. Ces derniers ont la capacité, soit par leur position professionnelle

¹²⁸⁶ ALLAL, Amin, « Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des *policy transfers* à portée limitée », *Critique internationale*, 2010, vol. 3, n° 48, p. 97-116.

¹²⁸⁷ Voir DEMANGE, Elise : « Abstain, Be ... », *op. cit.*

¹²⁸⁸ LATOURES, Aurélie, « Saisir l'Etat ... », *op. cit.*

¹²⁸⁹ NAKANABO DIALLO, Rozenn, « Politiques de la ... », *op. cit.*, p. 158.

¹²⁹⁰ Dans certaines études portant, par exemple, sur la politisation de la fabrique ou sur la construction historique des politiques publiques, ce regard concentré sur la formulation des politiques publiques est encore plus explicite : voir récemment GAY, Lauriane, « A la recherche ... », *op. cit.* et HUGON, Clothilde, « (Re)penser Dieu à ... », *op. cit.*

(hauts fonctionnaires, experts transnationaux, universitaires, etc.), soit par leurs ressources spécifiques (relationnelles et de savoir), d'agencer la construction des problèmes et de leurs solutions. Contrairement au Nord, la structuration du champ politique (non-renouvellement des élites, partis politiques faiblement dotés en ressources, forte mobilité professionnelle au sein de l'administration de l'Etat, etc.) comme de la « société civile » (ressources limitées, dépendance structurelle et structurante aux bailleurs, problématique du choix de leur implémentation dans le rural ou dans l'urbain, etc.) ne permet pas de mobiliser un nombre important d'acteurs nationaux disposant de ressources significatives pour influencer la fabrique de l'action publique. Cette première hypothèse qui demande à être testée de manière systématique, notamment en étant confrontée à des approches comparatives plurisectorielles, débouche sur une autre proposition analytique : la phase décisive de l'implémentation des politiques publiques au Sud.

Alors que la formulation des politiques publiques semble donc être agencée par un nombre restreint d'acteurs ayant de fortes capacités d'influence, la séquence de la mise en œuvre révèle, au contraire, la présence d'une pluralité d'acteurs disposant de ressources *a priori* moindres mais qui leur ouvrent des marges de manœuvres décisives pour influencer le processus d'action publique. C'est d'ailleurs cette configuration inédite qui pourrait expliquer les écarts plus importants de la fabrique et de la mise en œuvre des politiques publiques. Nos résultats sur la négociation territorialisée des politiques de transactions démontrent, comment de nouveaux acteurs se greffent au processus de politique publique lors de la mise en œuvre. Ces acteurs territoriaux (les agents administratifs, les acteurs politiques et économiques, etc.) réinterprètent et renégocient les politiques de promotion de l'investissement, affectant leurs résultats et produisant des effets parfois non-attendus. Malgré les capacités techniques et financières relativement faibles des acteurs étatiques décentralisés, ils disposent, grâce à leur statut d'autorité foncière locale, des capacités

d'influencer le processus au moment de la mise en œuvre territoriale des projets d'investissement. Ce résultat rejoint les travaux bien ancrés dans la discipline qui considèrent les acteurs « du bas » comme des régulateurs centraux des processus de politique publique et, plus précisément, des phénomènes de (non-)concrétisation des effets de traduction, de blocage et de réadaptation locale de l'action publique.¹²⁹¹ Cette hypothèse est confirmée dans la deuxième partie de notre thèse puisque, contrairement au Nord, la territorialisation des politiques foncières se limite finalement au processus de l'implémentation, les acteurs territoriaux étant généralement exclus des processus de la mise en problème et de la fabrique des politiques de promotion de l'investissement foncier. Seulement un nombre limité d'acteurs nationaux, relevant du secteur de la société civile, réussit à participer aux différentes séquences de politique publique structurant les transactions foncières en Tanzanie (notamment l'ONG *ActionAid Tanzania*). On assisterait donc à des configurations de politique publique avec une faible continuité en termes de séquences, d'acteurs, de cadres cognitifs et de problèmes publics.

A travers cette réflexion sur les décalages séquentielles, cette recherche s'inscrit donc pleinement dans le débat scientifique en cours sur l'indissociabilité des sociologies historique de l'Etat et de l'action publique, puisque les configurations singulières de politique publique (nombre limité d'acteurs nationaux à fortes capacités, structuration du champ politique, intervention de nouveaux acteurs dans la mise en œuvre) sont intimement liées à la nature et à la sociologie de l'Etat.¹²⁹²

¹²⁹¹ Proposition développée par Olivier Provini dans une communication présentée dans le cadre de la section 21 (« Saisir l'action publique en Afrique à travers les instruments ») du congrès de l'AFSP en 2017 : PROVINI, Olivier, « Réguler et mettre en réforme les universités par les instruments : l'exemple de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est », papier présenté dans le cadre du 14^{ème} congrès national de l'AFSP, Montpellier, 10-12.07.2017. Voir également : DUBOIS, Vincent, « Politiques au guichet, politiques du guichet », in BORRAZ, Olivier et GUIRAUDON, Virginie (dir.), *Politiques publiques, 2. Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 265-286 ; LIPSKY, Michael, *Street-Level Bureaucracy ...*, op. cit. et SABATIER, Paul, « Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research : A Critical Analysis and Suggested Synthesis », *Journal of Public Policy*, 1985 vol. 6, n°1, p. 21-48.

¹²⁹² DARBON, Dominique, « L'extranéité des politiques publiques comme ressource de la formation de l'Etat et de la société projetés », document de travail, ANR APPI, 2015 ; KING, Desmond et LE GALES, Patrick, « Sociologie de l'Etat en recomposition », *Revue française de sociologie*, 2011, vol. 52, n° 3, p. 453-480 et

Enfin, ce résultat sur l'écart entre les deux séquences présente une entrée heuristique pour étudier les enjeux des transactions foncières. Comme expliqué précédemment, un certain nombre d'auteurs réduit les acteurs étatiques à leur rôle dans la promotion des politiques d'investissements fonciers. Ces travaux se limitent généralement à une analyse du rôle des acteurs du gouvernement central impliqués dans la fabrique des politiques de promotion de l'investissement. Or, une lecture plutôt menée par la mise en œuvre territorialisée permet de saisir les discontinuités et la réinterprétation de ces politiques par de nouveaux acteurs se greffant aux processus de l'implémentation et déployant des tactiques originales de contournement de règles qui réorientent l'action. Cette approche méthodologique nous permet de nous positionner par rapport aux discussions émergentes sur le *land grabbing* qui s'articule désormais autour de l'échec d'un certain nombre de projets d'investissement et, plus largement, aux travaux sur les échecs des politiques publiques au Sud.¹²⁹³

Renouveler les études sur le foncier à partir des débats disciplinaires

« Ce qui fait donc le renouveau politique de la question foncière, c'est l'incertitude croissante dans laquelle sont les acteurs d'établir les contours d'une politique légitime et, surtout, de la mettre en œuvre sur des terrains à la fois divers et densément peuplés d'acteurs aux stratégies et tactiques différentes, tous dépositaires d'une partie de la ressource¹²⁹⁴ ».

L'objectif de cette thèse était, enfin, de s'insérer dans le champ d'étude, prolifique en sciences sociales, sur le foncier. Les travaux portant sur les enjeux fonciers au Sud, ont été rythmés, notamment en France, par des études socio-

PROVINI, Olivier, « Penser l'action publique... », *op. cit.* La question de l'indissociabilité de l'analyse des politiques publiques et de la sociologie de l'Etat a également été au cœur de la section thématique 21 « Saisir l'action publique en Afrique à travers les instruments », organisée dans le cadre du congrès de l'AFSP en 2017 à Montpellier et coordonnée par Philippe Lavigne Delville et Sina Schlimmer.

¹²⁹³ Voir notamment le projet de recherche « Faire des politiques publiques en Afrique (FAPPA). Action publique et opérationnalisation : cadrage de la recherche et appui aux acteurs de la Nouvelle-Aquitaine impliqués dans des programmes d'action publique sur le continent africain » (Sciences Po Bordeaux, Région Nouvelle-Aquitaine, AFD, So Coopération Nouvelle-Aquitaine et F3E).

¹²⁹⁴ JARRIGE, Françoise, NEGRIER, Emmanuel et SMYRL, Marc, « Sous le foncier ... », *art. cit.*, p. 8.

anthropologiques qui ont permis de déconstruire le présupposé de la propriété foncière absolue et individuelle et de démontrer la pluralité et la complexité des rapports entre les hommes et la terre, caractérisant la plupart des régimes fonciers. Cette littérature, riche en termes de terrains et d'observations empiriques, illustre généralement comment l'ouverture d'un accès à la terre est souvent une question de négociation et consiste en des jeux de pouvoir et en la confrontation de représentations. Ce lien intrinsèque de la gestion des rapports fonciers avec les questions de l'organisation sociale et politique est, comme le constatent Françoise Jarrige *et al.*, étonnement peu étudié en science politique. On peut, ainsi, s'interroger sur « la quasi absence du sujet dans les débats de la science politique, alors que l'objet en question (les ressources foncières, leurs usages et conflits d'usage, les modèles à promouvoir dans l'agenda des grandes organisations régionales, notamment africaines, etc.) est considéré comme l'un des enjeux majeurs de l'action publique sur les territoires ruraux, urbains et périurbains¹²⁹⁵ ». En saisissant les enjeux de la mise en marché du foncier en Tanzanie à travers l'analyse des politiques publiques et les travaux sur la sociologie de l'Etat, cette thèse se veut une contribution aux travaux qui insèrent l'« objet du foncier » dans les débats politistes.

L'un des atouts des spécialistes du foncier en anthropologie est leur capacité à effectuer des analyses fines des configurations des régimes fonciers, notamment en zone rurale, qui renseignent sur les modes de gouvernement et les organisations sociales à l'échelle locale. Plutôt que de se concentrer uniquement sur ce niveau d'analyse, l'objectif de cette thèse était de construire, à l'aide des outils de la sociologie de l'action publique, une grille d'étude permettant de saisir la pluralité des acteurs intervenant aux différentes échelles et étapes des politiques publiques. Par exemple, l'approche par la mise en problème permet de prendre en compte la pluralité des acteurs locaux, nationaux et internationaux, ayant des représentations et des cadres cognitifs en compétition. En suivant la

¹²⁹⁵ *Ibid.*, p. 7.

trajectoire d'une politique de promotion de l'investissement foncier, de sa fabrique historique jusqu'aux enjeux de sa mise en œuvre, notre étude souligne ainsi le caractère complexe et les facettes plurielles de « la » question foncière en Tanzanie. L'une des propositions théoriques et méthodologiques de notre travail par rapport à la littérature dominante sur le foncier au Sud, est de compléter l'étude de la (re)configuration des régimes fonciers (ruraux) par une analyse en termes de construction d'un problème public. Les enjeux liés au foncier, articulés notamment autour de la définition des droits fonciers et des modalités d'accès, de répartition et de gestion des ressources, sont appréhendés, cadrés et réinterprétés différemment par les acteurs intervenant tout au long du processus de politique publique. Ce sont également ces définitions et conceptions plurielles des enjeux fonciers qui peuvent expliquer les décalages que l'on observe entre les différentes étapes du processus de politique publique et, notamment, entre leur fabrique et leur mise en œuvre.

Cette question centrale de la mise en problème des politiques foncières par des acteurs locaux, nationaux et internationaux pourrait être renforcée par une comparaison intra-sectorielle entre le foncier rural et périurbain. Il est ainsi étonnant que les débats sur la marchandisation des terres se concentrent essentiellement sur les zones rurales, alors que les transactions foncières dans les grandes périphéries des villes dominant en nombre les études de cas et s'inscrivent dans une temporalité plus longue.¹²⁹⁶ La problématique de la marchandisation des terres en zone périurbaine implique davantage les investisseurs nationaux, les résidents urbains, notamment la classe moyenne, et ne renvoie ainsi pas aux mêmes débats et imaginaires que la controverse sur le

¹²⁹⁶ Sé référer à BENJAMINSEN, Tor A. et SJAASTAD, Espen, « Race for the Prize : Land Transactions and Rent Appropriation in the Malian Cotton Zone », *European Journal of Development Research*, 2002, vol. 14, n°2, p. 129-152 ; DJIRE, Moussa, *Land Registration in Mali – No Land Ownership for Farmers ? Observations from Peri-Urban Bamako*, Nottingham, IIED, 2007 ; GOUGH, Katherine V., YANKSON, Paul W. K., « Land Markets in African Cities : The Case of Peri-urban Accra, Ghana », *Urban Studies*, 2000, vol. 37, n°13, p. 2485-2500 ; MEYER, Ursula, « Négocier l'accès, la propriété et l'autorité publique en marge de la ville. Enjeux fonciers à Niamey et production d'Etat au Niger », thèse de doctorat en géographie, Université de Lausanne, 2016 et WEHRMANN, Babette, « The Dynamics of Peri-Urban Land Markets in Sub-Saharan Africa : Adherence to the Virtue of Common Property vs. Quest for Individual Gain », *Erdkunde*, 2008, vol. 62, n°1, p. 75-88.

land grabbing par les étrangers. Cette comparaison géographique au sein même d'un secteur et d'un pays pourrait renforcer l'idée de déconstruire l'homogénéité apparente de « la » question foncière, de décloisonner les travaux des spécialistes sur le foncier rural et urbain, tout en participant à des débats stimulants sur la comparaison en analyse des politiques publiques.

Le foncier, abordé dans sa diversité matérielle et sociologique, a été mobilisé, dans cette thèse, comme une focale afin d'étudier les différents processus privilégiés de la science politique. Cette analyse a permis de confirmer les nombreuses expressions épistémologiques de l'objet. Même s'il est indéniable que les travaux spécialisés sur le foncier ont permis de consolider des résultats novateurs et d'insérer l'objet dans des débats académiques stimulants, il semble désormais nécessaire de resituer le foncier au sein des discussions disciplinaires. Comme les travaux sur les accaparements des terres le confirment, les études sur le foncier ont tendance à s'autonomiser et à former un champ spécifique. En réinsérant le foncier dans les disciplines des sciences sociales, l'enjeu est double : il s'agit de discuter les hypothèses structurantes prétendument universelles de ce « champ » et de mobiliser l'objet comme une entrée heuristique pour réinterroger des débats classiques disciplinaires.

Bibliographie

Sociologie historique de l'Etat

ABRAMS, Philip, « Notes on the Difficulty of Studying the State », *Journal of Historical Sociology*, 1988, vol. 1, n°1, p. 58-89.

ANDERSON, Benedict, *Imagined Communities : Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres, Verso, 1991 (1983).

BADIE, Bertrand, *L'Etat importé*, Paris, Fayard, 1992.

BALANDIER, Georges, *Sens et puissance*, Paris, Presses Universitaires de France, 1971.

BASSETT, Thomas J., « Cartography and Empire Building in Nineteenth-Century West Africa », *Geographical Review*, 1994, vol. 84, n°3, p. 316-335.

BAYART, Jean-François, « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, 1999, n°5, p. 97-120.

BAYART, Jean-François, *L'Etat au Cameroun*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1984.

BAYART, Jean-François, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989.

BERAUD, Céline, « Prénotion », in PAUGAM, Serge, *Les 100 mots de la sociologie*, Paris, Presses universitaires de France, 2010, p. 19-20.

BIERSCHENK, Thomas et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre (dir.), *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala, 1993.

BIERSCHENK, Thomas et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*, Leyde, Brill, 2014.

BIGGS, Michael, « Putting the State on the Map: Cartography, Territory, and European State Formation », *Comparative Studies in Society and History*, 1999, vol. 41, n°2, p. 374-405.

BLUNDO, Giorgio et JACOB, Jean-Pierre, *Socio-anthropologie de la décentralisation en milieu africain. Bibliographie commentée*, Genève, Institut universitaire d'études du développement, 1997.

BLUNDO, Giorgio et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *Everyday Corruption and the State. Citizens and Public Officials in Africa*, Londres, Zed Books, 2006.

BOURDIEU, Pierre, *Les règles de l'art : genèse et structure du champ littéraire*, Paris, Seuil, 1992.

BOURDIEU, Pierre, *Sur l'Etat. Cours au collège de France. 1989-1992*, Paris, Raisons d'agir/Seuil, 2012.

BRATTON, Michael et VAN DE WALLE, Nicolas, « Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa », *World Politics*, 1994, vol. 46, n°4, p. 453-489.

BRENNER, Neil, « Beyond State-Centrism ? Space, Territoriality, and Geographical Scale in Globalization Studies », *Theory and Society*, 1999, vol. 28, n°1, p. 39-78.

BRENNER, Neil, « Globalisation as Reterritorialisation : The Re-scaling of Urban Governance in the European Union », *Urban Studies*, 1999, vol. 36, n°3, p. 431-451.

BUISSERET, David (éd.), *Monarchs, Ministers and Maps. The Emergence of Cartography as a Tool of Government in Early Modern Europe*, Chicago, The University of Chicago Press, 1992.

BUIJTENHUIJS, Robert et THIRIOT, Céline (éd.), *Démocratisation en Afrique au Sud du Sahara 1992-1995 : un bilan de la littérature*, Leyde/Pessac, Afrika-studiecentrum/Centre d'étude d'Afrique noire, 1995.

CASTI, Emanuela, « Mythologies africaines dans la cartographie française », *Cahiers de géographie de Québec*, 2001, vol. 45, n°126, p. 429-450.

CHASAN, Naomi, MORTIMER, Robert, RAVENHILL, John et ROTHSCULD, Donald, *Politics and Society in Contemporary Africa*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1992 (1988).

CORSON, Catherine, « Territorialization, Enclosure and Neoliberalism : Non-State Influence in Struggles over Madagascar's Forests », *Journal of Peasant Studies*, 2011, vol. 38, n°4, p.703-726.

DARDOT, Pierre et LAVAL, Christian, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2009.

- DELOYE, Yves, *Sociologie historique du politique* », Paris, Découvertes, 2007.
- DURKHEIM, Emile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Presses universitaires de France, 2007.
- ELIAS, Norbert, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calman-Levis, 1975 (1969).
- ESCOLAR, Marcelo, « Exploration, Cartography and the Modernisation of State Power », *International Social Science Journal*, 1997, vol. 49, n°151, p. 55-75.
- FERGUSON, James, *The Anti-Politics Machine. « Development », Depoliticisation and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1994 (1990).
- FOUCAULT, Michel, « Entretien avec Michel Foucault », in FOUCAULT, Michel, *Dits et Ecrits II*, Paris, Gallimard, 2001 (1994).
- FOUCAULT, Michel, « La technologie politique des individus », in FOUCAULT, Michel, *Dits et Écrits*, Paris, Gallimard, 1994.
- FOUCAULT, Michel, *Surveiller et punir – Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1993 (1975).
- FUKUYAMA, Francis, *State-Building. Governance and World Order in the 21st Century*, New York, Cornell University Press, 2004.
- GIDDENS, Anthony, *A Contemporary Critique of Historical Materialism*, Stanford, Stanford University Press, 1995.
- GOFFMAN, Erving, *Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience*, Cambridge, Harvard University Press, 1974.
- HAGMANN, Tobias et PECLARD, Didier, « Negotiating Statehood : Dynamics of Power and Domination in Africa », *Development and Change*, 2010, vol. 41, n°4, p. 539-562.
- HARLEY, John B., « Maps, Knowledge and Power », in COSGROVE, Denis et DANIELS, Stephen (éd.), *The Iconography of Landscape*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, p. 277-313.
- HARVEY, David, *The New Imperialism*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- HERBST, Jeffrey, *States and Power in Africa. Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton, Princeton University Press, 2000.

HIBOU, Béatrice, « La 'décharge', nouvel interventionnisme », *Politique africaine*, 1999, vol. 1, n°73, p. 6-15.

HIBOU, Béatrice (dir.), *La privatisation des Etats*, Paris, Karthala, 1999.

JELLINEK, Georg, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, O. Häring, 1914.

KAIN, Roger J., et BAIGENT, Elizabeth, *The Cadastral Map in the Service of the State. A History of Property Mapping*, Chicago, The University of Chicago Press, 1992.

LIPSKY, Michael, *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.

MEDARD, Jean-François, « Charles Njongo : portrait d'un 'Big Man' au Kenya » in TERRAY, Emmanuel (dir.), *L'Etat contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1987, p. 49-87.

MIGDAL, Joel S., *State in Society. How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

MIGDAL, Joel S. et SCHLICHTE, Klaus, « *Rethinking the State* », in SCHLICHTE, Klaus (éd.), *The Dynamics of States. The Formation and Crisis of State Domination*, Aldershot, Ashgate, 2005, p. 1-40.

OLIVIER DE SARDAN, Jean Pierre, « Béatrice Hibou. La privatisation des Etats. Analyses bibliographiques », *Revue Tiers Monde*, 2000, vol. 41, n°161, p. 217-221.

RISSE, Thomas, *Governance Without A State ? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, New York, Columbia University Press, 2011.

ROLL, Michael, « The State that Works : A 'Pockets of Effectiveness' Perspective on Nigeria and Beyond », in BIRSCHENK, Thomas et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*, Leyde, Brill, 2014, p. 365-397.

SACK, Robert D., *Human Territoriality : Its Theory and History*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.

SASSEN, Saskia, « Territory and Territoriality in the Global Economy », *International Sociology*, 2000, vol. 15, n°2, p. 372-393.

SCOTT, James, *Seeing Like A State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition have Failed*, New Haven, Yale University Press, 1998.

STONE, Jeffrey C., « Imperialism, Colonialism and Cartography », *Transactions of the Institute of British Geographers*, 1988, vol. 13, n°1, p. 57-64.

THIRIOT, Céline et GAZIBO, Mamadou, « Le politique en Afrique dans la longue durée », in THIRIOT, Céline et GAZIBO, Mamadou, *Le politique en Afrique. Etat des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala, 2009, p. 21-42.

THOMPSON, Edward P., *The Making of the English Working-Class*, New York, Penguin Books, 1991.

TILLY, Charles, « War-Making and State-Making as Organised Crime », in EVANS, Peter B., RUESCHEMEYER, Dietrich et SKOPOL, Theda, *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 169-191.

VANDERGEEST, Peter et PELUSO, Nancy L., « Territorialization and State Power in Thailand », *Theory and Society*, 1995, vol. 24, n°3, p. 385-426.

WEBER, Eugen, *La fin des terroirs. La modernisation de la France rurale, 1870-1914*, Paris, Fayard, 1983.

WEBER, Max, *Economie et société*, Paris, Plon, 1995.

WOOD, Denis, *The Power of Maps*, New York, The Guilford Press, 1992.

Etat, politique et société en Tanzanie

ABRAHAMAS, Ray G., *Villagers, Villages and the State in Modern Tanzania*, Cambridge, Cambridge African Monograph, 1985.

AMINZADE, Ronald, « From Race to Citizenship : The Indigenization Debate in Post-Socialist Tanzania », *Studies in Comparative International Development*, vol. 38, n°1, p. 43-63.

AMINZADE, Robert, *Race, Nation, and Citizenship in Post-Colonial Africa. The Case of Tanzania* [version Kobo], téléchargé sur www.fnac.fr, 2013.

ASKEW, Kelly M., *Performing the Nation. Swahili Music and Cultural Politics in Tanzania*, Chicago, The University of Chicago Press, 2002.

ASKEW, Kelly et STEIN, Harold, « Embedded Institutions and Rural Transformation in Tanzania : Privatizing Rural Property and Markets », papier présenté dans le cadre de la conférence « Africa Task Force », Pretoria, 09. - 10.07.2009.

BAKARI, Mohammed et WHITEHEAD, Richard, *Tanzania : Nurturing Legacies of the Past*, in DOORENSPLEET, Renske et NIJZINK (éd.), Lia, *One-Party Dominance in African Democracies*, Londres, Lynne Rienner Publishers 2013, p. 93-116.

BANCET, Alice, « L'apparition d'un concept d'indigénisation en Tanzanie, l'Uzawa. Contexte, discours et enjeu », in MAUPEU, Hervé (dir.), *L'Afrique orientale. Annuaire 2003*, Paris, Harmattan, 2003, p. 1-44.

BATIBO, Herman B., « The Growth of Kiswahili as Language of Education and Administration in Tanzania », in PÜTZ, Martin (éd.), *Discrimination through Language in Africa. Perspective on the Namibian Experience*, Berlin, Mouton de Gruyter, p. 57-80.

BECKER, Felicitas, « Remembering Nyerere : Political Rhetoric and Dissent in Contemporary Tanzania », *African Affairs*, 2013, vol. 112, n°447, p. 1-24.

BIGSTEN, Arne et DANIELSON, Anders, « Tanzania : Is the Ugly Duckling Finally Growing Up », document de travail, Nordic Africa Institute, 2001.

BJERK, Paul, *Building a Peaceful Nation. Julius Nyerere and the Establishment of Sovereignty in Tanzania, 1960-1964*, Rochester, University of Rochester Press, 2015.

BJERK, Paul, « Sovereignty and Socialism in Tanzania : The Historiography of an African State », *History in Africa*, 2010, vol. 37, p. 275-319.

BJERK, Paul, « The Allocation of Land as a Historical Discourse of Political Authority in Tanzania », *International Journal of African Historical Studies*, 2013, vol. 46, n°2, p. 255-282.

BOESEN, Jannik, STORGAARD MADSEN, Birgit et MOODY, Tony, *Ujamaa, Socialism from Above*, Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies, 1977.

BRENNAN, James R., « Blood Enemies : Exploitation and Urban Citizenship in the Nationalist Political Thought of Tanzania, 1958-1975 », *Journal of African History*, 2006, vol. 47, n°3, p. 387-411.

BRENNAN, James R., « The Short History of Political Opposition & Multiparty Democracy In Tanganyika 1958-1964 », in MADDUX, Gregory H. et GIBLIN, James L. (éd.), *In Search of A Nation. Histories of Authority & Dissidence in Tanzania*, Oxford, James Curry, 2005, p. 250-276.

CHACHAGE, Chambi et CASSAM, Annar (éd.), *Africa's Liberation : The Legacy of Nyerere*, Le Cap, Pambazuka Press, 2010.

COOKSEY, Brian et KELSALL, Tim, « The Political Economy of the Investment Climate in Tanzania », document de travail, Africa Power and Politics Programme, 2011.

COULSON, Andrew, *Tanzania : A Political Economy*, Oxford University Press, 1982.

EDWARDS, Sebastian, *Toxic Aid. Economic Collapse and Recovery in Tanzania*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

ELLIOTT-TEAGUE, Ginger L., « Coalition Lobbying in Tanzania : the Experiences of Local NGOs », *Journal of Public Affairs*, 2008, vol. 8, n°1-2, p. 99-114.

FOUERE, Marie-Aude, « J. K. Nyerere entre mythe et histoire : analyse de la production d'une mémoire publique officielle en Tanzanie postsocialiste. Les commémorations de la disparition du père de la nation », *Les cahiers d'Afrique de l'Est*, 2009, n°41, p. 197-224.

FOUERE, Marie-Aude, « Julius Nyerere, Ujamaa and Political Morality in Contemporary Tanzania », *African Studies Review*, 2014, vol. 57, n°1, p. 1-24.

FOUERE, Marie-Aude, « La nation tanzanienne à l'épreuve du postsocialisme », *Politique africaine*, 2011, n°121, p. 69-86.

FOUERE, Marie-Aude, « La préférence nationale en Tanzanie postsocialiste : entre citoyenneté, autochtonie et race », *Politique africaine*, 2009, n°115, p. 137-153.

FOUERE, Marie-Aude, « 'Les Indiens sont des exploiters et les Africains des paresseux!' Production des catégories 'raciales' et enjeux socioéconomiques en Tanzanie », in ADAM, Michel (dir.), *L'Afrique indienne. Les minorités d'origine indo-pakistanaise en Afrique orientale*, Karthala, Paris, 2010, p. 371-408.

FOUERE, Marie-Aude (éd.), *Remembering Nyerere in Tanzania. History, Memory, Legacy*, Dar es Salaam, Mkuki na Nyota, 2015.

FOUERE, Marie-Aude et MAINGRAUD-MARTINAUD, Cyrielle, « Une hégémonie compétitive contre vents et marées : Les élections générales de 2015 en Tanzanie et à Zanzibar », *Politique africaine*, 2015, vol. 4, n°140, p. 145-163.

GAKUNZI, David et OBE OBE, Ad', *Rencontres avec Julius K. Nyerere*, Paris, Descartes & Cie, 1995.

GRAY, Hazel, « The Political Economy of Grand Corruption in Tanzania », *African Affairs*, 2015, vol. 114, n°456, p. 382-403.

GREEN, Maia, *The Development State. Aid, Culture and Civil Society in Tanzania*, Suffolk, James Currey, 2014.

HARRISON, Graham, « From the Global to the Local? Governance and Development on the Local Level : Reflections from Tanzania », *Journal of Modern African Studies*, 2008, vol. 46, n°2, p. 169-189.

HARRISON, Graham et MULLEY, Sara, « Tanzania : A Genuine Case of Recipient Leadership in the Aid System ? », document de travail, Managing Aid Dependency Project, 2007.

HEILMAN, Bruce, « Who are the Indigenous Tanzanians ? Competing Conceptions of Tanzanian Citizenship in the Business Community », *Africa Today*, 1998, vol. 45, n°3-4, p. 369-387.

HEILMAN, Bruce et NDUMBARO, Laurean, « Corruption, Politics and Social Values in Tanzania. An Evaluation of the Mkapa administration's Anti-Corruption Efforts », *African Journal of Political Science*, 2002, vol. 7, n°1, p. 1-19.

HUNTER, Emma, « Revisiting Ujamaa : Political Legitimacy and the Construction of Community in Post-colonial Tanzania », *Journal of Eastern African Studies*, 2008, vol. 2, n°3, p. 471-485.

HYDEN, Göran, *Beyond Ujamaa in Tanzania : Underdevelopment and An Uncaptured Peasantry*, Edinburgh, Heinemann Educational Books, 1980.

HYDEN, Göran, « Ujamaa, Villagisation and Rural Development in Tanzania », *Development Policy Review*, 1975, vol. A8, n°1, p. 53-72.

IBHAWOH, Bonny et DIBUA, Jeremiah I., « Deconstructing Ujamaa : the Legacy of Julius Nyerere in the Quest for Social and Economic Development in Africa », *African Journal of Political Science*, 2003, vol. 8, n°1, p. 59-83.

JENNINGS, Michael, *Surrogates of the State. NGO's, Development, and Ujamaa in Tanzania*, Bloomfield, Kumarian Press, 2008.

KAMAT, Vinay, « This Is Not Our Culture ! Discourses of Nostalgia and Narratives of Health Concerns in Post-Socialist Tanzania », *Africa*, 2008, vol. 78, n°3, p. 359-383.

KELSALL, Tim, *Business, Politics and the State in Africa. Challenging the Orthodoxies of Growth and Transformation*, Londres, Zed Books, 2013.

KELSALL, Tim, « Local Politics and Districtization in Tanzania : The 1998 Arumeru Tax Revolt », *African Affairs*, 2000, vol. 99, n°397, p. 533-551.

LAL, Priya, *African Socialism in Postcolonial Tanzania. Between the Village and the World*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

LARSON, Eric W. et AMINZADE, Ronald, « Nation-States Confront the Global : Discourses of Indigenous Rights in Fiji and Tanzania », *The Sociological Quarterly*, 2007, vol. 48, n°4, p. 801-831.

LOFCHIE, Michael, *The Political Economy of Tanzania. Decline and Recovery*, Philadelphia, University of Philadelphia Press, 2014.

MARTIN, Denis-Constant, *Tanzanie : l'invention d'une culture politique*, Paris, Karthala, 1988.

MWAKIKAGILE, Godfrey, *Tanzania under Mwalimu Nyerere : Reflections on An African Statesman*, Dar es Salaam, New Africa Press, 2006.

NYERERE, Julius K., *Freedom and Unity*, Londres, Oxford University Press, 1966.

NYERERE, Julius K., *Ujamaa : Essays on Socialism*, Dar es Salaam, Oxford University Press, 1968.

NYERERE, Julius K., « Ujamaa – the Basis of African Socialism », in NYERERE, Julius K., *Freedom and Unity*, Londres, Oxford University Press, 1966.

NYERERE, Julius K., « Ujamaa – The Basis of African Socialism », *Journal of Pan Africanism*, 1987, vol. 1, n°1 (<http://jpanafrican.org/edocs/e-DocUjamma3.5.pdf>, consulté le 11.02.2017).

O'GORMAN, Melanie, « Why the CCM Won't Lose : The Roots of Single Party Dominance in Tanzania », *Journal of Contemporary African Studies*, 2012, vol. 30, n°2, p. 313-333.

SCHNEIDER, Leander, *Government of Development. Peasants and Politicians in Postcolonial Tanzania*, Bloomington, Indiana University Press, 2014.

SHIVJI, Issa G., *Accumulation in an African Periphery : A Theoretical Framework*, Dar es Salaam, Mkuki na Nyota Publishers, 2009.

SHIVJI, Issa, *Class Struggle in Tanzania*, Londres, Heinemann, 1976.

SHIVJI, Issa G., *Intellectuals at the Hill. Essays and Talks 1969–1993*. Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 1993.

TEMU, Andrew et DUE, Jean M., « The Business Environment in Tanzania after Socialism: Challenges of Reforming Banks, Parastatals, Taxation and Civil Service », *Journal of Modern African Studies*, 2000, vol. 38, n°4, p. 683-712.

TRIPP, Aili M., *Changing the Rules : The Politics of Liberalisation and the Informal Economy in Tanzania*, Londres, University of California Press, 1997.

WUYTS, Marc, « Interview with Issa Shviji », *Development and Change*, 2008, vol. 39, n°6, p. 1079-1090.

Sociologie de l'action publique

ALLAL, Amin, « Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des *policy transfers* à portée limitée », *Critique internationale*, 2010, vol. 3, n° 48, p. 97-116.

AYKUT, Stefan C., « Comment gouverner un « nouveau risque mondial » ? La construction du changement climatique comme problème public à l'échelle globale, européenne, en France et en Allemagne », thèse de doctorat en science politique, EHESS, 2012.

BAUDOT, Pierre-Yves, « Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique », in HALPERN, Charlotte, LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 193-236.

BECKER, Howard S., *Outsiders : Studies in the Sociology of Deviance*, New York, Free Press, 1963.

BEYME, Klaus von, « Do Parties Matter ? The Impact of Parties in the Key Decisions in the Political System », *Government and Opposition*, 1984, vol. 19, n°1, p. 5-29.

BLAIS, André, « Les élections affectent-elles les politiques gouvernementales ? Le cas des dépenses publiques », *Revue française de science politique*, 2003, vol. 53, p. 929-940.

BONGRAND, Philippe et LABORIER, Pascale, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n°1, p. 73-111.

BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014.

BOUSSAGUET, Laurie et SUREL, Yves, « Des politiques publiques à la 'française' ? », in BOUSSAGUET, Laurie, JACQOT, Sophie et RAVINET, Pauline (dir.), *Une 'French touch' dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 155-184.

BULMER, Simon et PADGETT, Stephen, « Policy Transfer in the European Union : An Institutional Perspective », *British Journal of Political Science*, 2005, vol. 35, n°1, p. 103-126.

CABANE, Lydie et REVET, Sandrine, « La cause des catastrophes : Concurrences scientifiques et mise à l'agenda des catastrophes dans un monde transnational », *Politix*, 2015, vol. 3, n°15, p. 47-67.

CABANE, Lydie et TANTCHOU, Josiane, « Instruments et politiques des mesures en Afrique », *Revue d'anthropologie des connaissances*, 2016, vol. 10, n°2, p. 127-145.

CALLON, Michel, « Eléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 1984, n°36, p. 169-207.

CEFAÏ, Daniel, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publics », *Réseaux*, 1996, vol. 14, n°75, p. 43-66.

CERTEAU, Michel de, *L'invention du quotidien. 1. Arts de faire*, Paris, Gallimard, 1990.

CLAVIER, Carole, « La santé publique, un enjeu politique local ? La politisation des politiques publiques en France et au Danemark », *Revue internationale de politique comparée*, 2011, vol. 18, n°3, p. 13-27.

CLAVIER, Carole, « Le politique et la santé publique. Une comparaison transnationale de la territorialisation des politiques de santé publique en France et au Danemark », *Politique européenne*, 2005, vol. 1, n°15, p. 199-204.

CROZIER, Michel et THOENIG, Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes », *Revue française de sociologie*, 1975, vol. 16, n°1, p. 3-32.

DARBON, Dominique (dir.), *La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation*, Paris, Karthala, 2009.

DARBON, Dominique, « L'extranéité des politiques publiques comme ressource de la formation de l'Etat et de la société projetés », document de travail, ANR APPI, 2015.

DARBON, Dominique, « Peut-on relire le politique en Afrique via les politiques publiques ? », in TRIULZI, Alessandro et ERCOLESSI, Maria Cristina (éd.), *State, Power, and New Political Actors in Postcolonial Africa*, Milan, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 2004, p. 175-199.

DARBON, Dominique et CROUZEL, Ivan, « Administrations publiques et politiques publiques des Afrique », in GAZIBO, Mamadou et THIRIOT, Céline, *Le politique en Afrique. Etat des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala, 2009, p. 71-101.

DELPEUCH, Thierry, « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des Policy Transfer Studies », *Critique internationale*, 2009, vol. 2, n°43, p. 153-165.

DEMANGE, Elise, « La controverse « Abstain, Be Faithful, Use a Condom ». Transnationalisation de la politique de prévention du VIH/sida en Ouganda », thèse de doctorat en science politique, Université Montesquieu Bordeaux IV/Sciences Po Bordeaux, 2010.

DESROSIERES, Alain, *La politique des grands nombres*, Paris, La Découverte, 1993.

DUBOIS, Vincent, « Politiques au guichet, politiques du guichet », in BORRAZ, Olivier et GUIRAUDON, Virginie (dir.), *Politiques publiques, 2. Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 265-286.

DUMOULIN, Laurence et SAURUGGER, Sabine, « Les Policy Transfer Studies : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, 2010, vol. 3, n°48, p. 9-24.

DOUILLET, Anne-Cécile, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2003, vol. 53, n°4, p. 583-606.

EBOKO, Fred, *Repenser l'action publique en Afrique : du SIDA à l'analyse de la globalisation des politiques publiques*, Paris, Karthala, 2015.

EBOKO, Fred « Vers une matrice de l'action publique en Afrique ? Approche trans-sectorielle de l'action publique en Afrique contemporaine », *Question de Recherche CERI*, 2015.

EBOKO, Fred, HANE, Fatoumata, DEMANGE, Elise et Faye, Sylvain L., « Gouvernance et sida en Afrique : instruments de l'action publique internationale, l'exemple du Fonds mondial », *Mondes en Développement*, 2015, vol. 43, n°170, p. 59-74.

EDELMAN, Murray, *Political Language : Words That Succeed and Policies That Fail*, New York, Academic Press, 1977.

EHRHARD, Thomas, « Penser les politiques électorales. L'objet électoral saisi par les politiques publiques », *Gouvernement et action publique*, 2016, vol. 1, n°1, p. 9-33.

ENGUELEGUELE, Maurice, « L'analyse des politiques publiques dans les pays d'Afrique subsaharienne », *L'Afrique politique*, Paris, Karthala, 2002, p. 233-253.

ENGUELEGUELE, Maurice, « Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne », *Politique et Sociétés*, 2008, vol. 27, n°1, p. 3-28.

ENTMAN, Robert M., « Framing : toward Clarification of A Fractured Paradigm », *Journal of Communication*, 1993, vol. 43, n°4, p. 51-58.

EYMERI, Jean-Michel, « Frontières ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in LAGROYE, Jacques (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 47-77.

FAURE, Alain, « Territoires/territorialisation », in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 623-632.

FELSTINER, William L. F., ABEL, Richard L. et SARAT, Austin, « The Emergence and Transformation of Disputes : Naming, Blaming, Claiming... », *Law and Society Review*, 1981, vol. 15, n°3-4, p. 631-654.

FOUILLEUX, Eve, « Normes transnationales de développement durable. Formes et contours d'une privatisation de la délibéralisation », *Gouvernement et action publique*, 2013, vol. 1, n°1, p. 93-118.

FOUILLEUX, Eve et BALIE, Jean, « Le double paradoxe de la mise en place de politiques agricoles communes en Afrique. Un cas improbable de transfert de politique publique », *Pôle Sud*, 2009, vol. 2, n°31, p. 129-149.

GENIEYS, William, « Le leadership vu du territoire pour une sociologie de l'action politique des élus locaux », in SMITH, Andy et SORBETS, Claude, *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003, p. 205-225.

GILBERT, Claude, HENRY, Emmanuel et BOURDEAUX, Isabelle, « Lire l'action publique au prisme des processus de définition des problèmes », in GILBERT, Claude et HENRY, Emmanuel (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, Paris, La Découverte, 2009, p. 7-33.

GINSBERG, Benjamin, « Elections and Public Policy », *The American Political Science Review*, 1976, vol. 70, n°1, p. 41-49.

GREMION, Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

GREMION, Pierre et WORMS, Jean-Pierre, *Les institutions régionales et la société locale*, Paris, CNRS, Faculté des Lettres et Sciences Humaines Nanterre, 1968.

GUAMBE, Egidio, « Reformier l'administration pour renégocier la centralité de l'Etat. Une analyse à partir du cas des municipalités de Beira, Mueda et Quissico (Mozambique) », thèse de doctorat en science politique, Université de Bordeaux/Sciences Po Bordeaux, 2016.

GUSFIELD, Joseph, « Constructing the Ownership of Social Problems : Fun and Profit in the Welfare State », *Social Problems*, 1989, vol. 36, n°5, p. 431-441.

GUSFIELD, Joseph, *The Culture of Public Problems : Drinking-driving and the Symbolic Order*, Chicago, University of Chicago Press, 1981.

HALL, Peter, « Policy Paradigms, Social Learning and the State : the Case of Economic Policy Making in Britain », *Comparative Politics*, 1993, vol. 25, n°3, p. 275-296.

HALPERN, Charlotte, LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick, « Introduction : L'instrumentation et ses effets débats et mises en perspective théoriques », in HALPERN, Charlotte, LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 15-62.

HASSENTEUFEL, Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n°1, p. 113-132.

HASSENTEUFEL, Patrick, « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, 2010, vol. 1, n°157, p. 50-58.

HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2014 (2011).

HASSENTEUFEL, Patrick et MAILLARD, Jacques de, « Convergences, transferts et traduction. Les apports de la comparaison transnationale », *Gouvernement et action publique*, 2006, vol. 3, n°3, p. 377-393.

HASSENTEUFEL, Patrick et SMITH, Andy, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques 'à la française' », *Revue française de science politique*, 2002, vol. 52, n°1, p. 53-73.

HOOD, Christopher, « The Tools of Government in the Information Age », in MORAN, Michael, REIN, Martin et GOODIN, Robert E., *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 469-481.

HUGON, Clothilde, « (Re)penser Dieu à l'école au Sénégal : les politiques publiques face à l'éducation 'arabo-islamique' », thèse de doctorat en science politique, Université de Bordeaux/Sciences Po Bordeaux, 2016.

IGALENS, Jacques, « L'analyse du discours sur la responsabilité sociale de l'entreprise à travers les rapports annuels de développement durable d'entreprises françaises du CAC 40 », *Finance Contrôle Stratégie*, 2007, vol. 10, n°2, p. 129-155.

JENKINS-SMITH, Hank et SABATIER, Paul A., « The Advocacy-Coalition Framework : An Assessment », in SABATIER, Paul (éd.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Process, 1999, p. 149-176.

JOBERT, Bruno, « Le tournant du politique », in JOBERT, Bruno (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, Harmattan, p. 9-20.

JOBERT, Bruno et MULLER, Pierre, *L'Etat en action : Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France, 1987.

JONES, Michael D. et JENKINS-SMITH, Hank C., « Trans-Subsystem Dynamics : Policy Topography, Mass Opinion and Policy Change », *Policy Studies Journal*, 2009, vol. 37, n°1, p. 37-58.

JOUVE, Bernard, « Le 'political rescaling' pour théoriser l'Etat et la compétition territoriale en Europe » in FAURE, Alain, LERESCHE, Jean-Philippe, MULLER, Pierre et NAHRATH, Stéphane (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 45-55.

KING, Desmond et LE GALES, Patrick, « Sociologie de l'Etat en recomposition », *Revue française de sociologie*, 2011, vol. 52, n° 3, p. 453-480.

KINGDON, John W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown and Company, 1984.

LABORIER, Pascale et TROM (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses universitaires de France, 2003.

LAGROYE, Jacques (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003.

LASCOUMES, Pierre, « Gouverner par les cartes », *Genèses*, 2007, vol. 3, n°68, p. 2-3.

LASCOUMES, Pierre, « Rendre gouvernable : de la 'traduction' au 'transcodage'. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », *La Gouvernabilité*, 1996, p. 325-338.

LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

LASCOUMES, Pierre et SIMARD, Louis, « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », *Revue française de science politique*, 2011, vol. 61, n°1, p. 5-22.

LATOURES, Aurélie, « Saisir l'Etat en action en Afrique subsaharienne : action publique et appropriation de la cause des mutilations des génitales féminines au Kenya et au Mali », thèse de doctorat en science politique, Université Montesquieu Bordeaux IV/Sciences Po Bordeaux, 2008.

LE BART, Christian, « Le système des attributions causales dans le discours des candidats à l'élection présidentielle de 1988 », *Revue française de science politique*, 1990, vol. 40, n°2, p. 212-229.

LE BOURHIS, Jean-Pierre, « Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. Les cartes des zones inondables dans la politique des risques (1970-2000) », *Genèses*, 2007, vol. 3, n°68, p. 75-96.

LECA, Jean, « L'Etat entre politics, policies, polity. Peut-on sortir du triangle des Bermudes ? », *Gouvernement et action publique*, 2012, vol. 1, n°1, p. 59-83.

MAILLARD, Jacques de, « La conduite des politiques publiques à l'épreuve des temporalités électorales. Quelques hypothèses exploratoires », *Pôle Sud*, 2006, vol. 2, n°25, p. 39-53.

MULLER, Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n°1, p. 155-187.

MULLER, Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n°2, p. 189-208.

MULLER, Pierre, « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, 1990, vol. 8, n°3, p. 19-33.

NAKANABO DIALLO, Rozenn, « Politiques de la nature et nature de l'Etat. (Re)déploiement de la souveraineté de l'Etat et action publique transnationale au Mozambique », thèse de doctorat en science politique, Université Montesquieu Bordeaux IV/Sciences Po Bordeaux, 2013.

NAY, Olivier, « La politique des bons offices. L'élu, l'action publique et le territoire », in LAGROYE, Jacques (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 199-219.

N'DIAYE, Marième, « La politique constitutive au Sud : refonder le droit de la famille au Sénégal et au Maroc », thèse de doctorat en science politique, Université Montesquieu Bordeaux IV/Sciences Po Bordeaux, 2012.

NEVEU, Erik, *Sociologie politiques des problèmes publics*, Paris, Armand Colin, 2015.

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre et RIDDE, Valery (dir.), *Une politique publique de santé et ses contradictions. La gratuité des soins au Burkina Faso, au Mali et au Niger*, Paris, Karthala, 2014.

OLLION, Etienne et SIMEANT, Johanna, « Le plaidoyer : internationales et usages locaux », *Critique internationale*, 2015, vol. 2, n°67, p. 9-15.

PALIER, Bruno et SUREL, Yves, « Le politique dans les politiques », *Espaces Temps*, 2001, n°76-77, p. 52-67.

PETITEVILLE, Franck et SMITH, Andy, « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, 2006, vol. 56, n°3, p. 357-366.

PINSON, Gilles, « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, 2006, vol. 56, n°4, p. 619-651.

PINSON, Gilles et SALA PALA, Valérie, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 2007, vol. 57, n°5, p. 555-597.

POLLARD, Julie et PRAT, Pauline, « La part du national. Comparer des politiques infranationales dans un environnement multi-niveaux », *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol. 19, n°2, p. 37-56.

PROVINI, Olivier, « La circulation des réformes universitaires en Afrique de l'est. Les politiques de l'enseignement supérieur au regard de la sociologie de l'action publique et de l'Etat », thèse de doctorat en science politique, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2015.

PROVINI, Olivier, « Penser l'action publique en contexte africain. Quelques réflexions théoriques », *Gouvernement et action publique*, à paraître.

PROVINI, Olivier, « Réguler et mettre en réforme les universités par les instruments : l'exemple de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est », papier présenté dans le cadre du 14^{ème} congrès national de l'AFSP, Montpellier, 10-12.07.2017.

PROVINI, Olivier et SCHLIMMER, Sina, « Négocier l'action publique dans un Etat sous régime d'aide : une analyse comparée des politiques de l'enseignement supérieur et du foncier en Tanzanie », *Revue internationale de politique comparée*, 2016, vol. 23, n°2, p. 199-223.

ROCHE, Sebastian, « Vers la démonopolisation des fonction régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure », *Revue française de science politique*, 2004, vol. 54, n°1, p. 43-70.

ROTTENBURG, Richard et MERRY, Sara E., « A World of Indicators : The Making of Governmental Knowledge through Quantification », in ROTTENBURG, Richard, MERRY, Sally E., PARK, Sung-Joon et MUGLER, Johanna (éd.), *The World of Indicators : The Making of Governmental Knowledge through Quantification*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, p. 1-10.

SABATIER, Paul, « Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research : A Critical Analysis and Suggested Synthesis », *Journal of Public Policy*, 1985 vol. 6, n°1, p. 21-48.

SABATIER, Paul A. et SCHLAGER, Edella, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n°2, p. 209-234.

SAURUGGER, Sabine et SUREL, Yves, « L'européanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*, 2006, vol. 12, n° 2, p. 179-211.

SCHLIMMER, Sina, « Accaparement des terres ou hype international ? La réappropriation d'un problème public international en Tanzanie », *Gouvernement et action publique*, à venir.

SCHLIMMER, Sina, « 'Land Grab' or Global Public Problem ? The Conceptual Challenges of a Research Object in Vogue », *Resources and Conflicts* (<http://resources-and-conflict.org/2017/07/land-grab-or-global-public-problem/>, consulté le 25.08.2017).

SCHLIMMER, Sina, « Starke InvestorInnen versus schwache Staaten ? Zur Komplexität öffentlichen Handelns bei Landtransaktionen am Beispiel des Agrarprojekts von *Sun Biofuels* in Tansania », *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung*, 2017, vol. 4, n°1, p. 36-71.

SCHÖN, Donald et REIN, Martin, *Frame Reflection : Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York, Basic Books, 1994.

SORIAT, Clément, « Les acteurs associatifs et la lutte contre le sida au Bénin : de la professionnalisation au gouvernement des corps », thèse de doctorat en science politique, Université de Lille 2, 2014.

SOW, Sidibé A., *Le pluralisme juridique en Afrique : l'exemple du droit successoral sénégalais*, Paris, LGDJ, 1992.

SPECTOR, Malcom et KITSUE, John, *Constructing Social Problems*, New York, Aldine de Gruyter, 1987.

STONE, Deborah A., « Causal Stories and the Formation of Policy Agendas », *Political Science Quarterly*, 1989, vol. 104, n°2, p. 281-300.

STONE, Deborah, *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*, New York, Norton, 1988.

SUPIOT, Alain, *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Paris, Fayard, 2015.

SUREL, Yves, « Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre », *Revue française de science politique*, 1997, vol. 47, n°2, p. 147-172.

SUREL, Yves, « The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making », *Journal of European Public Policy*, 2000, vol. 7, n°4, p. 495-512.

TAYLOR, Peter J., et BUTTEL, Frederick H., « How Do We Know We Have Global Environmental Problems ? Science and the Globalization of Environmental Discourse », *Geoforum*, 1992, vol. 23, n°3, p. 405-416.

THIVET, Delphine, « Des paysans contre la faim. La « souveraineté alimentaire », naissance d'une cause paysanne transnationale », *Terrains & Travaux*, 2012, vol. 1, n°20, p. 69-85.

THOENIG, Jean-Claude et DURAN, Patrice, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996, vol. 46, n°4, p. 580-623.

VALETTE, Héloïse, BARON, Catherine, ENTEN, François, LAVIGNE DELVILLE, Philippe et TSITSIKALIS, Alicia (dir.), *Une action publique éclatée ? Production et institutionnalisation de l'action publique dans les secteurs de l'eau potable et du foncier (APPI) Burkina Faso, Niger, Bénin*, Gret, Actes du colloque APPI, Toulouse, 2-4 décembre 2014.

ZITTOUN, Philippe, *La fabrique politique des politiques publiques. Une approche pragmatique des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015.

ZITTOUN, Philippe et DURNOVA, Anna, « Les approches discursives des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 2013, vol. 63, n°3, p. 569-577.

Politiques foncières

BASSETT, Thomas, « Introduction de la propriété de la terre. La cartographie et la Banque Mondiale en Côte d'Ivoire », in BLANC-PAMARD, Chantal et CAMBREZY, Luc (dir.), *Terre, terroir, territoire*, Paris, Orstom, 1995, p. 395-420.

BENDA-BECKMANN, Keebet von, « Forum Shopping and Shopping Forums : Dispute Processing in A Minangkabau Village in West Sumatra », *Journal of Legal Pluralism*, 1981, n° 19, p. 117-159.

BENDA-BECKMANN, Keebet von, BENDA-BECKMANN, Franz von et WIBER, Melanie, « The Properties of Property », in BENDA-BECKMANN, Keebet von, BENDA-BECKMANN, Franz von et WIBER, Melanie (éd.), *Changing Properties of Property*, New York, Berghan Books, 2009, p. 1-39.

BERNSTEIN, Henry, *Class Dynamics of Agrarian Change*, Fernwood, Pluto and University of Michigan Press, 2010 et HARVEY, David, *The New Imperialism*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

BERRY, Sara, « Social Institutions and Access to Resources », *Africa*, 1989, vol. 59, n°1, p. 41-54.

BERTRAND, Alain, « Forums locaux, aménagement du territoire et planification nationale : les enjeux et les défis des politiques foncières et forestières », in LE

ROY, Etienne, KARSENTY, Alain et BERTRAND, Alain, *La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala, 2016, p. 365-370.

BOONE, Catherine, « Electoral Populism Where Property Rights are Weak. Land Politics in Contemporary Sub-Saharan Africa », *Comparative Politics*, 2009, vol. 41, n°2, p. 183-201.

BOONE, Catherine, « Land Conflict and Distributive Politics in Kenya », *African Studies Review*, vol. 1, n°55, p. 75-103.

BOONE, Catherine, « Land Tenure Regimes and State Structure in Rural Africa : Implications for Forms of Resistance to Large-Scale Land Acquisitions by Outsiders », *Journal of Contemporary African Studies*, 2015, vol. 33, n°2, p. 171-190.

BOONE, Catherine, « Property and Constitutional Order : Land Tenure Reform and the Future of the African State », *African Affairs*, 2007, vol. 106, n°425, p. 557–586.

BOONE, Catherine, *Property and Political Order in Africa. Land Rights and the Structure of Politics*, New York, 2014.

BOONE, Catherine et KRIGER, Norma, « Land Patronage and Elections : Winners and Losers in Zimbabwe and Côte d'Ivoire », in BEKOE, Dorina A. (éd.) *Voting in Fear : Electoral Violence in Sub-Saharan Africa*, Washington D.C., USIP Press, 2012, p. 75-117.

BORRAS, Saturnino M. et EDELMAN, Marc, *Political Dynamics of Transnational Agrarian Movements*, Warwickshire, Practical Action Publishing, 2016.

BRUCE, John W., GIOVARELLI, Renee, ROLFES, Leonard Jr., BLEDSOE, David et MITCHELL, Robert, *Land Law Reform. Achieving Development and Policy Objectives*, Washington D.C., Banque mondiale, 2006.

CHAUVEAU, Jean-Philippe, « Jeu foncier, institutions d'accès à la ressource et usage de la ressource : une étude de cas dans le centre-ouest ivoirien », in CONTAMIN, Bernard et MEMEL-FOTE, Harris (dir.) (1997), *Le modèle ivoirien en questions : crises, ajustements, recompositions*, Paris, Karthala- OSTROM, 1997, p. 325-360.

CHAUVEAU, Jean-Philippe, « Les plans fonciers ruraux, conditions de pertinence des systèmes d'identification et d'enregistrement des droits », in LAVIGNE DELVILLE, Philippe, OUEDRAOGO, Hubert, TOULMIN, Camilla et LE MEUR, Pierre-Yves (éd.), *Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux. Actes du*

séminaire international d'échanges entre chercheurs et développeurs, Londres, IIED/GRET, p. 35-48.

CHAUVEAU, Jean-Pierre, « Question foncière et construction nationale en Côte d'Ivoire », *Politique africaine*, 2000, n°78, p. 94-125.

CHAUVEAU, Jean-Pierre, LE PAPE, Marc et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Implications pour les politiques publiques », in WINTER, Gérard (dir.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala, 2001, p. 145-162.

COLIN, Jean-Philippe, LE MEUR, Pierre-Yves et LEONARD, Eric (dir.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, 2010.

DALAL-CLAYTON, Barry et DENT, David, « Surveys, Plans and People. A Review of Land Resource Information and its Use in Developing Countries », Londres, IIED, 1993.

DE SOTO, Hernando, *Le Mystère du capital : pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs*, Paris, Flammarion, 2005.

DI GESSA, Stefano, *Participatory Mapping as A Tool for Empowerment. Experiences and Lessons Learned From the ILC Network*, Rome, ILC, 2008.

DJIRE, Moussa, *Land Registration in Mali – No Land Ownership for Farmers? Observations from Peri-Urban Bamako*, Nottingham, IIED, 2007.

FOX, Jonathan, *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilisation (Food Systems and Agrarian Change)*, Ithaca, Cornell, 1993.

GAY, Lauriane, « A 'Hot Cake' : The Land Issue in the Buganda Kingdom During Uganda's 2011 Elections », in PERROT, Sandrine, MAKARA, Sabiti, LAFARGUE, Jérôme et FOUERE, Marie-Aude (éd.), *Elections in A Hybrid Regime : Revisiting the 2011 Ugandan Polls*, Kampala, Fountain Publishers, 2014.

GAY, Lauriane, « A la recherche de l'hégémonie : la fabrique très politique des politiques publiques foncières en Ouganda sous le régime du National Resistance Movement (NRM). Entre changement et inertie », thèse de doctorat en science politique, Université de Montpellier, 2016.

GOUGH, Katherine V., YANKSON, Paul W. K., « Land Markets in African Cities : The Case of Peri-urban Accra, Ghana », *Urban Studies*, 2000, vol. 37, n°13, p. 2485-2500.

GRIFFITH, John, « What is Legal Pluralism? », *Journal of Legal pluralism*, 1986, n°24, p. 1-55.

HESSELING, Gerti et LE ROY, Etienne, « Avant-propos : Le droit et ses pratiques », *Politique africaine*, 1990, n°40, p. 2-11.

IGOE, Jim et BROCKINGTON, Dan, « Neoliberal Conservation : A Brief Introduction », *Conservation and Society*, 2007, vol. 5, n°4, p. 432-449.

JARRIGE, Françoise, NEGRIER, Emmanuel et SMYRL, Marc, « La ressource foncière comme ressource politique », *Pôle Sud*, 2015, vol. 1, n°42, 43-62.

JARRIGE, Françoise, NEGRIER, Emmanuel et SMYRL, Marc, « Sous le foncier, la politique », *Pôle Sud*, 2015, vol. 1, n°42, p. 7-9.

JUUL, Kristine et LUND, Christian (éd.), *Negotiating Property in Africa*, Portsmouth, Heinemann, 2002.

KLOPP, Jacqueline, « Electoral Despotism in Kenya: Land Patronage and Resistance in the Multi-Party Context », thèse de doctorat en science politique, Université de McGill, 2001.

LAVIGNE DELVILLE, Philippe, « Conceptions des droits fonciers, récits de politique publique et controverses. Les Plans fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest », in COLIN, Jean-Philippe, LE MEUR, Pierre-Yves, LEONARD, Eric (dir.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, 2009, p. 69-103.

LAVIGNE DELVILLE, Philippe, « La mise sur agenda des réformes de politiques publiques en Afrique de l'ouest, entre politics et extraversion », papier présenté dans le cadre du congrès de l'AFSP, Aix-en-Provence, 22-24.06.2015.

LAVIGNE DELVILLE, Philippe (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala 1998.

LAVIGNE DELVILLE, Philippe et LE MEUR, Pierre-Yves, « Expertise anthropologique et politiques foncières au Sud », *Economie rurale*, 2016, n°353-354, p. 81-94.

LEONARD, Éric, CHAUVEAU, Jean-Pierre et KABORE, Ramané, « Editorial : les formes quotidiennes de l'accès au foncier en milieu rural et ouest-africain », *Territoires d'Afrique*, 2012, n°4, p. 2-5.

LEONARD, Éric, CHAUVEAU, Jean-Pierre et LAVIGNE DELVILLE, Philippe, « Introduction : Nouveaux rapports de force et recompositions des régulations foncières en milieu rural », *Territoires d'Afrique*, 2013, n°5, p. 3-10.

LEONARD, Éric, CHAUVEAU, Jean-Pierre et KABORE, Ramané, « Editorial : les formes quotidiennes de l'accès au foncier en milieu rural et ouest-africain », *Territoires d'Afrique*, 2012, n°4, p. 2-5.

LE ROY, Étienne, « Editorial », in LE ROY, Etienne, *Les pluralismes juridiques, Cahiers d'anthropologie juridique 2003*, Paris, Karthala, p. 7-17.

LE ROY, *La terre de l'autre. Une anthropologie du régime d'appropriation foncière*, Paris, LGDJ, 2011.

LIPTON, Michael, *Land Reform in Developing Countries: Property Rights and Property Wrongs*, New York, Routledge, 2009.

LUND, Christian, *Local Politics and the Dynamics of Property in Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

LUND, Christian, « Negotiating Property Institutions : On the Symbiosis of Property and Authority in Africa », in JUUL, Kristine et LUND, Christian (éd.), *Negotiating Property in Africa*, Portsmouth, Heinemann, 2002, p. 11-43.

LUND, Christian, « Twilight Institutions. An Introduction », *Development and Change*, 2006, vol. 37, n°4, p. 673-84.

LUND, Christian et BOONE, Catherine, « Introduction : Land Politics in Africa – Constituting Authority over Territory, Property and Persons », *Africa*, 2013, vol. 83, n°1, p. 1-13.

MANJI, Ambreena, « The Grabbed State : Lawyers, Politics and Public land in Kenya », *Journal of Modern African Studies*, 2012, vol. 50, n°3, p. 467-492.

MANJI, Ambreena, *The Politics of Land Reform in Africa. From Communal Tenure to Free Markets*, Londres, Zed Books, 2006.

MCAUSLAN, Patrick, *Land Law Reform in Eastern Africa: Traditional Or Transformative ? : A Critical Review of 50 Years of Land Law Reform in Eastern Africa 1961–2011*, New York, Routledge, 2013.

MEDARD, Claire, « Crise politique et foncière au Kenya », in ANDREW, Nancy, BABO, Alfred et MEDARD, Claire (dir.), *Les questions foncières rurales comme facteurs de crise en Afrique subsaharienne : Afrique du Sud, Côte d'Ivoire, Kenya*, Bruxelles, IFRI, 2009, p. 44-57.

MEDARD, Claire et GOLAZ, Valérie, « Ceating Dependency : Land and Gift-giving Practices in Uganda », *Journal of Eastern African Studies*, 2013, vol. 7, n°3, p. 549-568.

MEYER, Ursula, « Négociier l'accès, la propriété et l'autorité publique en marge de la ville. Enjeux fonciers à Niamey et production d'Etat au Niger », thèse de doctorat en géographie, Université de Lausanne, 2016

MOYO, Sam et YEROS, Paris, *The Resurgence of Rural Movements in Africa, Asia and Latin America*, Londres, Zed Books, 2005.

NOUCHER, Matthieu, « Introduction au dossier thématique 'Cartographies Participatives' », *Information géographique*, 2013, vol. 77, n°4, p. 6-9.

ONOMA, Ato K., *The Politics of Property Rights Institutions in Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

OSTROM, Elinor et SCHLAGER, Edella, « Property-Rights Regimes and Natural Resources : A Conceptual Analysis », *Land Economics*, 1992, vol. 68, n°3, 249-262.

PALSKY, Gilles, « Cartes participatives, cartes collaboratives, la cartographie comme maïeutique, *Le Monde des Cartes*, 2011, n°205, p. 49-59.

PELUSO, Nancy L., « Seeing Property in Land Use : Local Territorializations in West Kalimantan, Indonesia », *Geografisk Tidsskrift*, 2005, vol. 105, n°1, p. 1-15.

PLANCON, Caroline, « Droit, foncier et développement : les enjeux de la notion de propriété étude de cas Sénégal », *Revue Tiers Monde*, 2009, vol. 4, n°200, p. 837-851.

PRITCHARD, Sara B., WOLF, Steven A., WOLFORD, Wendy, « Knowledge and the Politics of Land », *Environment and Planning*, 2016, vol. 48, n°4, p. 616-625.

REYNTJENS, Filip, « Legal Pluralism and Hybrid Governance : Bridging Two Research Lines », *Development and Change*, 2016, vol. 47, n°2, p. 346-366.

RIBOT, Jesse et PELUSO, Nancy, « A Theory of Access », *Rural Sociology*, 2003, vol. 68, n°2, p. 153-181.

RUTTEN, Marcel et OWUOR, Sam, « Weapons of Mass Destruction : Land Ethnicity and the 2007 Elections in Kenya », *Journal of Contemporary African Studies*, 2009, vol. 27, n°3, p. 305-324.

SCHLIMMER, Sina, « La négociation des droits fonciers en Afrique. Le cas de acquisitions de terres à grande échelle », mémoire de master 2 en science politique, Université de Bordeaux/Sciences Po Bordeaux, 2013.

SIKOR, Thomas et LUND, Christian, « Access and Property : A Question of Power and Authority », *Development and Change*, 2009, vol. 40, n°1, p. 1-22.

SUAREZ, Sofia M., « Grassroots Voices. The Human Rights Framework in Contemporary Agrarian Struggle », *Journal of Peasant Studies*, 2013, vol. 40, n°1, p. 239-290.

VANDERLINDEN, Jacques, « Les droits africains, entre positivisme et pluralisme », *Bulletin des séances de l'Académie Royale d'Outre-Mer*, 2000, n°46, p. 279-292.

VANDERLINDEN, Jacques, « Trente ans de longue marche sur la voie du pluralisme juridique », in VANDERLINDEN, Jacques, *Les pluralismes juridiques*, Paris, Karthala, p. 21-34.

WEHRMANN, Babette, *Land Use Planning. Concept, Tools and Applications*, Eschborn, GIZ, 2012.

WEHRMANN, Babette, « The Dynamics of Peri-Urban Land Markets in Sub-Saharan Africa : Adherence to the Virtue of Common Property vs. Quest for Individual Gain », *Erdkunde*, 2008, vol. 62, n°1, p. 75-88.

WOODMAN, Gordon R., « Part II : Urban Normative Fields: Concepts, Theories and Critiques. Ideological Combat and Social Observation. Recent Debate about Legal Pluralism », *Journal of Legal Pluralism and unofficial law*, 1998, n°42, p. 21-59.

Transactions foncières

ALDEN WILY, Liz, « Looking Back to See Forward : the Legal Niceties of Land Theft in Land Rushes », *Journal of Peasant Studies*, 2012, vol. 39, n°3-4, p. 751-775.

ANSEEUW, Waard, ALDEY WILY, Liz, COTULA, Lorenzo et TAYLOR, Michael, *Land Rights and the Rush for Land : Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*, Rome, ILC, 2011.

ANSEEUW, Ward, LAY, Yann, MESSERLI, Peter, GIGER, Markus et TAYLOR, Michael, « Creating A Public Tool to Assess and Promote Transparency in Global Land Deals : the Experience of the Land Matrix », *Journal of Peasant Studies*, 2013, vol. 40, n°3, p. 521-530.

ANSEEUW, Ward, BOCHE, Mathieu, BREU, Thomas, GIGER, Markus, LAY, Jann, MESSERLI, Peter et NOLTE, Kerstin, *Transnational Land Deals for Agriculture in the Global South*, Bern/Montpellier/Hambourg, CDE/CIRAD/GIGA, 2013.

AREZKI, Rabah, DEININGER, Klaus, SELOD, Harald, « What Drives The Global Land Rush ? », document de travail, Banque mondiale/FMI, 2011.

AYERS, Alice, « Beyond Myths, Lies and Stereotypes : The Political Economy of a 'New Scramble for Africa » », *New Political Economy*, 2013, vol. 18, n°2, p. 227-257.

BENJAMINSEN, Tor A. et SJAASTAD, Espen, « Race for the Prize : Land Transactions and Rent Appropriation in the Malian Cotton Zone », *European Journal of Development Research*, 2002, vol. 14, n°2, p. 129-152.

BLANC, Pierre et BRUN, Matthieu, « Un regard géopolitique sur l'agriculture de firme dans le monde arabe », *Etudes rurales*, 2013, n°191, p. 129-147.

BOCHE, Mathieu et ANSEEUW, Ward, « Déconstruire le « Land Grabbing ». Plusieurs modalités d'acquisitions foncières à grande échelle au Mozambique », papier présenté dans le cadre du colloque « Le Foncier Agricole. Usages, tensions et régulations », Lyon, 11-12.06.2014.

BORRAS, Saturnino Jr. et FRANCO, Jennifer C., « Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change : A Preliminary Analysis », *Journal of Agrarian Change*, 2012, vol. 12, n°1, p. 34-59.

BORRAS, Saturnino Jr., FRANCO, Jennifer C., GOMEZ, Sergio, KAY, Cristobal et SPOOR, Max, « Land Grabbing in Latin America and the Caribbean », *Journal of Peasant Studies*, 2012, vol. 39, n°3-4, p. 845-872.

BORRAS, Saturnino Jr., FRANCO, Jennifer C. et WANG, Chunyu, « The Challenge of Global Governance of Land Grabbing : Changing International Agricultural Context and Competing Political Views and Strategies », *Globalizations*, 2013, vol. 10, n°1, p. 161-179.

BORRAS, Saturnino Jr., HALL, Ruth, SCOONES, Ian, WHITE, Ben et WOLFORD, Wendy, « Towards a Better Understanding of Global Land Grabbing: An Editorial Introduction », *Journal of Peasant Studies*, 2011, vol. 38, n°2, p. 209-216.

BORRAS, Saturnino Jr., KAY, Cristobal, GOMEZ, Sergio et WILKINSON, John, « Land Grabbing and Global Capitalist Accumulation : Key Features in Latin America », *Canadian Journal of Development Studies*, 2012, vol. 33, n°44, p. 402-416.

BORRAS, Saturnino Jr., MCMICHAEL, Philip et SCOONES, Ian, « The Politics of Biofuels, Land and Agrarian change : Editor's introduction », *Journal of Peasant Studies*, 2010, vol. 37, n°4, p. 575-592.

BRÄUTIGAM, Deborah, *Will Africa feed China ?*, Oxford, Oxford University Press, 2015 ; HOFMAN, Irna et HO, Peter, « China's 'Developmental Outsourcing' : A Critical Examination of Chinese Global 'Land Grabs' Discourse », *Journal of Peasant Studies*, 2012, vol. 39, n°1, p. 1-48.

BRÄUTIGAM, Deborah et ZHANG, Haisen, « Green Dreams : Myth and Reality in China's Agricultural Investment in Africa », *Third World Quarterly*, 2013, vol. 34, n°9, p. 1676-1696.

BRAUN, Joachim von et MEINZEN-DICK, Ruth, « 'Land Grabbing' by Foreign Investors in Developing Countries : Risks and Opportunities », document de travail, IFPRI, 2009.

BURNOD, Perrine et ANDRIAMANALINA, Beby S., « Réforme foncière et accueil des investisseurs à Madagascar : l'ambivalence de la politique foncière », papier présenté dans le cadre des Rencontres des études africaines en France, Paris, 05.-07. Juillet, 2016.

BURNOD, Perrine, GINGEMBRE, Mathilde et ANDRIANIRINA RATSIALONANA, Rivo, « Competition over Authority and Access : International Land Deals in Madagascar », *Development and Change*, 2013, vol. 44, n°2, p. 357-379.

CHOUQUER, Gérard, *Terres porteuses. Entre faim de terres et appétit d'espace*, Paris, Editions Errance, 2012.

COMITE TECHNIQUE FONCIER ET DEVELOPPEMENT, *Guide d'analyse ex-ante de projets d'investissement agricole à l'emprise foncière*, Paris, AFD/MAE, 2014.

COMITE TECHNIQUE FONCIER ET DEVELOPPEMENT, *Les appropriations de terres à grande échelle. Analyse du phénomène et propositions d'orientations*, Paris, AFD/MAE, 2010.

COTULA, Lorenzo, *Land Deals in Africa : What Is in the Contracts ?*, Londres, IIED, 2011.

COTULA, Lorenzo, *The Great African Land Grab ? Agricultural Investments and the Global Food System*, Londres, Londres, Zed Books, 2013.

COTULA, Lorenzo, « The International Political Economy of the Global Land Rush : A Critical Appraisal of Trends, Scale, Geography and Drivers », *Journal of Peasant Studies*, 2012, vol. 39, n° 3-4, p. 649-680.

COTULA, Lorenzo et LEONARD, Rebeca, *Alternatives to Land Acquisitions : Agricultural Investment and Collaborative Business Models*, Londres, IIED, 2010.

COTULA, Lorenzo et VERMEULEN, Sonja, « 'Accaparement des terres' ou opportunité de développement ? », document de travail, IIED, 2009.

COTULA, Lorenzo et VERMEULEN, Sonja, « Over the Heads of Local People : Consultation, Consent, and Recompense on Large-Scale Land Deals for Biofuel Projects in Africa », *Journal of Peasant Studies*, 2010, vol. 37, n°4, p. 899-916.

COTULA, Lorenzo, VERMEULEN, Sonja, LEONARD, Rebeca et KEELEY, James, *Land Grab or Development Opportunity ? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*, Londres, IIED, 2009.

DABAT, Marie-Hélène, « Les nouveaux investissements dans les agrocarburants. Quels enjeux pour les agricultures africaines ? », *Afrique contemporaine*, 2011, vol. 1, n°237, p. 97-109.

DEININGER, Klaus, « Challenges Posed by the New Wave of Farmland Investment », *Journal of Peasant Studies*, 2011, vol. 38, n°2, p. 217-247.

DEININGER, Klaus et BYERLEE, Derek, *Rising Global Interest in Farmland. Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits ?*, Washington D.C., Banque mondiale, 2010.

DELL'ANGELO, Jampel, D'ODORICO, Paolo, RULLI, Maria Cristina et MARCHAND, Philippe, « The Tragedy of the Grabbed Commons : Coercion and Dispossession in the Global Land Rush », *World Development*, 2017, vol. 92, p. 1-12.

DI SALVO, Michele, *Guerra d'Africa. Land Grabbing*, Bologne, Minerva Edizioni, 2016.

EDELMAN, Marc, OYA, Carlos et BORRAS, Saturnino Jr., « Global Land Grabs : Historical Processes, Theoretical and Methodological Implications and Current Trajectories », *Third World Quarterly*, 2013, vol. 34, n° 9, p. 1517-1531.

ENGLERT, Birgit et GÄRBER, Barbara, « Landnahmen in historischer und globaler Perspektive. Eine Einleitung », in ENGLERT, Birgit et GÄRBER, Barbara, *Landgrabbing. Landnahmen in historischer und globaler Perspektive*, Wien, New Academic Press, 2014 p. 7-18.

EVERS, Sandra J.T.M, SEAGLE, Caroline et KRITJETNBURG Froukje (éd.), *Africa for Sale ? Positioning the State, Land and Society in Foreign Large-Scale Land Acquisitions in Africa*, Leyde, Brill, 2013, p. 1-33.

FAIRBAIRN, Madeleine, « Indirect Dispossession : Domestic Power Imbalances and Foreign Access to Land in Mozambique », *Development and Change*, 2013, vol. 44, n° 2, p. 335-356.

FIAN, *Land Grabbing in Kenya and Mozambique. A Report on Two Research Missions – and A Human Rights Analysis of Land Grabbing*, Heidelberg, FIAN, 2010.

FIAN, « Land Grabbing in Uganda. Evictions for Foreign Investment in Coffee in Mubende », document de travail, 2012.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANISATION, « From Land Grab to Win-Win. Seizing the Opportunities of International Investment in Agriculture », document de travail, 2009.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANISATION, *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*, Rome, FAO, 2012.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANISATION, FONDS INTERNATIONAL DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE, CNUCED et BANQUE MONDIALE, « Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources », document de travail, 2010.

GABAS, Jean-Jacques, « Les investissements agricoles en Afrique. Introduction thématique », *Afrique Contemporaine*, 2011, vol. 1, n°237, p. 45-55.

GRAIN, « Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière », document de travail, 2008.

GRAJALES, Jacobo, « Le droit, la violence et la terre : le rôle de l'Etat dans l'accaparement foncier en Colombie », *Cahiers des Amériques latines*, 2016, vol. 1, n°81, p. 35-51.

HÄBERLLI, Christian et SMITH, Fiona, « Food Security and Agri-Foreign Direct Investment in Weak States: Finding the Governance Gap to Avoid 'Land Grab' », *The Modern Law Review*, 2014, vol. 77, n°2, p. 189-222.

HALL, Ruth, « Land Grabbing in Southern Africa : the Many Faces of the Investor Rush », *Review of African Political Economy*, 2011, vol. 38, n°128, p.193-214.

HALL, Ruth, EDELMAN, Marc, BORRAS, Saturnino Jr., WHITE, Ben et WOLFORD, Wendy, « Resistance, Acquiescence or Incorporation ? An Introduction to Land Grabbing and Political Reactions 'from below' », *Journal of Peasant Studies*, 2015, vol. 42, n°3-4, p. 467-488.

HALL, Ruth, SCOONES, Ian et TSİKATA, Dzodzi (éd.), *Africa's Land Rush. Rural Livelihoods and Agrarian Change*, Londres, James Currey, 2015.

HUGON, Philippe, « La Chine en Afrique, néocolonialisme ou opportunités pour le développement ? », *Revue internationale et stratégique*, 2008, vol. 4, n°72, p. 219-230.

JIAO, Xi, SMITH-HALL, Carsten et THEILADE, Ida, « Rural Household Incomes and Land Grabbing in Cambodia », *Land Use Policy*, 2015, vol. 48, p. 317-328.

KAAG, Mayke et ZOOMERS, Annelies (éd.), *The Global Land Grab. Beyond the Hype*, Londres, Zed Books, 2014.

KENNEY-LAZAR, Miles, « Plantation Rubber, Land Grabbing and Social-Property Transformation in Southern Laos », *Journal of Peasant Studies*, 2012, vol. 39, n°3-4, p. 1017-1037.

KLOPP, Jacqueline, « Pilfering the Public : The Problem of Land Grabbing in Contemporary Kenya », *Africa Today*, 2000, vol. 47, n°1, p. 7-26.

LANGBEIN, Kurt, *Landraub : Die globale Jagd nach Ackerland*, Salzburg, Ecwin, 2015.

LAVERS, Tom et BOAMAH, Festus, « The Impact of Agricultural Investments on State Capacity : A Comparative Analysis of Ethiopia and Ghana », *Geoforum*, 2016, vol. 72, p. 94-103.

LAVIGNE DELVILLE, Philippe et SAÏAH, Camille, « Fonder sa légitimité par le plaidoyer ? Synergie paysanne et la lutte contre les accaparements fonciers au Bénin », *Revue Tiers Monde*, 2015, vol. 4, n° 224, p. 103-122.

LIBERTI, Stefano, *Main basse sur la terre. Land grabbing et nouveau colonialisme*, Paris, éditions rue de l'échiquier, 2013.

MARGULIS, Matias E., MCKEON, Nora et BORRAS, Saturnino Jr., « Land Grabbing and Global Governance : Critical Perspectives », *Globalizations*, 2013, vol. 10, n°1, p. 1-23.

MATONDI, Prosper B., HAVNEVIK, Kjell et BEYENE, Atakilte, « Introduction : Biofuels, Food Security and Land Grabbing in Africa », in MATONDI, Prosper B., HAVNEVIK, Kjell et BEYENE, Atakilte (éd.), *Biofuels, Land Grabbing and Food Security in Africa*, Londres, Zed Books, 2011.

MOREDA, Tsegaye, « Large-Scale Land Acquisitions, State Authority and Indigenous Local Communities : Insights from Ethiopia », *Third World Quarterly*, 2017, vol. 38, n°3, p. 698-716.

MOYO, Sam, *The Agrarian Question in the Neoliberal Era. Primitive Accumulation and the Peasantry*, Cape Town, Pambazuka Press, 2011.

MOYO, Sam, « The Political Economy of Land Acquisition and Redistribution in Zimbabwe, 1990-1999 », *Journal of Southern African Studies*, 2000, vol. 26, n°1, p. 5-28.

NOLTE, Kerstin et VÄTH, Susanne Johanna, « Interplay of Land Governance and Large-Scale Agricultural Investment : Evidence from Ghana and Kenya », *Journal of Modern African Studies*, 2015, vol. 54, n°1, p. 69-92.

NYANTAKYI-FRIMPONG, Hanson et BEZNER KERR, Rachel, « Land Grabbing, Social Differentiation, Intensified Migration and Food Security in Northern Ghana », *Journal of Peasant Studies*, 2017, vol. 44, n°2, p. 421-444.

OYA, Carlos, « Methodological Reflections on 'Land Grab' Databases and the 'Land Grab' Literature 'Rush' », *Journal of Peasant Studies*, 2013, vol. 40, n°3, p. 503-520.

OYA, Carlos, « The Land Rush and Classic Agrarian Questions of Capital and Labour: A Systematic Scoping Review of the Socioeconomic Impact of Land Grabs in Africa », *Third World Quarterly*, 2013, vol. 34, n°9, p. 1532-1557.

OXFAM, *Terres et pouvoirs. Le scandale grandissant qui entoure la nouvelle vague d'investissements fonciers*, Oxford, Oxfam, 2011.

PEARCE, Fred, *The Land Grabbers. The New Fight over Who Owns the Earth*, Boston, Beacon Press books, 2012.

PEDRIault, Mathieu, « Appropriations et concentrations de terres à grande échelle : une chronologie des débats », *Afrique contemporaine*, 2011, vol. 1, n°237, p. 135-136.

PELUSO, Nancy Lee et LUND, Christian, « New Frontiers of Land Control : Introduction », *Journal of Peasant Studies*, 2010, vol. 38, n°4, 2011, p. 667-681.

PETRIC, Boris, « La ruée vers la terre. Logiques d'appropriation foncière », *Transcontinentales : Sociétés, idéologie, système mondiale*, 2011, n°10/11 (<https://transcontinentales.revues.org/1060>, consulté le 07.07.2017).

POLACK, Emily, COTULA, Lorenzo et COTE, Muriel, *Accountability in Africa's Land Rush : What Role for Legal Empowerment ?*, Londres, IIED, 2013.

REID ROSS, Alexander, *Grabbing Back/ Essays Against the Global Land Grab*, Oakland, AK Press, 2014.

ROCHEGUDE, Alain, « La terre, objet et condition des investissements agricoles. Quels droits fonciers pour l'Afrique ? », *Afrique contemporaine*, 2011, vol. 1, n°237, p. 85-96.

SCHUTTER, Olivier de, « How Not to Think of Land-Grabbing : Three Critiques of Large-Scale Investments in Farmland », *Journal of Peasant Studies*, 2011, vol. 38, n°2, p. 249-279.

SCHUTTER, Olivier de, « Large-Scale Land Acquisitions and Leases : A Set of Minimum Principles and Measures to Address the Human Rights Challenge », document de travail, Nations Unies, 2010.

SCOONES, Ian, HALL, Ruth, BORRAS JR, Saturnino, WHITE, Ben et WOLFORD, Wendy, « The Politics of Evidence : Methodologies for Understanding the Global Land Rush », *Journal of Peasant Studies*, 2013, vol. 40, n°3, p. 469-483.

SCOONES, Ian, SMALLEY, Rebecca, HALL, Ruth et DZODZI, Tsikata, « Narratives of Scarcity : Understanding the 'Global Resource Grab' », document de travail, Future agricultures, 2014.

SHEPARD, Daniel et MITTAL, Anuradha, *(Mis)Investment in Agriculture. The Role of the International Finance Corporation in Global Land Grabs*, Oakland, The Oakland Institute, 2009.

SMALLEY, Rebecca et CORBERA, Esteve, « Large-Scale Land Deals from the Inside out : Findings from Kenya's Tana Delta », *Journal of Peasant Studies*, 2012, vol. 39, n°3-4, p. 1039-1075.

SOTOUKEE, Touleelor, « Revealing the Hidden Effects of Land Grabbing through Better Understanding of Farmer's Strategies in Dealing with Land Loss », *Land Use Policy*, 2015, vol. 49, p. 195-202.

WHITE, Ben, BORRAS, Saturnino Jr., HALL, Ruth, SCOONES, Ian et WOLFORD Wendy, « The New Enclosures : Critical Perspectives on Corporate Land Deals », *Journal of Peasant Studies*, 2012, vol. 39, n° 3-4, p. 619-647.

WOLFORD, Wendy, BORRAS, Saturnino Jr., HALL, Ruth, SCOONES, Ian et WHITE, Ben, « Governing Global Land Deals : The Role of the State in the Rush for Land », *Development and Change*, 2013, vol. 44, n°2, p. 189-210.

ZOOMERS, Annelies, « The Globalisation and the Foreignisation of Space : Seven Processes Driving the Current Global Land Grab », *Journal of Peasant Studies*, 2010, vol. 37, n°2, p. 429-447.

Politiques et transactions foncières en Tanzanie

ACTIONAID TANZANIA, « Implication of Biofuels Production on Food Security in Tanzania », document de travail, 2009.

ACTIONAID TANZANIA, *Take Action : Stop EcoEnergy's Land Grab in Bagamoyo*, Dar es Salaam, ActionAid Tanzania, 2015.

BERGIUS, Mikael, « Swedish Sugar Plantation and SAGCOT Showcase Project Making New Headlines », 21.03.2015 (<https://mikaelbergius.wordpress.com/2015/03/21/swedish-sugar-plantation-and-sagcot-showcase-project-making-new-headlines/>, consulté le 19.04.2017).

BERGIUS, Mikael, « Tanzanian Villagers Pay for Sun Biofuels Investment Disaster. Land Deal Brief », document de travail, The Oakland Institute, 2012.

BERGIUS, Mikael, « Understanding Land Investment Deals in Africa. Tanzanian Villagers Pay for Sun Biofuels Investment Disaster », document de travail, The Oakland Institute 2012.

BOONE, Catherine et NYEME, Lydia, « Land Institutions and Political Ethnicity in Africa. Evidence from Tanzania », *Journal of Comparative Politics*, 2015, vol. 48, n°1, p. 67-86.

CHUNG, Youjin B., « Engendering the New Enclosures : Development, Involuntary Resettlement and the Struggles for Social Reproduction in Coastal Tanzania », *Development and Change*, 2017, vol. 48, n°1, p. 98-120.

COLDHAM, Simon, « Land Tenure Reform in Tanzania : Legal Problems and Perspectives », *Journal of Modern African Studies*, 1995, vol. 33, n°2, p. 227-242.

DALEY, Elizabeth, « Land and Social Change in a Tanzanian Village 1 : Kinyanambo, 1920-1990 », *Journal of Agrarian Change*, 2005, vol. 5, n°3, p. 363-404.

EXNER, Andreas, « Ökologische und soziale Folgen der Biomasseproduktion für energetische Zwecke. Die Situation in (potenziellen) Exportländern mit Fokus auf den globalen Süden und dem Fallbeispiel Tanzania », document de travail, Österreichischer Klima- und Energiefonds, 2011.

FIMBO, Gamael M., « Land, Socialism and The Law in Tanzania », dans RUHUMBIKA, Gabriel (éd.), *Towards Ujamaa. Twenty Years of TANU Leadership*, Nairobi, East African Literature Bureau, 1974.

FRIIS-HANSEN, Esbern, *Changes in Land Tenure and Land Use Since Villagization and Their Impact on Peasant Agricultural Production in Tanzania*, Copenhagen, Centre for Development Research, 1987.

GERMAN, Laura, SCHONEVELD, George et MWANGI, Esther, « Contemporary Processes of Large-Scale Land Acquisition by Investors », document de travail, CIFOR, 2011.

GRECO, Elisa, « Landlords in the Making : Class Dynamics of the Land Grab of Mbarali, Tanzania », *Review of African Political Economy*, 2015, vol. 42 n°144, p. 225-244.

GRECO, Elisa, « The Land Question Revisited : Tanzania 1987-2007 », thèse de doctorat en études de développement, Université de Naples, 2010.

GRECO, Elisa, « Village Land Politics and the Legacy of Ujamaa », *Review of African Political Economy*, 2016, vol. 43, n°51, p. 22-40.

HAKIARDHI, *Accumulation by Land Dispossession and Labour Devaluation in Tanzania. The Case of Biofuel and Forestry Investments in Kilwa and Kilolo*, Dar es Salaam, Hakiardhi, 2010.

HAKIARDHI, *Biofuels in Tanzania : Small Scale Producers and Sustainable Environmental Management*, Dar es Salaam, Hakiardhi, 2013.

HAKIARDHI, *Land Grabbing in A Post Investment Period and Popular Reaction in the Rufiji River Basin*, Dar es Salaam, Hakiardhi, 2011.

HART, Abigail, TUMSIFU, Elly, NGUNI, Winnie, RECHA, John, MALLEY, Zacharia, MASHA, Rodgers et BUCK, Louise, *Participatory Land Use Planning to Support Tanzanian Farmer and Pastoralist Investment. Experiences from Mbarali District, Mbeya Region, Tanzania*, Rome, ILC, 2014.

HAVNEVIK, Kjell, « Pressing Land Tenure Issues in Tanzania in Light of Experience from Other Sub-Saharan African Countries », *Forum for Development Studies*, 1995, n°2, p. 267-284.

HAVNEVIK, Kjell et HAALAND, Hanne, « Biofuel, Land and Environmental Issues : the Case of SEKAB's Biofuel Plans in Tanzania », dans MATONDI, Prosper B., HAVNEVIK, Kjell et BEYENE, Atakilte (éd.) *Biofuels, Land Grabbing and Food Security in Africa*, Londres, Zed Books, 2011, p. 108-133.

ISAKSSON, Rebecka et SIGTE, Ida, *Allocation of Tanzanian Village Land to Foreign Investors. Conformity to Tanzania's Constitution and the African Charter on Human and People's Rights*, Umeå, Université d'Umeå, 2009.

KAMANGA, Khoti Chilomba, « The Agrofuel Industry in Tanzania : A Critical Enquiry into Challenges and Opportunities », document de travail, Hakiardhi, 2008.

KAUZENI, Athanas S., KIKULA, Idris S., MOHAMED, Sitna A., LYIMO, James G. et DALAL-CLAYTON, Barry, *Land Use Planning and Resource Assessment in Tanzania : A Case Study*, Londres, IIED, 1993.

KJELLIN, Frida, « Impacts on the Local Population due to Delays in Large Scale Agricultural Investments. A Study on the Case of Agro EcoEnergy Ltd in Bagamoyo, Tanzania », mémoire en études de développement rural, Université suédoise des sciences de l'agriculture, 2015.

LERISE, Fred, « Centralised Spatial Planning Practice and Land Development Realities in Rural Tanzania », *Habitat International*, 2000, vol. 24, p. 185-200.

LOCHER, Martina, « How Come That Others Are Selling Our Land ? Customary Land Rights and the Complex Process of Land Acquisition in Tanzania », *Journal of Eastern African Studies*, 2017, vol. 10, n°3, p. 393-412.

LOCHER, Martina, « 'How Come Others Selling Our Land ?' Customary Land Rights, Rural Livelihoods and Foreign Land Acquisition in the Case of a UK-Based Forestry Company in Tanzania », papier présenté dans le cadre de la conférence « Global Land Grabbing », Sussex, 06.-08.04.2011.

LOCHER, Martina, « The 'Global Land Rush', Local Land Rights and Power Relations : European Forestry Investments in Tanzania », thèse de doctorat en géographie, Université de Zurich, 2015.

LOCHER, Martina et MÜLLER-BÖKER, Ulrike, « 'Investors Are Good, If They Follow the Rules' – Power Relations and Local Perceptions in the Case of Two European Forestry Companies in Tanzania », *Geographica Helvetica*, 2014, vol. 69, p. 249-258.

LOCHER, Martina, STEINMANN, Bernd et UPRETI, Bishnu Raj, « Land Grabbing, Investment Principles and Plural Legal Orders of Land Use », *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, vol. 65, p. 31-63.

LOCHER, Martina et SULLE, Emmanuel, « Challenges and Methodological Flaws in Reporting the Global Land Rush : Observations from Tanzania », *Journal of Peasant Studies*, 2014, vol. 41, n°4, p. 569-592.

LOCHER, Martina et SULLE, Emmanuel, « Foreign Land Deals in Tanzania. An Update and A Critical View on the Challenges of Data (Re)Production », document de travail, LDPI, 2013.

MALTSOGLU, Irini et KHWAJA, Yasmeen, « Bioenergy and Food Security. The BEFS Analysis for Tanzania », document de travail, FAO, 2010.

MANJI, Ambreena, « Gender and the Politics of Land Reform Process in Tanzania », *The Journal of Modern African Studies*, 1998, vol. 36, n°4, p. 645-667.

MCHENRY, Dean E., *Tanzania's Ujamaa Villages. The Implementation of A Rural Development Strategy*, Berkley, Institute of International Studies, 1979.

MOORE, Sally F., *Social Facts and Fabrications. 'Customary' Law on Kilimanjaro, 1880-1990*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.

MSHIGHATI, Josaphat R., « Issues around Land Rights. The Case of Eco Energy Project », papier présentée dans le cadre de la la conférence « Land & Poverty », Washington, 23.-27.03.2015.

NESLON, Fred, SULLE, Emmanuel et LEKAITA, Edward, « Land Grabbing and Political Transformation in Tanzania », papier présenté dans le cadre de la conférence « Global Land Grabbing II », New York, 17.-19.10.2012.

NNKYA, Tumsifu J., *Why Planning Does Not Work. Land-Use Planning and Resident's Rights in Tanzania*, Dar es Salaam, Mkuki na Nyota Publishers, 2007.

ODGAARD, Rie, « Scrambling for Land in Tanzania : Processes of Formalisation and Legitimation of Land Rights », in BENJAMINSEN, Tor A. et LUND, Christian (éd.), *Securing Land Rights in Africa*, Londres, Frank Cass, 2003, p. 71-88.

PEDERSEN, Rasmus H., « Access to Land Reconsidered : The Land Grab, Polycentric Governance and Tanzania's New Land Reform », *Geoforum*, 2016, vol. 72, p. 104-113.

PEDERSEN, Rasmus H., « Decoupled Implementation of New-Wave Land Reforms : Decentralisation and Local Governance of Land in Tanzania », *Journal of Development Studies*, 2012, vol. 48, n°2, p. 268-281.

RWEGASIRA, Abdon, *Land as A Human Right. A History of Land Law and Practice in Tanzania*, Dar es Salaam, Mkuki na nyota, 2012.

SCHLIMMER, Sina « Bureaucracy vs. Land Grabbing ? Replacing the State in a Fashionable Debate in Tanzania », *Mambo !*, vol. 14, n°4.

SCHLIMMER, Sina, « Talking Land Grab is Talking Politics : Land as A Politicized Rhetoric During Tanzania's 2015 General Elections », *Journal of Eastern African Studies*, en cours d'évaluation.

SCHMIED, Doris (éd.), *Changing Rural Structures in Tanzania*, Münster, Lit Verlag, 1996.

SHIVJI, Issa G., *Not Yet Democracy. Reforming Land Tenure in Tanzania*, Dar es Salaam, IIED/Hakiardhi, 1998.

SULLE, Emmanuel et NELSON, Fred, *Biofuels, Land Access and Rural Livelihoods in Tanzania*, Londres, IIED, 2009.

SUNDET, Geir, « The Politics of Land in Tanzania », thèse de doctorat en science politique, Université d'Oxford, 2004.

TENGA, Ringo, *Pastoral Land Rights in Tanzania. A Review*, Londres, IIED, 1992.

TENGA, Ringo W., « Processing A Land Policy - The Case of Mainland Tanzania », in KAYIZZI-MUGERWA, Steve, OLUKOSHI, Adebayo O. et WOHLGEMUTH, Lennart, *Towards A New Partnership With Africa. Challenges and Opportunities*, Oslo, Nordiska Afrikainstitutet, 1998, p. 163-176.

TENGA, Ringo W. et KIRONDE, Lusugga J., « Study of Policy, Legal and Institutional Issues Related to Land in the SAGCOT Project Area », document de travail, 2012.

THE OAKLAND INSTITUTE, *Understanding Land Investment Deals in Africa. Country Report : Tanzania*, Oakland, The Oakland Institute, 2011.

TUMUSIIME, Emmanuel et MATOTAY, Edmund, « Sustainable and Inclusive Investments in Agriculture. Lessons on the Feed the Future Initiative in Tanzania », document de travail, Oxfam, 2013.

TWOMEY, Hannah, SCHIAVONI, Christina M. et MONGULA, Benedict, *Impacts of Large-Scale Agricultural Investments on Small-Scale Farmers in the Southern Highlands of Tanzania : A Right to Food Perspective*, Aix-la Chapelle, Misereor, 2015.

Autres travaux en science politique

BANEGAS, Richard, « De la guerre au maintien de la paix : le nouveau business mercenaire », *Critique internationale*, 1998, vol. 1, n°1, p. 179-194.

BASEDAU, Matthias, ERDMANN, Gero et MEHLER, Andreas (éd.), *Votes, Money and Violence. Political Parties and Elections in Sub-Saharan Africa*, Uppsala, Nordiska Afrika Institutet, 2007.

BONHOMME, Julien et JAOUL, Nicolas, « Grands Hommes vus d'en bas. L'iconographie officielle et ses usages populaires », *Gradhiva*, n°11, p. 4-19.

BRANCH, Daniel, *Kenya. Between Hope and Despair, 1963-2011*, New Haven/London, Yale University Press, 2011.

BRATTON, Michael, « Vote Buying and Violence in Nigerian Election Campaigns », *Electoral Studies*, 2008, vol. 27, n°4, p. 621-632.

CENTILIVRES, Pierre, FABRE, Daniel et ZONABEND, Françoise, *La fabrique des héros*, Paris, Ed. de la MSH, 1999.

CHARTON, Hélène et FOUERE, Marie-Aude, « Présentation », *Vingtième siècle*, vol. 2, n°118, p. 3-14.

CHICHAVA, Sergui I., « Le vieux Mozambique. Etude sur l'identité politique de la Zambézie », thèse de doctorat en science politique, Université Montesquieu Bordeaux IV/Sciences Po Bordeaux, 2007.

COLLIER, David et LEVITSKY, Steven, « Democracy with Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research », *World Politics*, 1997, vol. 49, n°3, p. 430-451.

FERREE, Karen E. et LONG, James D., « Gifts, Threats, and Perceptions of Ballot Secrecy in African Elections », *African Affairs*, 2016, vol. 115, n°461, p. 621-645.

FRERE, Marie-Soleil, *Elections and the Media in Post-Conflict Africa*, Londres, Zed Books, 2011.

GAZIBO, Mamadou, « Pour une réhabilitation de l'analyse des partis en Afrique », *Politique africaine*, 2006, n°104, p. 5-17.

GUILHOT, Nicolas, *The Democracy Makers. Human Rights and the Politics of Global Order*, New York, Columbia University Press, 2005.

HORNSBY, Charles, *Kenya. A History Since Independence*, New York, I.B. Tauris, 2013.

LEVY, David L. et EGAN, Daniel, « A Neo-Gramscian Approach to Corporate Political Strategy: Conflict and Accommodation in the Climate Change Negotiations », *Journal of Management Studies*, 2003, vol. 40, n°3, p. 803-829.

MAYRARGUE, Cédric, « Les langages politique en campagne électorale. Représentations et comportements des candidats à une élection présidentielle au

Bénin », in QUANTIN, Patrick (dir.), *Voter en Afrique. Comparaisons et différenciations*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 285-312.

NASONG'O, Shadrack Wanjala, « Political Transition Without Transformation : The Dialectic of Liberalization Without Democratization in Kenya and Zambia », *African Studies Review*, 2007, vol. 50, n°1, p. 83-107.

OMOTOLA, Shola, « Elections and Democratic Transition in Nigeria Under the Fourth Republic », *African Affairs*, 2010, vol. 109, n°437, p. 535-553.

OTAYEK, René, « Les élections en Afrique sont-elles un objet scientifique pertinent ? », *Politique africaine*, 1998, n°69, p. 3-11.

QUANTIN, Patrick, « Voter en Afrique : quels paradigmes pour quelles comparaisons ? », in QUANTIN, Patrick (dir.), *Voter en Afrique. Comparaisons et différenciations*, Paris, L'Harmattan, 2004.

RAKNER, Lise et SVASAND, Lars, « Multiparty Elections in Africa's New Democracies », document de travail, Chr. Michelsen Institute, 2002.

SCHEDLER, Andreas, « The Nested Game of Democratization by Elections », *International Political Science Review*, 2002, vol. 23, n°1, 103-122.

Autres documents officiels, rapports et littérature grise

ACTION AID INTERNATIONAL, *From Under Their Feet. A Think Piece on the Gender Dimensions of Land Grabs in Africa*, Johannesburg, ActionAid International, 2012.

ACTIONAID INTERNATIONAL, *Fuel for Thought. Addressing the Social Impacts of EU Biofuel Policies*, Bruxelles, ActionAid International, 2012.

BAGAMOYO DISTRICT COUNCIL, « Investment Profile », document officiel, Bagamoyo, 2015.

BAGAMOYO DISTRICT COUNCIL, « List of Company Acquired Land in Bagamoyo District for Investment Purpose », document officiel, Bagamoyo, 2015.

BANQUE AFRIQUAINE DE DEVELOPPEMENT, « Projet de production sucrière de Bagamoyo, Tanzania. Résumé exécutif du plan d'action de réinstallation », document de travail, 2012.

BANQUE MONDIALE, *Awakening Africa's Sleeping Giant. Prospects for Commercial Agriculture in the Guinea Savannah Zone and Beyond*, Washington D.C., Banque mondiale, 2009.

BANQUE MONDIALE, « Fiche d'information. Le nouveau Cadre environnemental et sociétal », (<http://pubdocs.worldbank.org/en/410361470749928626/safeguards-fact-sheet-2016-French2.pdf>, consulté le 04.07.2017).

BANQUE MONDIALE, *Global Development Network*, Washington D.C., Banque mondiale, 2009.

BANQUE MONDIALE, *The Economic Development of Tanganyika*, Washington D.C., Banque mondiale, 1961.

BANQUE MONDIALE, *World Development Report 2008. Agriculture for Development*, Washington D.C., Banque mondiale, 2008.

BYAMUGISHA, Frank, *Securing Africa's Land for Shared Prosperity. A Program to Scale Up Reforms and Investments*, Washington D.C., Banque mondiale, 2013.

COMMONWEALTH OBSERVER GROUP, *Tanzania General Elections 2010*, New York, Commonwealth Secretariat, 2010.

EKLÖF, Göran, BAXTER, Joan et VILLAREAL, Alberto, « Evaluation of GRAIN's Work on Land Grabbing. Executive Summary and Recommendations », rapport d'évaluation (<http://www.GRAIN.org/media/BAhbBlSHOGzSSi3MjAxMi8wOC8wMS8xMF8yMF8zMF80MjVfR1JBSU5fRXh0RXZhbF8yMDEyX3dlYi5wZGYGOgZFVA>, consulté le 03.07.2017).

FOOD AND AGRICULTURE ORGANISATION, *Sustaining Communities, Livestock and Wildlife : A Guide to Participatory Land-Use Planning*, Rome, FAO, 2009.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANISATION, *Guidelines for Land Use Planning. Interdepartmental Working Group on Land Use Planning*, Rome, FAO, 1993.

HALLAM, David, « International Investment in Agricultural Production », papier présenté dans le cadre de la conférence « Land Grab : the Race for the World's Farmland », Washington D.C., 05.05.2009.

INTERNATIONAL LAND COALITION, « Tirana Declaration. Securing Land Access for the Poor in Times of Intensified Natural Resources Competition », document de travail, ILC, 2011.

KILOLO DISTRICT COUNCIL, « Kilolo District Council. Socio-Economic Profile, 2013 », document officiel, Kilolo, 2013.

KILOLO DISTRICT COUNCIL, « Kilolo Investment Profile », document officiel, Kilolo, 2011.

KILOLO DISTRICT COUNCIL, « Kilolo Land Investors », document officiel, Kilolo, 2015.

KISARAWA DISTRICT COUNCIL « District Investment Profile », document officiel, Kisarawe, 2015.

KISARWE DISTRICT COUNCIL, « Taarifa ya maombi ya wawekezaji na hatua zilizofikiwa hadi Januari 2015 », document officiel, Kisarawe, 2015.

LIU, Pascal, « Principles for Responsible Agricultural Investment (RAI). Investing in Agriculture for Food Security », présentation dans le cadre de la conférence « Greater Mekong Investment Policy Forum », Phnom Penh, 28.-29.03.2012.

MILDNER, Jeffrey C., BUCK, Louise E., HART, Abigail K., SCHERR, Sara J., « The SAGCOT Greenprint. A Green Growth Investment Framework for the Southern Agricultural Growth Corridor of Tanzania. Draft », document de travail, 2012.

MINISTRY OF AGRICULTURE, FOOD SECURITY AND COOPERATIVES, « Environmental and Social Management Framework for the Bagamoyo Sugar Infrastructure and Sustainable Community (BASIC) Programme », document de travail, 2015.

MINISTRY OF AGRICULTURE, FOOD SECURITY AND COOPERATIVES, « Kilimo Kwanza. The Declaration of Tanzania's Agricultural Transformation », présentation dans le cadre du workshop de la FAO et de l'Université de Nairobi sur la commercialisation de la production du maïs, 06.-07.07.2012, Nairobi, (http://www.fao.org/fileadmin/templates/esa/Workshop_reports/Smallholders_2012/Presentations_1/Ngaiza_Kilimo_Kwanza_Tanzania.pdf, consulté le 06.11.2016).

MINISTRY OF LANDS HOUSING AND HUMAN SETTLEMENT, *An Assessment and Evaluation of Ownership of Farms Above 50 Acres in Tanzania Mainland 2013*, document de travail, MLHHS/UDSM, Dar es Salaam, 2013.

MINISTRY OF LANDS, HOUSING AND HUMAN SETTLEMENT, « Hotuba ya waziri wa ardhi, nyumba na maendeleo ya makazi, mshimiwa William V. Lukuvi (MB), Akiwasilisha Bungeni Makadirio ya mapato na matumizi ya wizara kwa mwaka wa fedha 2015/16 », document de travail, 2015.

MINISTRY OF LANDS HOUSING AND HUMAN SETTLEMENT, « SAGCOT Investment Partnership Program », présentation lors du « Tanzania Agribusiness Showcase Event », Dar es Salaam, 27.11.2012.

NATIONAL LAND USE PLANNING COMMISSION, *Draft Village Land Use Planning Preparation Guidelines*, NLUPC, Dar es Salaam 1990.

NATIONAL LAND USE PLANNING COMMISSION, *Guidelines for Participatory Village Land Use Planning, Administration and Management in Tanzania*, Second Edition, MLHHS, Dar es Salaam, 2013.

NATIONAL LAND USE PLANNING COMMISSION, *Guidelines for Participatory Village Land Use Management in Tanzania*, Dar es Salaam, NLUPC, 1998.

NATIONAL LAND USE PLANNING COMMISSION, *Guidelines for Preparation of District Land Use Framework Plans in Tanzania*, MLHHS, Dar es Salaam, 2006.

NEW FOREST COMPANY, « NFC Corporate Social Responsibility Project in Kilolo District », document officiel, Iringa, 2015.

NORD, Roger, SOBOLEV, Yuri, DUNN, David, HAJDENBERG, Alejandro, HOBDAI, Niko, MAZIAD, Samar et ROUDET, Stéphane, *Tanzania. The Story of an African Transition*, Washington D.C., Fonds monétaire international, 2009.

OXFAM INTERNATIONAL, « Promises, Power and Poverty. Corporate Land Deals and Rural Women in Africa », document de travail, 2013.

PRESIDENT'S DELIVERY BUREAU, *Big Results Now ! Roadmap. National Key Result Area 2013/2014-2015/2016*, Dar es Salaam, PDB, 2015.

PRESIDENT'S DELIVERY BUREAU, *Big Results Now ! 2013/2014 Annual Report*, Dar es Salaam, PDB, 2014.

ROBINSON, David O., GAERTNER, Matthew et PAPAGEORGIU, Chris, « Tanzania : Growth Acceleration and Increased Public Spending with Macroeconomic Stability », in CHUHAN-POLE, Punam et ANGWAFO, Angwafo (éd.), *Yes Africa Can : Success Stories from a Dynamic Continent*, Washington D.C., Banque mondiale, 2011, p. 21-49.

SOUTHERN AGRICULTURAL GROWTH CORRIDOR OF TANZANIA, *Southern Agricultural Growth Corridor of Tanzania. Investment Blueprint*, Dar es Salaam, SAGCOT, 2011.

SUN BIOFUELS, « District Proposal. Kisarawe, Coast Province », document officiel, Londres, 2006.

SUN BIOFUELS et KISARAWA DISTRICT COUNCIL, « Memorandum of Understanding », document officiel, Kisarawe, 10.04.2006.

TANZANIA INVESTMENT CENTRE, « Certificate of Incentives n°010176 », document officiel, Dar es Salaam, 2009.

THE OAKLAND INSTITUTE, *2016 Annual Report*, Oakland, The Oakland Institute, 2016.

TRANSNATIONAL INSTITUTE, « The Global Land Grab. A Primer », document de travail, 2013.

UJAMAA COMMUNITY RESOURCE TEAM, « Participatory Land Use Planning as A Tool for Community Empowerment in Northern Tanzania », document de travail, IIED, n°146, 2010.

UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, « Agricultural Sector Development Strategy », Dar es Salaam, URT, 2001.

UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, « Certificate of Occupancy n°83315 », document officiel, Dar es Salaam, 2009.

UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *Draft. The National Land Policy 2016*, Dar es Salaam, URT, 2016.

UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *Land Acquisition Act*, Dar es Salaam, URT, 1967.

UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *Land Use Planning Act*, Dar es Salaam, URT, 2007.

UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *National Key Result Area. Agriculture 2013/14-2015/16*, Dar es Salaam, Tanzania Development Vision 2025/Big Results Now !, 2013.

UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *National Land Policy*, Dar es Salaam, MLHHS, 1997.

UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *Report of the Presidential Commission of Inquiry into Land Matters. Volume I : Land Policy and Land Tenure Structure*, Dar es Salaam, MLHHS, 1994.

UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *Southern Agricultural Growth Corridor of Tanzania (SAGCOT). Strategic Regional Environmental and Social Assessment. Interim Report*, Dar es Salaam, URT, 2012.

UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *Tanzania Investment Act*, Dar es Salaam, URT, 1997.

UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *The Land (Amendment) Act*, Dar es Salaam, MLHHS, 2004.

UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *The Local Government (District Authorities) Act*, Dar es Salaam, URT, 1982.

UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *Village Land Act*, Dar es Salaam, URT, 1999.

UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *Village Land Regulations*, Dar es Salaam, URT, 2001.

UNITED REPUBLIC OF TANZANIA et SUN BIOFUELS, « Application for Change/Variation of Conditions (Under Section 35) », document officiel, Dar es Salaam, 23.05.2014.

UTZ, Robert J. (éd.), *Sustaining and Sharing Economic Growth in Tanzania*, Washington D.C., Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale, 2008.

Titre des journaux et des magazines consultés

Addis Fortune

AllAfrica

BBC

Courrier International

Daily Nation

Daily News

Deutsche Welle

Ethiopmedia

Financial Times

International Herald Tribune

Le Monde

Mail & Guardian Africa

Midi Madagasikara
Pambazuka News
Reuters
Sunday News
The Citizen
The East African
The Guardian (Grande-Bretagne)
The Guardian (Tanzanie)
The Telegram

Sitographie

ActionAid International : www.actionaid.org

Agro EcoEnergy : www.ecoenergy.co.tz

Banque mondiale : www.worldbank.org

Farmlandgrab : www.farmlandgrab.org

Hakiardhi : www.hakiardhi.org

International Institute for Environment and Development : www.ied.org

International Land Coalition : www.landcoalition.org

Kilimo Kwanza : www.kilimo.go.tz

Land Deals Politics Initiative :

https://www.iss.nl/research/research_programmes/political_economy_of_resources_environment_and_population_per/networks/land_deal_politics_ldpi/

Ministère tanzanien en charge du foncier : <http://lands.go.tz/>

Mtanga Foods Limited : <http://www.mtangafoods.com/category/mtanga-farms-ltd/>

New Forest Company : www.newforests.net

SEKAB : www.sekab.com

Société financière internationale : www.ifc.org

The Oakland Institute : www.oaklandinstitute.org

Transparency International : www.transparency.org

Tanzania Investment Centre : www.tic.co.tz

Table des cartes

| | |
|--|-----|
| Carte 1 : La Tanzanie | 24 |
| Carte 2 : La situation géographique des trois cas d'étude par district et par région | 367 |
| Carte 3 : Fiche synthétique sur la transaction foncière avec l'entreprise <i>Sun Biofuels</i> | 393 |
| Carte 4 : Fiche synthétique sur la transaction foncière avec l'entreprise <i>Agro EcoEnergy</i> | 423 |
| Carte 5 : Fiche synthétique sur la transaction foncière avec l'entreprise <i>New Forest Company</i> | 440 |
| Carte 6 : Plan cartographique des types existants d'utilisation des terres dans le village de Matipwili | 540 |

Table des figures

| | |
|--|-----|
| Figure 1 : L'accaparement des terres ou un objet de recherche en vogue..... | 23 |
| Figure 2 : L'évolution des politiques foncières en Tanzanie depuis la période coloniale | 60 |
| Figure 3 : Processus de construction et de réappropriation internationale de l'enjeu des transactions foncières..... | 163 |
| Figure 4 : Des frontières poreuses entre les espaces de production des connaissances sur les transactions foncières au Sud..... | 163 |
| Figure 5 : Les coalitions de la traduction du problème d'« accaparement des terres » en Tanzanie..... | 251 |
| Figure 6 : Les procédures formelles multi-sclaières des transactions foncières avec des entrepreneurs étrangers | 387 |
| Figure 7 : Les procédures de la transaction foncière avec l'entreprise <i>Sun Biofuels Limited</i> | 410 |
| Figure 8 : Le projet BEE au carrefour des programmes politiques nationaux..... | 430 |
| Figure 9 : Les procédures de la transaction avec l'entreprise <i>New Forest Company</i> | 449 |

Table des encadres

| | |
|---|-----|
| Encadré 1 : Les programmes de promotion de l'investissement foncier depuis 2000..... | 218 |
| Encadré 2 : Affrontements et luttes argumentatives : les débats nationaux et internationaux sur le projet <i>Bagamoyo EcoEnergy</i> | 247 |
| Encadré 3 : Issa G. Shivji. La trajectoire intellectuelle d'un garant de l'idéologie du <i>Mwalimu</i> | 259 |
| Encadré 4 : <i>Land grabbing</i> ou « grabbed state » ? L'impact de l'histoire de l'Etat sur la construction de l'enjeu des accaparements des terres au Kenya | 287 |
| Encadré 5 : Les principes de la conversion des terres villageoises en terres gouvernementales | 376 |
| Encadré 6 : La banque foncière tanzanienne : entre mythe et réalité | 381 |
| Encadré 7 : Les dispositifs encadrant les pratiques de planification de l'utilisation des terres villageoises depuis les années 1980 | 526 |
| Encadré 8 : Les procédures de préparation des VLUP selon les directives de la planification de l'utilisation du sol de 2013 | 530 |
| Encadré 9 : Le rôle coordinateur des acteurs du district dans la préparation des VLUP : quelques expériences de la planification du foncier dans le village de Lyamko, Kilolo..... | 531 |

Table des annexes

| | |
|---|-----|
| ANNEXE 1 : Liste des entretiens effectués | 643 |
| ANNEXE 2 : Exemplaires de questionnaires utilisés..... | 662 |
| ANNEXE 3 : Quelques exemplaires de retranscriptions d'entretien..... | 667 |
| ANNEXE 4 : Quelques extraits du carnet de terrain..... | 697 |
| ANNEXE 5 : Documents officiels liés aux transactions foncières..... | 705 |
| ANNEXE 6 : Photos | 712 |

Annexe 1 : Liste des entretiens effectués

Entretiens effectués lors de l'enquête de terrain de 2014 (avril-juin)

ACTEURS ACADEMIQUES / SPECIALISTES DU FONCIER

| Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement |
|--------------------|---------------------------------|---|---------------------|---------------------------|---------------------------------------|
| 1 KIRONDE, Lusugga | Université d'Ardhi | Professeur | 14.04.2014 | Université d'Ardhi | Dictaphone formel |
| 2 TENGA, Ringo | Université d'Ardhi | Professeur | 16.06.2014 | Université d'Ardhi | Non-enregistré informel |
| | UDSM / Law Associates Advocates | Enseignant-chercheur, juriste indépendant | 29.04.2014 | Lawyers Associates Bureau | Dictaphone formel |
| 3 KOMBE, Wilbard | Université d'Ardhi | Professeur | 14.04.2014 | Université d'Ardhi | Non-enregistré formel |
| 4 FABIAN, Beata | Hakiardhi | Membre | 23.04.2014 | Hakiardhi | Dictaphone / Prise de notes formel |
| 5 BASHIRU, Aily | UDSM / Hakiardhi | Enseignant chercheur | 15.05.2014 | UDSM | Non-enregistré informel |
| 6 MASSAY, Godfrey | Hakiardhi | Chercheur | 18.06.2014 | Skype | Dictaphone formel |
| 7 MWEMEZI, Buberwa | Hakiardhi | Chargé de mission | 20.06.2014 | Changanikenyi | Dictaphone formel |

INSTITUTIONS DU GOUVERNEMENT CENTRAL

| Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement |
|----------------------|-------------|-----------------------------|---------------------|----------|----------------------------|
| 8 NDEMELA, Ildefonce | TIC | Chef du département foncier | 16.06.2014 | TIC, DSM | Non-enregistré formel |
| | | | 19.06.2014 | TIC | Non-enregistré informel |

ACTEURS DES PROJETS D'INVESTISSEMENT

Sun Biofuels

| Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement |
|------------------------------------|-------------------|---|---------------------|-------------------|--------------------------|
| 9 M. KIJIJI | KDC | Agent foncier | 12.05.2014 | KDC | Dictaphone formel |
| 10 MWAPASHE, Samson | KDC | Agent foncier | 14.05.2014 | KDC | Non-enregistré formel |
| 11 M. KAHUNDI | KDC | Vice-directeur | 14.05.2014 | KDC | Dictaphone formel |
| 12 M. MESHI | KDC | Directeur du département de l'agriculture et de l'élevage | 14.05.2014 | KDC | Non-enregistré formel |
| 13 HAMISI Rubalati & HASSORO Mzery | Village de Mtamba | Chefs du village de Mtamba | 05.05.2014 | Village de Mtamba | Dictaphone formel |
| 14 Discussion Focus Groupe | Village de Mtamba | | 05.05.2014 | Village de Mtamba | Dictaphone formel |
| 15 Village Chairman (VCM) de Mhaga | Village de Mhaga | VCM | 06.05.2014 | Village de Mhaga | Dictaphone formel |

| Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement |
|---|-----------------------|--|---------------------|--------------------------------|--------------------------|
| 16 Résident de Mhaga | Village de Mhaga | Ancien employée de SBF | 06.05.2014 | Village de Mhaga | Dictaphone formel |
| 17 Discussion Focus Groupe - NYUMBA, Juma - MUWADI, Ibrahim - RAMADHANI, Jeta - JIHADHARI, Michael - HAKUWI, Huseni Muhembele | Equipe « task force » | Membres de l'équipe « task force » formée par ActionAid Tanzania | 06.05.2014 | Village de Marumbo | Dictaphone formel |
| 18 WELLS, Joel | Mtanga Foods Limited | Chef de projet | 06.05.2014 | Siège principal de SBF, Mtamba | Non-enregistré formel |
| 19 SHAW, Trevor | Mtanga Foods Limited | Chef de projet | 30.05.2014 | Café, Iringa | Non-enregistré formel |

New Forest Company

| Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement |
|--|---------------------|----------|---------------------|---------------------|------------------------------------|
| 20 Discussion Focus Groupe | Village de Kidabaga | | 27.05.2014 | Village de Kidabaga | Dictaphone (3 personnes) formel |
| 21 Village Executive Officer (VEO) de Kibaga | Village de Kidabaga | VEO | 27.05.2014 | Village de Kidabaga | Dictaphone formel |
| 22 Discussion Focus Groupe | Village de Kisinga | | 28.05.2014 | Village de Kisinga | Dictaphone (5 personnes) formel |

| Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement |
|--|--------------------|---------------------------------------|---------------------|--------------------|------------------------------------|
| 23 Discussion Focus Groupe | Village de Kisinga | VEO et VCM | 28.05.2014 | Village de Kisinga | Dictaphone (2 personnes) formel |
| 24 Discussion Focus Groupe | Village d'Isele | | 28.05.2014 | Village d'Isele | Dictaphone (8 personnes) formel |
| 25 LUCAS, Leonard | Village d'Isele | VEO | 28.05.2014 | Village d'Isele | Dictaphone formel |
| 26 MBALA, Wampembe | KiDC | Vice-directeur | 29.05.2014 | KiDC | Dictaphone formel |
| 27 MKUNGU, James | KiDC | Agent foncier | 29.05.2014 | KiDC | Dictaphone formel |
| 28 Discussion Focus Groupe - MWAISONDOL A, Michael - GREEN, Mbwilo - MBEMBE, Edward | KiDC | - Agents du département d'agriculture | 29.05.2014 | KiDC | Dictaphone formel |
| 29 MANGA, Abdul | KiDC | Agent du service juridique | 29.05.2014 | KiDC | Dictaphone formel |
| 30 KIZUNGU, Zawadi | NFC | Gestionnaire des informations | 30.05.2014 | NFC, Irina | Dictaphone formel |

Agro EcoEnergy

| Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement |
|--------------------|-------------|-----------|---------------------|----------|----------------------------|
| 31 SCHRAM, Rommert | AEE | Ingenieur | 02.05.2014 | AEE, DSM | Dictaphone formel |
| | | | 11.06.2014 | AEE | Non-enregistré informel |

| Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement |
|--|----------------------|--|---------------------|----------------------|------------------------------------|
| 32 CARSTEDT, Per | AEE | Directeur d'AEE | 23.05.2014 | AEE | Dictaphone formel |
| 33 Discussion Focus Groupe | Village de Kiwangwa | Membres du Conseil de village | 04.06.2014 | Village de Kiwangwa | Dictaphone formel |
| 34 Discussion Focus Groupe | Village de Kiwangwa | VEO | 04.06.2014 | Village de Kiwangwa | Dictaphone (6 personnes) formel |
| 35 Discussion Focus Groupe | Village de Razaba | | 04.06.2014 | Village de Razaba | Dictaphone formel |
| 36 Discussion Focus Groupe | Village de Razaba | VEO et VCM | 04.06.2014 | Village de Razaba | Dictaphone (2 personnes) formel |
| 37 Discussion Focus Groupe | Village de Matipwili | VEO | 05.06.2014 | Village de Matipwili | Dictaphone formel |
| 38 Discussion Focus Groupe | Village de Matipwili | Villageois, deux employés de EcoEnergy | 05.06.2014 | Village de Matipwili | Dictaphone (3 personnes) formel |
| 39 Discussion Focus Groupe - MZAMILU, Madian - IZINA, Wendlin - KIJAZI, Zaina | BDC | Directrice du département foncier, spécialiste de la planification du foncier, agent foncier | 06.06.2014 | BDC | Non-enregistré formel |
| 40 MCHOMVU, Jackson | BDC | Agent foncier | 09.06.2014 | Hôtel à Bagamoyo | Non-enregistré formel |

Entretiens effectués lors de l'enquête de terrain de 2015 (avril-août)

ACTEURS ACADEMIQUES - SPECIALISTES DU FONCIER

| Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement |
|--------------------|--|---|---------------------|---------------------------|---|
| 1 BASHIRU, Aily | UDSM / Hakiardhi | UDSM / Hakiardhi | 08 avril 2015 | UDSM | Dictaphone formel |
| 2 KIRONDE, Lusugga | Université d'Ardhi | Professeur | 13 juillet 2015 | | Non-enregistré informel |
| | | | 09 avril 2015 | Université d'Ardhi | Dictaphone formel |
| | | | 15 juillet 2015 | Université d'Ardhi | Non-enregistré, décision de la chercheuse informel |
| 3 TENGA, Ringo | UDSM / Law Associates Advocates | Enseignant-chercheur, juriste indépendant | 14 avril 2015 | Lawyers Associates Bureau | Dictaphone formel |
| 4 NAMANGAYA, Ally | Université d'Ardhi / Space and Development Company | Enseignant-chercheur, entrepreneur - directeur de l'entreprise Space and Dev. Company | 20 avril 2015 | Université d'Ardhi | Dictaphone formel |
| 5 KILAWA, Charles | Sokoine University of Agriculture (SUA) à Morogoro | Docteur, enseignant | 25 mai 2015 | | Dictaphone formel |
| 6 KAYEYE, Hery | SUA | Spécialiste en arpentage | 26 mai 2015 | SUA | Non-enregistré informel |

| Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement |
|------------------------|-------------|---------------------------------|---------------------|------|----------------------|
| 7 BENGES, Kenneth | SUA | Enseignant-chercheur-consultant | 26 mai 2015 | SUA | Dictaphone formel |
| 8 MAHONGE, Christopher | SUA | Enseignant-chercheur | 26 mai 2015 | SUA | Dictaphone formel |
| 9 MUSIGULA, Proches | SUA | Enseignant-chercheur-consultant | 27 mai 2015 | SUA | Dictaphone formel |

INSTITUTIONS DU GOUVERNEMENT CENTRAL

| Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement |
|---------------------|-------------------------------------|------------------------------------|--|--------------------------|---|
| 10 LYIMO, Peniel | PDB / BRN | Directeur | 28 avril 2015 | PDB, Dar es Salaam (DSM) | Dictaphone formel |
| 11 KACHUBO, Modesty | NLUPC | Vice-directeur | 23 avril 2015 | NLUPC, DSM | Non-enregistré car refus de l'interlocuteur formel |
| 12 NYOKI, Tibenda | TIC | Département de la recherche | 27 avril 2015 | NLUPC | Non-enregistré informel |
| 13 TIBAIJUKA, Anna | Parlement tanzanien (avant : MLHSS) | Député (avant : ministre du MLHSS) | reçus les 15 août 2015 et le 24 avril 2017 | TIC | Dictaphone formel |
| | TIC | | 27 avril 2015 | TIC | Entretien informel informel |
| | Parlement tanzanien (avant : MLHSS) | Député (avant : ministre du MLHSS) | reçus les 15 août 2015 et le 24 avril 2017 | | Correspondance par mail email |

| Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement |
|--------------------------------|---------------------|---|------------------------------|--------------------------------|---|
| 14 NDEMELA, Ildefonse | TIC | Chef du département foncier | 27 avril 2015 | TIC | Non-enregistré car refus de l'interlocuteur formel |
| 15 KUSILUKA, Moses Mpogole | MLHHS | Commissioner of Lands | 28 avril 2015 | MLHHS, DSM | Dictaphone formel |
| 16 NYARUHUMA, Adam | MLHHS | Coordinateur du programme « Land Transparency Programme » | 27 avril 2015 | MLHHS | Dictaphone formel |
| 17 MISIGARO, Anna | MLHHS | Spécialiste de la planification du foncier | 04 août 2015 | MLHHS | Non-enregistré car refus de l'interlocuteur informel |
| 18 MPANDA, Ezekiel | MLHHS | Directeur du département « Policy and Planning » | 03 août 2015 | MLHHS | Dictaphone formel |
| 19 KAMI, Jason | NLUPC | Directeur | 03 août 2015 | NLUPC | Dictaphone formel |
| 20 ELIBARIKI, Ngorovil Wilfred | TIC (avant : MLHHS) | Agent foncier | 04 août 2015 | TIC | Non-enregistré car refus de l'interlocuteur formel |
| 21 MSANANGA, Swagile | MLHHS | Agent foncier | 13 août 2015 | MLHHS | Dictaphone formel |
| 22 KIRENGA, Geoffrey | SAGCOT | Directeur | 18 août 2015 20 août 2015 | MLHHS Bureau du SAGCOT, DSM | Non-enregistré Dictaphone informel formel |

| Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement |
|---------------------|-------------|--|---------------------|------------|----------------------|
| 23 NGAIZA, Revelian | MAFSC | Chargé du programme agricole BASIC (BEE) | 20 août 2015 | MAFSC, DSM | Dictaphone formel |

ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

| Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement |
|----------------------|--|--|-----------------------|-------------------------|--|
| 24 MASSAY, Godfrey | Tanzania Natural Resources Forum (avant : Hakiardhi) | Responsable du département foncier | 23 juin 2015 | Zanzibar Café, DSM | Dictaphone formel |
| 25 TOMITHO, Cathbert | Hakiardhi | Chargé de programme | 10 avril 2015 | Hakiardhi | Dictaphone formel |
| 26 UBUYU, Georges | Plan International | Chargé de projet | 16 juillet 2015 | Hakiardhi | Dictaphone informel |
| 27 MWALONGO, Rose | LHRC | | reçus le 23 juin 2015 | | Correspondances par mail email |
| 28 MTINDA, Elias | ActionAid Tanzania | Responsable du département de l'agriculture et des droits fonciers | 16 juillet 2015 | LHRC, DSM | Dictaphone formel |
| 29 | | | 21 avril 2015 | ActionAid Tanzania, DSM | Dictaphone formel |
| | | | 17 juillet 2015 | DSM | Non-enregistré, décision de la chercheuse informel |

| Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement |
|----------------------|--|----------------------|---------------------|-----------------|----------------------------|
| 30 NJONJELE, Charles | Ukun NGO | Chargé de programme | 27 juillet 2015 | Ukun Bagamoyo | Dictaphone formel |
| 31 CHARLES, Flaviana | LHRC | Chargée de programme | 14 avril 2015 | LHRC | non-enregistré informel |
| 32 Mme Joanita | LHRC | Chargée de programme | 12 août 2015 | LHRC | Dictaphone formel |
| 33 MARTIN, Reginald | LHRC | Avocat | 17 avril 2015 | LHRC, Kinondoni | Dictaphone formel |
| 34 MWEMEZI, Buberwa | Hakiardhi | Chargé de mission | 17 mai 2015 | Kilolo | Non-enregistré informel |
| 35 CHACHAGE, Chambi | Université de Harvard (avant : Hakiardhi) | doctorat | 17 août 2015 | COSTECH | Dictaphone formel |

ORGANISATIONS INTERNATIONALES

| Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement |
|-------------------------------|-------------|---------------------|---------------------|---------------------------------|--|
| 36 SIGALLA, Ajuaye | FAO | Chargée de projet | 2 mai 2015 | Zanzibar Café, Dar es Salaam | Entretien informel, non-enregistré informel |
| 37 KIVARIA, Frederick Mathias | FAO | Chargé de programme | 11 août 2015 | FAO, DSM | Non-enregistré car refus de l'interlocuteur formel |

| | Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement | |
|----|---------------|-------------|------------|---------------------|-----------|----------------|--------|
| 38 | JUMA, Mwatima | FIDA | Directrice | 21 août 2015 | FIDA, DSM | Dictaphone | formel |

ACTEURS DU PROJET NEW FOREST COMPANY

Administration régionale (RAS) d'Iringa

| | Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement | |
|----|--------------------|------------------------------------|--|---------------------|--------------|---|----------|
| 39 | MYUYU, Wilfred | RAS d'Iringa | Responsable des affaires locales | 07 mai 2015 | RAS d'Iringa | Non-enregistré car refus de l'interlocuteur | formel |
| 40 | MACHENJE, Evidence | Regional Administration Iringa | Spécialiste de la planification du foncier | 08 mai 2015 | RAS d'Iringa | Non-enregistré car refus de l'interlocuteur | informel |
| | | | | 20 mai 2015 | RAS d'Iringa | Dictaphone | formel |
| 41 | MWITA, Marwa | Conseil de district d'Iringa (IDC) | Agent commercial | 22 mai 2015 | IDC | Non-enregistré car refus de l'interlocuteur | formel |

KiDC

| | Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement | |
|----|------------------|-------------|-----------------------------------|---------------------|------|----------------|--------|
| 42 | KISWAGA, Erinasa | KiDC | Agent foncier | 11 mai 2015 | KiDC | Dictaphone | formel |
| 43 | OPEMBA, Ernest | KiDC | Direction des ressources humaines | 11 mai 2015 | KiDC | Dictaphone | formel |

| | Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement | |
|----|---|--------------------------------|---|---------------------|----------------------------|--------------------------------------|----------|
| 44 | MKUYU, Jason | KiDC | Arpenteur | 12 mai 2015 | KiDC | Dictaphone | formel |
| 45 | NGOWI, Jackson | KiDC | Agent de la faune | 12 mai 2015 | KiDC | Dictaphone | formel |
| 46 | MWAISONDOLA, Michael (avec GREE MBWILO Thomas) | KiDC | Agent de l'agriculture | 12 mai 2015 | KiDC | Dictaphone | formel |
| 47 | WAPEMBA, Ubald | KiDC | Directeur | 19 mai 2015 | KiDC | Dictaphone | formel |
| 48 | MSAWANGA, Yusuf Issa | Commission du district de Kill | Secrétaire administratif | 19 mai 2015 | Kilolo District Commission | Dictaphone | formel |
| 49 | LUPAKISYO, Mwai Sumo | KiDC | Trésorier | 19 mai 2015 | KiDC | Entretien informatif, non-enregistré | informel |
| 50 | NSWILA, Joseph | KiDC | Agent d'approvisionnement | 19 mai 2015 | KiDC | Dictaphone | formel |
| 51 | DAWDI, Mariam | KiDC | Agent du département du développement communautaire | 19 mai 2015 | Lugunga Lodge, Kilolo | Dictaphone | formel |

New Forest Company

| | Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement | |
|----|------------------------|-------------|--------------------------|---------------------|-------------|----------------|----------|
| 52 | KIZUNGU, Zawadi | NFC | Gestionnaire des données | 08 mai 2015 | NFC, Iringa | Dictaphone | formel |
| | | | | 23 mai 2015 | Irina | Non-enregistré | informel |

| | Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement | |
|----|---------------------|-------------|---|---------------------|------------|---|----------|
| 53 | MBATA, Maria | NFC | Agent du département du développement communautaire | 08 mai 2015 | NFC, Irina | Dictaphone, intervient à la fin de l'entretien avec Kizungu | formel |
| | | | | 20 mai 2015 | | Non-enregistré, | informel |

Villages de Kilolo

| | Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement | |
|----|--------------------------------|---------------------|---------------------------------|---------------------|---------------------|--------------------------|--------|
| 54 | Discussion Focus Groupe | Village d'Isele | | 13 mai 2015 | Village d'Isele | Dictaphone, 10 personnes | formel |
| 55 | Village Chairman (VCM) | Village d'Isele | VCM | 13 mai 2015 | Village d'Isele | Dictaphone, 41 personnes | formel |
| 56 | NYAULINGO, Fredy | Village de Makungu | Village Executive Officer (VEO) | 13 mai 2015 | Village de Makungu | Dictaphone | formel |
| 57 | Discussion Focus Groupe | Village de Makungu | | 13 mai 2015 | Village de Makungu | Dictaphone, 12 personnes | formel |
| 58 | Discussion Focus Groupe | Village de Kidabaga | | 14 mai 2015 | Village de Kidabaga | Dictaphone | formel |
| 59 | VEO | Village de Kidabaga | Village Executive Officer | 14 mai 2015 | Village de Kidabaga | Dictaphone | formel |
| 60 | MSIGALA, Hamadi Alberto | Village de Kisinga | Village Executive Officer | 16 mai 2015 | Village de Kisinga | Dictaphone | formel |
| 61 | Discussion Focus Groupe | Village de Kisinga | | 16 mai 2015 | Village de Kisinga | Dictaphone, 10 personnes | formel |

ACTEURS DU PROJET SUN BIOFUELS**RAS de Kibaha**

| | Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement | |
|-----------|-------------------------------------|--------------------|--|----------------------------|---------------|-----------------------|--------|
| 62 | NDAGAMBU, Elisabeth Ndagambu | RAS de Kibaha | Spécialiste de la planification du foncier | 1 juin 2015 | RAS de Kibaha | Dictaphone | formel |

KDC

| | Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement | |
|-----------|--------------------------|--------------------|--|----------------------------|-------------|---|----------|
| 63 | MAPUNDA, Pius | KDC | Vice-directeur du département de l'élevage | 11 avril 2015 | DSM | Entretien informatif, non-enregistré | informel |
| 64 | MACHUMU, Alkard | KDC | Agent foncier | 08 juin 2015 | KDC | Dictaphone | formel |
| 65 | MINJA, Kisamo | KDC | Directeur du département de l'élevage | 09 juin 2015 | KDC | Non-enregistré (refus) | formel |
| | | | | 15 juin 2015 | | Entretien informel | informel |
| 66 | NDOMBA, Alan | KDC | Agent du service juridique | 09 juin 2015 | KDC | Dictaphone | formel |
| 67 | MWAMPASHE, Samson | KDC | Land Officer | 10 juin 2015 | KDC | Non-enregistré (refus), entretien de 3h | formel |
| | | | | 11 juin 2015 | | Non-enregistré (refus) | informel |

| Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement | | |
|-----|-----------------------------|---------------------|---|-----------------|------------------------|--------------------------------------|----------|
| | | | 16 juin 2015 | | Non-enregistré (refus) | informel | |
| 68 | M. MAKUFE | KDC | Arpenteur | 11 juin 2015 | KDC | Dictaphone | formel |
| 69 | M. CHEYO | KDC | Directeur du département foncier | 15 juin 2015 | KDC | Dictaphone | formel |
| 70 | NGOCHO, Frederick | KDC | Comptable | 15 juin 2015 | KDC | Entretien informatif, non-enregistré | informel |
| 71 | MRIDOKO, Mwanamvua | KDC | Directrice | 15 juin 2015 | KDC | Dictaphone | formel |
| 72 | ALLUTE, Patrick | KDC | Agent de planification | 16 juin 2015 | KDC | Dictaphone | formel |
| 73 | KATULI, Roger | KDC | Agent du département de l'agriculture et spécialiste de la planification du foncier | 16 juin 2015 | KDC | Dictaphone | formel |
| 74 | JAFU, Selemani Saidi | Parlement tanzanien | Député au <i>Bunge</i> de la circonscription de Kisarawe | 31 juillet 2015 | KDC | Dictaphone | formel |

Villages de Kisarawe

| | Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement | |
|----|-------------------------|---------------------|----------|---------------------|---------------------|--------------------------|--------|
| 75 | IDI, Minjuma | Village de Marumbo | VCM | 12 juin 2015 | Village de Marumbo | Dictaphone | formel |
| 76 | Discussion Focus Groupe | Village de Marumbu | | 12 juin 2015 | Village de Marumbo | Dictaphone, 10 personnes | formel |
| 77 | VCM | Village de Mtamba | VCM | 12 juin 2015 | Village de Mtamba | Dictaphone | formel |
| 78 | Discussion Focus Groupe | Village de Mtamba | | 12 juin 2015 | Village de Mtamba | Dictaphone, 11 personnes | formel |
| 79 | NDEGE, Mohammed | Village de Chakenge | VCM | 13 juin 2015 | Village de Chakenge | | formel |
| 80 | Discussion Focus Groupe | Village de Chakenge | | 13 juin 2015 | Village de Chakenge | | formel |

Mtanga Foods Limited

| | Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement | |
|----|--------------|----------------------|--|---------------------|--------|--|--------|
| 81 | SHAW, Trevor | Mtanga Foods Limited | Chargé de projet | 08 mai 2015 | Iringa | Non-enregistré (décision de la chercheure) | formel |
| 82 | MAYERS, Alan | | Ancien directeur des entreprises SBF, TDE et <i>Mtanga</i> | 23 mai 2015 | | Entretien non-enregistré via Skype | formel |
| 83 | WELLS, Joel | Mtanga Foods Limited | Chargé de projet | 25 juin 2015 | DSM | Entretien non-enregistré via Skype | formel |

Bagamoyo EcoEnergy**BDC**

| | Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement | |
|-----------|---------------------------------------|------------------------------------|--|----------------------------|------------------------------|---|----------|
| 84 | MADIAN, Mzamilu | BDC | Spécialiste de la planification du foncier | 21 juillet 2015 | BDC | Dictaphone | formel |
| | | | | 22 juillet 2015 | BDC | Non-enregistré | informel |
| | | | | 27 juillet 2015 | BDC | Non-enregistré | informel |
| 85 | KALUSHEKYA, Rispicius Selestin | BDC | Ingenieur agricole | 21 juillet 2015 | BDC | Non-enregistré dû à un problème technique | formel |
| | | | | 27 juillet 2015 | BDC | Dictaphone | informel |
| 86 | KIJASA, Zaina | BDC | Directrice du département foncier | 22 juillet 2015 | BDC | Non-enregistré, refus de l'interlocuteur | formel |
| 87 | MATOVU, Ibrahim | BDC | Directeur | 22 juillet 2015 | BDC | Dictaphone | formel |
| 88 | MWANGA, Majid | Commission du district de Bagamoyo | Commissaire du district de Bagamoyo | 28 juillet 2015 | Bagamoyo District Commission | Non-enregistré, refus de l'interlocuteur | formel |
| 89 | MSHIHIRI, Omar | BDC | Agent de planification | 27 juillet 2015 | BDC | Non-enregistré | formel |

Villages de Bagamoyo

| | Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement | |
|----|--------------------------------|----------------------|----------|---------------------|----------------------|--------------------------|--------|
| 90 | KUGWILE, Halfane Ally | Village de Mwavi | VCM | 23 juillet 2015 | Village de Mwavi | Dictaphone | formel |
| 91 | Discussion Focus Groupe | Village de Mwavi | | 23 juillet 2015 | Village de Mwavi | Dictaphone, 10 personnes | formel |
| 92 | Discussion Focus Groupe | Village de Fukayosi | | 23 juillet 2015 | Village de Fukayosi | Dictaphone, 13 personnes | formel |
| 93 | MKECHE, Salum Hatibu | Village de Fukayosi | VCM | 23 juillet 2015 | Village de Fukayosi | Dictaphone | formel |
| 94 | ABEID, Hachim Alawi | Village de Matipwili | VCM | 24 juillet 2015 | Village de Matipwili | Dictaphone, 9 personnes | formel |
| 95 | Discussion Focus Groupe | Village de Matipwili | | 24 juillet 2015 | Village de Matipwili | Dictaphone | formel |

Agro EcoEnergy

| | Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement | |
|----|----------------------|-------------|-----------------------|---|------------------------|--------------------------|--------|
| 96 | NALUYAGA, Ray | AEE | Communication Manager | 24 juillet 2015 | Mnyalu Lodgo, Bagamoyo | Dictaphone | formel |
| | | | | reçus le 27 et le 31 juillet et le 8 août | | Correspondances par mail | email |
| 97 | CARSTEDT, Per | AEE | Directeur | 21 avril 2015 | AEE | Dictaphone | formel |

Consultance

| | Nom | Institution | Fonction | Date de l'entretien | Lieu | Enregistrement | |
|-----------|----------------------|--------------------|-----------------|----------------------------|-------------------|-----------------------|----------|
| 98 | BEDFORD, Ally | IDC | Directrice | 29 juillet 2015 | IDC, Bagamoyo | Dictaphone | formel |
| | | | | 30 juillet 2015 | Mlimani City, DSM | Non-enregistré | informel |

Annexe 2 : Exemples de questionnaires utilisés

Questionnaire pour les spécialistes du foncier (universitaires, experts)

- Since when have you been working in your actual position ?
- For which institutions have you been working before ?
- For which institutions or programmes do you offer your expertise on land (investment / land use planning / management, etc.) ?
- According to you, what does the expression « land grabbing » mean in the Tanzanian context ?
- Can you mention some particularities or challenges of the land acquisition process in Tanzania ?
- What do you think about the argument of complex bureaucratic procedures shaping the village land acquisition process in Tanzania ?
- In your opinion, are there any links between land use planning and land investment in Tanzania ?
- Do you know the reasons behind the procedure of the conversion of village land into general land ?
- How would you describe the actual status of the Tanzanian land policies regarding the transition of the regime towards a rather liberal approach of land management ?
- To what extent have you been implicated, as an expert, in a specific land deal / in the design or the implementation of a political programme / in the negotiation of the land policy ?

Questionnaire pour les membres d'ONG et des journalistes s'intéressant à l'enjeu des transactions foncières

- Since when have you been working in your actual position ?
- For which institutions have you been working before ?
- According to you, what does the expression « land grabbing » mean ?
- Could you give me some details about the history, the foundation and the evolution of your institution ?
- Which is the ideology behind the activities of this NGO ?
- To what extent do your activities distinguish you from other NGOs ?
- How are the activities of your institution regarding land deals funded ?
- Since when have you been dealing with the « land grabbing » issue and why ?
- What is your mission regarding « land grabbing » ?
- In which land deals have you been implicated ?

- Why did you choose to get implicated in the land deal with *Agro EcoEnergy / Sun Biofuels* ?
- What has been your specific role in the negotiation of the land deal ?
- With which government institutions are you principally working with ?
- With which other NGOs / media organisations / stakeholders are you working with ?
- What is your role regarding land use planning ?

Questionnaires pour les représentants des entreprises privées

- What are your general functions and responsibilities in the company ?
- Why did the company choose Tanzania as a target country ?
- Which are the investment goals ?
- Could you please describe the procedures of the land deal ?
- Have there been any challenges in the negotiation process so far and, if yes, could you please mention them ?
- Which stakeholders are mostly involved in the land deal (NGOs, state agents on different administrative levels, journalists, academic staff, etc.) ?
- More specifically, with which agents of the state apparatus are you generally working with ?
- What is your investment approach ?
- Why do you adopt the *Corporate Social Responsibility* approach and which specific implications does this approach have on your investment activities in Tanzania ?
- How do the campaigns against land grabbing in Tanzania affect your programme ?
- Do you know why the former project has failed (SBF / Mtanga) ?
- Why did you get involved in land use planning ?
- According to you, what does the expression « land grabbing » mean and to what extent does the debate affect the negotiation procedures of your investment project ?

Questionnaire pour les hauts fonctionnaires et pour les chefs des programmes agricoles (BRN, SAGCOT, *Land for Equity* etc.)

- For how long have you been working for this project and where did you work before ?
- What are your general functions in this programme ?
- What is the role of this institution (TIC, MLHHS, NLUPC, etc.) in the process of village land acquisition ?
- According to you, what does the expression « land grabbing » mean in the Tanzanian context ?
- Could you explain the mission and the objectives of the programme ?

- By whom and with which intentions was this programme launched ?
- What is your position regarding the « land grabbing » debate in Tanzania ?
- How do the campaigns against land grabbing in Tanzania affect your programme ?
- In your opinion, why should investment in land in Tanzania be promoted ?
- What is the role of land use planning in a context like Tanzania, where land investment is seemingly increasing ?
- What are the reasons for the few number of Village Land Use Plans, which are prepared yearly ?
- What is the role of private stakeholders (NGOs, investors) in the land use planning process ?
- With which stakeholders are you principally working with (NGOs, other government institutions, private partners, etc.) ?
- Is your programme linked to other projects promoting land investment ?
- Is the programme linked to any specific land deal (pilot project) and, if yes, why this specific project ?
- What is the actual status of the land bank ?

Questionnaire pour les agents de l'administration et des services techniques des régions et des districts

- For how long have you been working in this administration and where did you work before ?
- What are your general functions at the administration ?
- Could you please explain the driving reasons for the establishment of this district (Kilolo) ?
- What do you know about the land deal with NFC / SBF / AEE ?
- What has been/is your role in the negotiation process of the land deal ?
- Could you please explain the internal procedures of this administration when it comes to an acquisition of village land by a foreign company ?
- Which villages are affected by the land deal ?
- Why do you promote land investment in the district ?
- Is it important for the district to have private investment in land ? If yes, which are the principal reasons ?
- Could you please explain your strategies to attract private land investment ?
- How do the district officials identify land for investment ?
- Have there been internal disagreements about the acceptance and the implementation of the land deal ?
- What is the social and the economic role of private companies investing in land in the district ?
- Which are the economic and financial impacts of the investment project for the district's budget (in terms of tax paying, for instance)?
- Could you describe your relation with state agents from other government levels during the negotiation of land deal ?
- Why are land use plans becoming so important for the land department, now ?

Questionnaire pour les représentants des villages concernés par les projets de transaction foncière

- Since when have you been in the position of the Village Chairman / Village Executive Officer ?
- What are your general responsibilities ?
- Are you a party member ?
- How often do you meet with the villagers ?
- When was this village created ?
- What do you know about the SBF/NFC/AEE project ?
- Could you please describe the procedures of the village land acquisition ?
- To what extent have you been implicated in these procedures ?
- How have the villagers been informed about the investment project ?
- Can you describe the agreement between the different stakeholders (district officials, village leaders, villagers, investors, etc.), for instance, the promises which have been made ?
- During the land deal, do you interact with state agents from other administrative institutions and if yes, which ones ?
- Can you describe your relation as a village leader with the district officials (land department) department before the arrival of the investor ?
- Can you describe your relation as a village leader with the district officials (land department) department after the arrival of the investor ?
- Does the village have a Land Use Plan and, if yes, by whom was it prepared ?
- What do you think about land use planning in general ?

Questionnaire pour les résidents des villages concernés par les projets de transaction foncière

- What do you know about the land deal with SBF/NFC/AEE ?
- Could you describe the procedures of the land deal you have been involved in ?
- During the negotiations, which stakeholders have been involved (for instance, during the meetings) ?
- When did you first hear about the investment project and what are your sources of information ?
- How does the investment project affect you ?
- Did the land acquisition with the company trigger land conflicts ?
- Can you describe the evolution of the relations between the villagers and the village leaders since the arrival of the investment project ?
- Can you describe the evolution of the relations between the villagers and the district officials since the arrival of the investment project ?
- What do you know about land use planning ?

- Do you know, if the village has a Land Use Plans and, if yes, how it was prepared ?
- Which impact does the Land Use Plan have on your personal and professional use of land ?

Annexe 3 : Quelques exemplaires de retranscriptions d'entretien

CH : Chercheure

IN : Interlocuteur

Entretien n°1 :

NAMANGAYA, Ally

Enseignant-chercheur à l'Université d'Ardhi ; fondateur et directeur du cabinet de consultance Space & Development Company Limited

Effectué le 06.08.2015 dans son bureau à l'Université d'Ardhi à Dar es Salaam

La suite d'un entretien effectué le 20.04.2015

Durée : 52 minutes et 51secondes

IN: When you are trying to... I'll be honest with you I'm a researcher, I'm academician, OK, on the other side, so I'm quite comfortable. But I'm as well a consultant. And I chose myself to be quite practical in what I'm doing, whatever, to be more practical. So here we are talking of a really practical case of land use planning. Land use planning in Tanzania [...] has been undertaken in two major contexts. One context is, government has a project or has a land for land use planning [...] just for statutory purposes, there is a fund, there is a big government initiative like MKURABITA, a certain drive by the government. And that context land use planning is done more or less from interest of government central or districts, to to some land use planning, ehm, I'm not saying to spend the money but to meet the objective of the central government, put it that way. In that context, land use planning is not... there is a lot of loud in the village and the district, there is a lot of kind of government initiative, there is a lot of spending of money and sort of thing. And in the most or probably all the cases, it's the central government that does it and the district government gets like incorporated and gets like capacity building but basically you have people in the central government. So, this is one form of land use planning, which has dominated the country and whatever you find, you find this kind of land use planning.

CH: *And this was also the case of Fukayosi and...*

IN: MKURABITA and all other...

CH: *So, what they told me was that they had a Land Use Plan before but.... People said they had a Land Use Plan but they never actually used it. So, when we started having land use planning, it's now.*

IN: That's the thing. That's the government ran for land use planning. So that is one, it's a form, it's practical and it is what is being practiced. Normally there must be government in terms of doing something and oh, the government is funding some people and people are thinking of something and no one really knows what is being done, sort of thing [...].

The other one, there must be interest of capital. And this interest of capital is either coming from conservation or ... there is no real difference because it could be a conservation agency, it could be some projects by parastatal government by parastatal institutions, be it like TANESCO, Power, dam or something or could be NGOs wanting to do something or it could be EcoEnergy for that matter, OK, private capital. So, these are the ones being ran by private capital. There is quite a difference between them because the one... But there is the third one who would have been land use planning demanded by villages, by their own interests. This would have been the best scenario [...].

That would have been the ideal form of land use planning where... if an investor comes or conservation agency comes or whatever saying OK, we already got our planning. So, whatever you want to do fit in this framework. That would have been the ideal, that's what we teach in the class [...] That is not happening. That is not happening at all. And this is the ideal Land Use Plan, it was supposed to be there. The client would have, the real client would have been the communities themselves or the district demanded by the community [...] and the investor is not supposed to be involved, be it the conservation investor, whoever. And whoever has capital would have made the situation and then fit into the situation. Or demand something in the situation, like this is our framework. But that is not happening. So, the point is, what we are seeing is typical issue related to land use planning [...]

The one, which is done by the government is really done with the expectation of doing the land use planning, spending the money that time. There is no implementation motive. So, what is important is to tick the box that you have got the plan. For reason, it might be capacity but... real no interest I don't know, I am also some kind of stubborn because a lot of money is spent in this kind of projects and nothing is getting done, you don't see it [...] even in the zonal level [...].

This is just because the government wanted a plan, they had money and they use it. And it was expensive because I think it's at least something like 200 or 300 dollars [...].

...but the real Sagcot people never called me to discuss it. Because no one every wants it, no matter how serious you've done it. It's just a norm, it's just a norm but there is a lot of knowledge about it. The one by the private sector is really done with a motive of implementation. The only problem is balancing the powers

in the game. Because there is really an interest of getting it done. We agree they both don't come from the village. That's for sure. That is a weakness... They all don't come from the village. But the difference is one, it's done for implementation per se. They need to get it done. Because it's a precondition for getting some decisions in the council, in the villages, sort of thing. The other is not and now when it comes to the way they are being published it's completely different because the investor... the one by government, you have a lot of publications in terms of coming there, people in the cars and going there and just staying and spending... they spend much less time but they do a lot, OK, everyone for the government, formal and so on. The one by investor, you have the formal following of the process, but those who have interests have to come. Those who don't... like you don't have money to force people and there is not that power, so you call the meeting. People come. Those who are interested... you know, you go with loudspeaker. But people... land use planning, because it's not their demand. [...] in Tanzania, we have secure tenure without land use planning. You have your own land use decisions. You don't have to get... ratified. There is no development control, there is no threat of tenure. So, you can do everything, wherever you want to do, your land is your land, whether you have paper for it or not. So, without development control, without threat of tenure you really don't need somebody to interfere in your land use planning [...] I'm sure no one will take it because it is my land. [...]

CH: *You said for investors there is a note of implementation. I mean I was to P. Carstedt [...] What is your interest? Is it just another norm that you have to fulfil [...] or is there a real interest behind it? And what I understood that it is more like a norm they have to fulfil to carry out their project. What is the real motive of implementation for EcoEnergy?*

IN: [...] Because Per doesn't really want Land Use Planning per se. In some negotiations, he could even buy those lands. But he has got this thing to do with one thing to.... To create partnership or kind of people you know? [...] He wants really to get like a piece of mind when he starts the business, there is somebody who is empowered enough to sit together and to negotiating business and sort of thing [...]. So, it's a land use planning but he wants more from land use planning. He wants projects identified, he wants, he wants kind of institutionalisation, capacity building so that people can go and talk to him as a power... that, we want this one [...].

CH: *And if the investor facilitates Land Use Plans, can there also be other advantages, I mean for example, ... I got the impression that EcoEnergy and land use planning go hand in hand, when I went to the villages. They were saying ok land use planning is a project, which we are helped by EcoEnergy and I mean it is for making sure that they get their area and we get ours, so there are also some advantages....*

IN: I don't think if you have heard me correctly. Land use planning has never been an objective enterprise if you are really practicing land use planning. There is no land use planning, which doesn't, if you do your readings [...] land use planning has never been an objective enterprise. It's a powerplay. It has always been. Because, especially in our context, land is a capital resource. So, I will... it is a kind of lying to assume that land use planning is an objective enterprise [...] this is a business [...] The point is, how are institutions structured to allow equal chances? That's one. Secondly, how are the processes and the negotiation processes in the process structured by motives, by the way people operate, by the facilitator's capacity to bring the other part and to create that platform of... as more equality as possible. Because there is no point of doing land use planning if there ... if no one wants really something, something at need [...]. Wherever you are doing land use planning, there must be power structures. And the point is, recognizing those power structures [...] There must be interest. At the different levels. Now it depends on how institutional structures allow for different parties to participate? It depends on how the investor is good enough to bring about all these actors? It would be lying if I did tell you he doesn't have interests. He does have interests. And one particular interest is, now it links to your question.... I went there because... Matipwili. Matipwili had a conflict with Fukayosi. Because EcoEnergy wanted that land. And he approached Fukayosi under the guidance of district. And there he was told Fukayosi are the owners because twenty maps, area of village showed that the land belongs to Fukayosi [...] But you have the Ministry of Local Government and the Ministry of Lands. So, by the maps of the Ministry of Lands [...] when they did their mapping they showed Fukayosi... Biga West to be part of Fukayosi. But in terms of Ministry of Local Government, that, this power to... identifies Fukayosi... ehm, Biga West to be part of Matipwili. And originally the village of Matipwili was in Biga West. They only transferred there because of flood in 1992. So they identified Biga West as their home and most of the land owners they are coming from Fukayosi... ehm are coming from Matipwili. Because they identified that as their land and they were shifted there after 1962 ... big floods [...].

Because now, you now, also as a researcher you should know your talking of different times. EcoEnergy is no longer a passive player in the context. That project is also an active player now. People know these opportunities are coming up.

[conversation au téléphone]

So Fukayosi, you get it, I mean people now, people are forgetting that EcoEnergy, people also make their own decisions and they calculate also. They are not passive players. Now they know the value of that land. They know the value of this land. Each time a person comes and asks me a question about that land tells them there is something here. You have added an element. You are not passive as a researcher, you are not passive [...] So everyone must change the way they look

that land. But look at the land use maps. They will tell you the whole way straight down there. Was Mbuga or thrown to pastoralsits? Because pastoralists not even used that land [...].

The district commissioner should really retrack the sentence that that land belongs to Fukayosi. And that is impossible for the government to retract their own sentences. It's very difficult. So, they wanted to retract the sentence and then sit with Fukayosi, to sit with EcoEnergy, negotiate that land. So, they wanted first to retract the sentence [...] so, what happened they called in, we negotiated and one conclusion saying you can't continue like this. You can't even know how much land you have, anything, until you do land use planning. That's the original of land use planning. Of course, I told them, there is no way, or we agreed that there is no way you can do your own decisions [...] where you want the settlement to take place, where you want what... without land use planning. This is where we started land use planning of Fukayosi.... in Matipwili [... *quelqu'un intervient au bureau*].

[...]

But luckily, IFAD came in, they had interest in this BASIC programme and they wanted a socioeconomic profile [...]

CH: *Then you had to do land use planning for other villages as well...*

IN: [...]

They went there, they wanted to give CCRO because when they knew there is a big IFAD project and there is a big funding here, we need to give CCRO. OK? So, they went there, knowing that there are 2007 Land Use Plans, that were done by MKURABITA so all they had to do is organise for CCRO provision. Because the first thing when they went there, they met Mkusa, then they wanted the starters [...] it was evident that the Land Use Plans were completely unimplemented basically, everything has changed and there was change of use in every aspect, ok? [...] It was not reflecting reality. So CCRO could not be provided. That was a state. Then they asked, because I was asked to represent [...*appel téléphonique*].

When IFAD, when that CCRO exercise came, we were still doing Fukayosi but then... we were still doing Matipwili, but then Fukayosi had some kind of interest. But then we couldn't do really much for Fukayosi because the process of land use planning requires, first of all, to have boundaries confirmed. That is one of the first steps. So, you can't do land use planning without getting boundaries confirmed [...].

But we really don't need that land. But the reality is we have sold it to some people and there are people there... so we get back the problem if we say that these people had to get land from Matipwili and that is not a big issue. So EcoEnergy deals with that one. That's the idea. And in the village, we as a political

entity, because this is a political issue, we are going to say... That's our own. You know in the conflict resolution you have things like: what are you going to do to your constituency later on. What you resolve on the table and what you have to tell your constituency so that you can support what you've told, this is difficult for political... because you can't say "we have lost the land", they have taken Matipwili, it is not possible. But definitely they have to say something that will make the process go on. So, they said, it's still our land but we are giving it to EcoEnergy, we don't need it. We are giving it to EcoEnergy. Ok? We are giving it to EcoEnergy but EcoEnergy will... will accordingly use it... accordingly compensate it... all rights, which are existing in the village. That is ok.

[...]

EcoEnergy should come and request the land from us. And we will give it, if they follow the due processes. But the conditions, the conditions for giving that land will be decided upon request. Those were two perceptions from the two villages. So, in a way, that becomes temporarily a no man's land but initially it will be more or less in Matipwili but Fukayosi will be able to tell the constituency, the local people, that that is still our land but we have given it to Fukayosi, we had given it anyway... no, we have given it to EcoEnergy. Matipwili will say, we got the land back, we have made a decision, we will give it to EcoEnergy. At the end of the day, everyone will get something.

CH: *Did AEE also acquire land in Mwavi ?*

IN: There are two projects there. Basic EcoEnergy [...], which is the Razaba Farm, which is part of the Matipwili, the Biga West goes into that. That is called farm of Razaba. But there is an outgrower project, which is funded by IFAD. And this one is not taking any land from anyone, from anywhere. But then EcoEnergy, you know in agreement between IFAD and the government of Tanzania, EcoEnergy is the procurement entity in this BASIC project. So, the thing is, for normal people, I mean they have no other projects there, they identify everything as EcoEnergy but that is outgrower land. Mwavi fought in this with Kiwangwa, they had conflict... because they wanted to be part of, part of outgrower project. But to them, the difference, for most of people, the difference between outgrower, they mention outgrower as EcoEnergy. So, they are not buying it from there, they are like outgrower projects.

CH: *Sure, and that's what I told them. But they insisted, no, no, no, they took the land, they took the land and I said no, I'm not sure about that.*

IN: Ya, so you can interpret and that is important for you to tell me [...] You know for Kiwangwa, Matipwili, interestingly, EcoEnergy had dealt a lot through you know through the project by RMI, ok, the RMI, they've been in love with Kiwangwa. They have been doing a lot activities in Kiwangwa. And they have no

other villages that have been involved too much. So that understanding of the project is much higher in Kiwangwa and much, much less in all other villages. Because there, they have been there since 2008, I don't know 2011, they have been in Kiwangwa [...] but in Matipwili they had a bad start and EcoEnergy [...] it is one set of issues [...]. So, they had their own issues.

[...]

Only district can do land use planning, legally. So, the thing is, if they identify you [...] there is something you call planning authority, so the planning authority, legal aspect, is the district council. Even in the Ministry. Even when the Ministry comes here with MKURABITA, the planning authority remains to be the district council. So, only district council or urban council have planning authority in the institutional structure of Tanzania. So, it's not their..., which role they play. They have to remain as planning authority, so they have to do it. The point is, in reality, as I said, so the... the kind of sluggish and sort of whatever and especially when an investor... capital prepare Land Use Plans, or even government prepares Land Use Plans, they have their own time, they have schedules, they have budgets. So, when you go there you are told to do something. First, you must... the DED must, must... say... the demand must come from the village, the district must deliberate the decision, then the district, the district land... head of natural resources and land can do no, I will do it forever myself and then it takes forever, or I agree that I should be an NGO or investor coming but my plan, they have an institution called PLAM. PLAM must be inside. So, they appoint, it's not by choice, now I'm doing another thing [...] so I go and the PLAM gives you the team. They appoint. Have these four people, two people. They are supposed to be seven people. Seven people in the PLUM team. But definitely I don't have seven due to lack of staff. And there are also a lot of conflicts with the district for example people in pure land and people in forestry or people in livestock, sometimes feel like each one, you know, it's about survival. There is per diem sort of thing. People want per diem and all sort of things. So, they appoint you members of PLAM to go with. And at the end of the day they take up a plan. So, it's not your role. You can't go to the field even one day on your own without members of PLAM team, no.

CH: *But this head of department of Bagamoyo, one of the few things she told me, is that she only sent two people of the land department, in the case of EcoEnergy.*

IN: It's not only two people, she sent... she sent, we had to work with permanent surveyor, somebody from community development, they must be there, somebody from livestock department must be there, because they said... the point is irregularity. Sometimes they say we don't have persons to send with you today. You know [...] It's much less [...].

I don't want to accuse people but I think people really want to get... you know we have this interest in practice in our planning here [...] It's like people want to be

listed in the payment even when they are not in the field. And this is impossible to do with private sector. You can't do it with private sector. Because they want the time.. and you know, EcoEnergy is not paying for that. No. It's not. EcoEnergy is not paying for this project. EcoEnergy is advancing payment. That's why the letter has to be written by the letter requesting EcoEnergy to pay and this letter goes into all central government. So EcoEnergy will have to be refunded for doing government job.

CH: *Oh really?*

IN: Yes!

CH: *They will be refunded?*

IN: Yes! EcoEnergy... that's why before you start, district has to write a letter requesting EcoEnergy to advance payment in this exercise. This letter has to be paid. EcoEnergy is not responsible to do land use planning. This is the responsibility of the government. EcoEnergy will have to be refunded, every cent. That is why every seat, which is done, every cent, which is spent has to be sent, because this... and they don't pay a cent until you have an original agreement by date that this can be.... should be advanced in case there is and EcoEnergy were requested for, I don't know, 20 villages and they said no, no, no, we can only fund five for villages maybe finally. For example, Bongo wants land use planning but they don't have, they said no.

CH: *So actually it's Fukayosi and Matipwili, ah what else?*

IN: Mwawi, Bago, Kiwangwa. And then you have Kitame, which has not been agreed how to handle it, because... But the thing is, EcoEnergy has to be refunded [...]. It's different for EcoEnergy. EcoEnergy there is not a free lunch/ free land. And the district knows that. I mean for NGO probably they have money but EcoEnergy, I'm sure they will claim it. They were not saying openly, but I'm sure they will claim it because it is not their responsibility. And this also I know is instructed from SIDA. Why are you doing land use planning? They say we are just advancing this because we have to. Somewhere it's cost of production, which might not be paid in cash but the government will have to say: no we have to date this cost of exercise. That is why every cent, which is spent has to be indicated.
[...]

*** Fin de l'entretien ***

Entretien n°2

Peniel LYIMO

Directeur de la branche agricole du programme Big Results Now

Effectué le 28.04.2015, bureau du PDB

Durée : 54 minutes et 48 secondes

[Lit un bout du résumé de mon projet de recherche que je lui ai envoyé en amont]

IN: You are quoting in your research proposal that « During the last decade media actors, international organisations, research organisations have observed increasing investment activities in the land and agriculture of countries in the Global south. » I was trying to understand this statement. I was trying to understand why should it be a concern?

CH: *It's an interest, it's an observation.*

IN: I was trying to understand why should it be a concern. Is it not supposed to happen?

CH: *It's just an observation, I mean there are a lot of international reports,...*

IN: Because there is a lot of large investment, in Europe, in America, why is it... is it also a concern there?

CH: *I think so. In Romania, it is a very big concern.*

IN: Yeah but for me, if we don't have investment in land how do we develop?

CH: *Maybe just to make...*

IN: Yeah because for my concern is this, is the implied statement.

CH: *Just maybe some details. This is not me. I'm not writing that there is increased land investment. I'm referring to reports, which have stated that there is more land investment. Yesterday I have met Mr Nyaruhuma from the Ministry of Lands. And he told me there would be so many investors in Tanzania. And every day there are coming people to tell him they want to invest or researchers who are interested. I'm not saying that it is good or bad. [...] When I talk to Mr Carstedt I really appreciate his approaches and this is why I'm interested in Land for Equity and also a point, which I think is very important. I think there are a lot of researchers not only academic researchers but also activist researchers who are interested in this topic of land grabbing. And me, personally...*

IN: I think that is where we have a problem. You see...

CH: *Maybe, the thing is I'm not....*

IN: No, no, no, no...

CH: *I'm not interested in land grabbing, this is not what I wanted...*

IN: Yeah...

CH: *I don't want to prove that there is land grabbing...*

IN: Yeah, because to be honest, my encounters on people who are doing research on large-scale farming or in investment in agriculture, their focus has not been on what that investment is going to do to agriculture. But their focus has been on land grabbing. This has been what has been guiding the investigations and the research work. You see? And that's why, for me, as a national, as a Tanzanian, you see, I take... if you were able to mobilise investments in land and in agriculture and we do it to the proper due diligence, like we're doing it in Tanzania, if you get my point, I really you know, do not see, this... you know this interest and concern and the statements that have been made about land grabbing. Because what bothers me is generalisation. The globalisation of the word land grabbing. People try to apply it in each and every country, it becomes like Coca Cola [*rires*], you see? And sometimes people come with the wrong perception, that if you have investors investing in Tanzania it must be land grabbing. You see?

CH: *Thank you. And please just add me one point. This point exactly is the point, when we talked about it with Per Carstedt last week, and when he said, because we were agreeing on this point, and this is when he said: and please now meet Mr Lyimo to continue to develop this point. Because land grabbing when I read articles about land grabbing, it has become a really big fashion [Yeah !] I mean if you see...*

IN: Every... I mean for me, a very unfortunate fashion, which is actually completely misleading.

CH: *Yes. And this is what I'm interested in. How does this term land grabbing been used by international organisations...*

IN: It's a populist word, it's an activist word, if you want to get sponsorship, go and do research on land grabbing. It's very easy. Just do a statement on land grabbing and you'll get a lot of sponsors. But what I'm saying is, this is not proper. It's not correct, it is not fair, because it is scaring investors who would do a lot of good to poor smallholder farmers in developing countries. By bringing in capital investment, bringing in technology, bringing in management and connecting them

to markets. So, for me, I'm very much concerned about a balanced research approach like the one you're probably doing [*rires*].

CH: *This is because also...*

IN: Because really, a lot of articles have come across, it's... there are so... it's like private sector is not welcomed in agriculture in Africa. This is the impression you get. If you have a private sector investing in agriculture in Africa it must be land grabbing, which is not fair. It's like blocking private sector investment in agriculture in Africa. You know what that means. Because agriculture cannot, and it is never developed by public sector investment alone. Not anywhere in the world. So why should it not be developed by the private sector in Africa? This is my argument on the table. If agriculture in America, in Europe, in Japan developed by private sector. Why should it be bad in Africa? Because it's only when really, we took measures, strategies, to attract the private sector in agriculture. That's why all this big noise. And I'm saying why?

CH: *Because I mean the term land grabbing...*

IN: No, no, no. It's not, it's maybe because people just came about land grabbing, which is a very populist word, which completely distorts the fundamentals of why we have to mobilise private sector investment for agriculture. Because nobody, no country developed without private sector participation. Nowhere in the world [...]. You withdraw the public [*Private*] sector in agriculture in the US, in Europe, agriculture simply collapses, that we know.

CH: *And honestly, one part of my PhD...*

IN: So, if really you can put this point very clear in your research. I'm not saying what you're doing. I've never seen a proposal, which implies that. But because there has been a lot of this distortion I really want to really to hammer the point home. That really for us, who are concerned about the development of our country, the development of agriculture, we really feel like betrayed. When we see a lot of agencies, NGOs you know researchers, coming from Europe, from the US, concerned about investment coming into Africa for farming as if this is a bad thing. Because once you label an investor a land grabber, nobody will fund this investor. You cannot get financing anywhere. [*rires*] And we know that. This investor cannot get financing from anywhere if you just labelled him land grabber. So, once you succeed in doing that we have completely blocked investment in agriculture. And I'm saying why? Why this campaign?

CH: *And it is...*

IN: And only I'm saying why this campaign? Why now [*rires*] ?

CH: *This is actually something, which is part of my PhD...*

IN: So, if you can put his very... really, be very objective. Because here in Tanzania we have taken a very objective and a very articulated and a coherent approach. Smallholder farmers will continue to be the dominant force in our farming community. Large-scale farming has been here even before independence. In coffee, in sisal, in tea, in rice, in wheat, you see? In ranching. But it has always remained a minority. So that large-scale farming has not been in this country... it has been here for years. But it has always remained a minority player. The smallholder farmers have always been the majority. But we have tried so many models over the years. The hundred percent smallholder approach, we have seen that you're not able to fully exploit the potential. We know and we realise the power of the private sector. In innovations, in managements, in markets. And this is where we have seen the missing link. When you support smallholder farmers, immediately they have a huge surplus. The private sector is not there. The government cannot vie everything from the farmers. The market has to take it. There have to be processors. This is the private sector. There have to be aggregators, you know packaging. Branding. This is the private sector. And this is what we've seen missing. The missing link. And this is why we have taken this model, the cluster model, which the fundamental objective is to modernise and commercialize smallholder farming. By linking the with markets. How do you link them with markets? By linking them with commercial farming. So, you have a cluster. You have a large farm, which works with a catchment of smallholder farmers. This is the model we are promoting in Tanzania. We are not promoting a model, which is stand-alone large-scale farming. No. Your business plan must show in no uncertain terms how the smallholder farmers are going to benefit from that investment. So, the government has not allocated land for agriculture unless you're committed to work with smallholder farmers. You have to give them inputs, technology but also you have to be the market, the processor, the aggregator. And we've seen this working very well. It has been there for years in the sugar [...]. Almost 40 or 50 percent of the sugar cane [...] comes from smallholder farmers in the sugar. This is private sector. Farming sugarcane, they have a factory [...].

Our strategy is to promote partnership between the private sector and our smallholder farmers. A win-win partnership. So, we're really disappointed when we are trying to promote this model and people come around and oh, this is land grabbing. And there is a very successful recent project, which you may... if you still have room in your project, please include Kilombero Limited. This is a rice production. It's a recent project, a success story [...].

So, every time I tell these activists and all these researchers about, they don't write about it. They still writing about failed projects like, you know, the jatropha, which have never taken of [rises], but we have very successful stories [...]. If you go to the areas where sugar is produced, the rural communities are completely

different. People have improved houses, they have more assets, they are living much better life, they have income [...].

CH: *Sure. I mean my interest is not to say if there is land grabbing or not, if there is a project, which is good or not, I mean I'm doing political science and something I mean [...].*

IN: Yeah and how it is wrongly used. Because ActionAid, I had several meetings with them, I gave them evidence that the land that EcoEnergy has been given has never been a village land. But they kept on singing, you know, EcoEnergy is a land grabbing case, all over. So, I'm saying... that's why I said I really had to start saying that some of these researchers they come with already an agenda. They just come to put the story that we've been in Tanzania, we've gone to the villages, we've collected this information, we interviewed people but you know when they come here, they just want information to make a conclusion that there is land grabbing. And the typical case is EcoEnergy. That has always been a state farm. So how can a state farm... how can a state grab its own land? [*rires*]

CH: *Because they have a very large definition and even there is outgrower scheme they will find an element of this outgrower scheme, which will be [...] that the payment is not fair and that it is land grabbing [...] So you come with a very large definition.*

IN: If really your intention is to put up a story of land grabbing, it's very easy. But really, I want people to be objective. I want people to be fair to our smallholder farmers in Tanzania. I want people to be fair to our strategies for developing and modernizing our agriculture. We cannot develop agriculture by blocking investment in agriculture. And you cannot develop agriculture, and nothing can really be changed or developed without the private sector. [...] Why should it be bad for Africa when investor start showing interest to invest in agriculture in Africa? In recent years, it's a big issue! It's a big concern, it's a big ... you know [*rires*] I have another, you know, research by certain... this German, I don't know what... [*cherche un document*], this DIE. German Development Institute. You know what they're saying here? There are saying "agricultural policies in Sub-Saharan Africa... there is hardly a topic as contentious" you see, "as contentious as large-scale agro-investment". And I think why? Why [*rires*] should investment in land in agriculture in Sub-Saharan Africa be contentious?

CH: *What do they mean by contentious?*

IN: You know these are controversial, you know?

CH: *Actually, if you have people like ActionAid who tried to fight against projects, I mean, Yeah, and then... I read the answer of Per Carstedt on its internet website, sure there will be... he has to defend himself.*

IN: Yeah but you saw the ActionAid material. On their website, on the Twitter, whatever. They say, EcoEnergy, stop land grabbing. You've been here. You've talked to EcoEnergy. If you've not gone to Bagamoyo, go to Bagamoyo. Ok? So, I'm saying you guys are not being fair to us. [...]

CH: *Actually, this is one question I had. Maybe we can come back a little bit to the structure...*

IN: I really want to use your research to make sure that people get the right information about what we are trying to do. I cannot speak for other countries; I can speak for Tanzania. I'm a Tanzanian, I have a lot of experience here, in the government, in working with the development partners, in working with the private sector, so I can speak a lot about that one. I can speak about our development strategies. What did work in agriculture? What didn't work? Why have we not been able to make progress [...]? And one of the factors why we have not made as much progress in agriculture is what we have done is this link with the private sector. Agriculture here has always been a subject of the public sector. And this is what really has failed the agriculture. The public sector has a very important role but it has got its limitations as well.

CH: *I would have a small question to add. Why is the agricultural sector or was it historically so much dominated by the public sector? Do you think that this difficulty to shift... Is there a difficulty to shift to the liberal sector and if yes, do you think that this could be connected with the fact that Tanzania had a socialist regime? And that historically and the land sector were managed by the public sector? Do you think there can be a kind of legacy?*

IN: You know, even today, even today, land belongs to the state. Nobody owns land. You only get a parcel for lease. Land belongs to the state. The head of the state, the President, holds in trust. You see? So, we don't have a freehold here as in other countries. That's a very important difference people don't know. Our policy for land is not freehold. The land belongs to the state. You only have a right to the land if you're making a productive use of the land. But definitely our history of socialism and *Ujamaa* has a lot of bearing on why we have very little involvement of the private sector in agriculture. Not only in agriculture but also in other sectors. Because only in the past fifteen years that really, we undertook the major reforms to open up. You see? So, as you open up, agriculture being rural, basically, you have less penetration in terms of private sector participation. They are less served by roads, by communication, by power, so you don't expect the private sector to go there. [*rires*] The private sector would go where at least the basic facilities are available so that can make business. So, they are not going to go there to build roads or to build water supply. But once those facilities are there, the private sector would go there. This is what is still happening. You have to create the enabling environment, policy and infrastructure for the private sector to participate.

CH: *And I mean you are a specialist of the agricultural sector. And from your experience, do you maybe see difficulties to open up? I mean you say, Tanzania...*

IN: No, its purely, purely history. There are no difficulties at all. We're already very opened up. What I see now as a constraint is a physical. Even investors want to go to Lindi, Mtwara, Kilombero to invest. It's the physical, you know, you've sometimes where you have a good farm the road is not passable [...] there may not be power. Even as the mobile phone has expanded but in some parts of this country there are no signals. You see? So at least the investment environment is a bit harsher. If you are in agriculture you are in the rural areas. [...]

CH: *But I was talking to a few specialists of land and agriculture, especially Ringo Tenga and also Mr. Nyaruhuma and they were explaining that the land use and also the administrative structure, either to access land but also to do private business in the sector of agriculture would be very complex and that there is a certain need also to simplify the...*

IN: No, for me, we don't need to simplify that one because for me that is actually what confirms that it is very difficult to grab land in Tanzania. Our laws are very powerful to protect smallholder land. The Village Land Act Number 5 of 1999. It gives a lot of power for the villagers, for the village governments to govern their land. You know, it takes not less than one year to go through the due processes, to be able to convert village land into general land for investment. So, when people say you can go to Tanzania and just grab land I just look at them and laugh. You simply can't do that.

CH: *This is also one point I defended when I had a presentation in Canada. I was explaining the process, the multi-....*

IN: The process is long, it is tedious that can take between one and two years. It may not even be conclusive. You see? But this does not exclude the fact that some investors, both local and international, when they work through agency, they tend to evade the official procedure. So, they may go directly to the villagers also to get some people there who they think they can negotiate land allocation but unfortunately, they get stuck when they want to get the title because they have not gone through the due process. So, what we have always been advising in [...] particularly to foreign investors, if you want to have land for investment, please, please, please do not go to the districts. Don't go to the villages. Go to the Tanzania Investment Centre. That is the place where you can be allocated land, which will be rightful in a legal way. And which will not have encumbrances. Because our strategy is to set up what we call a land bank. Where land that has already been designated as investment and we allocate it transparently. You know, TIC, once they have... you know land that is available for investment, they put it up for bit, it's not allocated under the table. We just did a tender last year

for one big farm in Morogoro in Kolasi and all the beats unfortunately they were not successful. So, we're going through that process again. So, what I'm saying is how do you grab when actually we have an open transparent process of allocating land. You see? But again, the point I want to emphasize here is that even when you get the land through TIC, the investor does not really own the land. The title is with the TIC. And TIC issues the derivative right to the investor. So, the land still belongs to the original title holder.

CH: *And where is, I mean, the land bank is already existing?*

IN: Not fully but it is under establishment. But right now, under the BRN process we've almost, if we include EcoEnergy and the Kulasi farm in Morogoro, we should have almost about 80.000 plus hectares of land. So, we go very systematically. We have a team, which works with the local villages and leadership, they identify in a participatory manner, if there is land available for investment, which can be used for investment, and this cannot be available unless and until a Land Use Plans has been prepared and approved. And a Land Use Plans means that there is enough village [land] for the villagers to use, not now but even for the future and then you have the surplus. And the villagers... this surplus can be now used for investment. Then you have to go through this due process, which may take more than year. That's when the Tanzania Investment Centre can then be issued with the title. And you not even issue... already working with an investor. It's just the process of convert it from the village land into a general land for investment. And it is TIC that is issued the title.

CH: *So, the land bank is a project of the TIC or of the BRN?*

IN: No, no, no, no. The government does not work in isolation. [rises]. You have to know how government works. You know every institution has got its mandate. Ok? So, the Ministry of Lands has the mandate to process this land titleship. But once the title is granted the title is granted to TIC because TIC has the responsibility of looking for the investors through this beating process, the tender process. So yes, the land bank is under TIC but it's not the TIC that prepares that, you know, go through this process of...

CH: *Of land use planning...*

IN: Ehe. That is the work of the Ministry of Lands and the Ministry of Agriculture and the local government.

CH: *And maybe we can situate the project of BRN a little bit in this context. So BRN has started in 2013-2014?*

IN: Yes, 2013-2014.

CH: *And who are the principal stakeholders of this programme of BRN and this is there like a...*

IN: No, BRN is a methodology. It's not even a project. BRN is a delivery methodology. There has been a lot of confusion. BRN is not a project, is not a programme, is not a strategy. It's a delivery methodology. What we are doing is to instil the procedures, the mechanisms for disciplined planning, disciplined high level prioritisation and then detailed implementation plans, which we monitor closely. Like on a weekly basis. We do weekly reports, we do monthly reports for each of the BRN monitoring projects. Yeah.

CH: *And the agricultural part is one of it?*

IN: Yes, we have six NCRA's and agriculture is one of it. [...] I will give the final report for agriculture. [...]

CH: *And I also would like to come back to this question, you said that the laws are very powerful to protect smallholders. And I mean this is also a particularity of the Tanzanian land law because in Kenya for example it's not the same.*

IN: Ah Kenya is a completely different case, it's freehold!

CH: *So, this is why I want to ask, do you see a connection between the political legacy of Tanzania and these land laws, which are rather oriented towards...*

IN: You know, Kenya is the... outshoot of the history of the colonialism. You know, Kenya was a colony. Tanganyika was a territory. That's the difference.

CH: *But you don't see any connection between the...*

IN: No because here, because we're a territory, the colonialists they didn't put in the freehold system. They were not as entrenched as with Kenya. So here when we got independence we had a very enlightened and visionary president, the first president, he saw the sensitivity of land and that's why he decided immediately, land belongs to the state, it cannot belong to individuals. And it has always remained that way.

CH: *And is there still any connection between the Ujamaa period and the villagization processes and the actual...*

IN: No, Ujamaa played a lot of role as a philosophy. It played a lot of role. First, you know, we are the only country where nobody where you come from, what is your tribe. But you go to our neighbours [*rires*]. We're a nation. Nobody will ask you what's your tribe but that's common in other countries in Kenya and Uganda,

Burundi. That's the difference. And if there is something we have really invested and which has really benefited this country it's building a nation. [...]

CH: *And concerning the land and the agricultural dynamics, is there any legacy?*

IN: You know, the Ujamaa philosophy and concept also has a lot to do with that. Because once you say the land belongs to the state, it's the same thing was under Ujamaa. Under Ujamaa nobody owned the land. It's basically the same. So that's actually what has been borrowed from the Ujamaa. The socialism brought that everybody has a right to land. Because if you don't have that provision some people can very easily be pushed out of land and when you have freehold yeah you have landless people. In this country, nobody can be landless. Nobody. And actually, we are free to go and settle anywhere in this country [...]. Unfortunately, so much land is still unsettled and underutilized.

CH: *And if I understand it correctly, the BRN, the agricultural part...*

IN: My advice, don't start with BRN, if you want to talk about agriculture in this country, start with the ASCDP. The Agricultural Sector Development Programme. That is number one. [...] This was launched in 2006. Then Kilimo Kwanza, this was launched in 2009. SAGCOT, this was launched in 2010, BRN in 2013. All these are complementing each other. So, agriculture is not just about BRN. But BRN is a very tiny part of what we are trying to do in agriculture but as a catalytic process. We want to set as an example if you want to bring about rapid transformation of agriculture. Maybe this is how we could do it. So, the success that we are going to get under the BRN is what is going to be scaled up.

CH: *And what is the link between Land for Equity and BRN, this approach?*

IN: No there is no link. That is again another initiative of, you know, trying to see how we can return more benefits, long-term benefits, when you know land is allocated to investors for development.

CH: *And do you know who is responsible for this initiative? I mean I know EcoEnergy...*

IN: No, it's the government. It's a government initiative.

CH: *And EcoEnergy is the pilot project...*

IN: Yes. EcoEnergy is a very important pilot project for the Land for Equity.

CH: *And also for BRN and SAGCOT? Because it's part of the SAGCOT....*

IN: Yes, for all of the three initiatives. The EcoEnergy project has always featured, is one of our pioneer projects.

CH: *I was talking to Per Carstedt last week about this question of NGOs coming to accuse for land grabbing, how does the government react to such accusations and what, I mean these stakeholders who are saying there is land grabbing, like ActionAid they are not weak. So, what impacts...*

IN: You know, honestly, it doesn't bother me. Because what they are saying is totally different than what is on the ground.

CH: *And what impact...*

IN: Our, our, our, our strategy is to be focused. We know what we're doing and what we want to do. And that is our story, which we are going to tell. If they proceed saying there is the problem of land grabbing in Tanzania I'll say ok, let's go to Kilombero [...]. Let's go to Bagamoyo, again a state farm, and tell me that's a land grabbing case. [...]

CH: *And what impact can this discourse, this accusation have on the government's strategy...*

IN: No, what I'm saying is I started, because these NGOs have a lot of very powerful networks, globally. Definitely they've got a very negative impact. But that's for us. [...]. If I didn't know what is the agenda of these NGOs then I would be concerned. But I know their agenda [...] the worst picture they can paint the more financing they get for their living. These are people, this is how they make their living, as far as I'm concerned. I'm not expecting them to come here and talk at the right different things. This people are making their living... You know initially, they said EcoEnergy have a grabbed a million hectares and it was on the Landmatrix website. And when I challenged them, within a month that million hectares disappeared. You know people, you for me they are like crooks. To be honest. Sorry to say that. Because really, I told them here is the title deed for EcoEnergy. Have you gone to the Ministry of Lands to find out how EcoEnergy got this title deed? No. So why do you say EcoEnergy has grabbed land? Why? If you're doing your research in good intentions why don't you get all the facts? You see [rises]? You know for me it is really... I'm a very transparent person, very transparent person. Very objective. I want us to dialogue on facts, objectivity [...].

What they're defending is, you know, some villagers who have been blocked from, you know, ehm, cutting trees to make firewood. Charcoal. And I'm saying this is the first time I've heard in my... in this world that the time that we're fighting about environmental protection, there is an NGO supporting people making charcoal. So, when you do this in, with this intention sometimes even lose the sense of what you're trying to defend. Because if you're going to defend

people just to cut down trees and make charcoal, that's what we're trying to protect, to protect the environment, it doesn't make any sense. But that's what ActionAid is standing for. But the reality, there is no land grabbing in Tanzania. The reality, even if you wanted to grab land in this country you're probably constipated before you manage. We have got so much land. Forty-four million hectares of arable land. Twenty-nine million hectares of irrigable land. 4.2 million hectares of high potential irrigable land. We've hardly developed half a million hectares of irrigable land. We're hardly utilising 30 percent of the arable land. So, there is no problem of land in this country. So why should people cook up stories as if we're a country or like to mention if people are stepping on each other because of lack of space [...].

We have no problem of land in this country. We have plenty of land for everybody, now and for future. And if we even just double productivity, these smallholder farmers, they don't need any more land. Because the productivity is so low, you can just increase the external inputs and change the seed they are using. [...] You don't need more land. So, we should be talking of productivity. Not about land grabbing. And I gave you a typical example how productivity has been made possible through private investment. The private investor, he's making money, the small farmers they're making money. Both of them are happy. The country is happy because we've been able to produce more rice. And even better rice [...]. But what we have as a big problem in this country of land is that our land is not known. Much as huge as it is it is not surveyed, it is not mapped, it is not titled. So, it is very easy for people to say you're grabbing land because which land? [*rires*]. Which land? You know how land is not surveyed? It's not mapped, it's not titled. So, I can just move to your plot and you know... and I've intruded you. But you don't have a piece of paper to say this is your land. Yeah. So, this is the biggest challenge we have but fortunately now the government is investing in a very big project to do proper and fast track land survey, land mapping, land titling starting for the smallholder farmers' village land.

CH: *Is this project of Mr. Nyaruhuma....*

IN: Yes, in the Ministry of Lands!

CH: *Land Tenure Support Programme....*

IN: Yes. So, I'd like to hear people talking more about that one. That we need to invest in land. Land survey, land mapping, Land Use Plans. That's what I want people talking about. Not about land grabbing. Because you can grab as much as you want. And you know when somebody comes he makes oh, I'm an investor, I've got a lot of money, I can mobilise a lot of capital, I need 50 000 hectares. I look at him at his face, I say you're not a farmer. Because if you're a farmer, you know how much it takes to develop just 1.000 hectares. So, we have a cup. If

you're going for sugar production, 20 000 hectares. If you're going for paddy, 5 000 hectares.

CH: *So, this is the minimum...*

IN: Yes. So, if you come still I want 100 000 hectares please, we don't have room for you. Because you're not a farmer. You take for ever to develop a hundred thousand hectares. Kilombero plantation has almost taken seven years to develop 4.000 [...]. So, we are not just allocating land with an open check. You know we have our criteria for each investor. So please, put this story properly and very objectively [...].

CH: *I have just one more question. You are working now for the BRN project....*

IN: No, it's not a project. It's a derivative methodology.

CH: *And what have you done before? Why are you the agriculture specialist that you are today.*

IN: I've been in agriculture, I've been in finance, I've been in the Prime Minister's Office. In all those places as a permanent secretary [...]. So, professionally I'm an agro-economist. OK? But I've done finance, I've done public administration, I've done development studies, I've done so... I'm an all-round [...].

****Fin de l'entretien****

Entretien n°3

Erinasa KISWAGA

Agent foncier du Conseil de district de Kilolo (depuis 2009)

Effectué le 11.05.2015, bureau du département foncier (KiDC)

Durée : 49 minutes et 25 secondes

CH: *Maybe first of all you can tell me what you know about New Forest Company [NFC] and their objectives.*

IN: Ah. New Forest Company, according to what I know is just a foreign, a foreign company. Although there is one director who is a shareholder in that company [...] But more shares are owned by the foreigners. And is here in Kilolo District, specifically for a forestation. Their main objective is to plant a lot of trees, to have a plantation of trees. They targeted to have 30.000 hectares. But unfortunately, we had not enough land for, for that. The government approved to, to offer them

14.000 hectares. But till now we have not reached even eight [*thousand*] hectares. Eight thousand hectares. We are about to six thousand hectares.

CH: *And why is it difficult to get the 14.000?*

IN: Yeah, it's difficult because now the population is growing. As you know the land is, the land is.... remained as it is. Now the population is growing and the people now understand the, the, the value of land and most, in previous years' people were not having, were having no knowledge of, of how to utilise the land. Especially in mountainous areas. But know with the presence of, I can say, the value of tree products, now the people understand that the land can be used, maybe for growing pines, or [...] different types of trees for production of timber and for production of electric poles, and other type of products. So even indigenous now are trying to plant more trees in their farms. Yeah.

CH: *Why can't they acquire the 14.000? Is it because the villagers don't want to give more land or who is restricting the acquisition of 14.000?*

IN: I can say the government approved to offer 14.000 hectares. That was according to the assessment done by the government staffs. Normally we do assess the projection. We are doing the projection, normally we project the population growth, maybe for 15 or 20 to 50 years [...] within a specific village.

CH: *Government means central government?*

IN: Yes, central government. The Ministry of Land was in collaboration with the district. They are basing through the statistic, through the, population data. Population statistic data.

CH: *And why can these 14.000 hectares not be reached now?*

IN: It is not reached because there are some people, they are not able to offer such a land because although the government is approved, but still, legally the land is owned by individuals. So, it is just a matter of land owner, a person owning that piece of land to approve, to have a personal willingness to sell that land. Yeah.

CH: *And what do you think about it? Do you think one should push the villagers, to say: Sell your land [...] What is your opinion about that?*

IN: Ah, we are normally not pushing because once people realize the importance of land, we as the government, we're comfortable. We are not pushing them to sell the land. We normally [...] educate them to sell the land if there is a need of doing that. If there is no need of it they have to consider the, their future land of need regarding to population growth within a specific ...

CH: *And what about the negotiation process of NFC? Did you hear about that?*

IN: Yeah, I did. That was the mistake done by the company. Legally, they have to report here. Then we site the areas where, the villages, where there is a plenty of land. Arable land, which is not utilized. We site that village then we go to the village council. We [*non compréhensible*] them the need of the company and if possible, if people are able to, are willing to sell them they can lease some amount of, some piece of land while the other should remain to the villagers. After approved the village council then we go to, I think, the first stage is to communicate with the land owners. Are you having enough piece of land that, that you can sell a piece, a part of it. If they are able we go to the village council, the village council approves, then we go to the general meeting. General meeting then approves, after that we can consider that the land is now, is, the land is released in the village level [*incompréhensible*] then we discuss with the district level to approve or to, maybe if there is any advice we can offer them instead of giving that piece of land then we address them. Maybe you have approved to sell a huge part of land in regard with your population [...] it's ok. After the approval of the district council then we send the matter to the Ministry level for discussion.

CH: *So, in the case of NFC they went to the villages directly. What was the mistake we are talking about? They did a mistake but what was it about?*

IN: I, yeah. Legally, any foreigner, any foreign company or individual foreigner have no right to go to negotiate directly to the individual in the village, to the indigenous. They had to get, to acquire, to get land through the central government. The central government [...] has established the so-called Tanzania Investment Centre. That was an organ, which is supposed to allocate land to the foreigners. And they get the so called derivative right. That means we as a district we have to give... we...we grant a right of occupancy to the Tanzania Investment Centre. The Tanzania Investment Centre has to give derivative right to the foreigner. So, they have to come here to ask us if they can get any piece of land. Then we as a district have a duty go to the village to secure such piece of land.

CH: *Okay, and what did New Forest Company do?*

IN: New Forest Company... At the first time, they...followed the procedure. They come here to introduce the matter. Then the District Council secured the land from the villages. The district council with the people, the land owners, villages... There are some areas where we saw the land is owned by the villages... But not the individual. And in some villages, we saw that the land is owned by the individuals. That indigenous people. Then we, we calculated the compensation to be paid to the people, then we advised them: with this piece of land you have to pay as a certain amount of money as a compensation. To the land and to any

crops, which is grown or in ...that piece of land. Then, after all procedure, we discussed in all levels and send the matter to the Ministry for Land. When they come in the second time, I think... that ... in the first time, is... that was the initial stage of... I can say just... initial stage of determining how much land can be ...can be given in this district. That's where they reached with the amount of 30.000 hectares. That in district they may get such amount. When the matter got to the... reached to the Ministry for Land then the Ministry did the so called... projection. Population projection [...] land available, then we come up with the, we come up with the 14.000 hectares. Now in the process of getting that... reaching that 14 [thousand] hectares that means in the second time, because according to the... according to the law, they have to discuss in the first stage... we have to discuss with the villages. then after getting the minutes of the village level and approval of the district level, the matter when it's reached to the Ministry it has to be... gazetted [...]. After notes of 90 days then we come, we return again to the villages for meeting again. General meeting and village council meeting. After approval then we gazette for 30 notes days. Yeah. Now from... after gazettelement of the first stage, the second gazettelement, which is now approving the land. village land to be general land, is where now other villagers refused to offer the piece of land that they expected to offer in the, yeah... in the previous stage. Now, the New Forest is my... this is my thought, that maybe New Forest thought that... maybe, some staffs or the district council now... is now educating, sensitizing the people differently. That you're, you have not to offer that piece of land. That's why they started to go directly to villagers instead of passing here. Yeah. But we tried to rectify. When the new... when the foreign company go directly to the village, secure land, when the matter come here, we ehm... we normally rectify by going to the village to conduct the meeting again. To see whether the information given... brought to us by the company is correct or not. Yeah. After the meeting, if the meeting approves, village council meeting and general meeting approve that what is [...] told by the company is true, then we forward the matter to the Ministry.

CH: *So, you accepted?*

IN: Yeah, we accepted.

CH: *I mean NFC [...] didn't respect the authority of the district...*

IN: Yeah.

CH: *And anyway, the district allowed them to get the land in the villages?*

IN: Of course, it was difficult if we had to follow the le... the law, we had to reject them. But you see, the New Forest has directly gone to the village. They negotiated directly to the people. They have already paid the compensation. Now if you reject that means you... you're making just... it's like you're making a

conflict between the company and the individual. That means the company turn back to the village to require the people who have received the money to turn back. According to the situation of the villagers, ah, I think it might be difficult to... to get such mon. such fund that is already given. Although the mistake is [...] to the company. Sometimes the... the ... we approved such a situation... we... we... we allowed... we accepted such a situation and we approved the... the... the land, which is acquired illegally in order to... to harmonize a situation. Yeah... To harmonize the situation. Because when we asked the New Forest: Why you did this? They said: look here, the Ministry approved 14.000 hectare. We are now still having 200... By then it was 2000 hectare. We need to reach to the... to the land, which is already approved by the Ministry. So, it was within... it was just our effort to getting... to reach to the... to the... to the expected amount of land. You see, maybe because of that ignorance of the law then... ya...

CH: *Land Use Planning by Investors*

IN: Yeah, of course up to now, excluding the village, which is about to be financed by the New Forest Company we are having 31 villages, which have Land Use Plan. But we as a district we are trying to advise the company. I can say any foreign company or any company, which is investing in a certain village regardless if it's a foreign one or indigenous to, if the village which, where they're expecting to invest, if there is no Land Use Plan, we're advising them that if possible to finance. So that they can be safe in the future.

CH: *Who can be safe? The company or the villages?*

IN: All. Company and the villages. Because if the area is set for investment purpose and is indicated in the report, Land Use Report, that means once the villagers introduce, or once the villagers make any doubt about the existence, the existence of one of, of any investor, that means the government will rely on the report. How does the report show? Is this area for investment purpose or for cultivation or for pastoralism? That's why I say that even the company will be safe and the villagers also will be safe.

CH: *Yes, because they know, this is their area, so the investor can't get more land... So, you have different interests I think, in the Land Use Plans. On the one hand the interests of the villagers, on the other hands the company to be safe, but also, I think there is the interest of the district to have someone to finance the Land Use Plan. Is that an advantage?*

Yeah, of course. Yeah, the district to have someone to...

CH: *...Yeah, I mean, normally the LUP in the villages must be done by...*

IN: *...By the government...*

CH: ... *By the district normally, if I understood it well.*

IN: Yeah.

CH: *And the NLUPC told me that Tanzania doesn't have enough money to finance the LUP [...]*

IN: It is not usually because I can say it's just an effort to advise them or to request them, if possible, they have to do that. But normally you can see [...] out of all 31 villages that have, that we have prepared land use, is prepared through the local organisations.

CH: *Which local organisation?*

IN: The [*hésitation*] TANAPA, the Tanzania National Park [*sonnerie d'un téléphone*], WWF, [*conversation au téléphone*].

[...] Now a lot of contribution is done by Hakiardhi [...] Of course they are doing a good thing, to me as a government person I think they are doing a good thing [...] Concern Worldwide also performed some villages. There are other I think two to three villages done by the district council. Also, there is a project called Wetland [...] The foreigners, it was our idea. We as a land staff in this district. We discussed in the department meeting that now the government has no fund for land use planning. This organisation is not normally coming. They come when they get cash and they are performing in various districts in the country. Why don't we face these investors? New Forest and other investors to support in this, to support in planning, in land planning in village land use planning in, especially in the area where we have land. That from that idea then we wrote a letter to New Forest just to give an idea that if it's possible within... out of your project which is, is potential for indigenous community [...] community development project [...] part of them you may perform the village land use, land use planning. It was difficult for them to accept. Finally, they accepted to finance two villages. Now we have already received the fund but we have not yet [*incompréhensible*] because of the bank procedural.

CH: *So, when you asked them, how were the negotiations? Why two villages only and why these specific villages?*

IN: Yeah, to them we didn't say two villages. We said if possible you finance in all villages where you acquired land. I think, I think they adopted to villages because in that villages they are not, they get land, but they have not yet get the title in Makungu and Ukwega and currently one of the essential requirement in order to process the title is Village Land Use Plan Report. So, when we send the, when we forward the, the, the report to the report to the Commissioner for Land we have

to attach the village land use report of the specific village. Now it was difficult to process that title of these two villages because there is no, no, no report. No land use report. That's why they accepted to finance them. So, I think they accepted because of their interest.

CH: *Because if you have a report, a land use planning report, they can proceed to get the title.*

IN: Yeah.

CH: *So, this is their interest. But I mean what is the interest of the district by making new Land Use Plans? You know for example if you say at the end of the year we have now 33 Land Use Plans, 33 villages with LUP and we managed to finance these, why is it interesting for the district to have LUP? Does this improve also your authority or your image towards the central government? What are the interests of the district?*

IN: Of course, as you're saying, the image also improves. Because the government regarding that there is a scarcity of resource, especially financial resource, they're insisting us to be... [*quelqu'un rentre dans la pièce, conversation avec la personne*]

... the government insisting to be creative. That you're, you don't need to stay in the office waiting for the, for the fund from the central government. You just be creative. To seek any possible areas or any possible chances that you can get, if you think this person can help you in a certain aspect in the land issue then you can ask them. Or you share. Sometimes you share ideas with foreigners, other, some companies, organisations, CBOs, community organisations or [...] they call community based organisation, even that foreign organisation. So that is the creativity. It's just... It's regarded as a matter of creativity.

CH: *So, it is positive for you...*

IN: It is positive, yeah. Even ...and the outcome of this might be to reduce possible conflict, land conflict [...], which might happen in the future.

CH: *What are the possible advantages but also the disadvantages if there is a foreign company, as you said with interests, regarding Land Use Plans [...]?*

IN: Hmmm. The advantages that, the advantages of foreign companies to finance Land Use Plans that They reduce the risk, the risk of having conflict with the neighbourhood. Ehm, yeah. I think only that and yeah of course of the district that of... of reducing of the district of having conflicts but the disadvantage... the disadvantage of the company. If the company finances to the villages... which... where they expected to have the land, they have not [yet] acquired land but they expect to get it. Once they finance and finally they not reach the goal that they

expected to have, there might be a conflict between the foreign company and the government. The government who advised them to finance them... That is according to... That is my idea. Because according, I learn something from that... They're financing because of their interest. That means once they fail to reach their goal there might be a certain part of conflict, yeah. Also, they might have... If the government staff are not strong enough and the village council is not strong enough, it's possible the company to have some more influence in doing their... in performing their, their... in getting their objective, or reaching their goal. Maybe you can offer more land because of what they did. Yeah.

CH: *And strong in what sense? I mean, how can the foreign companies when they pay the LUP, how can they influence the procedure? This depends on who is doing the LUP. But how can they influence the procedure for example?*

IN: Ah yeah, I'm saying, ehm strength means. sometimes if you are... a person is living like... your less affaire [???] not regarding the law, that means the foreigner [...] they need to get more than five hectares. But according to the population projection or to what you see as a land staff, you can see that in this area, the maximum amount to be offered to the... for investment or plantation [...] general for tree plantation should not exceed this amount. But if you consider on one side that this company has helped or financed this process [*land use planning*], which is gave back [33:42 ???] by the government then I have to consider them positively that they have to reach their goal. You can end up with offering more piece of land. or... you cannot offer but you... you insist the village to give more land regardless of the individual land owners.

CH: *And who is insisting? The district council?*

IN: Of course, I can say the, the company may push the... the... it's like... there may be a certain force by the company to push the district council to offer more land because of what they have offered.

CH: *OK. So, they are strong in terms of money, because they bring the money...*

IN: Yeah, they may be strong [*rires*]. We're not sure but they may be strong in terms of... You know, these foreign company, is my perception, these foreign company, they come, they're coming... I can say they feed financially. When they come, they come with a certain target [...]. Now the problem we're having with indigenous people, our local people is that normally, they are living in a poor situation. If they are living in a poor situation and someone is having a bag of cash, is possible to be... I had a case in a certain village where a father denies his son. Because of, because of his interest to sell the land [...*continue cette histoire*] In such a situation you can see that, it's where now a slogan of money speaks [...] If someone, a foreign company comes with cash, go direct to the villagers, purchase a lot of land and you have seen they have done something, you as a

government staff can... if you're not strong, you can... you can approve the situation, which is... may... which may cost the community in the near future.

CH: *And by whom are those LUP carried out? Who is doing actually doing the Land Use Plans? What are the different steps? Are these people from the district council or also external surveyors? Who is coming also in the case of these LUP financed by NFC?*

IN: Okay. The procedure of carrying out land use planning is that in the village council, which have the so called VLAM [...]. In the district level, we also have district council land use planning team, is called PLUM [...].

[*conversation au téléphone*]

[...]

CH: *And in the case of New Forest Company [43:45]? Why did you ask them to do it last year, why not before? [...] When did you ask them to do it?*

IN: Yeah, we asked the... the New Forest I think we asked three years back. Three years ago. I think it was 2012. And we asked them due to the fact we had to submit the report for that fund to the Commissioner. And one of the requirement to have Land Use Plans, Village Land Use Plan in a certain village, then we discussed with them that one of the requirements is this one: the planning report, land use planning report. And that villages has no... has no village land use... we have not conducted land use. They asked: Who is supposed to conduct that? We told them the government is supposed to... to conduct the... the planning, the Village Land Use Plan. But we have no fund [*conversation au téléphone*]. After discussion, they [NFC] agreed that it is... it has a logic. Yeah. So, they said maybe we have to... to forward to the directors so that if they accept then they conduct it. Sometimes they bring feedback that the director refused, that it is not our duty. We said OK, no problem. Provided that requirement and that we have no fund. Let us wait till the government bring the fund for that activity. I think after a certain period of time they decided to... to finance so that we continue with the preparation of their title.

CH: *And in the other villages, which are concerned by... by NFC, so where they acquired land, are there Land Use Plans or not?*

IN: There are not.

CH: *And why did the requirement come in 2011 and not before for the other villages?*

IN: Ah, I think this is because of changes of regulation. You know... the

government do modify regulations and laws in... every time. So, effective from 2012, is where they insisted: Any investors... any land to be... any village, which is supposed to... which is in need of offering land to investors have first of all prepare the land use... Land Use Plans. Village Land Use Plans.

CH: *And do you want NFC to pay in other villages?*

IN: Of course, we told them. That if possible, they have to offer or to finance such a Village Land Use Plans in all villages where they have land. And we told them the importance out of being... an essential requirement in provision of title. We told them that this will reduce possible conflict to occur... in the future. I think [...] maybe they are still considering it [...].

****Fin de l'entretien****

Annexe 4 : Quelques extraits du carnet de terrain

1. Prise de notes lors de l'entretien avec Samson Mwampashe, agent foncier au KDC, effectué le 10.06.2015

DED

- * Impact Disease LG
- * Role Land Inv
- * Evolve Land Investment
- * History Kisumu
- * Land Bank
- * Challenge District
- * SBT → Mwangi Fochi
- * challenges negotiation

10/06/2015 9h30 - 12h30

Hi Mwampashe (non enregistré)

- * Challenges negotiation
- * letter Ministry
- * describe the different step
- * Land bank
- * role Action Aid.

land village CEO
 under almost the president all not registered yet
 use land → pay compensation for improvements on land
 neglected district level
 the manager of district → when the foreigners come here → get the land they have to meet the manager indigenous issues will be a social affair
 what to do. The inv. of JST
 they indicated them to the regional office. I directed them to come to the D Comm. And all the petitions come with them.
 When no interest these developments that mean, give all the vic can grow up → then the petitions had to come with them.
 D Comm → District Council That the inv. was the same and he had to invest in the land and he had to the land the department of DED exercise land deals with the purpose.
 Before any act after introduction DED have to sit with all the departmental officers and have to make a meeting and have what they are expected to do in the land. After their meeting DED now appear to the LC + supervisor the expect to go the village where

- LG introduced the IG + villages
 → have come to explain what the inv
 from that the village have to
 contribute and to do the questions
 and should analyse what they expect
 from him

- when at the village starts from Vth
 and VEE when they read in the
 village they have first to meet the
 VC and to tell them about the
 meeting → call the general village meeting.
 Vill assembly after their meeting ()
 they tell the inv that they need
 them to do some development they
 for some social services () they even
 have some social equipment () they even
 low some social equipment () they even
 they talk with them if the
 inv can't meet this requirement
 no promised.

Ld that was the case for SBT
 SBT agreed with the inv for SBT
 then all the minutes were read and
 the DED → after from the
 village they had to come
 the district admin. Analyse the
 minutes and promised, even they
 can be implemented. District
 admin. had some services
 that the inv can add to
 the village. Some other with
 the promises of social admin
 and profits as a village.

- before, after the district meetings, those
 started to produce statements
 before, after the district meetings, those
 of vill meeting, after in some areas
 the inv, district agreed with
 ⇒ give compensation
 the village require the inv to
 pay some money to have to contain
 with the land to be before paying
 cost they have to do the
 the land of productive reduce or
 increase the land. Some village don't
 know the size of the land
 the work of district to forecast
 Ld survey, demarcation.

XI / Land Use Plan

Ld analysis in the district and
 see each village has to contribute
 a certain amount of the
 land. The land to avail the
 map of these → surveys demar
 he needed more the land and we
 know each village and we know the
 land which is available in each
 village. → more than 20 000 ha.
 expected large-scale agriculture
 we surveyed which is available
 these land which we take
 was 8.10 they agreed because
 the land was not available
 anywhere near by DSM.

- Demarcation before compensation.
 after demarcation they spend
 for these impacted → that they
 can be paid compensation. after only.

- had notes taken about 50 years ago (for those away of the area) but those in the village because they knew each other. Expect that all the villagers will be there. list of land owners. members of VC are leaders of the sub-villages that live with them. simple fact that the VC is ready of the day of evaluation. District and VCH VC and make the list. Each person has to draw the boundary of the land.

- to last but you can't avoid you complaints. If you have complaints from VCH to the exercise. If we get a new person to assist us. We had at all the citizens for paying compensation.

- How much time for the exercise.

- p 162 people get compensated. chief rubber of HLC with district values -> meeting and survey all land in TAN. depend on the realized value.

- Time remember came in 2007 and he started the seminar in 2008 and all the meeting through and 2009 HLC where the camp started. When we came here in 2008 it was

- Cur first or to compensation - activity started in 2001, land derivative right in 2011.

- The inv didn't get the DCO, indigenous man (joint share, disaster) who came with the inv. introduced a joint share, process of getting the land based on the joint share. They get the granted LO.

* letter
 * Action Ad.
 * son like

- Since of Comm of land he asked to prepare DCO instead of DCO there view another land office. The VC get that time area that they had to prepare a DCO. We thought that the shareholders of HOU thought that he give more than 50%

- go direct from VC all the procedures. Even if any fr. come here () the first question that I would ask is have you get through the VC and have you get all to do from VC.

- VC asks exer of comm finished, normal case we should check. If all the land owner have seen comp H happened that start people was left -> supplementary

- Village Resources **Aout par** **Chavanga**
 ensuite il explique les diff. catégories
 d'activités (pour comprendre l'archéologie)

- Population by sub-village, statistics
 - Economie activités dans les diff. sub-villages
 Pour Lyamba
 • Milime 85%
 • Wilima ne milice 00% + Chavanga : 10%
 • Wera, soc. 00%
 • Jumbé : total

Li* des estimations ? De ce est-ce qu'ilu prennent les informats ?

- VCM est présent aussi

- UNILIKAL WA AETHI = tant ownership
 • land owner : 90% (Lyamba)
 • rest : 7%
 • other ni present ni land owner : 3%
 des terres sans pays

* ils se comment dans les sub-villages, c'est pas facile ils s'organisent par les sub-villages pour se réunir, mais les estimons qm.

* Ailleurs - ce que Unilikal wa Archéologie exécutent ? C'est en fait des autres (land ownership) comment se distribuent cette propriété ?

Upatikandi wa Aethi = how do they get land, example Lyamba (sub-village de Lyamba)
 • by given by government 3%
 • through heritage 75%
 • buying 20%
 • and others 2%

P sub-village Milime
 • 70% (land)
 • 20% (soc.)
 • 10% (buying)
 • 0% other

P sub-village Lyamba
 • 25% (land)
 • 65% (soc.)
 • 8% (buying)
 • 2% (other)

D HLANDEGE
 • 10%
 • 80%
 • 10%
 • —

P HLANDEGE (CHIN)
 • 20%
 • 60%
 • 10%
 • 3%

⊖ KILIKO **Tri-fact per** **Twe kumbic** (tri-fact per sub-village)
 LYMAKO USE ACIES/HELEHIC Amount
 (used parcel for HARE 03 # bags / h
 single village) PCHAKO 01 # bags / h
 NYEGERE 01 10 bags

Seine Witzels
machen einen Baumstark
↳ Lebonde

↳ Généralist Informelle
avec Lyamba au retour de

- Relation lui et DC?

→ hésitant, mais c'est lui le boss
→ parce que le gérant n'est pas app. deux (Habrachthi)

- xérique aussi que Habrachthi ça donne
des indices sur le gérant niveau per
normalment il pose des questions si
THAKIA lui demande (le gérant) à aller dans
des lieux dangereux etc il répond par
"ou ben oui"

- Financement de THAKIA comme organisé.
→ explique que THAKIA pourrait avoir une
équipe plus importante mais comme
THAKIA est très sélectif au niveau
des bailleurs et financiers, ça se régit
pas possible par ex THAKIA n'accepte
pas de fonds du gov autrichien
→ pas.
→ parce que Sinyi a des idées verticalisées
et ça influence cette stratégie de THAKIA.

- Investir à Lyamba (maïs), brougni
électrique petit.

= Land bank (idem / gal) fait partie
du WUP / un des piliers "usage"

plus le même chose pour Hufago et
les autres schus - villages

* Hufago ne fait rien, Habrachthi est une
une fois attachés au dip écrit
le rapport (simple) des ateliers impliqués

↳ diff. techs et cultu.

⊖ HUDUMA NA PEMBEJEO ZA KIJIMO
↳ bulima: activité de village
↳ intervention agricole, pastoral, crop, etc.

* VILLAGE MAP

→ au a fait / montré les travaux ?

⊖ Cultivation Season

↳ ferait tous villages
↳ Machirizi / Maeloze expliqué.

⊖ Settlement

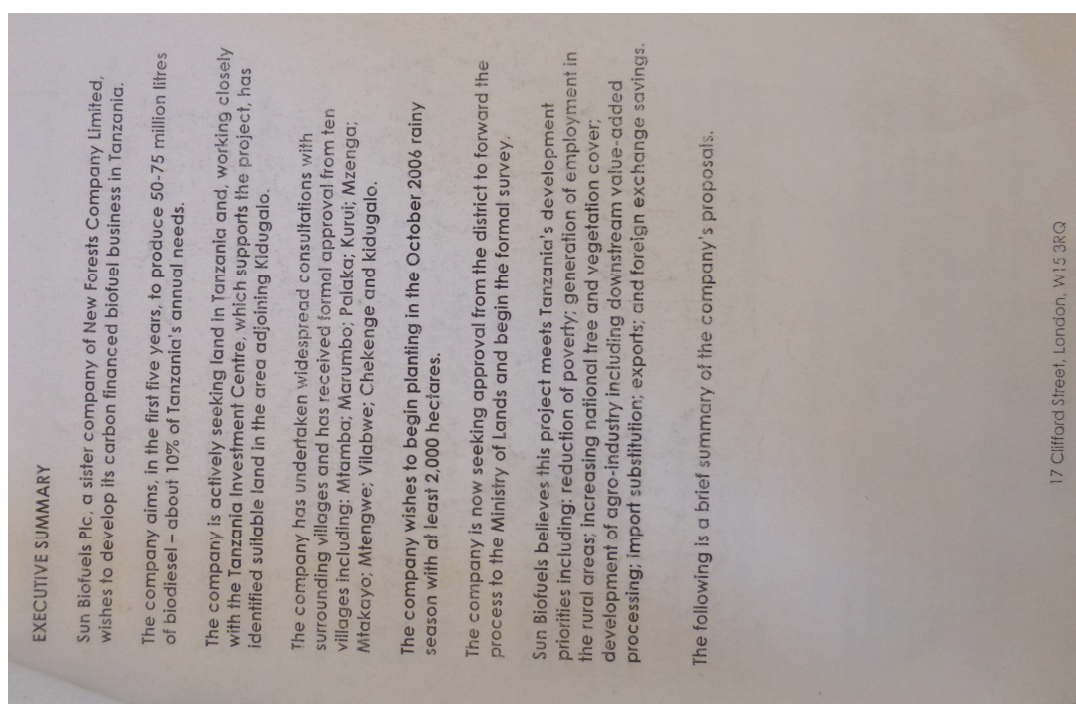
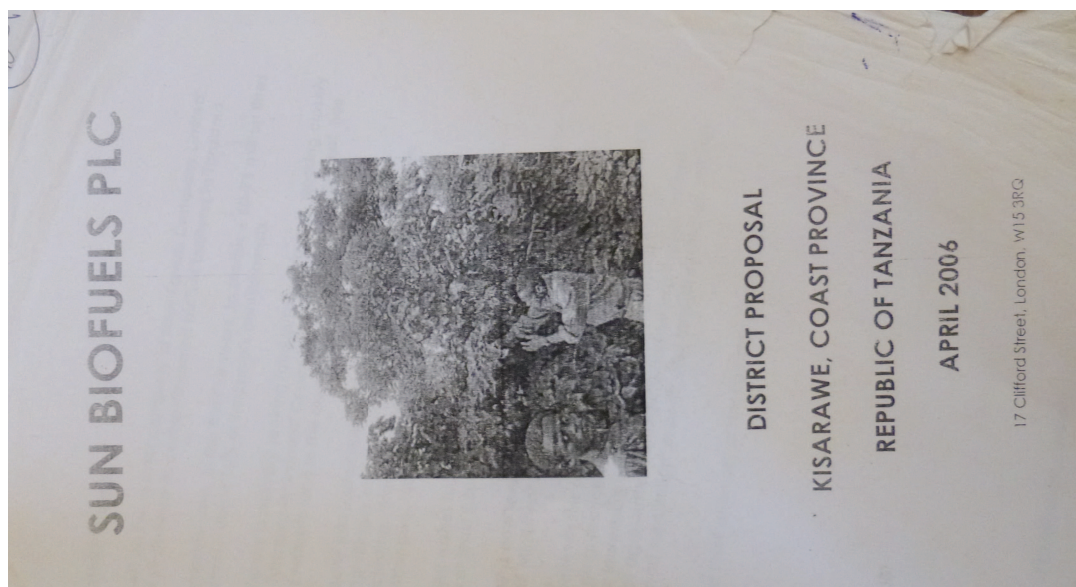
- Agriculture
- Social Services (school, hospital, office etc.)
- Grazing area (Water / Fertility)
- Areas for investment: Ils disent qu'il n'y a pas de terres à investir, mais ils expliquent mieux parce qu'ils n'ont pas compris, not (seraient donc pas investis) mais que tout investissent fer - nom.

↳ demande à Habrachthi, *
↳ outside investment (no) *
↳ Village map

UNWEKEZAJI - investment

Annexe 5 : Documents officiels liés aux transactions foncières

1. Extraits du projet d'investissement de l'entreprise SBF présenté au KDC en avril 2016



to plant out in excess of 20 million acres of land around the world just to meet mandated requirements.

Currently, in East Africa, under two rainy seasons, yields are around 1000-1500kgs per hectare of seed producing around 400kgs of raw oil (or about 450 litres). The company however believes that with improved seed and issue cultures, improved plant horticulture and environmentally friendly irrigation yields can be boosted to 7000 kgs per hectare or 2350kgs of raw oil (about 2500 litres). This means that in order to produce 100m litres in Tanzania or 12% of the country's current annual consumption, the company would require in excess of 40000 hectares.

Whilst the company believes that substantial *Jatropha* production could and should be generated from a nationwide out grower programme developed with government agricultural extension, it nevertheless believes that it is vital to base its business on a core large plantation to guarantee a basic level of supply of its feedstock and also to demonstrate, through continual research and development, the best plant horticulture and show potential growers how to maximise yields and income.

The company is therefore seeking 40,000 hectares plus to begin its Tanzania operations. Whilst it would be preferable to have this land in one block the company understands the current land difficulties in Tanzania and would certainly look at building the project with several different pieces of land. We would therefore like to start with 18,000 hectares in Kisarawe. In addition the land needs to have:

- Access to decent road infrastructure
- Access to water for irrigation
- Access to a local labour pool
- Security
- A lease preferably of 99 years but certainly no less than 70 years
- Concessional rent payments especially at start-up

BENEFITS OF THE PROJECT

- Foreign investment of approximately \$30-40m
- Large scale job creation estimated at around 5,000 employees (*Jatropha* cultivation is extremely labour intensive in both planting, maintaining and more importantly in harvesting – being more labour intensive than tea)
- Increased household income and poverty reduction

17 Clifford Street, London, W1S 3RQ

market for biodiesel is massive compared to existing production facilities – total biodiesel production currently accounts for under 1% of global diesel consumption, in a market where diesel demand is growing rapidly and fossil fuel sources are becoming depleted. The overall situation is that the market for biodiesel is and will continue to be a sellers-governed market.

TANZANIA

The company believes that the potential for the production of bio-diesel is highest and most urgent in developing countries which have no substantial proven oil reserves and which have large transportation costs for the delivery of imported oil.

Apart from the obvious benefits to the macro-economy in terms of savings of foreign exchange and lower fuel prices, and the environmental benefits of producing a fuel with virtually no carbon and sulphur emissions, labour-intensive domestic production of bio-diesel from *Jatropha curcas* also creates thousands of jobs in the rural economy and eradicates poverty.

Sun Biofuels believes Tanzania would be a good destination for its second operational bio-diesel project. Solid economic and population growth is fuelling increased demand for oil. According to the Ministry of Energy, last year the country imported in excess of 900 million litres of diesel and heavy fuel oil. Should Tanzania continue on its current economic and population growth trajectory, the demand for diesel is likely to triple in the next 25 years to over 2bn litres.

At the same time Tanzania suffers from a critical disparity in incomes with many rural communities living well below the poverty line. Job creation and increasing income in rural Uganda remain vital national priorities.

The company believes that in the first phase of its production cycle it will be impractical to enter the retail market and sell bio-diesel at the pump. The company therefore expects to sell bio-diesel to business customers like diesel electricity producers, cement companies and large transporters.

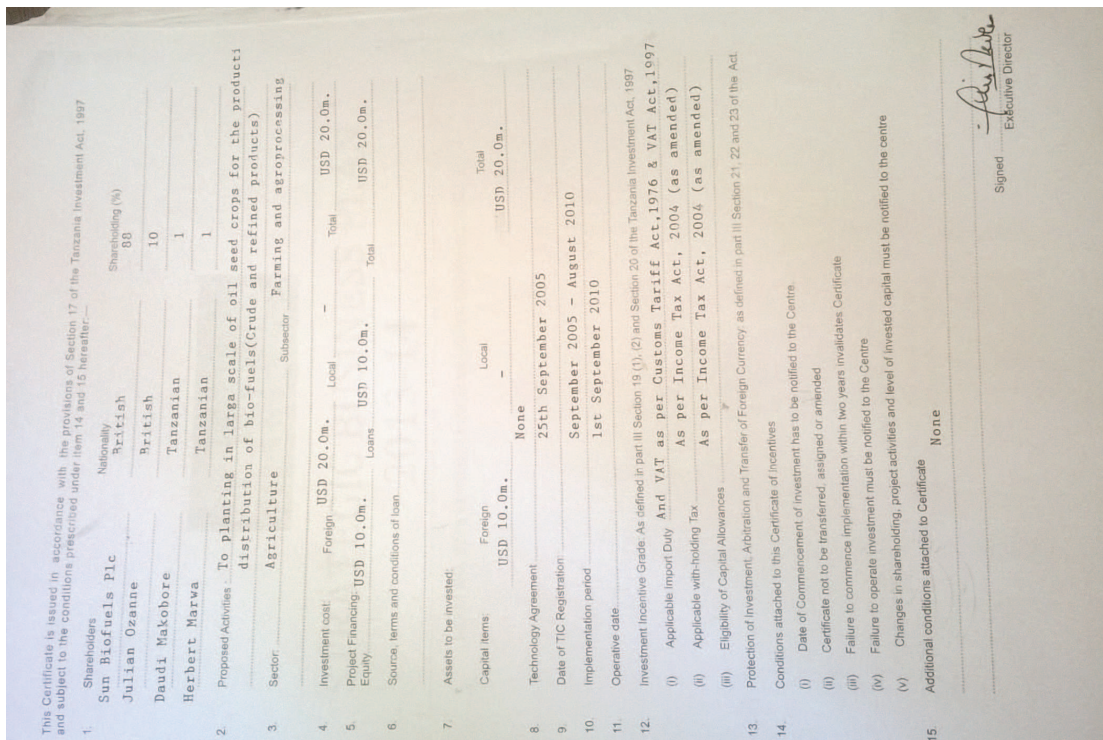
Another important customer market is the cement industry like Twiga Cement which burns heating fuel oil or coal in its furnaces. The large transport and road haulage industry, critical to a large developing country, is a third target business customer.

LAND REQUIREMENTS

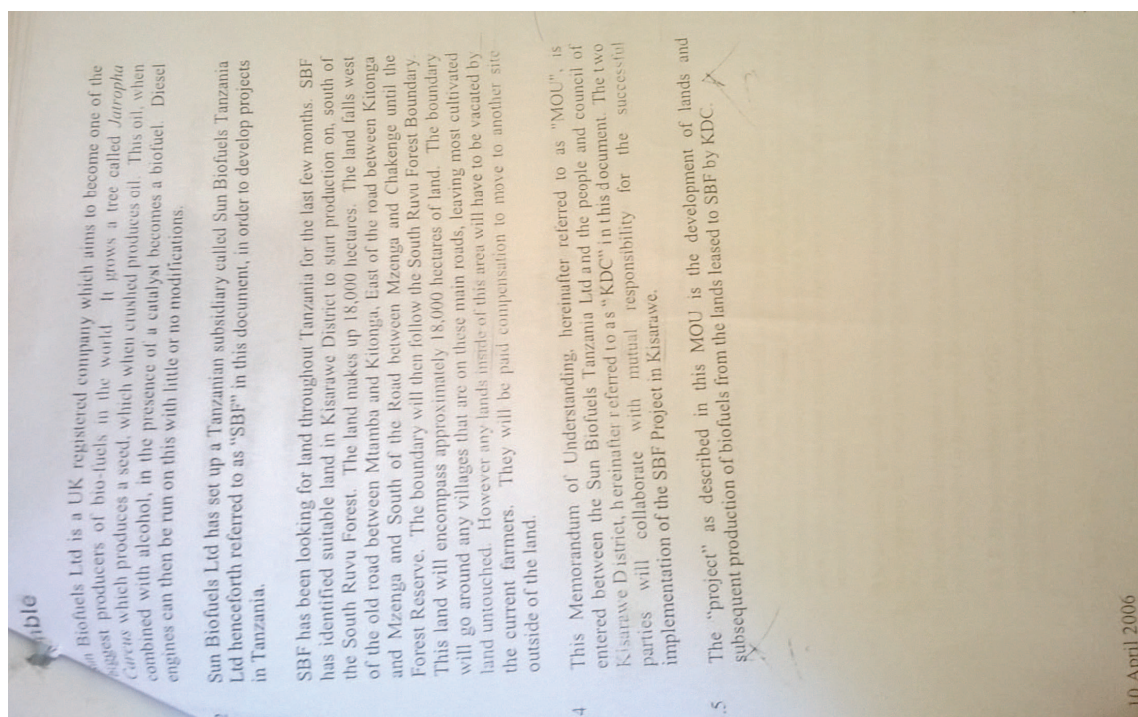
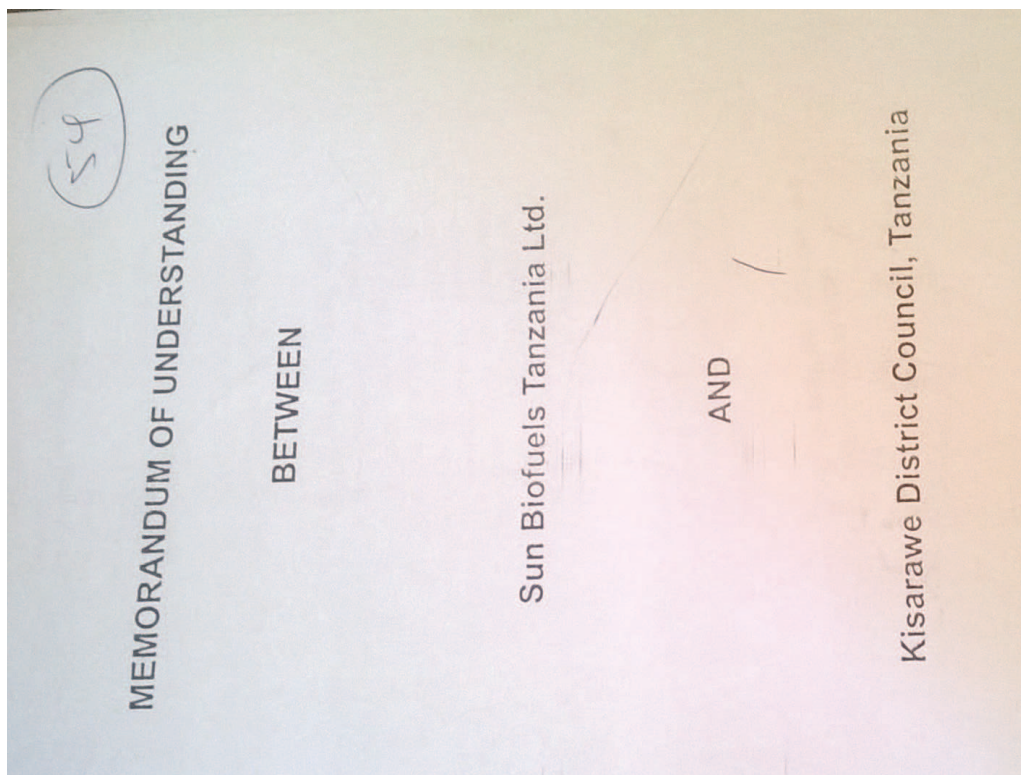
The main drawback with biodiesel production is the large land requirements needed to produce the oil-seed feedstock. Global consumption of diesel is approaching 400 billion litres per annum – which would require up to 400 million acres of land to produce. Whilst meeting the entire global diesel demand through biodiesel would not be possible, there is a legislative requirement in the USA and Europe to use mixed blends of diesel, with up to 5.7% biodiesel being mandated in Europe by 2010. There is therefore a need

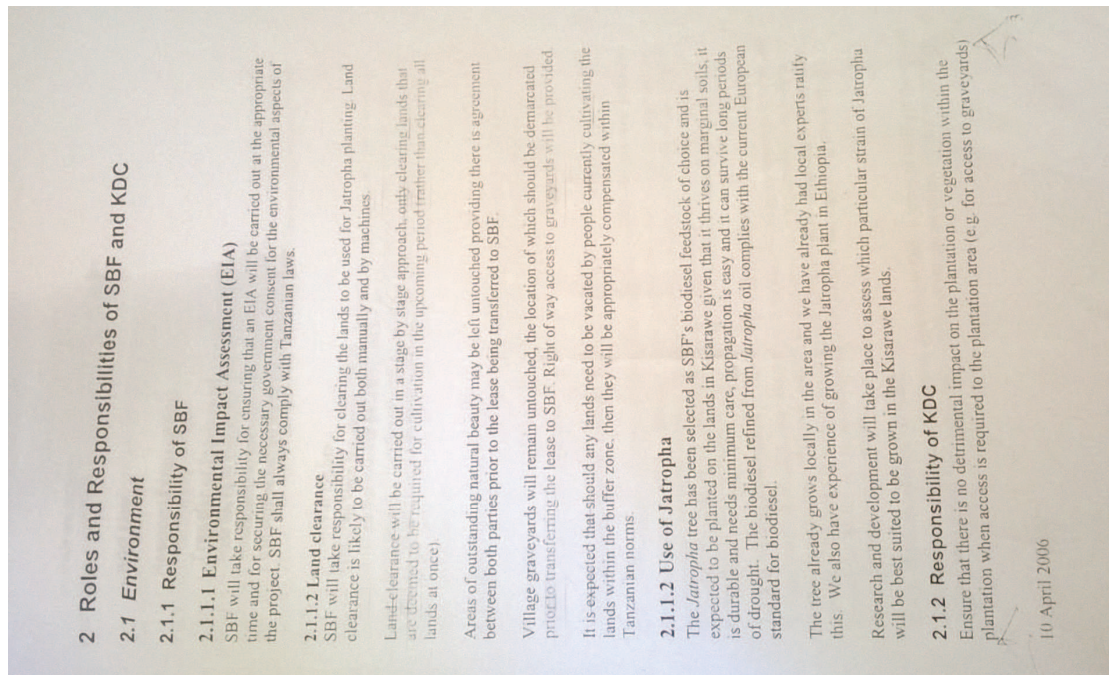
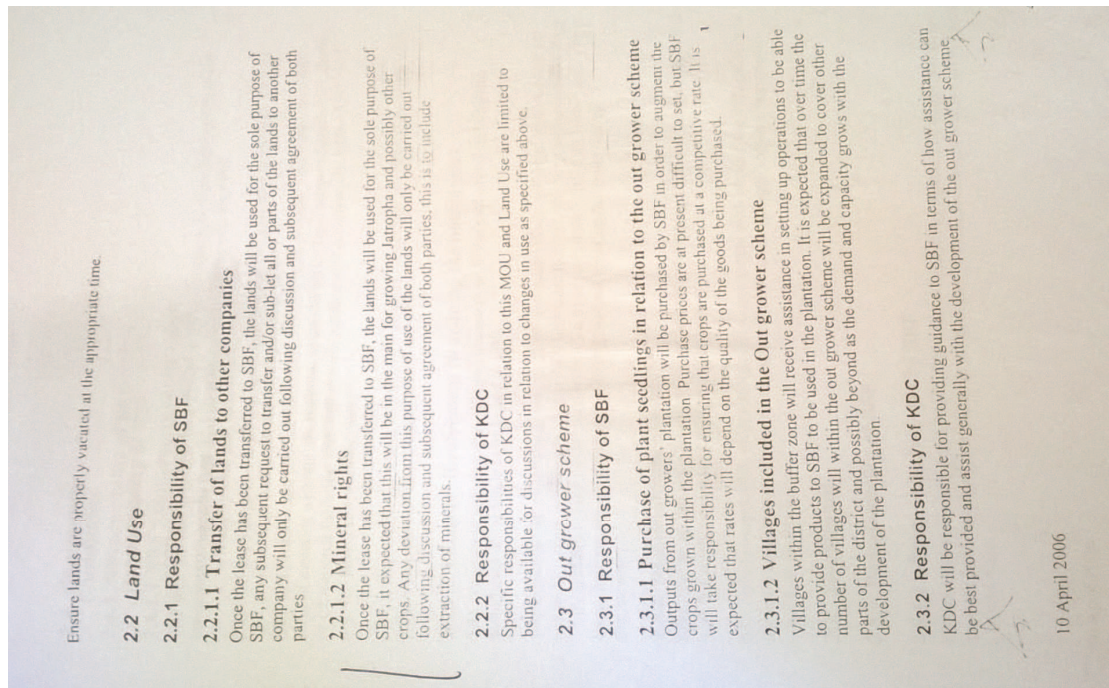
17 Clifford Street, London, W1S 3RQ

2. Deuxième autorisation d'investissement (Certificate of Incentives) de l'entreprise SBF du 27.11.2009



3. Extraits du memorandum d'entente entre SBF et le KDC du 10.04.2006





Annexe 6 : Photos

1. Photos des bâtiments publics construits à l'aide des indemnisations versées par l'entreprise Mtanga Farms dans plusieurs villages du district de Kisarawe



Dispensaire du village de
Mtamba
12.06.2015
© S. Schlimmer



Bureau du VEO du village
Chakenge
13.06.2015
© S. Schlimmer



Dispensaire du village de Mtamba ; 12.06.2015
© S. Schlimmer

2. Photos des entretiens collectifs



Entretien collectif effectué
à Mtamba, Kisarawe
12.06.2015
© S. Schlimmer



Entretien collectif effectué
à Kidabaga, Kilolo
14.06.2015
© S. Schlimmer



Entretien collectif effectué
à Matipwili, Bagamoyo
24.07.2015
© S. Schlimmer

3. Extrait du discours « Mali ya taifa » de J. K. Nyerere affiché dans les bureaux de l'ONG Hakiardhi



16.07.2015, Dar es Salaam
© S. Schlimmer