

# Les politiques foncières en Tanzanie, entre promotion de l'investissement et omniprésence de l'État

Un bilan dix ans après la  
« nouvelle ruée vers les terres »



Sina SCHLIMMER

Mai 2018

L’Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d’information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l’Ifri est une association reconnue d’utilité publique (loi de 1901). Il n’est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L’Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l’échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l’Ifri s’impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que la responsabilité de l’auteur.

ISBN : 978-2-36567-866-7

© Tous droits réservés, Ifri, 2018

#### **Comment citer cette publication :**

Sina Schlimmer, « Les politiques foncières en Tanzanie, entre promotion de l’investissement et omniprésence de l’État. Un bilan dix ans après la “nouvelle ruée vers les terres” », *Notes de l’Ifri*, Ifri, avril 2018.

#### **Ifri**

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : [accueil@ifri.org](mailto:accueil@ifri.org)

**Site internet :** [ifri.org](http://ifri.org)

## Auteur

**Sina Schlimmer** est chercheur postdoctorale à Sciences Po Bordeaux au sein du laboratoire « Les Afriques dans le monde » et elle effectue ses travaux dans le cadre du programme de recherche « Faire des politiques publiques en Afrique ». Dans sa thèse de doctorat, elle s'est intéressée aux politiques des transactions foncières à grande échelle avec des entreprises étrangères en Tanzanie et à leurs liens avec la construction de l'État. Ses recherches postdoctorales portent sur la (non-)régulation des marchés fonciers périurbains dans les alentours des métropoles de Nairobi et de Dar es Salaam.

## Résumé

Pendant les dix dernières années, l'appropriation massive des terres arables par des entreprises internationales en Afrique a rythmé les débats au sein des communautés médiatiques, politiques et scientifiques à l'échelle internationale. La Tanzanie, marquée par l'héritage des politiques socialistes du premier gouvernement postindépendance, a été considérée comme l'un des pays cibles de cette dynamique du capitalisme globalisé. Ce rapport propose un bilan des enjeux de la multiplication des projets d'investissement qui s'observe dans le pays est-africain depuis les années 2000. À partir d'une lecture en termes de politiques publiques et d'une analyse de la construction de l'État tanzanien, il s'agit d'identifier les décalages entre la fabrique des politiques de promotion de l'investissement foncier et les limites de leur implémentation. L'objectif est ainsi de questionner la dynamique de privatisation de la gestion du foncier, tant promue par les experts des organisations internationales et critiquée par les membres de ladite « société civile ».

# Sommaire

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>VERS UNE COMMERCIALISATION DES DROITS FONCIERS ? L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES FONCIÈRES EN TANZANIE DEPUIS LA RÉFORME DES ANNÉES 1990.....</b>	<b>9</b>
<b>Transformer les terres en marchandise. La réforme foncière des années 1990.....</b>	<b>10</b>
<b>Transformer le foncier en bien marchand pour attirer l'investissement privé. Les programmes de promotion des transactions foncières à grande échelle .....</b>	<b>12</b>
<b>LES POLITIQUES FONCIÈRES DES ANNÉES 2000 : ENTRE PROMOTION DE L'INVESTISSEMENT AGRICOLE ET CRITIQUES DE L'« ACCAPAREMENT DES TERRES ».....</b>	<b>16</b>
<b>Quelles motivations guident les entreprises européennes ? .....</b>	<b>16</b>
<b>Comment se déroulent les transactions foncières à grande échelle en Tanzanie ? .....</b>	<b>17</b>
<b>Quels sont les impacts des projets d'investissement en termes socio-économiques et politiques ? .....</b>	<b>19</b>
<b>Les projets d'investissement à grande échelle entre promotion et résistance. Une libéralisation négociée du secteur foncier ?.....</b>	<b>22</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>26</b>

# Introduction

Les transactions foncières à grande échelle constituent une préoccupation centrale sur le continent africain depuis le début des années 2000<sup>1</sup>. Presque dix ans après la parution des premières publications sur un phénomène souvent qualifié d'« accaparement global<sup>2</sup> » ou de « ruée vers les terres<sup>3</sup> », la controverse continue à préoccuper les agendas politiques et à rythmer les discussions scientifiques. Les enjeux des acquisitions des terres par des entreprises multinationales sont encore omniprésents dans les programmes des conférences des organisations internationales, telles que la Banque mondiale<sup>4</sup>, comme dans de nombreux panels des colloques internationaux s'intéressant aux questions de développement au Sud<sup>5</sup>.

La multiplication des cas de transfert de plusieurs centaines et milliers d'hectares de terres depuis la fin des années 2000 a déclenché rapidement un intérêt des journalistes, des membres des organisations non gouvernementales (ONG), des experts et des chercheurs à l'échelle internationale, menant à un véritable « engouement mondial sur l'accaparement des terres<sup>6</sup> ». Alors que les travaux scientifiques ont permis de déconstruire cet objet de recherche en vogue et de nuancer certaines idées reçues, les enjeux de la marchandisation des droits fonciers continuent à rythmer les débats, non seulement à l'échelle internationale, mais également au sein de l'arène politique des pays cibles.

---

1. Ce papier se base sur les résultats d'une thèse en science politique, réalisée entre 2013 et 2017 à Sciences Po Bordeaux et portant sur l'interdépendance entre les transactions foncières à grande échelle et la construction de l'État en Tanzanie. Cette thèse a été financée grâce à un contrat doctoral alloué par l'École doctorale sociétés, politique, santé publique. Les enquêtes de terrain en Tanzanie, effectuées en 2014 et en 2015, ont été rendues possibles grâce à deux bourses de l'Institut français de recherche en Afrique à Nairobi.

2. Voir, par exemple, M. Edelman, C. Oya, et S. Jr. Saturnino, « Global Land Grabs: Historical Processes, Theoretical and Methodological Implications and Current Trajectories », *Third World Quarterly*, vol. 34, n° 9, 2013, p. 1517-1531.

3. W. Anseeuw, L. Alden Wily *et al.*, *Land Rights and the Rush for Land: Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*, Rome, International Land Coalition, 2011.

4. Se référer au programme général de la LPC de 2017 : *Conference Agenda*, Banque Mondiale, disponible sur : [www.conftool.com](http://www.conftool.com).

5. 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*) organisé à Chicago.

6. M. Kaag et A. Zoomers, « Introduction: The Global Land Grab Hype – and Why It Is Important to Move beyond », in M. Kaag et A. Zoomers (dir.), *The Global Land Grab. Beyond the Hype*, Londres, Zed Books, 2014, p. 1.

L'intervention accrue des investisseurs étrangers dans la gestion des larges parcelles de terres rurales fait, par exemple, débat en Tanzanie. Alors que le pays a souvent été considéré comme une destination privilégiée des entreprises étrangères, l'intérêt des investisseurs pour les terres arables en Tanzanie s'explique, selon les spécialistes, par un contexte politique et économique propice à la mise en marché du foncier<sup>7</sup>. Selon un rapport du groupe international *Landmatrix* – un programme de recherche qui identifie, quantifie et répertorie les projets de transactions foncières effectuées dans le monde – le pays se trouve parmi les 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<sup>8</sup>. Les enquêtes empiriques ont recensé des projets d'investissement qui se situent notamment dans le secteur de l'agriculture et, plus particulièrement, des agro-carburants<sup>9</sup>. Cependant, certains travaux ont questionné cette idée commune que la Tanzanie serait un pays cible de l'accaparement des terres par des entreprises étrangères, en soulignant, par exemple, la multiplication des projets d'investissement portés par des entrepreneurs tanzaniens<sup>10</sup> ou en insistant sur le taux d'échec des transactions réalisées. Alors que plusieurs dizaines de firmes internationales se sont implantées en Tanzanie afin de produire des cultures transformables en agro-carburants (notamment la canne à sucre et le jatropha) à partir du milieu des années 2000, la plupart de ces initiatives ont échoué, sont bloquées ou ont été transformées en des projets de culture des produits agricoles alternatifs<sup>11</sup>.

---

7. M. Locher, « 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.

8. W. Anseeuw, M. Boche *et al.*, *Transnational Land Deals for Agriculture in the Global South*, Bern/Montpellier/Hambourg, CDE/CIRAD/GIGA, 2013, p. 25.

9. Voir K. Havnevik et H. Haaland, « Biofuel, Land and Environmental Issues: the Case of SEKAB's Biofuel Plans in Tanzania », in P. B. Matondi, K. Havnevik *et al.* (dir.), *Biofuels, Land Grabbing and Food Security in Africa*, Londres, Zed Books, 2011, p. 108-133 ; M. Locher, E. Sulle, « Foreign Land Deals in Tanzania. An Update and A Critical View on the Challenges of Data (Re)Production », document de travail, LDPI, 2013 ; E. Sulle, F. Nelson, *Biofuels, Land Access and Rural Livelihoods in Tanzania*, Londres, IIED, 2009.

10. J. Belair, « Land Policies : Questioning discrepancies between discourse and practices in Tanzania », *Mambo !*, 2017, disponible sur <https://mambo.hypotheses.org/1009> ; E. Greco, « Landlords in the Making : Class Dynamics of the Land Grab of Mbarali, Tanzania », *Review of African Political Economy*, vol. 42, n° 144, 2015, p. 225-244.

11. M. Locher et E. Sulle, « Challenges and Methodological Flaws in Reporting the Global Land Rush: Observations from Tanzania », *Journal of Peasant Studies*, vol. 41, n° 4, 2014, p. 569-592 et S. Schlimmer, « Bureaucracy vs. Land Grabbing? Replacing the State in a Fashionable Debate in Tanzania », *Mambo !*, 2016, vol. 14, n° 4.

**Schéma 1 : carte générale de la Tanzanie**

Cette note propose un bilan des enjeux de la multiplication des projets d'investissement qui s'observe en Tanzanie depuis les années 2000 en discutant la nature de ces transactions foncières, les jeux multi-acteurs et les configurations politiques influençant leur mise en œuvre. Il s'agit de s'intéresser à cette marchandisation des terres à partir d'une lecture en termes de politiques publiques, en identifiant les décalages entre la fabrique des politiques de promotion de l'investissement foncier, d'une part, et les limites de l'implémentation des transactions avec des entreprises étrangères, d'autre part. Ainsi, l'objectif est de questionner la dynamique de privatisation de la gestion du foncier, tant promue par les experts des organisations internationales et critiquée par les membres de ladite « société



civile »<sup>12</sup>. Il s'agit également de discuter, à travers cette analyse des politiques foncières, de la trajectoire de l'État tanzanien. La plupart des spécialistes interprètent la marchandisation accrue des terres en Tanzanie comme une expression de la victoire du paradigme libéral, promu depuis les années 1980, sur l'héritage du régime socialiste du premier président, Julius K. Nyerere. Une étude plus fine des débats sur le « land grabbing » au sein du champ politique permet, cependant, de nuancer ce propos.

Cette analyse des politiques des transactions foncières à grande échelle en Tanzanie est sous-divisée en plusieurs sections, allant d'une discussion générale des principaux dispositifs de promotion de l'investissement adoptés depuis les années 1990 à une analyse plus fine de la mise en œuvre de ces politiques à travers des projets de transaction foncière. La première partie vise à circonscrire l'historicité du secteur en présentant les programmes, mesures et méthodes adoptés par le gouvernement tanzanien, afin d'attirer des investisseurs privés dans le domaine de l'agriculture commerciale. Les résultats de ces initiatives sont ensuite analysés à travers une discussion de la littérature sur l'accumulation des projets d'investissement fonciers, souvent décrits comme des cas de « land grabbing ». La dernière section de cette note introduit une perspective souvent négligée dans la littérature sur les accaparements des terres, à savoir la renégociation, la réorientation voire le blocage des transactions foncières par des acteurs étatiques. Il s'agit ainsi de suivre, avec les outils de l'analyse des politiques publiques, la carrière des politiques de promotion de l'investissement foncier de leur formulation jusqu'à leur mise en œuvre.

---

12. Les données empiriques et les méthodes analytiques sur lesquelles repose ce papier sont issues d'une thèse en science politique analysant l'indissociabilité des transactions foncières avec les processus de formation de l'État en Tanzanie, à partir de trois cas d'investissement foncier avec des entreprises étrangères. Il s'agit de la plantation de canne à sucre de l'entreprise suédoise *Agro EcoEnergy* dans le district de Bagamoyo, du projet de culture de jatropha des investisseurs anglais de *Sun Biofuels* dans le district de Kisarawe et du projet de sylviculture de la compagnie anglaise *New Forest Company* dans le district de Kilolo. Les données empiriques relèvent d'un corpus d'environ 120 entretiens semi-directifs et discussions informelles avec des acteurs impliqués dans les différents processus de politiques d'investissement foncier (acteurs étatiques, représentants des entreprises, membres d'ONG, journalistes) à différentes échelles (nationales, régionales, locales). Des recherches documentaires (contrats avec les entreprises, cartographies, correspondances entre les différents acteurs, etc.) ont été effectuées auprès des différentes institutions et administrations étudiées.

# Vers une commercialisation des droits fonciers ? L'évolution des politiques foncières en Tanzanie depuis la réforme des années 1990

L'accumulation des transactions foncières à grande échelle avec des entreprises privées étrangères en Tanzanie est généralement considérée comme une conséquence de la réforme foncière des années 1990 qui circonscrit l'investissement foncier comme une priorité du secteur et comme une précondition du développement économique<sup>13</sup>. Les politiques foncières ont suivi, jusqu'aux années 1990, les principes socialistes du premier gouvernement post-indépendance du président Julius K. Nyerere (1961-1985). En effet, avant d'épouser les logiques du paradigme libéral et de l'économie du marché, les politiques foncières ont été utilisées, pendant plus de deux décennies, comme un instrument de la formation d'un État socialiste et d'une société collectiviste. La période de la villagisation (1967-1975) impliquant une réorganisation importante des espaces ruraux et des programmes de relocalisation massive de la population témoigne du pouvoir d'intervention de l'État central dans la définition des relations entre la population et la terre<sup>14</sup>.

---

13. A. Zoomers, « The Globalisation and the Foreignisation of Space: Seven Processes Driving the Current Global Land Grab », *Journal of Peasant Studies*, vol. 37, n° 2, 2010, p. 429-447 ; L. Alden Wily, « Looking Back to See Forward: The Legal Niceties of Land Theft in Land Rushes », *Journal of Peasant Studies*, vol. 39, n° 3-4, 2012, p. 751-775 ; L. Cotula *The Great African Land Grab? Agricultural Investments and the Global Food System*, Londres, Zed Books, 2013.

14. G. Hyden, *Beyond Ujamaa in Tanzania: Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry*, Édimbourg, Heinemann Educational Books, 1980.

## Transformer les terres en marchandise. La réforme foncière des années 1990

Suite à l'échec des politiques socialistes de l'*ujamaa*<sup>15</sup>, la Tanzanie rentre, à partir de la fin des années 1970, dans une ère de transition vers un régime politique et économique libéral, fortement promu par les programmes d'ajustement structurel. Quant au secteur foncier, ces transformations se traduisent dans une reformulation des priorités en termes de gestion des terres qui s'articulent désormais autour de l'individualisation et de la privatisation de la propriété foncière. Par exemple, 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. L'accumulation des conflits fonciers issus de la période d'*ujamaa* et la plus forte implication des experts des institutions financières internationales représentent des précurseurs de la réforme du secteur foncier des années 1990.

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 » foncière<sup>16</sup>. Plusieurs groupes d'experts, plus ou moins formels, sont mis en place afin de développer des recommandations et préparer la nouvelle législation foncière.

---

15. 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.

16. A. Manji, *The Politics of Land Reform in Africa: From Communal Tenure to Free Markets*, Londres, Zed Books, 2006.

## Encadré 1 : La réforme foncière des années 1990 ou l'affrontement entre le ministère des Terres et la « Commission de Shivji<sup>17</sup> »

À la fin des années 1980, le président tanzanien Ali Hassan Mwinyi convoque une Commission présidentielle d'enquête sur les questions foncières (*Presidential Commission of Inquiry into Land Matters*), présidée par l'universitaire activiste Issa G. Shivji. La mission de ce groupe d'experts nationaux est d'identifier les sources de conflits, les limites de l'actuel régime foncier et de formuler des recommandations permettant d'adapter la législation aux enjeux du régime foncier rural.

La principale recommandation de la « Commission Shivji » 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 confirme l'extrême insécurité foncière des détenteurs des droits coutumiers en zone rurale, provoquée par le monopole du pouvoir foncier de l'État central. Les membres de la commission proposent une réhabilitation des institutions et des populations villageoises (le Conseil de village et l'Assemblée de village) afin qu'elles deviennent des organes de décision en dernier ressort de 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.

Malgré l'opposition de certains experts, universitaires et des défenseurs de l'idéologie du premier président J. K. Nyerere, l'investissement foncier est explicitement défini comme une condition du développement agricole et du fonctionnement effectif du secteur. Cette phase de formulation des recommandations aboutit, en 1995, à l'adoption de la Politique foncière nationale (*National Land Policy – NLP*) qui prépare les lois relatives au foncier (*Land Act*) et au foncier villageois (*Village Land Act*), adoptées

---

17. 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, Issa G. Shivji.

en 1999. Les dispositifs découlant de cette politique prévoient la mise en place d'une administration foncière multi-échelles qui s'étend du ministère en charge du foncier jusqu'aux institutions villageoises. L'omniprésence des acteurs étatiques et la relative absence des acteurs intermédiaires traditionnels, comme des chefs locaux ou des groupes ethniques, dans la gestion des terres amène certains auteurs à qualifier le système foncier tanzanien de régime étatique (*statist tenure regime*<sup>18</sup>).

Promue par les organisations et experts internationaux, cette réforme foncière est conduite par le principe selon lequel 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. L'adoption de la NLP en 1995 est considérée par les spécialistes du foncier en Tanzanie comme le point de départ des politiques néolibérales et pro-investissement. Elle est accompagnée par une série d'initiatives explicites d'attraction des investisseurs privés dans les secteurs foncier et agricole qui se succèdent tout au long des années 1990 et 2000.

## **Transformer le foncier en bien marchand pour attirer l'investissement privé. Les programmes de promotion des transactions foncières à grande échelle**

Sur la base de la loi de l'investissement (*Tanzania Investment Act*), le gouvernement tanzanien crée en 1997 une agence ayant pour mission de promouvoir, de coordonner et de faciliter les initiatives d'investissement en Tanzanie. Le Centre d'investissement tanzanien (TIC) constitue une plateforme et une interface entre le pouvoir administratif et notamment les agences du gouvernement central, d'une part, et les entreprises souhaitant acquérir des terres en Tanzanie, d'autre part. Le TIC représente un « guichet unique » (*one-stop shop*<sup>19</sup>) où les entrepreneurs étrangers peuvent rencontrer les représentants de la plupart des agences gouvernementales devant approuver leur projet d'investissement (le MLHHS, le ministère en charge de l'agriculture, le service de l'immigration, le ministère des Finances, etc.).

---

18. C. Boone et L. Nyeme, « Land Institutions and Political Ethnicity in Africa: Evidence from Tanzania », *Journal of Comparative Politics*, vol. 48, n° 1, 2015, p. 67-86.

19. L. Cotula, S. Leonard *et al.*, *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*, Londres, IIED, 2009, p. 66.

Sur la même période, le gouvernement commence à adopter une série d'initiatives articulant la commercialisation de l'agriculture avec des programmes de formalisation des droits. Ces différentes mesures promeuvent des scénarios dits « gagnant-gagnant » et participent à la publicisation de projets d'investissements avec des retombées économiques bénéfiques pour l'ensemble des acteurs impliqués (les agriculteurs locaux, les investisseurs privés et les 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 resource*<sup>20</sup> ».

L'argumentaire en filigrane de ces programmes est la nécessité de réhabiliter le potentiel socio-économique de l'agriculture, généralement considérée comme l'« épine dorsale » de l'économie tanzanienne. Les acteurs promoteurs de l'investissement agricole partent du paradoxe existant entre le taux de pauvreté (47 % de la population vivant avec moins de 1,90 dollars par jour<sup>21</sup>) et le potentiel agricole de terres rurales alors encore sous-exploitées. 80 % de la population tanzanienne vit en zone rurale et dépend essentiellement de l'agriculture. Afin de valoriser le potentiel agricole et d'augmenter la productivité du secteur, il serait donc important de transformer l'agriculture par le biais de sa privatisation. 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. La marchandisation des droits foncières, à travers l'investissement étranger, est considérée comme un déclencheur de la croissance économique et, de manière plus générale, comme un outil pour la lutte contre la pauvreté.

---

20. *National Key Result Area. Agriculture 2013/14-2015/16*, Tanzania Development Vision 2025/Big Resultats Now!, Dar es Salaam, République unie de Tanzanie, 2013.

21. Alors que beaucoup de Tanzaniens dépassent de peu ce montant journalier et risquent de retomber dans la catégorie des pauvres. *The World Bank in Tanzania. Overview*, Banque mondiale, disponible sur [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

## Encadré 2 : Les programmes de promotion de l'investissement agricole depuis les années 2000

### **Agriculture Sector Development Strategy (2001)**

L'ensemble des mesures de promotion de l'investissement agricole, adoptées depuis les années 2000, s'inscrit dans le programme « Vision de Développement 2025 » et constitue la suite d'une « Stratégie de développement du secteur agricole » (élaborée, entre 1998 et 2000 par le gouvernement tanzanien). Cette stratégie vise à repenser le fonctionnement du secteur en intégrant l'investissement privé et l'agrobusiness comme une priorité<sup>22</sup>.

### **Agriculture Sector Development Programme (2005)**

Financé, depuis 2006, par la Banque mondiale, le programme 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.

### ***Kilimo Kwanza***

En 2009, le président J. M. Kikwete proclame la « résolution » *Kilimo Kwanza* qui prévoit la transformation et la modernisation du secteur agricole à travers une plus forte implication du secteur privé. L'un des objectifs de l'initiative est de formaliser les droits fonciers et de faciliter la mise en marché du secteur afin d'exploiter les terres *a priori* sous-exploitées. Cette initiative se concrétise dans l'implémentation de « corridors de croissance ». Le premier – le Corridor agricole du sud de la Tanzanie (SAGCOT) – est mis en place en 2010 dans le sud du pays.

### **SAGCOT**

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<sup>23</sup> et il couvre une surface de 287 000 km<sup>2</sup> (un tiers du territoire de la Tanzanie continentale). Ce partenariat public-privé engage le gouvernement et les acteurs privés à collaborer pour exploiter le potentiel agricole des terres. L'objectif est d'impliquer directement les petits agriculteurs dans les projets d'investissement en promouvant

22. *Agricultural Sector Development Strategy*, URT, Dar es Salaam, République unie de Tanzanie, 2001.

23. *Strategic Regional Environmental and Social Assessment*. Interim Report, Southern Agricultural Growth Corridor of Tanzania (SAGCOT), URT, République unie de Tanzanie, Dar-es-Salaam, 2012, p. 1.

l'agriculture contractuelle et en évitant ainsi l'acquisition directe des terres par les entreprises.

***Big Results Now !***

Adoptée par le gouvernement en 2012, la « méthode » *Big Results Now !* est présentée comme un outil pour accélérer la réalisation des objectifs de développement dans plusieurs secteurs de politiques publiques clés, dont l'agriculture. Coordonné par le bureau attaché à la présidence, le programme cible une production agricole commerciale pour trois cultures prioritaires – les cultures du riz, du maïs et de la canne à sucre.

Étant basée sur des collaborations étroites avec des institutions financières internationales, la réforme des secteurs foncier et agricole semble favoriser l'essor des projets d'investissement en Tanzanie portés par des entreprises étrangères. Les programmes de commercialisation de l'agriculture tels que *Kilimo Kwanza* et *Big Results Now !* sont souvent décrits comme des précurseurs des dynamiques d'accaparement des terres observées par les médias, les ONG et les chercheurs à partir du milieu des années 2000.



# Les politiques foncières des années 2000 : entre promotion de l'investissement agricole et critiques de l'« accaparement des terres »

Entre 2008 et 2015, de nombreux articles de presse dans des journaux internationaux et nationaux font état d'une accumulation des cessions des droits fonciers en zone rurale, c'est-à-dire des locations de longue durée<sup>24</sup> des terres, à des entreprises non tanzaniennes<sup>25</sup>. Ces articles décrivent des scénarios où le gouvernement tanzanien tolère, voire incite, l'expropriation et le déplacement parfois violents des populations locales. Cet intérêt des médias est prolongé par un corpus prolifique de rapports de recherche et de travaux académiques tentant de saisir les origines de ces projets d'investissements, le déroulement des négociations et les conséquences des transactions foncières, notamment en termes de retombées socioéconomiques.

## Quelles motivations guident les entreprises européennes ?

La quête des entreprises étrangères, notamment européennes, pour des alternatives énergétiques suite à la crise énergétique du milieu des années 2000 est l'une des principales raisons de l'engouement des investisseurs pour les terres arables en Tanzanie. Les politiques énergétiques des pays de l'Union européenne (UE) incitent les acteurs privés à investir dans le secteur des agro-carburants de pays où les terres seraient vacantes et fertiles. L'intérêt international pour la production de carburants, à partir de produits agricoles, se traduit par l'annonce d'une série de projets d'investissement dans le secteur agricole en Tanzanie. 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*

---

24. La législation foncière tanzanienne ne reconnaît pas le principe de la propriété absolue des terres, comme c'est le cas, par exemple, dans le régime foncier kenyan qui est régi selon le principe de la *freehold land tenure*. En Tanzanie, les terres sont louées selon le principe des baux emphytéotiques pour une durée qui peut s'étendre de 33 à 99 ans.

25. Voir par exemple G. Dyer, « Watching the African Land Grab », *The Telegram*, 16 mai 2009 ; B. Philemon, « Villagers Accuse Investors of Many Hopeless Promises », *The Guardian*, 31 décembre 2009, p. 7.

*of bioenergy is land grabbing and the resultant displacement of village communities along with shattered livelihoods*<sup>26</sup>. » En 2009, la demande des terres agricoles en Tanzanie pour les cultures du jatropha, du maïs et de la canne à sucre – produits appréciés pour leur potentiel en tant qu’agro-carburant – s’élève à 4 millions d’hectares<sup>27</sup>. Des experts et chercheurs questionnent alors les potentiels impacts écologiques et socio-économiques 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. Le manque de dispositif législatif régulant le secteur des agro-carburants est l’une des raisons énoncées afin d’expliquer les difficultés que rencontrent certains investisseurs<sup>28</sup>.

## Comment se déroulent les transactions foncières à grande échelle en Tanzanie ?

Les transactions foncières avec des entreprises étrangères se déclinent en une série complexe de processus de décision impliquant des acteurs étatiques qui sont situés à différentes échelles administratives – notamment nationale, régionale/district et villageoise.

Le foncier en Tanzanie se répartit en trois catégories, à savoir les « terres villageoises » (environ 70 % du territoire), les « terres réservées » (environ 25 %) et les « terres générales » (moins de 5 %)<sup>29</sup>. Les entreprises étrangères souhaitant mener des projets d’agriculture à grande échelle ciblent les terres rurales qui appartiennent, généralement, à la catégorie des terres villageoises. Selon la législation foncière tanzanienne, les investisseurs non tanzaniens ne peuvent acquérir que des droits fonciers appartenant à la catégorie des terres générales, administrées par les autorités du MLHHS. Pour pouvoir acquérir des terres issues de la catégorie villageoise, les investisseurs doivent d’abord demander une conversion de la parcelle villageoise en une terre générale. Ce processus de conversion se caractérise par une succession de démarches administratives multiscalaires pouvant s’étendre sur des périodes relativement longues (schéma 2)<sup>30</sup>.

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

27. E. Sulle et F. Nelson, *Biofuels, Land Access and Rural Livelihoods in Tanzania*, *op. cit.*, p. 18.

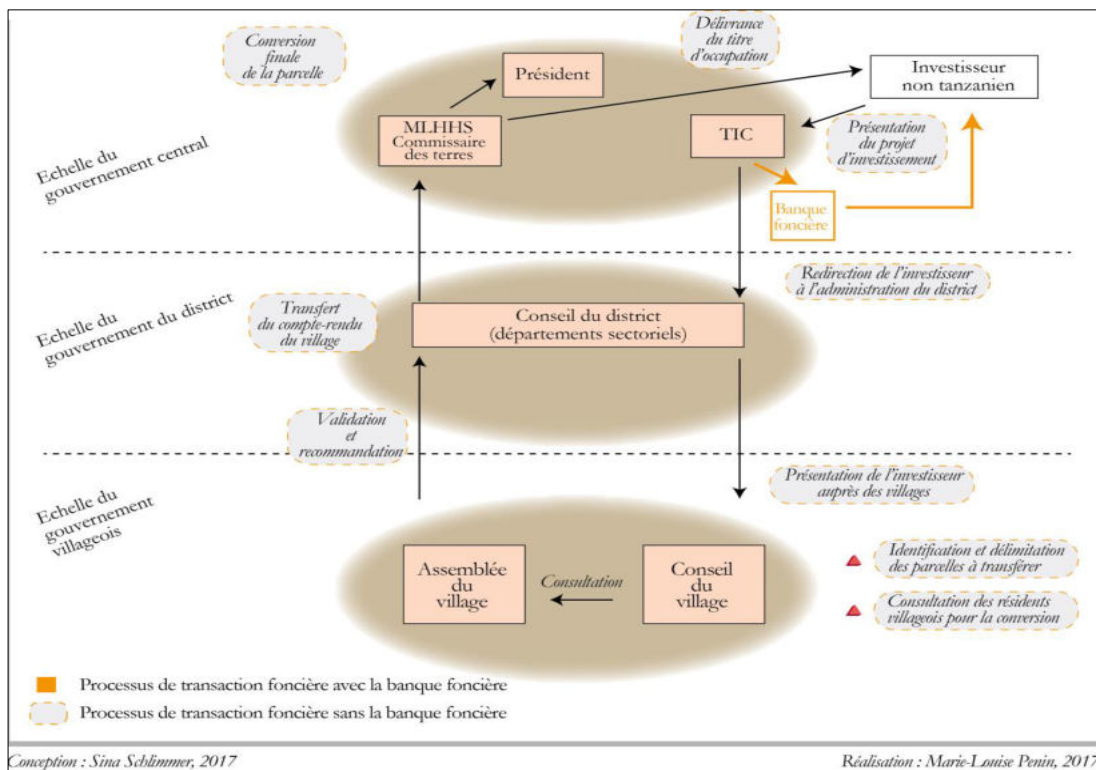
28. N. Hultman, E. Sulle, *et al.*, « Biofuels Investments in Tanzania: Policy Options for Sustainable Business Models », *The Journal of Environment and Development*, vol. 21, n° 3, 2012, p. 345.

29. 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 réservées (pour des projets d’aménagement publics) et générales sont administrées par des acteurs du gouvernement central, notamment par le Commissaire des terres.

30. Les experts académiques et techniques tanzaniens rencontrés estiment le délai entre le déclenchement de la transaction et l’obtention effective du titre foncier par les entreprises étrangères est de plus d’un an.

D’abord accueillis par les représentants du TIC, les investisseurs sont redirigés vers les administrations régionales et sous-régionales (les conseils des districts), où les experts des départements fonciers identifient des terres villageoises appropriées pour le projet concerné. Les investisseurs se déplacent souvent aux villages en étant accompagnés d’une équipe d’agents des districts et parfois du membre du Parlement représentant la circonscription concernée. Des réunions doivent ensuite être tenues auprès des instances de décision villageoises (l’Assemblée du village et le Conseil du village), qui doivent approuver la transaction foncière. Plusieurs échanges s’effectuent ensuite entre les administrations villageoises, du district et du gouvernement central afin de décider de la taille de la parcelle à transférer ainsi que du montant des dédommagements à payer aux communautés et aux individus expropriés. Cette multiplication des processus administratifs multi-acteurs crée un terrain fertile pour des négociations informelles. Les transactions foncières des terres villageoises se caractérisent, cependant, par une omniprésence de l’État qui se décline en une multitude d’échelles, d’acteurs et de pratiques<sup>31</sup>.

**Schéma 2 : Les procédures formelles multiscalaires des transactions foncières avec des entrepreneurs étrangers**



31. S. Schlimmer, « Construire l’État par les politiques foncières. La négociation des transactions foncières en Tanzanie », thèse de doctorat en science politique, Université de Bordeaux/Sciences Po Bordeaux, 2017.

## Quels sont les impacts des projets d'investissement en termes socio-économiques et politiques ?

Un nombre important de travaux sur les transactions foncières à grande échelle en Tanzanie s'intéressent aux impacts de l'intervention des investisseurs étrangers sur les populations locales qui sont affectées par les projets, c'est-à-dire les conséquences en termes d'accès à la terre, de création d'emplois, d'évolution du pouvoir d'achat, d'activités économiques des habitants de la zone concernée ou encore des effets sur la différenciation sociale au sein de la population locale. Ces impacts sont extrêmement variables et dépendent d'une multitude de facteurs, tels que le modèle d'investissement appliqué par les entreprises, les jeux de pouvoir et d'intérêts entre les différentes parties prenantes (les investisseurs, les acteurs politiques et administratifs, les représentants des villages concernés, etc.) ou encore le respect des conditions entérinées au préalable entre les entrepreneurs et les autorités publiques locales (les accords oraux ou écrits tels que les mémorandums d'entente).

Les transactions foncières issues de la dynamique économique de la fin des années 2000 se distinguent par leurs configurations d'acteurs et par les modèles d'investissement appliqués. Une partie importante des projets d'investissement se base sur l'acquisition de terres villageoises. Ces interventions des entreprises internationales en zone rurale impactent la configuration des droits fonciers ainsi que les pratiques économiques et sociales des membres des communautés rurales. L'implantation des entreprises privées vient souvent bouleverser les régimes fonciers ruraux – étant organisés selon des pratiques coutumières et marqués par le chevauchement des droits fonciers (par exemple, l'utilisation saisonnière des terres par les éleveurs et les pêcheurs et l'utilisation permanente des terres par les agriculteurs permanents).

Alors que certaines entreprises négocient des transferts directs des terres, en s'appropriant les droits sur une parcelle sélectionnée, d'autres investisseurs renoncent à l'acquisition du titre foncier en optant pour des modèles alternatifs d'accès au foncier. Plusieurs programmes politiques tanzaniens promeuvent l'agriculture contractuelle, où des producteurs locaux s'engagent, à travers des contrats écrits, à remplir des obligations vis-à-vis des acheteurs, en l'occurrence les entreprises investisseuses. L'agriculture contractuelle est souvent présentée comme un modèle alternatif, permettant de contourner les risques de l'accaparement des terres tout en intégrant les producteurs dans les systèmes d'agriculture commerciale et en facilitant leur accès au marché agricole. Cependant,

des spécialistes des politiques agricoles en Tanzanie émettent des réserves quant à ce modèle d'investissement. Certaines études soulignent, par exemple, que la sélection des groupes de producteurs au sein des communautés villageoises crée ou accentue des inégalités sociales entre ces agriculteurs contractuels – impliqués dans les activités agricoles – et ceux qui en sont exclus. Ces inégalités se traduisent dans une répartition différenciée des revenus et par une transformation massive des modes d'accès à la terre<sup>32</sup>.

Les communautés rurales sont généralement décrites comme les grandes perdantes des transactions foncières avec des entreprises étrangères, observées depuis les années 2000. On peut identifier, au sein de la population rurale, certains groupes qui sont particulièrement vulnérables à l'expropriation foncière et aux impacts socio-économiques néfastes des projets. Il s'agit essentiellement des habitants des villages dont la propriété n'a pas été enregistrée auprès des autorités locales et qui ne disposent pas de document formel certifiant leurs droits fonciers. C'est notamment le cas des éleveurs pastoraux et d'autres groupes socio-économiques qui utilisent les terres de façon saisonnière (i. e. les cueilleurs, les pêcheurs, etc. Cf. encadré 3). La vulnérabilité de certaines communautés se manifeste également lorsque les projets d'investissement s'implantent dans des régions marquées par une pénurie en ressources naturelles et notamment en eau. L'acquisition de 8 200 hectares par l'entreprise *Sun Biofuels* pour un projet de culture de jatropha dans le district de Kisarawe a impliqué la fermeture des accès à l'eau pour les habitants de onze villages dans un environnement qui est régulièrement marqué par des pénuries en eau. Enfin, les femmes sont généralement décrites comme les groupes les plus fragiles par rapport aux impacts des transactions foncières dans un contexte où l'accès au foncier par les femmes dépend souvent de leur statut matrimonial et détermine la pratique de leurs activités sociales.<sup>33</sup> Aussi, les femmes sont souvent exclues des processus de négociation des transactions et, plus particulièrement, de la gestion des ressources financières qui en découlent, tels que le paiement de la compensation.

Le déclenchement des conflits fonciers et la diminution des revenus des ménages suite à la perte d'accès aux ressources naturelles, représentent les

---

32. E. Sulle et R. Smalley, « The State and Foreign Capital in Agricultural Commercialisation: The Case of Tanzania's Kilombero Sugar Company », in R. Hall, I. Scoones, *et al.*, (dir.), *Africa's Land Rush: Agrarian Change and Rural Livelihoods*, Suffolk, James Currey, 2015, p. 114-131.

33. Par exemple, comme le démontre Youjin B. Chung, les femmes du groupe d'éleveurs *Barbaig* dans la région côtière, gèrent les « jardins » où elles cultivent des légumes qui sont utilisés pour la préparation des repas. Y. B. Chung, « Engendering the New Enclosures: Development, Involuntary Resettlement and the Struggles for Social Reproduction in Coastal Tanzania », *Development and Change*, vol. 48, n° 1, 2017, p. 98-120.

conséquences socio-économiques les plus répandues. Les transactions foncières à grande échelle semblent confirmer la faiblesse des régimes fonciers coutumiers en Tanzanie<sup>34</sup>. Les investisseurs, porteurs d'une conception de la propriété privée, sont généralement les gagnants de ces transactions. Comme le souligne C. Boone, les transactions foncières à grande échelle encouragent l'expropriation et le déplacement des agriculteurs locaux. Elles mettent en cause les droits fonciers et modifient les liens sociaux<sup>35</sup>.

### Encadré 3 : *Bagamoyo EcoEnergy – un cas d'« accaparement des terres » ?*

Situé dans le district de Bagamoyo dans la région Pwani, l'objectif du projet d'investissement de l'entreprise suédoise Agro EcoEnergy (AEE) est de commercialiser la canne à sucre pour le marché national et de transformer le produit en éthanol, un agro-carburant très recherché. 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 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), s'inscrit dans 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).

Plusieurs caractéristiques de cette initiative d'investissement, affectant les communautés rurales, incitent des journalistes, des activistes et des chercheurs à l'échelle nationale et internationale, à définir le projet comme un cas d'école de l'accaparement. La transaction foncière implique un projet de déplacement involontaire, prévoyant la relocalisation de plus de 1 000 habitants. Plusieurs groupes d'agriculteurs, d'éleveurs et de résidents plus ou moins formels issus de différents villages (Bozi, Gama, Makaani, Kaloleni Biga et Gobole) sont

34. M. Locher, « 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*, vol. 10, n° 3, 2017, p. 393-412.

35. C. Boone, « 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*, vol. 33, n° 2, 2015, p. 171-190.

désormais exclus de l'accès à la terre et perdent une partie de leurs activités économiques. L'absence d'information et de consultation de la plupart des communautés concernées par cette dynamique d'expropriation et de déplacement mène certains médias tanzaniens et ONG à définir ce projet comme un « land grab »<sup>36</sup>.

En mars 2015, l'ONG ActionAid Tanzania lance un rapport controversé qui critique l'entreprise AEE pour avoir rompu ses promesses vis-à-vis des habitants locaux, en termes de création d'emploi et de mise à disposition de services sociaux. Le directeur de l'entreprise cherche à contester les accusations de l'ONG en soulignant, par exemple, leur suivi des « bonnes pratiques » internationales dans les démarches de consultation des populations concernées. Le projet est présenté comme un projet d'investissement bénéfique pour l'ensemble des acteurs impliqués.

En février 2017, 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. Plusieurs variables peuvent expliquer les blocages et puis l'échec du projet d'investissement foncier à Bagamoyo, comme la forte médiatisation et le lobbying des ONG à l'échelle internationale, le retrait des bailleurs internationaux (notamment l'Agence de développement suédoise en mai 2015) ou encore des facteurs internes au partenariat privé-public. Selon le directeur de l'entreprise AEE, la démultiplication des démarches bureaucratiques et le nombre élevé d'acteurs étatiques impliqués dans la transaction représentent le facteur principal au blocage du projet.

## **Les projets d'investissement à grande échelle entre promotion et résistance. Une libéralisation négociée du secteur foncier ?**

Malgré la multiplication des rapports présentant la Tanzanie comme un pays cible des transactions foncières avec des investisseurs étrangers, certains travaux émettent des réserves quant à la hausse exponentielle des cas de « land grabbing » dans la région. 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. Leur étude met plutôt en lumière les séries d'échecs de la

---

36. *Take Action: Stop EcoEnergy's Land Grab in Bagamoyo*, Dar es Salaam, ActionAid Tanzania, 2015.

négociation des projets : sur 62 transactions identifiées, seulement 18 projets sont finalisés, dont 10 par des investisseurs non tanzaniens<sup>37</sup>. Une pluralité de variables doit être prise en considération afin d'analyser cet écart entre les transactions foncières annoncées et celles qui ont effectivement été mises en œuvre. Les paramètres de la mise en œuvre des projets concernent le fonctionnement interne des entreprises, l'architecture du projet d'investissement, les jeux des acteurs concernés par la transaction, le contexte économique national ou encore les multiples formes de résistance (bureaucratique, politique, des communautés locales, etc.).

En Tanzanie, les transactions foncières avec des entrepreneurs non tanzaniens sont, premièrement, encadrées et constamment renégociées par des agents administratifs situés à des échelles multiples. La multiplication des démarches administratives au cours de la négociation des projets représente l'un des facteurs conduisant à l'abandon de certains investisseurs<sup>38</sup>. Le gouvernement tanzanien prépare, d'ailleurs, en 2016, une nouvelle politique foncière qui réduit le temps maximal d'allocation des droits fonciers à des entrepreneurs non tanzaniens de 99 à 33 ans<sup>39</sup>. L'augmentation de l'investissement privé s'insère, deuxièmement, dans un contexte politique et historique où certains acteurs craignent et critiquent l'externalisation du contrôle sur les terres arables. Ce scepticisme vis-à-vis des politiques de l'investissement s'exprime notamment pendant les périodes de compétition électorale, comme c'était le cas pendant la campagne des élections générales en automne 2015<sup>40</sup>. Le sujet des grandes transactions foncières est mobilisé à la fois par les membres du parti du gouvernement (Chama Cha Mapinduzi) et par les acteurs de l'opposition (notamment le principal parti de l'opposition, le CHADEMA).

Les débats politiques autour de l'accaparement des terres en Tanzanie s'articulent autour de la question de la légitimité des acteurs non tanzaniens d'obtenir des droits fonciers et de mener des activités économiques. Cette question est discutée non seulement pendant les campagnes électorales, mais elle rythme également les discussions au sein du Parlement. Par exemple 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<sup>41</sup>. Certains membres du

---

37. M. Locher et E. Sulle, « Challenges and Methodological Flaws in Reporting the Global Land Rush: Observations from Tanzania », *art. cit.*, p. 581-582.

38. *Ibid.*

39. B. Materu, « Tough Conditions for Foreigners Eyeing Land for Business in Tanzania », *The East African*, 7 décembre 2016.

40. Sina Schlimmer, « Talking 'Land Grab' is Talking Politics: Land as Politicised Rhetoric during Tanzania's 2015 Elections », *Journal of Eastern African Studies*, 2017.

41. « Tanzania Plans to Lease Land to Foreign Investors », *Reuters*, 24 juin 2011, [www.reuters.com](http://www.reuters.com).



Parlement défendent l'idée que les droits de propriété devraient être réservés aux Tanzaniens plutôt qu'aux étrangers. Les communautés rurales sont présentées comme les grandes perdantes des contrats avec des entreprises étrangères<sup>42</sup>. Lors des débats parlementaires en novembre 2012, les députés adoptent une résolution poussant le gouvernement à suspendre l'allocation de larges parcelles de terre à des investisseurs étrangers<sup>43</sup>. Ils demandent également au gouvernement central, de fournir un recensement et une évaluation de l'ensemble des parcelles des terres transférées à des investisseurs non tanzaniens.

Ces critiques des députés vis-à-vis du gouvernement central soulignent la sensibilité de la question des droits des étrangers à accéder aux ressources naturelles en Tanzanie qui a structuré, historiquement, la compétition politique nationale. Les controverses sur l'appropriation (*ownership*) économique et sur la citoyenneté remontent à la période pré-indépendances, où la construction des catégories ethniques par les administrations coloniales allemande et britannique a renforcé la communautarisation de la société tanzanienne ainsi que les animosités raciales par rapport à la communauté indienne (ou « asiatique »<sup>44</sup>). Malgré la promotion des politiques antidiscriminatoires par J. K. Nyerere, l'opposition entre les « Africains », comme propriétaires légitimes des terres, et les communautés asiatiques en tant qu'« étrangers » étaient un élément central de la construction de la nation postcoloniale<sup>45</sup>. Ces animosités ont encore été remobilisées pendant la période post-indépendance et notamment au moment de la transition aux réformes néolibérales dans les années 1990, où la crainte de la domination économique par des étrangers a été exploitée par les candidats aux élections<sup>46</sup>. Cette stratégie discursive continue à structurer la compétition politique des années 2000 et 2010 et représente un outil récurrent des acteurs politiques pour s'en prendre aux acteurs du gouvernement central, promoteurs des projets d'investissement avec les entrepreneurs non tanzaniens.

L'analyse de cette politisation du problème du « land grabbing » démontre que les débats et les rhétoriques restent façonnés par l'héritage de l'idéologie du premier président tanzanien, dont les principes s'opposaient à la libéralisation des droits foncières et à leur externalisation à des

---

42. M. Locher et E. Sulle, « Foreign Land Deals in Tanzania », *op. cit.*, p. 10.

43. R. Luhwago, « Land Motion Sparks Hot Debate in House », *The Guardian*, 9 novembre 2012, [www.ippmedia.com](http://www.ippmedia.com).

44. J. R. Brennan, « Blood Enemies: Exploitation and Urban Citizenship in the Nationalist Political Thought of Tanzania, 1958-1975 », *Journal of African History*, vol. 47, n° 3, 2006, p. 387-411.

45. R. Aminzade, « From Race to Citizenship: The Indigenization Debate in Post-Socialist Tanzania », *Studies in Comparative International Development*, vol. 38, n° 1, 2003, p. 43-63.

46. B. Heilman, « Who are the Indigenous Tanzanians? Competing Conceptions of Tanzanian Citizenship in the Business Community », *Africa Today*, vol. 45, n° 3-4, 1998, p. 369-387.

entrepreneurs étrangers. Même si les programmes de marchandisation du foncier en Tanzanie sont souvent analysés comme la victoire des politiques publiques néolibérales, la compétition électorale réaffirme la continuité de l'idéologie postsocialiste, du moins dans les discours. Ainsi, la controverse sur l'accaparement des terres réactive le débat de la transformation de la nature de l'État et devient un marqueur rhétorique pour saisir et mesurer la transition de l'État socialiste au gouvernement libéral. Le secteur foncier reste, en Tanzanie, marqué par une situation d'entre-deux, oscillant entre, d'une part, la promotion de l'investissement privé et, d'autre part, des discours et des pratiques bureaucratiques, rythmés par de l'hésitation et du scepticisme, et des crispations aux périodes électorales.

## Conclusion

L'enjeu des transactions foncières à grande échelle dans les pays du Sud et, notamment en Afrique, continue à rythmer les agendas politiques, médiatiques et scientifiques aux échelles internationales et nationales. La multiplication sur le temps long des transferts de larges parcelles de terre arables à des investisseurs privés est considérée comme la suite logique des réformes foncières menées dans la plupart des pays du continent depuis les années 1990 et qui visent à transformer les droits fonciers en biens marchands. Les politiques foncières en Tanzanie, pays qui est décrit dans la littérature comme un pays cible des « accaparements des terres » depuis la fin des années 2000, ne font pas exception. Depuis l'adoption de la Politique foncière nationale (NLP) de 1995, prônant la formalisation et l'enregistrement des droits fonciers, les initiatives et dispositifs de promotion de l'investissement foncier ne cessent de se multiplier. Ainsi, les projets d'investissement internationaux dans les secteurs des agro-carburants, de la sylviculture ou encore de l'agroalimentaire, sont souvent analysés comme le fruit des différentes mesures du gouvernement tanzanien qui préconisent l'agriculture commerciale et la formalisation des droits fonciers, tels que les programmes *Kilimo Kwanza*, le corridor agricole SAGCOT ou encore la méthode de développement *Big Results Now!*.

Cependant, une analyse plus fine de l'évolution de ces politiques de promotion de l'investissement foncier – allant de sa fabrique dans les années 1990 jusqu'à sa mise en œuvre à travers les transactions foncières dans les années 2000 et 2010 – nous invite à nuancer l'argument de la privatisation du foncier en Tanzanie. Les projets d'investissement foncier avec des entrepreneurs non tanzaniens s'inscrivent dans un contexte historique et politique régulé par des jeux d'acteurs qui interviennent tout au long des différents processus de négociation des politiques de promotion de l'investissement.

La négociation de la NLP au début des années 1990 est caractérisée par l'opposition entre un groupe d'experts gouvernementaux pro-investissement et la « Commission Shivji » dont les membres recommandent une législation plus critique par rapport aux transactions foncières avec des entrepreneurs non tanzaniens. Ce clivage politique continue à façonner les débats politiques et médiatiques autour du « *land grabbing* » rythmant le secteur foncier tout au long des années 2000 et 2010. La compétition politique au sein du Parlement et pendant la période électorale témoigne de ces animosités d'un certain nombre d'acteurs politiques vis-à-vis de l'appropriation foncière par des entrepreneurs non

tanzaniens. La mémoire des principes politiques du premier président post-indépendance J. K. Nyerere, très critique de la privatisation des droits fonciers et de leur cession à des étrangers, continue à structurer les débats contemporains sur le foncier<sup>47</sup>.

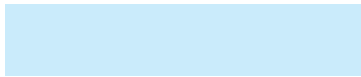
Ce rôle des acteurs nationaux et locaux s'observe également pendant la négociation des transactions foncières à grande échelle qui se caractérisent par des procédures bureaucratiques complexes impliquant une multitude d'acteurs administratifs situés à différentes échelles. Les agents de l'État sont conduits par des intérêts liés à l'expansion de leur pouvoir et de leur légitimité en tant qu'autorité foncière. L'implication et le pouvoir de renégociation des transactions foncières se traduit, par exemple, dans les procédures de planification de l'utilisation des terres qui sont de plus en plus financées par des investisseurs étrangers, souhaitant acquérir des terres villageoises. L'implication des investisseurs dans la fabrication des outils administratifs cruciaux pour les administrations décentralisées souligne comment les politiques de promotion de l'investissement foncier sont intrinsèquement liées à des processus originaux de construction et de déploiement de l'État sur son territoire. Ainsi, les agents administratifs ne cessent de renégocier, de réorienter et, parfois, de bloquer un projet d'investissement.

Ces résultats soulignent l'intérêt de traiter les transactions foncières comme une question de recherche à part entière tout en l'étudiant à l'aune du contexte politique et historique dans lequel sont négociés ces projets d'investissement. Alors qu'une partie importante de la littérature académique et d'experts s'est attachée à étudier les configurations locales de la mise en œuvre des projets d'investissement, en étudiant leurs impacts socio-économiques et les jeux d'acteurs à l'échelle micro, cette étude invite à relier ces résultats à une analyse plus générale des dynamiques politiques et, plus particulièrement, à l'étude de l'évolution des politiques sectorielles. Ces facteurs représentent des variables analytiques pertinentes afin de saisir le « succès » ou l'« échec » des politiques de promotion de l'investissement.

---

47. O. Provini et S. Schlimmer, « Négocier l'action publique dans un État sous régime d'aide : une analyse comparée des politiques de l'enseignement supérieur et du foncier en Tanzanie », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 23, n° 2, 2016, p. 199-223.





**ifri**

institut français  
des relations  
internationales