

MÉMOIRE

L'espace de la gouvernance étatique en Tanzanie

Par Joanny Bélair

Présenté à Monsieur Cédric Jourde

Mémoire de Maîtrise

École Supérieure d'Affaires publiques et internationales

Université d'Ottawa

Le 13 août 2012

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	3
Partie 1: Genèse de l'État tanzanien	7
1.1 Facteurs historiques	7
1.1.1 Difficultés étatiques de l'État africain précolonial	8
1.1.2 Administration coloniale	13
1.2 Époque postcoloniale : continuités et ruptures dans les formes de gouvernance	18
1.2.1 État tanzanien contemporain et sa nature néopatrimoniale.....	22
1.2.2 Retrait progressif du rôle de développement	26
1.2.3 Impacts de la libéralisation.....	27
1.3 Une entité politique hybride	32
1.3.1 Hybridité	32
1.3.2 Logique redistributrice	33
PARTIE II: ANALYSE DE CAS : LE SECTEUR FONCIER EN TANZANIE.....	38
2.1 Contextualisation de la problématique du foncier.....	38
2.2 Historique du cadre législatif encadrant le foncier en Tanzanie	41
2.3 Le Land Act et le Village Land Act.....	44
2.4 Problèmes avec le cadre législatif, illustration d'un système néopatrimonial.....	49
2.4.1 Chevauchement des lois.....	49
2.4.2 Préservation d'un pouvoir discrétionnaire.....	51
2.4.3 Centralisation de la gestion foncière.....	54
2.4.4 Viabilité de la gestion villageoise	58
CONCLUSION FINALE	62

Introduction

L'existence de nombreux États défaillants caractérise la réalité actuelle du système international. Ces États, malgré qu'ils aient acquis une reconnaissance de leur souveraineté au niveau international, souffrent de déficiences dans l'acquisition de leur pleine souveraineté domestique. Les problèmes qu'ils rencontrent divergent grandement selon différents facteurs tels que leur historicité propre, leurs différences ethniques, leur capacité institutionnelle ainsi que la volonté politique de leurs dirigeants.

Plusieurs enjeux découlent de ces déficiences et justifient notre intérêt envers ces États. Premièrement, leurs faiblesses compromettent la qualité de vie de milliers d'individus qui vivent dans des situations de pauvreté. Deuxièmement, le système de financement et d'aide n'est pas étranger à la mise en place d'un certain cercle vicieux de dépendance à l'aide internationale, qui ne favorise ni le développement de l'État, ni l'affermissement de sa souveraineté domestique. Et surtout, il existe un fossé entre les intentions et les programmes politiques de ces États, en regard du développement socio-économique et démocratique, et les réalisations empiriques de ces objectifs. Comment cet écart s'explique-t-il ? Pourquoi cet écart entre la conception, par l'État, des politiques de développement, de réformes agraires, des scénarios de sortie de la pauvreté et des réformes démocratiques, et la réalisation effective de ces objectifs ?

Toutefois, chaque État mérite une analyse approfondie afin de mieux comprendre les contraintes particulières qui l'affectent. Plus spécifiquement, nous nous intéresserons principalement au cas de la Tanzanie. Le contexte régional africain, à l'intérieur duquel se situe la Tanzanie, sera inévitablement pris en compte. Bien que nous nous gardions de faire des généralisations abusives, les États africains ont tous subis, malgré tout, des

contraintes historiques assez similaires qu'il importe de bien saisir afin de comprendre les transformations de l'État tanzanien.

Ainsi, nous voulons approfondir notre compréhension du fonctionnement de l'État tanzanien et des facteurs historiques qui ont été déterminants dans sa formation. Pour tenter de répondre à cette interrogation, nous avons effectué une double démarche. En premier lieu, une revue de la littérature actuelle sur l'État africain et sur l'État tanzanien a constitué notre point de départ. En second lieu, nous avons effectué une étude de terrain par le biais de la méthode d'observation participante. Ainsi, nous avons été en Tanzanie, pour un stage d'observation participante d'une durée de 5 semaines, dans la ville de Dar-Es-Salam, dans le quartier de Manzese, dans lequel nous avons eu la chance de nous entretenir avec différents acteurs de la gouvernance locale, des organisations non-gouvernementales locales et internationales ainsi que de simples citoyens. Cette expérience nous aura permis de confirmer certains arguments théoriques de l'analyse et de puiser des exemples précis à partir de nos observations de terrain.

La question de recherche générale de ce travail se formule comme suit : comment s'est mis en place et s'exerce la gouvernance étatique en Tanzanie ? Après avoir abordé cette question générale, nous nous pencherons sur une question plus spécifique, à savoir : comment ces dynamiques s'illustrent-elles dans le cas de la gestion foncière?

Nous soutiendrons *que les facteurs historiques ont été déterminants dans la mise en place*

d'un État hybride, c'est-à-dire caractérisé par la coexistence de pratiques patrimoniales et de bureaucratie moderne, qui démontre une capacité extraordinaire à se reproduire et à conserver ses pouvoirs.

Ce travail sera divisé en deux parties. Dans un premier temps, nous nous attarderons aux dynamiques historiques de l'État tanzanien de l'époque précoloniale à l'époque postcoloniale actuelle. Entre autres, nous voulons souligner que les difficultés de construction et de consolidation d'un État fort à l'époque précoloniale et coloniale, difficultés reliées à l'espace et aux formes d'organisation sociale, contraignent encore aujourd'hui fortement le déploiement de l'autorité étatique sur l'ensemble du territoire et des sociétés qui l'occupent. Dans un deuxième temps, nous nous intéresserons à la réalité de l'État tanzanien actuel. Notamment, nous tenterons de définir les continuités historiques mais aussi les ruptures qui le façonnent aujourd'hui. Cet exercice nous amènera à exposer et analyser les dynamiques néopatrimoniales, attribut central de l'État tanzanien, et dont l'une des manifestations principales réside dans l'affaiblissement et le détournement des politiques de développement. Finalement, dans un troisième temps, nous postulerons qu'une des particularités de la gouvernance contemporaine en Tanzanie est justement son hybridité, c'est-à-dire, cette combinaison de traits X, Y et Z.

Afin de mieux rendre compte des manifestations concrètes et empiriques de ces dynamiques étatiques contemporaines, la seconde partie de ce mémoire propose l'analyse d'un cas spécifique : les politiques d'attribution du foncier en Tanzanie. Il s'agit là du secteur économique, qui de tout temps, a été le plus important du pays, et dont

l'importance se manifeste aujourd'hui au niveau de nouveaux enjeux internationaux, notamment l'attribution de terres à des États et des entreprises étrangères, dont l'appétit foncier est en pleine expansion. Ces nouveaux enjeux fonciers permettent de bien mettre en exergue la manière par laquelle l'État tanzanien tente de préserver son pouvoir et sa capacité à réguler les échanges socio-économiques et ce, dans une logique fortement teintée des dynamiques néopatrimoniales. Nous commencerons donc par une brève contextualisation de la problématique du foncier. Puis, nous nous attarderons à l'historique législatif et aux politiques légales actuelles. Le cœur de l'analyse portera ensuite sur le contraste entre le cadre légal et formel lié au foncier, cadre qui semble protéger les droits de la population, et les pratiques discrétionnaires qui lui permettent de réguler et de capter les ressources. Cette analyse de cas permet donc de bien illustrer les arguments théoriques présentés en première partie et d'approfondir ainsi la compréhension d'un système politique qui est défini de par sa nature hybride.

Partie 1: Genèse de l'État tanzanien

1.1 Facteurs historiques

En premier lieu, il importe de constater que dans la majorité des écrits sur l'État en Afrique, la période coloniale est envisagée comme la période déterminante de l'État postcolonial. Crawford Young précise: « Many of the pathologies of Modern Africa can be traced to the particularities of colonialism in Africa ¹ ». Effectivement, les colonisateurs y ont créé des frontières; ils ont établi un système économique basé sur les rentes et les mines et plus généralement, la ponction économique au profit d'entités politiques extra-continentales; ils ont construit de nouvelles infrastructures pour réguler le commerce et y ont laissé, en partie, leurs religions, leurs langues et plusieurs de leurs pratiques culturelles.² Toutefois, les entités politiques, perçues comme indigènes et peu évoluées, sont souvent délaissées dans l'analyse de la construction et la consolidation de l'État en Afrique.

Cette vision de l'entité étatique précoloniale est mitigée dans la littérature. Notamment, Jeffrey Herbst précise que la période politique précoloniale a grandement été sous-analysée en partie parce qu'elle a été considérée par les chercheurs comme trop exotique pour être significative. Or, selon lui, l'analyse de l'époque précoloniale est fondamentale pour comprendre la distribution du pouvoir en Afrique³.

¹ Crawford Young, *The African Colonial State in comparative perspective*, Yale University Press, 1997, p. 9

² Jeffrey Herbst, *States and Power in Africa*, Princeton University Press, 2000, p. 58.

³ Jeffrey Herbst, *Op.cit.*, chapitre 1 et 2.

1.1.1 Difficultés étatiques de l'État africain précolonial

Comme le défend Jeffrey Herbst, les dirigeants africains ont été confrontés à trois difficultés majeures pour l'établissement de l'entité étatique durant la période précoloniale : les coûts d'expansion de la structure étatique, la nature des limites géographiques nationales ainsi que la conception du système étatique.⁴ Nous nous attarderons donc à mieux comprendre ce que ces difficultés impliquent.

Premièrement, la réalité géographique en Afrique est une variable explicative et importante des difficultés liées à la formation d'un État et à sa consolidation. Les caractéristiques de la souveraineté de l'État que décrit Weber s'appuient fortement sur l'expérience européenne. En Europe, l'exercice du contrôle du territoire dans son entièreté est devenu un enjeu majeur intimement lié à la rareté des territoires. Au 15^e siècle, l'augmentation de la densité de la population combinée à une raréfaction des terres expliquent la préoccupation grandissante des États par rapport au contrôle effectif des territoires. Cette réalité implique également une émergence de la compétition pour les terres. L'avènement de guerres territoriales a conditionné la création d'un État particulier, qui se devait d'assurer le contrôle de la violence légitime sur son territoire pour survivre. De plus, ce contrôle territorial a rapidement favorisé l'essor d'un État centralisé, qui a dû mettre en place une logique administrative lui permettant d'affermir ses capacités.⁵

En Afrique, cette logique territoriale ne s'est pas appliquée puisque les prérequis de son émergence n'ont jamais été satisfaits. L'Afrique bénéficiait d'une large quantité de territoires disponibles et ne présentait qu'une faible densité de population. Les dirigeants

⁴ Jeffrey Herbst, *States and Power in Africa*, Princeton University Press, 2000, p. 13.

⁵ Jeffrey Herbst, *Ibid.*, p. 14.

de la période précoloniale se sont donc heurtés à ces réalités dans la formation et la consolidation de leurs États. L'abondance des territoires, combinée au fait que la culture des terres ne requérait pas d'investissements majeurs, permettait aux Africains de simplement se déplacer pour éviter le contrôle d'un dirigeant, une *option de sortie* souvent considérée préférable à la confrontation.⁶

Cette problématique géographique a mené à l'émergence d'une forme de gouvernance au sein de laquelle on peut imaginer la diffusion du pouvoir sous forme de cercles concentriques. Ainsi, le pouvoir de l'État émanait de sa capacité de coercition dans un espace donné. Souvent, l'entité étatique, se situant dans le cercle central, exerçait un contrôle circulaire, qui diminuait plus la distance augmentait. « The emphasis on the political center and the relative inattention paid to the hinterland nicely reflects the reality of power in precolonial Africa. »⁷ La décision politique d'étendre le territoire a souvent été contrebalancée par la considération des coûts exorbitants de cette expansion.

En fait, les États africains tout comme les États européens, bien que fondamentalement divergents, se sont adaptés aux impératifs de leurs environnements respectifs. En Afrique, la réalité géographique a favorisé l'émergence d'un système décentralisé et concentré dans des parties stratégiques de territoires simplement parce que l'extension du contrôle territorial se serait avérée trop coûteuse, particulièrement sur un vaste territoire avec une petite densité de population. Les Européens, lorsqu'ils ont colonisé l'Afrique, se sont

⁶ *Ibid.*, p.39.

⁷ *Ibid.*, p. 46.

donc butés à un contexte précis d'organisation politique, qui contrastait manifestement avec leur expérience du pouvoir et de l'État.

1.1.1.1 Entités politiques précoloniales en Tanzanie

Sur le territoire qui correspond plus ou moins à la Tanzanie d'aujourd'hui, les sociétés précoloniales ont été constituées majoritairement de nombreux petits royaumes et de chefferies. Elles se sont créées par de complexes interactions entre des variables politiques et économiques.

Les territoires de ces sociétés précoloniales ont été créés symboliquement et n'avaient certes pas la même signification que dans les sociétés européennes. Puisque les sociétés précoloniales tanzaniennes ne semblent jamais avoir connu un manque de terres arables, la propriété de la terre telle qu'expérimentée par ces sociétés est très éloignée du concept occidental de propriété privée et de droits exclusifs. Bien que le chef avait le droit formel sur la terre, dans la réalité, il semblerait que l'obtention d'une nouvelle terre était un processus relativement peu régulé. En fait, il suffisait soit d'hériter ou encore de défricher.⁸

Ainsi, bien que les chefs possédaient officiellement les terres, ce pouvoir était davantage symbolique. Comme le précise Koponen, en fait, les pouvoirs politiques de ces chefs précoloniaux semblaient fortement associés aux rituels et à la religion : ce sont de ces

⁸ Johani Koponen, *People and production in late precolonial Tanzania*, Finnish Society for Development studies, 1988, p. 271.

représentations symboliques que dérivait leur autorité et le consentement des populations venait principalement des croyances qui y étaient associées.⁹ Par exemple, dans certaines sociétés, il y avait une forte corrélation entre le pouvoir politique et les rituels pour la fertilité des terres. Comme le précise Michael J. Sheridan : « Political affairs in Pare[communauté précoloniale], however, revolved more around the initiation and rainmaking rituals that legitimized the chief's rule than around direct influence over the economy. »¹⁰ Toutefois, il ne s'agit pas ici d'affirmer que les rôles des dirigeants politiques précoloniaux se réduisaient aux rituels. Ils assumaient beaucoup d'autres fonctions, notamment économiques comme la supervision des échanges commerciaux sur de longues distances et la collecte des tributs, de même que les modalités judiciaires afin d'assurer le respect des normes établies, mais il demeure qu'il importe de considérer l'importance des représentations symboliques dans l'établissement de leur pouvoir.¹¹

L'identification sociale à un territoire précis était conséquemment beaucoup moins essentielle. Geoffrey Ross Owens, dans son analyse des structures sociales des Shomvi insiste sur la très grande mobilité de cette population et il précise que les villages Shomvi « seemed to be clusters of settlements around a rivulet or harbor more than an unified town or village ». ¹² De plus, il affirme que les membres de l'élite Shomvi ne se considéraient pas liés à une communauté particulière, mais bien à une communauté

⁹ Johani Koponen, *Op. cit.*, p. 179-218.

¹⁰ Michael J. Sheridan, «An irrigation intake is like a Uterus: Culture and Agriculture in North Pare, Tanzania», *American Anthropologist*, vol. 104, no. 1, mars 2002, pp.82.

¹¹ Juhani Koponen, *Op. Cit.*, p. 192-194; Michael J. Sheridan, *Op. Cit.*

¹² Geoffrey Ross Owens, « The Shomvi : A precursor to global ethnoscape and indigenization in Pre-Colonial East Africa », *Ethnohistory* 2006 Volume 53, Number 4, p.728.

sociopolitique beaucoup plus large, non pas définie par le territoire, mais bien par les réseaux d'individus qui la constituaient.¹³

Bien que cet état des choses représente la majorité des sociétés précoloniales vivant sur le territoire tanzanien d'aujourd'hui, il importe de ne pas généraliser. Il semblerait que dans certaines entités politiques, par exemple le cas des Hayas, les dirigeants exerçaient un important contrôle sur le territoire et pouvaient même reprendre la terre d'un individu qui avait contrevenu aux règles sociales.¹⁴

Aussi, bien qu'il existait des différences ethniques, le concept de tribu, qui sera amené plus tard par les puissances coloniales, ne référerait pas, du moins pendant la période précoloniale, à des entités spécifiques. Ce sentiment d'appartenance tribale ne semblait pas exister dans la majorité des cas. «The Nyamwezi, for instance, had no common myth of tribal origin, and no customs or institutions which are common to them but peculiar to them. [...] Politically they were fragmented into dozens of small kingdoms or chiefdoms of varying size grouped into larger entities often called countries. »¹⁵ De plus, il importe de préciser qu'en Tanzanie précoloniale, les brassages ethniques étaient importants. Pour passer d'une ethnie à l'autre, il suffisait d'adopter la langue, les normes sociales, se faire admettre. Comme le précisait Catherine Barouin et François Constantin dans leur analyse : cette réalité se constate par les nombreux emprunts de vocabulaire à travers les

¹³ Geoffrey Ross Owens, *Op. Cit.*, p. 725.

¹⁴ Juhani Koponen, *People and production in late precolonial Tanzania*, Finnish Society for Development studies, 1988, p. 271.

¹⁵ Juhani Koponen, *Op. Cit.*, p. 181-182.

diverses sociétés précoloniales, la diffusion des pratiques sociales ainsi qu'avec les ressemblances entre les institutions.¹⁶

Ainsi, la gouvernance précoloniale semble avoir été particulièrement décentralisée avec des notions du territoire, du pouvoir politique et d'appartenance sociale sensiblement différentes de celles expérimentées en Occident.

1.1.2 Administration coloniale

Les bases politiques de l'État colonial sont établies principalement lors de la conférence de Berlin (1884-1885), alors que les dirigeants européens coopèrent entre eux afin d'effectuer une division des territoires qu'ils contrôleront en Afrique, et ce sans conflit intereuropéen. Concrètement, la tâche est pharaonique : dix millions de mètres carrés et cent dix millions d'individus se retrouvaient sous la tutelle européenne. Berlin a été le mécanisme qui autorisa les colonisateurs à réclamer la possession de territoires africains tout en leur permettant de n'exercer qu'un contrôle minimal. On exigeait que les colonisateurs exercent une autorité suffisante pour assurer le respect des droits des autres États et la liberté des échanges commerciaux. On a, en outre, statué que le contrôle de la région côtière assurait les droits de contrôle dans tout l'arrière-pays.¹⁷ « The conference never dealt explicitly with the interior of Africa. »¹⁸

Soulignons aussi que les divisions territoriales, comme partout ailleurs, étaient arbitraires et conçues pour accommoder les grandes puissances, lesquelles n'ont pratiquement pas pris en considération les relations sociales déjà existantes. Ainsi, les frontières entre le

¹⁶ Catherine Barouin et François Constantin, *La Tanzanie contemporaine*, Éditions IFRA, 1999, p. 95.

¹⁷ Raymond F. Betts, *The scramble for Africa*, D.C. Heath and Company, 1972, Canada, p.97.

¹⁸ Jeffrey Herbst, *Op. cit.*, p. 73.

Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie ont séparé des peuples qui partageaient une culture et une langue communs. Les Masaï, par exemple, se sont retrouvés répartis entre le nord de la Tanzanie et le sud du Kenya et les Haya, le long de la frontière entre la Tanzanie et l'Ouganda.¹⁹ Considérant cette réalité, il n'est que peu surprenant que l'émergence d'un sentiment national dans ces pays nouvellement indépendants ait constitué et soit toujours un défi considérable.

Le Tanganyika, soit la partie continentale de la Tanzanie actuelle, a été soumise au colonialisme allemand et britannique, alors que l'île de Zanzibar était sous contrôle britannique. Sous la colonisation allemande, le fer de lance du processus coloniale a été une compagnie à charte, *Deutsch-Ostafrikanische Gesellschaft* (Compagnie de l'Afrique orientale allemande), fondée l'année du Congrès de Berlin, en 1884. Rappelons que ce modèle, par lequel l'État colonisateur sous-traitait le processus colonial à une entreprise privée, a été utilisé dans toutes les colonies et protectorats européens. La *British South African Company*, fondé par Cecil Rhodes, étant certainement le cas le plus célèbre. Ainsi, dans ce qui était alors un protectorat allemand, la *Deutsch-Ostafrikanische Gesellschaft*, après avoir déterminé les ressources du pays, s'occupera de bâtir un climat favorable aux commerces, de faciliter le transport des matières premières de l'intérieur du pays à la région côtière, en bâtissant des routes, des ponts et des chemins de fer.

¹⁹ T.L. Maliyamkono and M.S. Bagachwa, «The Second Economy in Tanzania», *Eastern and Southern African Universities*, Dar-Es-Salam, Tanzania, 1990, p. 74.

L'objectif premier était donc de rentabiliser et d'exploiter les ressources disponibles de la colonie.²⁰

Après la défaite de l'Allemagne lors de la Première Guerre mondiale, les Britanniques prirent possession de la Tanzanie en 1919. Ils poursuivront et consolideront le modèle établi par les Allemands. Alors que les colonisateurs britanniques avaient opté pour une colonisation de peuplement au Kenya et un développement agricole et industriel très soutenu, ils décidèrent d'administrer la Tanzanie sur la base d'un modèle beaucoup moins intrusif, suivant le fameux système de « *l'indirect rule* ». ²¹ Les Britanniques ont certes porté un regard très critique sur les modes d'organisation des sociétés en Tanzanie. Par exemple, Hugh Hignell, un administrateur britannique en poste de 1918 à 1936 écrira : « Looking around [in 1920] it was found that it had no system of administration at all. The Gogo chiefdom gone – the German system had gone—and the famine has so churned up the population that some chiefs had no people at all and others had masses of men living in their country who refused to acknowledge them as a chief. » ²² Ainsi, pour les colonisateurs britanniques, il s'avérait primordial de restructurer ces sociétés, sans toutefois s'y investir de façon importante, suivant le modèle de *l'indirect rule*.

Toutefois, la souveraineté des colonisateurs n'était basée que sur le contrôle d'une partie stratégique du territoire, celle facilitant le commerce. Rappelons que le Royaume-Uni

²⁰ Mette Nordahl Grosen et Bezen Balamir Coskun, « A Decade of SAPs, Market Liberalization and Environment in Tanzania (1987-1998) », *European Journal of Economic and Political Studies*, vol. 2, 2010, pp.57.

²¹ Werner Breinman et Jean-Marc Fontaine, « Ajustement structurel et stabilisation : Tanzanie et Kenya dans les années 80 », *Tiers-Monde*, 1987, tome 28 n°109. pp. 123.

²² Robert H. Jackson and Gregory Maddox, « The creation of Identity: Colonial Society in Bolivia and Tanzania », *Comparative Studies and history*, vol. 35, no.2, 1993, p. 279.

avait adopté des lois qui contraignaient les colonies à s'autofinancer. Ainsi, la modicité des ressources déployées par les colonisateurs est révélatrice : en 1939, on retrouvait un total de 1 223 administrateurs britanniques et de 938 policiers pour gouverner une population approximative de 43 millions d'individus.²³ Également, William Wickham, pour décrire la réalité des forces policières anglaises en Afrique, affirme: « Outside the towns and away from the main lines of communication, policing was very much a hit and miss affair where much was left to hazard. »²⁴

Néanmoins, l'impact culturel de la diffusion du modèle hégémonique occidental durant la colonisation aura été intrusif. Par exemple, alors que le concept d'appartenance ethnique était pratiquement inexistant dans les sociétés précoloniales en Tanzanie, les Britanniques mettront en place des politiques d'administration raciales. Ces distinctions raciales créeront des inégalités socioéconomiques dans le système administratif et assureront la dominance européenne. Erik Larson et Ron Aminzade citent l'exemple des trains pour illustrer l'impact du racisme: « For example, the railways classified an African in charge of a train as a guard, an Asian as an examiner and a European as a conductor. »²⁵

En fait, la vision européenne des Africains justifiait à la fois leur colonisation et leur assimilation aux normes occidentales de l'époque : « [...] to make the European colonizer a benevolent ruler who graciously filled a void and brought Africa into light

²³ Jeffrey Herbst, *Op. cit*, p.78.

²⁴ Jeffrey Herbst, *Op. cit*, p.79.

²⁵ Erik Larson and Ron Aminzade, «Nationbuilding in post-colonial nation-states: the cases of Tanzania and Fidji», UNESCO 2009, Blackwell Publishing Ltd, UK, p. 173.

and history.»²⁶ La justification impériale s'est instituée de façon insidieuse, par le biais de l'invention d'une idéologie que Peter Ekeh nomme «l'idéologie coloniale». En fait, les puissances impériales justifiaient leur présence en attribuant des contributions positives démesurées à la colonisation, en dévalorisant l'historicité des sociétés africaines et en se posant comme un modèle évolué et à imiter pour se diriger vers la modernité. La création d'une classe bourgeoise africaine, éduquée à l'europpéenne, permettra de perpétuer ce discours idéologique, même après l'indépendance et aura évidemment un grand impact sur le type de gouvernance qui sera mis en place.

D'ailleurs, il n'est pas anodin de mentionner que Julius Nyerere, le leader du mouvement indépendantiste en Tanzanie, sera le premier africain de Tanganyika à obtenir un diplôme outre-mer. En effet, bien qu'il ait grandi dans un petit village, Butiama, il effectuera une maîtrise en histoire à l'Université d'Édimbourg en Écosse, études au cours desquelles il mettra en place ses idées politiques.²⁷ L'influence de l'idéologie coloniale dans les discours de Nyerere sera palpable dans le type d'administration qu'il mettra en place. Nous y reviendrons dans la prochaine section.

²⁶ Peter P. Ekeh, «Colonialism and the Two Publics in Africa: A Theoretical Statement», *Comparative Studies in Society and History*, vol. 17, no. 1, Janvier 1975, pp. 98.

²⁷ Othman, Haroub, "Le premier tanzanien", dans *La Tanzanie contemporaine* p.59-60.

1.2 Époque postcoloniale : continuités et ruptures dans les formes de gouvernance

«*Big men are not coming back, they have never left*».

Bruce J. Berman²⁸

Tout comme durant l'époque précoloniale et coloniale, la géographie tanzanienne demeure une difficulté pour les nouveaux dirigeants de la Tanzanie postcoloniale. Sa dimension totale est de 945,203 km carrés La population y est concentrée dans les régions urbaines et très dispersée dans le restant du pays.²⁹ Jeffrey Herbst a bien présenté cette problématique. Comme il le montre, la capacité de l'État à pénétrer l'intérieur du pays et diffuser son autorité peut notamment s'évaluer par la densité des routes, considérant que ces dernières sont essentielles pour rejoindre les populations rurales et y dispenser des services politiques, sociaux et économiques. En 1963, la densité des routes (km de routes divisées par les km² de terres) est minimale en Tanzanie et est évaluée à 0,04. Elle n'évoluera pas beaucoup avec les années et se situera, en 1997, à 0,09.³⁰ Ainsi, sur les 33 722 kilomètre de routes en Tanzanie, seulement 8% présentent des surfaces dures, 14,5% sont en gravier et les autres, plutôt des chemins de terre, ne sont parfois accessibles qu'en saison sèche.³¹ Le contrôle du territoire, le maintien du lien et l'exercice politique en région demeurera donc, pendant la période postcoloniale, une embête substantielle.

²⁸ Bruce J. Berman, «Ethnicity, patronage and the African state: the politics of uncivil nationalism», *African Affairs*, 1998, no. 97, pp. 341.

²⁹ Banque mondiale, *Fiche thématique Afrique subsaharienne : Tanzania*, mise à jour avril 2010, [<http://web.worldbank.org/>], (consulté le 22 mars 2011).

³⁰ Jeffrey Herbst, *Op.cit.*, p.162.

³¹ T.L. Maliyamkono and M.S. Bagachwa, *Op. Cit.*, p.119.

Pendant la lutte pour l'indépendance, il est intéressant de constater que les leaders se posent en opposition aux pratiques coloniales. Après avoir majoritairement acquis leur légitimité du fait colonial, de leur éducation et de leur adhérence aux valeurs occidentales, ces mêmes dirigeants critiqueront cette ingérence des grandes puissances et argumenteront pour l'autonomisation africaine. Toutefois, notons bien ici qu'ils rejeteront le colonialisme, ou du moins, le contrôle de leur territoire par une puissance étrangère, sans pour autant en rejeter les valeurs. «Ultimately, the source of legitimacy for the new African leadership has become alien. Anti-colonialism was against colonial personnel but glaringly pro foreign ideals and principles. »³²

Ainsi, les nouveaux États choisiront de conserver plusieurs pratiques et institutions établies pendant la colonisation, le plus révélateur étant la conservation des frontières géographiques établies par la Conférence de Berlin et l'idée même de l'État-nation (wébérien ou westphalien). Toutefois, la Tanzanie constituera une des exceptions et en 1963, elle sera créée par l'amalgame de la région de Zanzibar et de Tanganyika. Notons qu'elle ne fait exception qu'au sens où le tracé de la frontière a changé, et non pas le principe même de la frontière territoriale contiguë, fixe, et mutuellement exclusive, qui elle est un produit purement colonial.

De plus, le modèle étatique autoritaire prôné par les puissances impériales, bien qu'officiellement dénoncé, sera paradoxalement, en partie, répliqué au nom du

³² Peter P. Ekeh, *Op. Cit.*, pp.101.

développement et du bien-être de la société.³³ Par exemple, Nyerere engagera la Tanzanie dans une politique socialiste et établira une gouvernance basée sur les pleins pouvoirs d'un parti unique et d'un président aux pouvoirs extrêmement centralisés, à la fois formellement et informellement. Ce choix sera justifié parce que l'expérience soviétique est jugée positive et inspirante, parce qu'il continue d'exister une méfiance à l'égard des institutions européennes, attribuable en grande partie à l'époque coloniale, et finalement, parce qu'on craint que les dissensions politiques aient un effet négatif sur le développement économique que l'on veut promouvoir. L'approche paternaliste est privilégiée s'appuyant sur la rationalité que les dirigeants éclairés ont, eux seuls, la capacité de guider leur peuple dans le développement. La provenance coloniale du système étatique mis en place paraît difficile à réfuter. Comme le souligne Denis Constant Martin :

« L'administration est une importation coloniale spécifiquement destinée à imposer un pouvoir étranger, [...] L'administration, même dans un pays à idéologie officielle populiste et socialisante comme la Tanzanie, reste donc imprégnée de certaines valeurs. Et ces valeurs, en Tanzanie, vont à l'encontre de l'idéologie justement : elles mettent l'accent sur la compétence académique à l'occidentale et, surtout, envisagent toute action en fonction d'une rationalité théorique [...] totalement étrangère aux sociétés de la plupart des pays du Tiers-Monde, d'Afrique en particulier. Cette technique, cette compétence, cette rationalité sont en fait des justifications pour un exercice unilatéral du pouvoir. »³⁴

La politique de villagisation constitue un exemple probant de cette réalité en Tanzanie. Cette politique, instaurée à la fin des années 1960, visait à accroître l'emprise de l'État sur les régions rurales, qui, historiquement, ont constitué en Afrique un enjeu crucial pour

³³ Crawford Young, «The Colonial State and its Political Legacies» dans D. Rotchild and N. Chazan (éditeurs), *The Precarious Balance*, Westview Press Inc., USA, 1988, pp. 53.

³⁴ Denis Constant Martin, *Tanzanie, l'invention d'une culture politique*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1988, p.141.

l'expansion du pouvoir de l'État. Cette politique consistait en le déplacement des populations rurales et en leur repositionnement au sein de villages créés par le gouvernement.

Bien que cette politique ait été d'abord présentée par Nyerere comme un moyen d'améliorer les conditions de vie des plus pauvres et de défendre des valeurs telles que le développement, la participation et l'autonomisation des paysans, la mise en œuvre et les moyens qui ont été utilisés n'ont pas appuyé cette vision. Leander Schneider révèle bien ce paradoxe, lorsqu'il explique que: «[...] on the question of Nyerere's role in ujamaa/villagisation, reveals that the President was central in driving rural development into increasingly coercive directions, which, at other times, he so forcefully spoke out against. »³⁵

L'usage de la force pour déplacer les communautés, élément quelque peu paradoxal d'une politique qui visait à autonomiser les paysans dans leur propre développement, s'explique par le discours et la vision paternaliste de l'État. L'État se perçoit lui-même comme l'autorité compétente qui peut décider ce qui est bon ou non pour sa population rurale et quelles actions seront les plus efficaces pour améliorer ses conditions de vie et assurer son développement. Ce sont ces réflexions qui motiveront une villagisation forcée d'une importante partie de la population tanzanienne dans les années 70. Ce paternalisme,

³⁵ Leander Schneider, « Freedom and Unfreedom in Rural Development: Julius Nyerere's Ujamaa Vijijini and Villagization », *Canadian Journal of African Studies*, vol. 38, no. 2, 2004, pp.347.

cette vision d'une société rurale arriérée, rappelons-le, ne sont pas si différents des discours des colonisateurs sur les populations africaines.³⁶

1.2.1 État tanzanien contemporain et sa nature néopatrimoniale

C'est donc à la lumière de ces développements historiques que nous pouvons mieux comprendre la nature néopatrimoniale de l'État postcolonial tanzanien. Rappelons que ce concept s'inscrit dans la tradition des systèmes idéaux-typiques que Max Weber s'était attardé à décrire dans une volonté de mieux définir les types de domination. Pour lui, le patrimonialisme, étant un type pur présentait l'avantage de caractériser plusieurs comportements de domination, tels que « le népotisme, clanisme, tribalisme, régionalisme, clientélisme, copinage, patronage, prébendalisme, corruption, prédation, etc. »³⁷ sans pour autant s'enfermer dans un type de société précis. Ainsi, il précisait : «On appellera domination patrimoniale toute domination orientée dans le sens de la tradition, mais exercée en vertu d'un droit personnel absolu». Jean-François Médard sera l'un des premiers à référer au système wébérien afin de définir le concept du néopatrimonialisme dans des situations qu'il a observées sous le régime d'Ahidjo, au Cameroun. Toutefois, ainsi qu'il le précise, l'utilisation du préfixe néo- posera une rupture et autonomisera le concept dans le sens où le système qui le caractérise n'est pas lié aux traditions comme l'était le type patrimonial défini par Weber :

«Cette notion est un prolongement de la notion de domination traditionnelle de Max Weber qui repose sur l'idée de la confusion du public et du privé dans un contexte de légitimité traditionnelle. Le recours au préfixe néo- est là pour

³⁶ Leander Schneider, *Op. Cit.* ; Marie-Aude Fouéré, « Tanzanie : la nation à l'épreuve du postsocialisme », *Politique africaine*, no. 121, mars 2011, pp. 69-85.

³⁷ Innerk Bruhbs, «Le concept de patrimonialisme et ses interprétations contemporaines», dans Daniel C. Bach et Mamoudou Gazibo (dir.), *L'État néopatrimonial : Genèse et trajectoires contemporaines*, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2011, p. 30.

souligner qu'il ne s'agit plus d'un contexte traditionnel. Nous entendons par État néo-patrimonial le fait que, si l'État est par ses structures formellement différencié de la société, du point de vue de son fonctionnement, les domaines du public et du privé tendent informellement à se confondre.»³⁸

Ainsi, le patrimonialisme étant un type pur pour Weber, le néopatrimonialisme se poserait plutôt comme un type mixte, d'où la difficulté inhérente à tracer son évolution dans la sociologie wébérienne. Ainsi, la ligne de continuité entre les deux concepts, bien qu'elle existe, est ténue. Aussi, malgré le fait que plusieurs auteurs actuels s'attardent à discuter de la pertinence et de l'interprétation du concept en se référant aux travaux de Weber, nous pensons, à l'instar d'Hinnerk Bruhns, qu'il importe de bien réaliser que le néopatrimonialisme, malgré son origine étymologique évidente, s'est en quelque sorte «autonomisé» par rapport à son rôle et à sa fonction et que, conséquemment, il est juste de questionner la pertinence de telles comparaisons.³⁹ Nous utiliserons conséquemment le terme néopatrimonial dans ce travail pour décrire la nature de l'État tanzanien, bien que nous soyons conscients des critiques dans la littérature entourant l'utilisation de ce terme.

Ainsi, la nature néopatrimoniale de l'État tanzanien s'avère certainement une caractéristique déterminante. Nicolas van de Walle propose une définition du néopatrimonialisme qui a le mérite d'être concise et complète. Selon lui, il s'agit d'une combinaison d'un appareil de gouvernance rationnelle et légale, mais caractérisé à l'interne par des pratiques clientélistes et d'appropriation privée de biens publics⁴⁰. Ainsi, l'une des caractéristiques typiques est que la limite entre le privé et le public est

³⁸ G. Blundo et Jean-François Médard, *La corruption en Afrique francophone, Politique Africaine*, no. 83, 2002, pp.10-11.

³⁹ Hinnerk Bruhns, *Op. Cit.*, p. 13-35.

⁴⁰ Nicolas van de Walle, *African economies and the politics of permanent crisis, 1979-1999*, Cambridge University Press, 2001, p. 16.

pratiquement inexistante. Le concept permettra également de caractériser l'émergence d'un État hybride, État qui se caractérise par la coexistence de pratiques patrimoniales et de bureaucratie moderne.

Jean-François Bayart a théorisé le concept de « politique du ventre » pour décrire les comportements politiques spécifiques que nous retrouvons dans ces régimes néopatrimoniaux africains. Il précise que les dirigeants des réseaux politiques se caractérisent par la captation des richesses, leur accumulation et leur redistribution partielle. La redistribution étant un aspect clé puisque c'est grâce à elle que les régimes peuvent assurer leur pérennité. Ces processus s'inscrivent donc pleinement dans la recherche du pouvoir hégémonique avec le lot de concurrence et de violence que cela suppose : chacun veut avoir sa part du gâteau. « Dès lors que les positions du pouvoir au sein du parti dominant commandent l'accès à de nombreuses ressources sociales et économiques, cette logique de la scission tend à prévaloir et le morcellement politique s'étend »⁴¹. Il serait faux de croire que cette logique ne s'applique qu'aux dirigeants. Socialement, la politique du ventre s'avère aussi la stratégie de survie du peuple. Ainsi que le précise Bayart, dans le cas de la population, l'adhérence aux pratiques clientélistes et la reproduction du système constitue réellement *une question de vie ou de mort*. Le refus d'accepter et de reconduire les pratiques clientélistes équivaut à l'exclusion de l'accès aux ressources qui sont souvent concentrées dans l'appareil étatique. Ainsi, chaque personne tente d'avoir de la famille, un ami, un contact au sein de l'appareil gouvernemental qui lui permet de bénéficier du système. De plus, il existe une explication culturelle qui motive cette vision de la politique d'accumulation des

⁴¹ Jean-François Bayart, *L'État en Afrique*, Éditions Fayard, France, 1989, p. 283.

ressources. Les ressources ainsi amoncelées et redistribuées, bien que partiellement, contribuent au prestige et à l'honneur social des hommes politiques en Afrique. « Sous cette condition, la prospérité matérielle est une éminente vertu politique, au lieu d'être un objet de blâme. »⁴²

La compréhension de cette réalité, dès lors, nous fournit une piste déterminante sur le fonctionnement de l'État tanzanien. La logique néopatrimoniale engendre de nombreuses conséquences importantes. Dans son essai très convaincant, Nicolas van de Walle soutient que l'un de facteurs déterminants du gouffre économique et politique qui perdure dans plusieurs États en Afrique est justement cet État hybride qui, coûte que coûte, démontre une volonté inébranlable à préserver son pouvoir et ses privilèges. Les structures du pouvoir sont donc paradoxales : malgré la faiblesse de l'État et ses incapacités structurelles, il a réussi à stabiliser son autorité et à profiter d'une durabilité phénoménale, surtout si l'on prend en considération ses performances sociales et économiques.⁴³ L'attrait des pratiques clientélistes pour les dirigeants vient justement du fait qu'elles permettent de préserver le *statut quo* tout en donnant accès à l'enrichissement personnel. Ces derniers ont donc su manipuler les rouages de l'aide publique au développement en mettant en place des réformes politiques et économiques partielles, évitant ainsi de mettre leur hégémonie politique à risque, tout en continuant de bénéficier des prêts des bailleurs de fonds internationaux. Concrètement, cela a mené à un certain retrait de leurs responsabilités sociales, mais au maintien de leur prépondérance dans les secteurs clés économiques et politiques. Claude Ake résume bien

⁴² Jean-François Bayart, 1989, *Op. cit.*, p. 296.

⁴³ Nicolas van de Walle, *Op. cit.*, p. 46

cette idée: « The struggle for power was so absorbing that everything else, including development, was marginalized. »⁴⁴

1.2.2 Retrait progressif du rôle de développement

« The state increasingly lost its capacity to regulate social relationships and to extract and appropriate resources[...] as the economic crisis deepened, the regime found itself in danger of losing what little credibility and legitimacy is still retained. »⁴⁵

La Tanzanie expérimente une période économique difficile à la fin des années 1970, qui s'explique par une combinaison de facteurs internes et externes. Du côté des facteurs internes, le secteur nationalisé rencontre des problèmes importants de productivité, notamment au sein de la production agricole, et l'État n'arrive plus à remplir ses fonctions sociales. À cette réalité s'ajoutent des facteurs externes qui empirent la situation, notamment la guerre contre l'Ouganda, les chocs pétroliers de 1973 et 1979 et une importante sécheresse au pays.⁴⁶

Dans ce contexte, l'État tanzanien choisit de se retirer progressivement des affaires sociales, choix qui a mené à une détérioration des services à la population. En 1969, 90 % de la population urbaine avait accès à l'eau potable alors que ce nombre diminue drastiquement à partir des années 80 pour ne se situer qu'à 56 % en 1993. De plus, l'état de certains établissements scolaires est lamentable: « Schools in Bugurini and Manzese had virtually no textbooks, notebooks, charts, or even desks or chairs. Nor did they have

⁴⁴ Nicolas van de Walle, *Op. cit.*, p. 116.

⁴⁵ Aili Mari Tripp, *Op. cit.*, p. 2.

⁴⁶ Graham Harrison, « Post-Conditionality Politics and Administrative Reform: Reflections on the Cases of Uganda and Tanzania, *Development and Change*, vol. 32, 2001, p.662.

equipment with which to teach vocational skills.»⁴⁷ Un autre exemple est le pouvoir d'achat de la fonction publique qui a chuté de 94 % en dollars réels entre 1969 et 1985.⁴⁸ Cet échec de l'État socialiste, qui avait été mis en place en Tanzanie a eu des effets sur la relation entre l'État et les citoyens, qui explique en partie le désengagement de ces derniers vis-à-vis de l'entité étatique. Comme le suggère Ayoade, l'État ayant été érigé principalement comme une source de distribution des bénéfices pour assurer l'égalité sociale depuis l'époque de Nyerere, faillant à cette fonction, perd en quelque sorte sa crédibilité.⁴⁹

1.2.3 Impacts de la libéralisation

Ainsi, dès le début des années 80, l'État tanzanien ne peut plus subvenir aux besoins de sa population et doit se tourner vers l'aide internationale, et notamment les grandes institutions financières internationales, dont l'idéologie centrale repose sur les principes du libéralisme. On peut ainsi lire dans un rapport de la Banque mondiale que, « socialist macroeconomics policies of sub-Saharan African countries in general, and of Tanzania in particular, had lost their validity [...] and that an adjustment should be used as a tool for transforming Tanzanian socialist policies into market liberalization.»⁵⁰ Le changement de paradigme économique fut donc drastique.

Les institutions financières internationales conditionneront l'aide consentie à des plans d'ajustements structurels, fortement influencés par l'idéologie néolibérale prédominante à l'époque. Nyerere céda sa place à la présidence à Ali Hassan Mwinyi, en 1985, mais garda son rôle de dirigeant du parti dominant, le CCM.

⁴⁷ Aili Mari Tripp, *Op. cit.*, p. 130.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ John AA. Ayoade, «State Without Citizens», dans D. Rotchild and N. Chazan (éditeurs), *The Precarious Balance*, Westview Press Inc., USA, 1988, p. 100-118.

⁵⁰ Mette Nordahl Grosen et Bezen Balamir Coskun, *Op. Cit.*, pp.59.

Subséquemment, le nouveau Président accepta le plan des ajustements structurels. Ces ajustements comportaient plusieurs mesures pour la libéralisation des marchés et du commerce. Entre autres, un des premiers éléments était l'ajustement du taux de change jumelé avec des dévaluations systématiques importantes du shilling tanzanien. Ainsi, alors qu'en 1986, 1\$US équivalait à 44,4 shillings tanzaniens; en 1995, 1\$ US était évalué à 560 shillings tanzaniens.⁵¹ Également, le plan prévoyait l'abolition du contrôle des prix. En 1992, seul le prix du pétrole était encore fixé. Aussi, au niveau du secteur agricole, on libéralisa le marché tout en haussant le prix de production (fin des subventions étatiques). Les conséquences auront été dramatiques pour les producteurs et on peut le constater dans leur part des prix à l'exportation : alors qu'en 1986, ils récoltaient 80%; en 1989, ce pourcentage diminua drastiquement à 36%, mais se stabilisa davantage en 1990, autour de 50%.⁵² De nombreuses mesures soutenant la diminution de la taille de l'État et la réduction substantielle des dépenses gouvernementales dans les services publics auront également été mises de l'avant.

La logique de ces conditions soutenait qu'on contribuerait ainsi à la croissance et l'économie et que, dans cette perspective, l'aide et les prêts internationaux ne seraient alloués que dans une perspective temporaire. Force est de constater que ces réformes n'ont pas eu les impacts souhaités et se sont révélées des échecs monumentaux.⁵³

Plusieurs facteurs l'expliquent. À prime abord, l'échec peut être directement attribué à la nature même de ces réformes ainsi qu'à leur logique néo-libérale. Au niveau purement économique, les ajustements structurels n'ont pas réussi à diminuer le taux d'inflation à

⁵¹ Catherine Barouin et François Constantin, *Op. cit.*, p. 219-221.

⁵² *Ibid.*

⁵³ James L. Maruba, *Globalization and Africa*, Nova Sciences Publishers, 2008, p. 62-64.

un niveau inférieur à 10% pas plus qu'ils n'ont permis d'améliorer les performances économiques du pays. De plus, au niveau social, ces ajustements avaient été élaborés dans une vision néolibérale assez limitée de la société tanzanienne et plusieurs éléments n'ont pas été pris en compte dans le plan, notamment la détérioration générale des infrastructures au pays, le problème de commercialisation des denrées agricoles ainsi que l'augmentation de la pauvreté qui a résulté des diminutions drastiques dans les programmes sociaux.⁵⁴ Comme l'explique Kiondo : « The implementation of the IMF package has affected the public service sector badly [...] Currently dispensaries and hospitals are without drugs, rural water taps are dry, higher education is for the wealthy people, and three meals a day are for the high salaried class.»⁵⁵

Parallèlement, selon cette logique, le libéralisme économique devait aussi permettre le libéralisme politique. L'autoritarisme de l'État ainsi que son idéologie socialiste devaient laisser place à une démocratie participative : « l'ordre nouveau était à construire sur les cendres d'une expérience certes originale mais productrice de stabilité politique, mais qui aurait abouti au désastre économique et à l'inertie intellectuelle et se trouverait inadapté au contexte international contemporain. »⁵⁶ Bien que les autres partis soient désormais autorisés en Tanzanie et qu'ils participent à la vie politique, la dominance du CCM n'a pas été ébranlée par la démocratisation ni par le multipartisme et la Tanzanie actuelle est loin d'être un exemple de démocratie participative.

⁵⁴ Catherine Barouin et François Constantin, *Op. Cit.*, p. 224-225; Marie-Aude Fouéré, « Tanzanie : La nation à l'épreuve du postsocialisme », *Politique africaine*, no. 121, mars 2011., p. 74.

⁵⁵ A. Kiondo, « The nature of economic reforms in Tanzania » dans H. Campbell et H. Stein, éditeurs, *The IMF and Tanzania*, pp. 23-47 cité dans Nordahl Grosen Mette et Bezen Balamir Coskun, *Op. Cit.*, p. 36.

⁵⁶ Marie-Aude Fouéré, *Op. Cit.*, p. 71.

L'impact peut-être le plus sournois de toutes ces réformes, c'est l'insécurité qu'elles ont provoqué chez les dirigeants au pouvoir, diminuant drastiquement leurs fonds dédiés à l'entretien de leurs réseaux clientélistes et mettant une pression nouvelle sur la démocratisation et la transparence du système politique.⁵⁷ Concrètement et simplement, on observera une utilisation grandissante des fonds au niveau politique afin d'assurer la stabilité des dirigeants au pouvoir.⁵⁸ Comme le précise Marie-Aude Fouéré :

« Le CCM reste le parti dominant, fort de la reconduction de son hégémonie idéologique, de ses ressources financières puisées directement dans les caisses de l'État, et de ses pratiques clientélistes. La distribution des *Takrima*, cette « hospitalité traditionnelle » faite de petits cadeaux en argent et en nature, contribue au maintien de la position de force du parti en reconduisant les mécanismes concrets d'allégeance entre un État nourricier et des sujets dépendants. »⁵⁹

Ainsi, alors que la crise financière s'aggrave, les fonctionnaires tirent avantage de leurs postes au gouvernement pour s'arroger de multiples profits sur les permis, les quotas, les taxes, les subventions et mettent en place des mécanismes qui leur permettront d'augmenter leurs revenus personnels⁶⁰. Par exemple, dans le secteur de Manzese, à Dar-Es-Salam, tous les officiels locaux que nous avons rencontrés utilisent leur poste à des fins personnelles.⁶¹ Le phénomène le plus fréquent est la lettre de recommandation. En Tanzanie, les citoyens doivent présenter une lettre de recommandation de leur gouvernement local pour accéder à diverses choses : avoir un compte bancaire, avoir un poste dans la sécurité, avoir un emploi formel, etc. Les représentants locaux du gouvernement doivent estamper cette lettre pour lui donner son caractère officiel. Ainsi,

⁵⁷ Robert H. Bates, *When things fell apart: State failure in Late-Century Africa*, Cambridge University Press, 2008, p.46.

⁵⁸ Nicolas van de Walle, *Op. cit.*, p.96.

⁵⁹ Marie-Aude Fouéré, *Op. cit.*, p.75.

⁶⁰ Nicolas van de Walle, *Op. cit.*, p. 154.

⁶¹ Joanny, Bélair, Notes de Terrain, mai 2012

ce processus leur permet de demander un montant d'argent X (souvent 500 shillings tanzaniens) pour toute lettre officielle. Bien que certains préfèrent parler de contribution volontaire, il semble clair que ces lettres ne sont jamais gratuites. Ces montants d'argent, ainsi recueillis, ne figurent dans aucun compte officiel et représentent, à chaque année, un montant considérable puisque la majorité des citoyens requièrent une ou plusieurs lettres par année. C'est donc un moyen pour ces fonctionnaires de générer un bénéfice de leurs fonctions officielles et cela explique aussi pourquoi, malgré le petit budget dont ils disposent, ces officiels tiennent à conserver leurs emplois : en plus de leur procurer un salaire, cela leur donne un accès direct à un moyen d'enrichissement personnel.⁶²

Transparency international, dans son étude *Corruption Perception Index 2010*, accordait un score de 2,7 sur 10 à la Tanzanie au niveau de la transparence.⁶³ Le pays est donc classé dans les dix pays les plus corrompus au monde. Cette propension à la corruption est également remarquable dans le fait linguistique populaire. En effet, les initiales du parti, le CCM (Chama Cha Mapinduzi),⁶⁴ sont couramment utilisées pour reformuler le nom du parti par la population. Certains préfèrent parler de Chukua Chako Mapema (prends le tien le plus vite que tu peux) ou encore de Chama Cha Majangili (le parti d'escrocs).⁶⁵ Ou encore, pour dénoncer le fait que plusieurs fonctionnaires utilisent leurs postes au gouvernement et leur accès aux ressources publiques pour s'enrichir

⁶² Joanny, Bélair, Notes de Terrain, mai 2012

⁶³ Transparency International, *Corruption Perception Index 2010 : Tanzania*, 2010, [http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results], (consulté le 24 mars 2011).

⁶⁴ En 1977, le TANU s'allie avec l'ASP (Parti dominant à Zanzibar qui avait jusqu'alors gardé son indépendance) et devient le CCM (Chama Cha Mapinduzi).

⁶⁵ Aili Mari Tripp, *Changing the Rules : The Politics of Liberalization and the Urban Informal Economy in Tanzania*, Berkeley : University of California Press, 1997, p. 180.

personnellement : certains remplacent l'appellation du programme *National Economic Survival Programme* par *the Personal Economic Survival Programme*. Aussi, comme la plupart des véhicules officiels enregistrés en Tanzanie commencent par les initiales SU, ces lettres ont été interprétées par *Suka Ule*, expression en swahili qui signifie que *pour survivre, il faut corrompre*.⁶⁶

1.3 Une entité politique hybride

En considérant les facteurs à la fois historiques et ceux plus actuels qui déterminent l'État tanzanien, force est de constater que le modèle étatique se caractérise de par son hybridité, ses limites troublées entre les sphères publiques et privées, ainsi que son manque de capacités.

1.3.1 Hybridité

L'hybridité de l'État crée un phénomène d'informalisation et de fragmentation des processus politiques. En fait, plusieurs auteurs réfèrent à cette hybridité et à ses conséquences sur l'espace de la gouvernance. Jean-François Bayart nous parle de l'État rhizome pour expliciter les ramifications complexes qui sous-tendent l'exercice de son pouvoir. Mbembe le définit comme la coexistence des normes visibles et de celles invisibles, qui expriment aussi une dualité à l'intérieur du système néopatrimonial. Son hybridité n'est pas seulement définie par la coexistence d'un système légal-rationnel et d'un régime néopatrimonial, mais aussi par les caractères de visibilité/invisibilité qui définissent ces systèmes. L'espace de la gouvernance est loin d'être dichotomique, en fait il s'agit plutôt d'un espace où s'enchevêtrent plusieurs systèmes, différentes normes,

⁶⁶ T.L. Mliyamkono and M.S. Bagachwa, *Op. Cit.*, p.47; p.93.

toutes plus ou moins visibles ou invisibles.⁶⁷ Emmanuel Terray, quant à lui, utilise la métaphore du climatiseur et de la véranda: «The first is the face of modern state power, bureaucratic omnipotence and technical expertise – the avatar of modernity; the second is the scene of the real business of government by a logic which is no longer that of efficiency, but of share-out.»⁶⁸ Ainsi, la structure étatique et son fonctionnement, de par ses normes formelles et informelles, mine l'essence et le pouvoir de l'État lui-même.

1.3.2 Logique redistributrice

Peter P. Ekeh s'attarde aussi à cette problématique sous ce qu'il décrit comme la coexistence de deux publics, ces deux publics ayant été historiquement formés par l'expérience de la colonisation : ils sont l'expression de la citoyenneté africaine et constituent des éléments illustratifs de l'hybridité du politique. Ekeh différencie le public qu'il nomme civil du primordial:

«Most educated Africans are citizens of two publics in the same society. On the one hand, they belong to a civic public from which they gain materially but to which they give only grudgingly. On the other hand, they belong to a primordial public from which they derive little or no material benefits but to which they are expected to give generously and do give materially. To make matters more complicated, their relationship to primordial public is moral, while that to the civic public is amoral. The dialectical tensions and confrontations between these two publics constitute the uniqueness of modern African politics».⁶⁹

Cette caractéristique définie par Ekeh comme le propre du public primordial s'inscrit dans une tradition de l'accumulation redistributrice qui trouve ses fondements dans les sociétés précoloniales. Le chef, compte tenu des dynamiques de l'espace et du pouvoir définies précédemment, se devait de démontrer sa générosité et de redistribuer s'il voulait maintenir son pouvoir et sa légitimité auprès de son peuple. Précisons ici que la

⁶⁷ Achille Mbembe, *On the postcolony*, University of California Press, Bekerley, 2001.

⁶⁸ Bruce J. Berman, *Op. Cit.*, pp. 335.

⁶⁹ Peter Ekeh, *Op. Cit.*, pp. 108

redistribution n'était pas nécessairement sous forme matérielle ou monétaire. Comme le précise François Constantin : « Il [le concept de redistribution] peut viser aussi des rémunérations symboliques ou spirituelles (prestige social, salut de l'âme) dont la valeur marchande aléatoire n'affecte nullement leur importance dans une relation de pouvoir. »⁷⁰ Évidemment, sans avoir été linéairement reproduites depuis les sociétés lignagères, ces pratiques et obligations morales en dérivent certainement.

Aussi, ces dynamiques de réseaux et d'accumulation s'inscrivent dans une perception partagée du rôle de l'État pour l'ensemble des acteurs sociaux. À cet effet, Bruce J. Berman précise: «The contradiction of the politics of the belly is that both rich and poor, elites and masses, share the opportunistic and materialistic view of politics and the state».⁷¹

L'hybridité du système politique s'explique ainsi par cette relation précise que tous les acteurs entretiennent avec l'État, dans lequel ils n'ont pas nécessairement confiance, mais avec lequel ils doivent composer s'ils veulent accéder à ses ressources. Précisons que les dynamiques d'espaces et de pouvoir des sociétés précoloniales ont joué un rôle dans la mise en place de ce type d'État. Les réseaux clientélistes constituent la façon la plus économique de gouverner, particulièrement quand le contrôle effectif du territoire n'est pas assuré et que l'entité étatique souffre d'un déficit de capacités et de légitimité.⁷²

Un exemple qui illustre très bien ce phénomène est celui du système d'allocations. En Tanzanie, lorsque les officiels doivent participer à une réunion, à une conférence, à une

⁷⁰ François Constantin, « L'informel internationalisé ou la subversion de la territorialité », *Culture et Conflits*, Printemps-Été 1996, p. 14.

⁷¹ Bruce J. Berman, *Op. Cit.*, pp. 338.

⁷² Robert H. Bates, «When things fell apart, State failure in Late-Century Africa», *Cambridge University Press*, New York, 2008.

discussion ou encore à un colloque, ils exigent des allocations.⁷³ Cette réalité coexiste parallèlement avec celle des fonctions officielles de ces représentants de l'État. En fait, même si dans la description de tâche d'un représentant de district, il est clairement indiqué qu'il est de sa responsabilité d'interagir avec la gouvernance locale, ce dernier ne remplira cette tâche que lorsqu'un montant d'argent y est rattaché. Les montants de ces allocations peuvent parfois être considérables, allant de 200\$US à 500\$US. La position de ces agents au sein de l'État, leurs liens avec ce dernier, est ce qui les autorise à exiger ainsi ces montants : l'État se pose en vecteur d'accumulation personnelle.

Il serait également faux de croire que cette réalité est réservée aux officiels ou aux gens ayant un pouvoir quelconque. Les plus pauvres partagent aussi cette vision de leur participation sociale et politique. En fait, ils réclament également des allocations, qui sont toutefois beaucoup moins importantes, précisons-le, aux entités qui réclament leur présence, que ce soit celles gouvernementales ou encore celles de la société civile (ONG). Ainsi, pour accomplir un projet ou pour mettre en place une politique publique en Tanzanie, il est nécessaire de payer à la fois les membres officiels qui approuveront le dit projet, mais aussi ceux à qui le projet se destine.⁷⁴ C'est un véritable casse-tête pour les ONG que nous avons observées. Par exemple, nous nous sommes rendus à une réunion d'une ONG des Pays-Bas qui milite pour la préservation environnementale. Les responsables rencontraient des jeunes pour la mise en place d'un projet pour la journée de la Terre. La première question qui a été posée est la suivante : «Are we gonna be paid for our participation in this project?». Cette vision matérielle de la participation politique ou sociale, quand elle n'est pas liée à des réseaux affectifs, sociaux ou symboliques,

⁷³ Joanny, Bélair, Notes de Terrain, mai 2012.

⁷⁴ Joanny, Bélair, Notes de Terrain, mai 2012.

constitue un enjeu considérable pour les acteurs en développement du pays. Elle sera particulièrement difficile à déconstruire du fait justement qu'elle s'ancre dans des pratiques historiques et dans une vision précise du rôle de distribution de l'État.⁷⁵

La longue durée de cette culture politique en Tanzanie explique peut-être l'acceptation de cette domination par les Tanzaniens eux-mêmes. L'ensemble symbolique qui est utilisé par le parti au pouvoir permet, d'une certaine manière, de dissimuler les preuves tangibles de cette domination. Comme l'affirme Denis Constant Martin :

« D'un côté, le système comprend des canaux de communication politique où se déroulent marchandage et échanges entre citoyens et dirigeants; de l'autre, la légitimité des tenants du pouvoir, leur « droit » à gouverner, est exprimée, rappelée à l'ordre dans des codes symboliques compatibles avec ceux des langages politiques, compréhensibles et acceptables pour la population. »⁷⁶

De plus, ce que Marie-Aude Fouéré nomme *la matrice morale du socialisme* semble être déterminante dans l'établissement et la continuité du politique en Tanzanie. En effet, l'héritage socialiste de Nyerere est glorifié, notamment les valeurs humanistes qui y sont associées telles que la justice et l'égalité, la paix, honnêteté et le sacrifice pour le bien commun. On semble passer sous silence toutes les mises en œuvre coercitives de cette époque et les problèmes qui y ont été associées. Le CCM réussit donc, par le biais de son association naturelle à Nyerere (même parti politique), à utiliser cet héritage et cette vision morale, comme un puissant outil politique.

⁷⁵ BÉLAIR, Joanny, Notes de Terrain, mai 2012

⁷⁶ Denis Constant Martin, *Op. cit.*, p. 280.

Comme nous l'avons exposé dans cette première section, la construction et la consolidation d'un État fort en Tanzanie s'est heurtée à de nombreux défis et les répercussions des pratiques politiques précoloniales, coloniales et postcoloniales se font encore grandement ressentir dans l'exercice de la gouvernance contemporaine de ce pays. Afin de mieux illustrer ces assertions, nous allons maintenant, en seconde partie, analyser l'exemple de la gestion du foncier en Tanzanie pour témoigner du caractère hybride de l'espace politique sur ce territoire.

PARTIE II: ANALYSE DE CAS : LE SECTEUR FONCIER EN TANZANIE

2.1 Contextualisation de la problématique du foncier

Nous avons choisi de nous attarder à l'analyse de la législation foncière en Tanzanie parce qu'il s'agit d'un domaine clé, pour ce pays dont l'agriculture a toujours été un pilier à la fois social, économique et politique. L'accès à la terre est primordial pour la communauté rurale tanzanienne, qui représente les deux tiers de la population. Ce sont leurs activités agricoles qui leur permettent d'assurer leur survie.

Parallèlement, le foncier devient de plus en plus, de nos jours, un domaine clé pour les dirigeants, compte tenu de la demande internationale qui est en hausse pour la production de biocarburants, mais aussi pour la sécurité alimentaire de certaines nations comme la Chine et l'Arabie Saoudite. Ces pays achètent des terres qui permettront une sécurité alimentaire ou énergétique à leurs populations.

Ces dynamiques internationales influent sur les États africains puisqu'ils possèdent plusieurs terres disponibles pour la culture. Cette demande représente des investissements considérables qui ne laissent pas indifférents les dirigeants de ces États. De plus, la demande touristique pour les safaris dans les parcs nationaux a suscité l'intérêt des dirigeants compte tenu des importants revenus que ces activités touristiques impliquent. Ce secteur économique a aussi accentué les pressions sur le foncier.

Ainsi, à la lumière de ces constats et de notre thématique de recherche, nous croyons qu'il est pertinent d'analyser comment l'État tanzanien réagit à ces pressions et à ces opportunités, comment s'illustre la nature hybride de cet État dans cette nouvelle réalité et quelles en sont les conséquences pour la population.

Premièrement, les investissements internationaux et nationaux récents en Afrique, au niveau du foncier, résultent de différents facteurs. Notamment, la récente hausse des prix des denrées alimentaires, suite à la crise de 2008, a réitéré la volonté de plusieurs gouvernements à garantir la sécurité alimentaire de leurs populations. C'est notamment le cas du roi Abdullah, qui compte bien assurer la sécurité alimentaire de l'Arabie Saoudite en appuyant son initiative agricole sur l'investissement et la culture de terres étrangères. La Chine a, elle aussi, misé sur une stratégie nationale pour assurer la sécurité alimentaire en encourageant ses entreprises à investir dans le foncier à l'extérieur du pays afin de garantir son approvisionnement en soja, huile de palme, caoutchouc, etc.⁷⁷ Aussi, avec la croissance économique dans de nombreux pays émergents, on constate une demande croissante pour la viande et les produits laitiers, augmentation qui implique une intensification de l'agriculture pour l'alimentation animale. De plus, l'importante hausse démographique qu'on observe actuellement en Afrique accentue ces pressions.

Parallèlement, l'épuisement imminent des ressources fossiles pétrolières a haussé la demande pour les grandes étendues de terre nécessaires pour assurer l'approvisionnement en biocarburants, qui seraient, dans une perspective économique comparative, plus rentables. Selon les estimés d'HLPE (Groupe d'expert de Haut niveau du Comité de la Sécurité alimentaire mondiale 2011), alors qu'en 2006, 14 millions d'hectares étaient

⁷⁷ HLPE 2011, « Rapport 2 : Régimes fonciers et investissements internationaux en agriculture », Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition, Comité de la sécurité alimentaire, Rome, Juillet, 2011, p. 20.

dévolus à la culture de biocarburants, ce nombre devrait se situer, en 2030, entre 35 à 54 millions d'hectares.⁷⁸

Ajouté à cette réalité, la spéculation foncière sur les marchés internationaux, considérée comme un investissement rentable, met un poids supplémentaire sur la demande foncière globale. Toutefois, les terres étant acquises selon l'anticipation d'une hausse de leur valeur, souvent, elles restent improductives : « Les données disponibles laissent penser que de nombreuses transactions foncières n'ont pas été suivies d'investissements productifs, seuls 20% des investissements annoncés ayant donné lieu à une production agricole effective sur le terrain. »⁷⁹

Chiffrer ces investissements massifs est particulièrement difficile compte tenu de la relative opacité des transactions, du fait de manque de cohérence entre les différents calculs, de leur approximation et aussi, parce qu'ils ne considèrent pas, dans la plupart des analyses, les achats de moins de 1000 hectares. Néanmoins, les terres africaines auraient été grandement concernées par cette hausse, Wily estimant que les deux tiers des transactions foncières récentes concernaient le continent.⁸⁰ Friis et Reenberg estiment, quant à elles, que les investissements fonciers, jusqu'en avril 2010, dans 27 pays en Afrique avaient été de 51 à 63 millions d'hectares.⁸¹ Mentionnons également qu'une importante part de ces transactions est effectuée par des investisseurs nationaux. De

⁷⁸ HLPE 2011, *Op. Cit.*, p. 18.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 18.

⁸⁰ L.A, Wily, «Whose land are you giving away, Mr. President?» Paper presented to the Annual World Bank Land Policy and Administration Conference, Washington, April 2010.

⁸¹ Cécilie Friis et Anette Reenberg, (2010). Land Grab in Africa: Emerging Land System Drivers in a Teleconnected World. University of Copenhagen, GLP-IPO, GLP Report No. 1.

surcroît, les gouvernements, voyant dans cet intérêt croissant pour les terres un outil de développement et d'enrichissement, sont nombreux à s'impliquer et à favoriser les transactions, mais le manque de transparence des engagements peut s'avérer « un terrain fertile pour la corruption. »⁸² Comme l'explique HLPE, « Les gouvernements de plusieurs États (comme la Tanzanie, l'Éthiopie, le Mozambique et le Cambodge) se sont activement employés à localiser les terres *disponibles* qui puissent être cédées aux investisseurs. La plupart des gouvernements ont mis en place des agences de promotion de l'investissement pouvant faire office de point d'accès pour les investisseurs désireux d'acquérir des terres et agir en tant que guichet unique pour les capitaux étrangers.»⁸³

2.2 Historique du cadre législatif encadrant le foncier en Tanzanie

Le territoire tanzanien représente une superficie approximative d'environ 945 087 kilomètres carrés, la surface des terres étant estimée à 888 200 kilomètres carrés.⁸⁴ Malgré le fait qu'il y ait beaucoup de terres, les faibles niveaux de pluie et la chétive fertilité des sols expliquent la faible densité de population ainsi que la prévalence des cultures itinérantes et du pastoralisme. Ainsi, en hectares, on estime les terres utilisables à 94,5 millions. Sur ce nombre, 44 millions sont des terres arables et 10,92 millions sont déjà cultivées.⁸⁵

⁸² Lorenzo, Cotula, « Investissements agricoles et acquisitions foncières en Afrique », *Institut international pour l'Environnement et le Développement*, IIED, Août 2009.

⁸³ HLPE 2011, *Op. Cit.*, p. 18.

⁸⁴ Banque mondiale, *Fiche thématique Afrique subsaharienne : Tanzania*, mise à jour avril 2010, [<http://web.worldbank.org/>], (consulté le 22 mars 2011).

⁸⁵ Emmanuel Sulle et Fred Nelson, *Biofuels, land access and rural livelihoods in Tanzania*, International Institute for Environment and Development (IIED), 2009, London, p.15.

Déjà, à l'époque coloniale, l'enjeu du foncier était présent. Le *Land Ordinance* de 1923, établi par l'administration britannique coloniale, a été déterminant dans la gestion du foncier en Tanzanie. Cette ordonnance centralisait la gestion des terres et rendait responsable le gouverneur colonial de son attribution. Cela a mené à un système différencié des droits sur la terre : les droits accordés par la Couronne britannique étant légalement supérieurs aux droits d'occupation coutumière.⁸⁶ Ensuite, les colonisateurs britanniques, suivant la recommandation de la *African Royal Commission 1953-1955*, proposeront une initiative, *The Individualization, Titling and Registration (ITR)* visant à transformer la gestion coutumière de la terre en une gestion privée et individualiste. Cette initiative aurait permis d'ouvrir la porte à la propriété privée de la terre en Tanzanie.

Julius Nyerere, qui sera le leader de l'indépendance avec son parti le Tanganyika African National Union (TANU), s'opposera vigoureusement à cette initiative de commercialisation de la terre et en fera un combat politique. Dans son pamphlet *Mali ya Taifa* de 1958, il soutiendra sa vision du droit foncier pour la Tanzanie :

« In a country such 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 tenants. But even if there were no rich foreigners in this country, there would emerge rich and clever Tanganyikans. If we allow land to be sold like a robe, within a short period there would only be a few Africans possessing land in Tanganyika and all the others would be tenants.» *Julius Nyerere, 1966.*⁸⁷

⁸⁶ Issa G. Shivji,(2006) Lawyers in Neoliberalism: Authority's Professional Supplicants or Society's Amateurish Conscious. *Valedictory on the Occasion of Formal Retirement from the University of Dar es Salaam*, Tanzania, 15 July 2006 cité dans LAND RIGHTS RESEARCH AND RESOURCES INSTITUTE (LRRRI), «Accumulation by land dispossession and labour devaluation in Tanzania», DECEMBER 2010.

⁸⁷ Land rights research and Resources Institute (LRRRI), «Accumulation by land dispossession and labour devaluation in Tanzania», DECEMBER 2010, p. 10.

Après l'indépendance, le nouvel État tanzanien nationalisera et prendra le contrôle des terres au nom de la notion d'intérêt public refusant la privatisation du foncier. Il mettra en place *The Land Acquisition Act no. 47* en 1967 ainsi que la très connue tentative de villagisation *Villages and Ujamaa Villages Act No. 21* en 1975, dont nous avons parlé plus tôt. Même si la politique se révélera un échec, ce n'est pas moins de 66,6 % de la population qui va être déplacée par les instances gouvernementales.⁸⁸ De plus, l'État postcolonial de Nyerere deviendra, conséquemment à cette législation, majoritairement propriétaire du foncier tanzanien.⁸⁹

Comme nous l'avons précisé précédemment, pressée par la crise financière et la faillite de l'État providence socialiste qui doit se tourner vers les prêts internationaux pour survivre, la Tanzanie sera obligée d'accepter un programme d'ajustements structurels, prônant une idéologie néolibérale. Ce programme, encadré par des organisations internationales telles que le FMI et la Banque mondiale, stipulera la nécessité de libéraliser l'économie et, peu après, de démocratiser la gouvernance. Les subventions à l'agriculture seront perçues comme inefficaces économiquement et entre autres, les subventions à l'engrais seront complètement abolies en 1994-1995. Parallèlement, bien que les données des agences gouvernementales tanzaniennes soient contradictoires à ce sujet, il semble clair que le retrait de l'État dans le domaine agricole précarise la situation

⁸⁸ Crawford, Young, *Ideology and development in Africa*, Yale University Press, 1982, United States, p. 113-144.

⁸⁹ Land rights research and Resources Institute (LRRRI), «Accumulation by land dispossession and labor devaluation in Tanzania», DECEMBER 2010, p. 11.

de plusieurs paysans et on observera d'importants reculs dans la productivité ainsi que dans la production agricole.⁹⁰

2.3 Le Land Act et le Village Land Act

Malgré tout, l'attribution des terres et la sécurisation des droits fonciers pour les villages et les paysans resteront au cœur des préoccupations du gouvernement pour développer les communautés, réduire la pauvreté et promouvoir un modèle de citoyenneté viable dans les régions rurales. Plus spécifiquement, au niveau foncier, le *Tanzanian Investment Act* mis en place en 1995 mettra en place l'institution responsable d'attribuer les droits dérivés de la terre aux investisseurs étrangers. Subséquemment, le *Land Act No.4* et le *Village Land Act No. 5* seront mis en place en 1999. Ces lois invalideront la loi coloniale de 1923 et seront innovantes dans le sens où, contrairement à la loi britannique précédente, elles accorderont une place à l'équivalence légale des droits accordés et des droits coutumiers.⁹¹ Elles s'inscriront également dans la vision de deux stratégies mises en place ultérieurement, sous les pressions de la Fonds Monétaire International (FMI) : le *Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)* adopté en 2000 et sa suite, le *National Strategy for Growth and Reduction of Poverty (NSGRP)* adopté en 2005, qui assumeront un discours implicitement néolibéral, visant d'une part, la décentralisation de la gouvernance et d'autre part, la reconnaissance formelle des droits individuels au foncier dans l'optique de la meilleure voie pour réduire la pauvreté et assurer la croissance

⁹⁰ Rune Skarstein, «Economic Liberalization and Smallholder Productivity in Tanzania. From Promised Success to Real Failure, 1985-1998», *Journal of Agrarian Change*, vol. 5, no. 3, July 2005, pp. 340-344.

⁹¹Sulle and Nelson, *Op. Cit.*, p. 37.

économique.⁹² D'ailleurs, le NSGRP stipule: « Regularization and titling of land is expected to facilitate resident's use of their land and property thereon (dead capital) as collateral with which they may obtain credit from banks and building societies for socio-economic investment ». ⁹³ Le *Land Act* ainsi que le *Village Land Act* deviendront effectifs en 2001.

Ce cadre législatif précisera trois catégories distinctes du foncier en Tanzanie : les terres protégées, les terres villageoises et les terres générales. Les terres protégées comprennent les parcs nationaux, les forêts et les milieux marins qui s'inscrivent dans les efforts nationaux de préservation de la faune et de la flore. Les terres villageoises, quant à elles, incluent toutes les terres réputées appartenir à un village spécifique ainsi que toute terre ayant été occupée par un villageois depuis les dernières douze années. Les terres générales constituent une catégorie résiduelle. En fait, tout ce qui n'est pas protégé ou villageois est considéré comme général⁹⁴ Comme le précise Sundet, les limites de cette catégorie sont ambiguës :

[...] general land means all public land which is not reserved land or village land *and includes unoccupied or unused village land*. The part of the definition in italics does not appear in the definition of General Land in the Village Land Act. There are no provisions in either Act that clarify to what exactly the former definition refers. There is little doubt that this definition is yet another expression of the by now familiar concern of freeing surplus land from villages for external investors. »⁹⁵

⁹² Arrigo Palloti, « Tanzania: Decentralising Power or Spreading Poverty? », *Review of African Political Economy*, 2008, no. 116, pp.222.

⁹³ Arrigo Palloti, *Op. Cit.*, p. 224.

⁹⁴ Sulle and Nelson, *Op. Cit.*, p. 38.

⁹⁵ Fao G. Sundet, « The 1999 Land Act and Village Land Act a technical analysis of the practical implications of the Acts », 2005, p. 3.

Plus précisément, le *Land Act* concerne les terres générales et les terres protégées alors que le *Village Land Act* délimite la législation des terres villageoises. L'attribution des terres générales et protégées est sous la responsabilité du Commissionnaire des Terres du Ministère des terres, du logement et du développement des établissements humains (*Ministry of Lands, Housing and Settlements Development*), alors que la responsabilité des terres villageoises est accordée au Conseil du Village, qui est lui-même imputable à l'Assemblée du village.⁹⁶

Suivant ces dispositions, il existe deux façons d'acquérir une terre en Tanzanie, soit, selon un droit accordé d'occupation, soit selon un droit coutumier d'occupation, ces droits étant réservés exclusivement aux citoyens tanzaniens. Toutefois, une troisième façon existe pour accommoder les non citoyens qui veulent acquérir des terres : l'investissement. Conséquemment, les investisseurs ont deux options au niveau foncier : ils peuvent passer par le Centre d'investissement tanzanien (TIC) ou encore, par les Conseils de village.

Si un investisseur choisit de passer par le TIC, il devra suivre cinq étapes. D'abord, il doit introduire l'idée au TIC et remplir les conditions préalables (enregistrement de l'entreprise et vérification du capital d'investissement) afin d'obtenir un certificat d'incitatifs. Ensuite, l'investisseur trouve une terre qui correspond à ses besoins et entreprend une évaluation formelle de cette terre. Troisièmement, il enregistre cette évaluation au ministère, en l'occurrence le Ministère des terres, du logement et du

⁹⁶ L'Assemblée du village est théoriquement constituée de l'ensemble de tous les villageois d'un village donné.

développement des établissements humains. Ce même ministère doit conséquemment approuver le projet d'investissement. Une fois approuvé, l'investisseur applique pour obtenir un droit dérivé d'occupation, droit accordé par le TIC.⁹⁷

L'acquisition par le Conseil du village est quelque peu différente. Premièrement, l'investisseur doit identifier la terre qu'il souhaite acquérir. Ensuite, il doit requérir l'approbation du Conseil du village. Une fois approuvé, le projet doit être soumis au Comité des terres de district (*District Council Land Committee*), qui doit accepter l'investissement. Après, l'Assemblée du village se réunit pour autoriser l'allocation de la terre. Subséquemment, le Président transfère la catégorie de la terre, qui passe ainsi de terre villageoise à terre générale et dédommage financièrement le village. Finalement, l'investisseur obtient un droit dérivé d'occupation, qui lui est accordé par le ministère responsable (*Ministry of Lands, Housing and Human Settlements Development*).⁹⁸

Finalement, il convient de souligner que ce cadre législatif accorde une importance nouvelle à l'égalité des droits au foncier entre les hommes et les femmes. Le système patrilinéaire, dominant en Tanzanie, favorise les droits des hommes au patrimoine familial et accorde une attention particulière à la conservation de cet héritage. Conséquemment, l'enjeu des droits des femmes à la terre est important puisque le patrimoine de ces dernières est fortement fragilisé de par ce système. Il y a eu émergence de mouvements activistes en Tanzanie pour défendre les droits des femmes, principalement dans le cadre des réformes susmentionnées. Des manifestations, des

⁹⁷ Sulle and Nelson, *Op. Cit.*; LRRRI, *Op. Cit.*

⁹⁸ Sulle and Nelson, *Ibid.*

rencontres d'information et de sensibilisation ont été organisées à l'échelle nationale par les organisations civiles. Ces efforts n'auront pas été vains puisqu'on retrouve dans le *Land Act* et le *Village Act* des dispositions explicites pour protéger les droits des femmes à l'accès au foncier. Entre autres, les deux lois stipulent que les femmes ont le droit d'acquérir, utiliser et vendre leurs terres suivant les mêmes règles que les hommes. Plus important encore, on précise que chaque terre doit être enregistrée avec les noms de toutes les épouses et leurs occupations respectives. Ainsi, en mettant en place le statut de *co-occupation* de la terre, il est désormais impossible pour un individu de disposer de la terre sans avoir le consentement préalable de tous les occupants légalement enregistrés.⁹⁹

Malgré cette victoire importante pour la reconnaissance légale des droits des femmes, il semble peu probable que cette loi empêche toutes les pratiques discriminatoires. Parmi les critiques, plusieurs auteurs relèvent le fait que l'information sur ces dispositions n'est pas suffisamment connue et diffusée et aussi, que les mécanismes de gestion des conflits reliés à cet enjeu précis sont peu adaptés, notamment par le fait qu'il est très coûteux de défendre ses droits en cour.

Il est intéressant ici, de constater que tout ce cadre législatif semble parfaitement en conformité avec le désir d'établir une gouvernance démocratique qui protège les droits des citoyens et qui pose l'État tanzanien comme un acteur important dans le développement. Néanmoins, malgré cet appareil de gouvernance légale-rationnelle, le système qui prévaut dans l'attribution du foncier en Tanzanie souffre plusieurs faiblesses

⁹⁹ World Resources Institute, «Focus on land in Africa Brief, Lesson 4: Gender and Land Rights Debate in Tanzania», August 2011; Sundet, *Op. Cit.*, p. 5.

qui laissent place à la corruption et aux pouvoirs discrétionnaires. De plus, il est possible d'observer certaines tendances qui confirment notre hypothèse de l'hybridité de l'État tanzanien. Dans la partie qui suit, nous tenterons d'établir ces liens. Nous tenons toutefois à mentionner qu'il n'est pas facile d'analyser un tel système parce que les conditions réelles de son fonctionnement sont parfois visibles et parfois invisibles. De plus, puisque nous sommes étrangers, même lors de notre séjour en Tanzanie, il nous a été très difficile d'obtenir des informations objectives sur le sujet. L'analyse effectuée l'est conséquemment à la lumière des informations disponibles. Il nous semble certain que plusieurs éléments de la gouvernance réelle du système foncier nous échappent.

2.4 Problèmes avec le cadre législatif, illustration d'un système néopatrimonial

2.4.1 Chevauchement des lois

Un premier problème avec ce cadre législatif est que les autorités tanzaniennes ne reconnaissent que le droit légal institué par l'État. Toutefois, cela n'élimine pas le fait qu'il existait et existe toujours différents systèmes qui coexistent pour la gestion du foncier en Tanzanie. Ces différents systèmes, comme celui religieux ou coutumier, sont eux aussi constitués d'une panoplie de codes moraux et de logiques socioculturelles. Cette diversité n'a pas été prise en compte dans l'élaboration des nouvelles lois, mais influence de façon certaine la compréhension des citoyens et leurs griefs à l'égard de la gestion du foncier, surtout lorsqu'il est question de droit coutumier. Cette pluralité des

systèmes légaux, couplée avec une diffusion et une compréhension déficientes du nouveau cadre législatif favorise l'émergence de conflits et de confusion.¹⁰⁰

Cette confusion laisse également un espace pour la corruption. Il importe de préciser que la partie visible de la gestion foncière officielle, qui est en fait la procédure définie par les textes de loi, est associée avec d'autres procédures et d'autres exigences qui la complexifient et la rendent peu transparente. Pour reprendre l'expression d'Emmanuel Terray, il y a la coexistence du climatiseur (les dispositions légales, les fonctions officielles des organismes s'occupant du foncier, le discours politique de la défense des droits des paysans, etc.) et de la véranda (les non-dits essentiels pour naviguer dans le processus, les arrangements non-officiels, le favoritisme, les opportunités de bénéficier personnellement de sa position au gouvernement, etc).

Il est très difficile d'obtenir des données qui soutiennent cette analyse, puisque par définition les pratiques de corruption sont multiples et peu visibles. Par contre, on peut entrevoir le phénomène par le biais de statistiques existantes sur les pratiques de corruption par rapport à l'acquisition de foncier. Selon *The East African Bribery Index 2011* publié par *Transparency International*, la prévalence de la corruption aurait augmenté dans le domaine du foncier (Ministry of Land), classant cette institution comme la quatrième la plus corrompue sur un total de 30 analysées.

¹⁰⁰WORLD WIDE FUND FOR NATURE TANZANIA PROGRAMME OFFICE (WWF-TPO), «Biofuel Industry Study, Tanzania, *An Assessment of the Current Situation*», March 2009, p. 18; MEINZEN-DICK, Ruth S. et Rajendra Pradhan, «Legal Pluralism and Dynamic Property Rights», *CGIAR System wide Program on Collective Action and Property Rights, International Food Policy Research Institute, Washington, 2002.*

Également, l'analyse intitulée «Les incidences de la corruption dans le secteur foncier» publiée en 2005 par le *Prevention of Corruption Bureau* (PCCB) du gouvernement tanzanien¹⁰¹ donne une multitude d'exemples de corruption et de processus illégaux utilisés par différents officiels dans l'attribution foncière. Notamment, on y apprend que les pasteurs auraient payé directement des pots-de-vin à divers commissaires des terres des districts pour acquérir des terres villageoises, ce qui leur aurait évité le processus d'approbation du village décrit dans la loi. Aussi, il semblerait que ces mêmes commissaires interfèrent fréquemment dans la gestion villageoise pour l'allocation des terres pour favoriser certains investisseurs. Le rapport cite aussi plusieurs cas où des terres fictives ont été formellement identifiées et évaluées par des agences, permettant ainsi aux investisseurs d'obtenir des prêts considérables sans jamais conclure les transactions : «[...]The report was used to secure a loan of Tshs.2, 8 billion which the businessman took and reported to have disappeared with the money.»¹⁰² Ces exemples illustrent une partie de cette «politique de véranda» dans le domaine foncier en Tanzanie.

2.4.2 Préservation d'un pouvoir discrétionnaire

Un second problème émerge quant à la prérogative du Président de changer le statut de toute terre villageoise, jugée inoccupée ou inutilisée, à celui de terre générale. En fait, Willy critique cette disposition en soulignant que le flou entourant la définition des terres

¹⁰¹ Prevention of Corruption Bureau, "The incidences of corruption in the land sector", *Publication number 2*, 2005, Released by Department of Research, Control and Statistics, Dar-Es-Salam, 2005.

¹⁰² Prevention of Corruption Bureau, *Ibid.*, p. 14.

générales peut être une tactique du gouvernement, lui permettant de libérer davantage de terres pour les investisseurs.¹⁰³

Par exemple, lors de nos entrevues conduites avec des gens de Manzese, nous avons discuté de la problématique du foncier. Manzese, un important bidonville en Tanzanie, est un secteur un peu en retrait de Dar-Es-Salam, secteur dans lequel on avait construit un village lors de la mise en place de la politique de villagisation de Nyerere. Ses habitants sont parmi les plus démunis de la région. Toutefois, les terrains sur lesquels vivent ces gens sont très intéressants pour les investisseurs, compte tenu de la proximité avec la grande ville, Dar-Es-Salam. L'État a donc décidé de revendiquer ces terres comme des terres générales, déniaient par le fait même les droits villageois et coutumiers de ces habitants, les qualifiant d'habitants illégaux. Plusieurs sections du bidonville ont récemment été complètement rasées et vendues à des investisseurs, avec l'accord de l'État. Les gens n'ont pas même été avertis : ils ont été évincés sans préavis, sans endroit où aller. En ce sens, le pouvoir discrétionnaire dans la catégorie de terre générale qui est dévolu à l'État lui permet de s'enrichir en invoquant un cadre légal qui lui permet de nier les droits fonciers des Tanzaniens.¹⁰⁴

De plus, ce jugement s'appuie sur une conception développementale prise par l'État, suivant laquelle les occupants d'une terre doivent en faire un usage effectif et favoriser le développement, sans quoi la terre est considérée comme inutilisée. Il est ici très clair que

¹⁰³ L.A. Wily, « Community-based land tenure management: questions and answers about Tanzania's new Village Act 1999 », London: International Institute for Environment and Development. (IIED), September 2003, p. 10.

¹⁰⁴ Joanny, Bélair, Notes de Terrain, mai 2012

les habitants de Manzese ne répondent pas aux exigences déterminées pour l'utilisation effective d'une terre. Cette approche paternaliste, cette vision de l'État qui doit guider dans le «bon développement les Tanzaniens», n'est pas nouvelle dans l'histoire tanzanienne : du discours des colonisateurs à celui de Nyerere lorsqu'il présentait son programme de villagisation à celui de la communauté internationale qui imposait son programme d'ajustements structurels.

De plus, cette subjectivité dans l'utilisation de la terre qui doit être perçue comme *effective* laisse place à l'utilisation de pouvoirs discrétionnaires et peut constituer un risque notable pour les villageois, surtout quand on sait que plusieurs terres villageoises communes sont délibérément non-utilisées (jachère, forêt, collines). Comme l'expliquent très bien Sulle et Nelson:

«This statement is indicative of the long-established narrative in Tanzanian development policy that smallholder pastoralists and farmers are inefficient, do not contribute sufficiently to the development of the nation, and are in need of transformation by more modernized economic systems. This rationalizes the appropriation of land from rural communities and redistribution to private investors. »¹⁰⁵

De façon très concrète, les problèmes découlant de ce pouvoir discrétionnaire s'illustrent dans le cas des acquisitions de terre pour les agrocarburants. En mars 2009, 20 entreprises étaient en processus d'acquérir des terres en Tanzanie pour des investissements en agrocarburants. Les surfaces de ces investissements varient beaucoup : allant de 30 000 hectares à 2 millions d'hectares et représentent des montants considérables. De ces demandes, des transactions concernant 640 000 hectares sur un total de 4 millions en

¹⁰⁵ Sulle and Nelson, *Op. Cit.*, p. 36.

traitement, ont été finalisées. Évidemment, plusieurs transactions sont encore en cours et conséquemment, les impacts les plus importants restent à venir.

Néanmoins, une première analyse de terrain, conduite par Sulle et Nelson, nous éclaire sur les impacts possibles. Le premier problème qu'ils relèvent, est le fait que les terres villageoises catégorisées comme inutilisées par le gouvernement et mises disponibles en terres générales pour les investisseurs, sont loin de l'être en réalité. De surcroît, l'utilisation de ces terres pour des activités telles que la production de médicaments traditionnels, de champignons, de bois de chauffage et de matériel de construction, est très importante pour l'économie locale et nationale. «The World Bank estimates that informal and non-industrial uses of forests in Tanzania add a generally unaccounted-for US\$ 35-50 to national annual per capita income. »¹⁰⁶

2.4.3 Centralisation de la gestion foncière

Troisièmement, l'innovation majeure de la loi *Village Land Act* partait de la prémisse que les villages pourraient ainsi gérer leurs ressources, protéger l'accès au foncier des villageois et prendre des décisions collectives pour le bien de la communauté. Alors que la loi et les réformes néolibérales visaient la décentralisation des centres décisionnels pour favoriser le développement rural, dans les faits, il semblerait que le gouvernement central maintienne son pouvoir de façon systématique et paradoxalement, la gestion villageoise ne permet pas de protéger les plus pauvres. En outre, la concentration des pouvoirs au sein du ministère responsable de la gestion du foncier s'avère considérable. La loi reconnaît explicitement que les décisions du Commissaire des terres doivent

¹⁰⁶ Sulle and Nelson, *Op. Cit.*, p. 46.

prévaloir en tout temps: « The Act further states that any local authority shall comply with any directives of the Commissioner issued to him specifically or generally [...] ». ¹⁰⁷

C'est également ce commissaire qui décide du paiement requis pour l'acquisition foncière, ce qui laisse place à accorder des terres en-dessous du prix du marché et à la corruption.

Plusieurs auteurs critiquent d'ailleurs ce statisme dans le nouveau cadre législatif sur la gestion foncière tanzanienne. Comme Shivji le résume:

« In the neoliberal era, the same system of land tenure allows the state to appropriate land, this time around not for parastatals, but for private investors. Under state nationalism, the state could dispossess a customary owner because land was *mali ya umma*, public property. Under neoliberalism the private investor—a former Zimbabwean settler, a Boer farmer from South Africa or a US seed company experimenting on GMO—can dispossess a customary owner, through the state, because the state says it is in public interest. And public interest, judges keep reminding us, is the same as state interest. » ¹⁰⁸

D'un point de vue politique, cela nous ramène à cette logique redistributrice. Les représentants de l'État s'accaparent certaines terres, réclamant ce droit sous des dispositions floues et élastiques comme celle de l'intérêt public. De par le fait même, les élites étatiques se trouvent en position de redistribuer au sein de leurs réseaux et de maintenir leur position d'autorité. Les deux publics dont parlait Peter P. Ekeh sont illustrés dans ce cas précis : le public civil est celui dont les terres sont ainsi reprises, qui ne dispose d'aucun mécanisme pour faire valoir ses droits et qui bénéficie très peu de la redistribution de l'État, cette dernière visant principalement un public primordial, c'est-

¹⁰⁷ Sundet, *Op. Cit.*, p. 3.

¹⁰⁸ Shivji, *Op. Cit.*, p.7.

à-dire celui qui permettra aux officiels de maintenir leurs positions et leur pouvoir en continuant d'entretenir leurs réseaux.

2.4.3.1 Exemple : Cas des zones protégées

Selon le Land Act, les terres qui sont dévolues aux zones protégées en Tanzanie relèvent directement du gouvernement central et ce, malgré le fait que plusieurs villages étaient auparavant établis dans ce qui sont maintenant les zones considérées protégées. Selon le gouvernement tanzanien, en 2007, ces zones représentaient près de 36% des terres totales du pays. Cela signifie également que tous les revenus découlant du tourisme (et de la chasse) reviennent de droit, désormais au gouvernement central. En 1998, le gouvernement avait lancé une politique sur la faune, fortement influencé par les donateurs qui prônaient une politique gagnante pour tous, qui statuait explicitement les droits d'accès des populations locales à la faune ainsi que le rôle joué par la gestion de la faune pour le développement rural. Conséquemment, les Zones de gestion de la faune (Wildlife Management Areas) ont été créées. Ces zones devaient être entièrement gérées par les communautés locales par le biais de leurs propres programmes de conservation. Néanmoins, en 2007, le gouvernement a révisé cette politique, accordant beaucoup d'attention à la gestion désormais centralisée de ces zones et beaucoup moins à la participation des populations locales. L'argument qui soutenait cette position s'appuyait sur le fait qu'en cédant la gestion de zones protégées au gouvernement central, ce dernier assurait à ces populations une juste part des revenus touristiques qui en découleraient.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Tor A. Benjamisen et al., « Conservation and Land Grabbing in Tanzania », *Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing*, 6-8 avril 2011.

Il importe ici de savoir que tout cet intérêt du gouvernement central pour les zones protégées découle en partie des importants revenus touristiques qui y sont associés. Deux principales activités génèrent ces revenus : les safaris-photos et la chasse sportive. Le secteur du tourisme en Tanzanie est également une industrie florissante et un facteur clé de sa croissance économique.¹¹⁰ Conséquemment, il semblerait que l'attrait de capturer ces importants revenus justifie en quelque sorte la centralisation de la gestion de ces zones protégées. Comme le précise Benjaminsen: « The hunting industry simply seems too lucrative for decentralization ».¹¹¹

Plusieurs auteurs¹¹² ont souligné qu'auparavant, les villages concluaient des accords avec les compagnies touristiques, moyennant des redevances qui permettaient d'investir dans leurs projets de développement. Toutefois, avec la loi de 2007, le gouvernement s'est arrogé le droit de mettre fin à ces partenariats économiques. Désormais, tous les revenus doivent lui revenir et de ce total, 25% est supposé retourner aux villages.

Selon l'analyse de Nelson, ce processus centralisé laisse beaucoup d'espace à la corruption. Il dénonce également le manque de transparence de toutes ces transactions et accords entre le gouvernement et les compagnies. Conséquemment, il n'y a aucun moyen de définir les revenus totaux collectés par le gouvernement central, ce qui est dramatique pour les communautés locales qui doivent accepter le montant qui leur est accordé sans pouvoir vérifier sa validité.¹¹³

¹¹⁰ BAFD, OCDE, PNUD, CEA, «Tanzanie : note de pays complète», *Perspectives économiques en Afrique 2011*.

¹¹¹ Tor A. Benjaminsen, *Op. Cit.*, p. 8.

¹¹² Nelson 2004, Honey 2008, Trench et al. 2009, Minwary 2009, cités dans Benjaminsen et al., *Op. Cit.*

¹¹³ F. Nelson, « Reforming wildlife governance in East and Southern Africa: The role of corruption », *Christian Michelsen's Institute, U4 Brief No. 12, July 2009*.

2.4.4 Viabilité de la gestion villageoise

Afin de bien comprendre la problématique de la gestion villageoise, il importe de se questionner sur les réels pouvoirs et les motivations décisionnelles des Conseils de village. La question qui se pose est évidemment si ces Conseils représentent véritablement les droits des villageois. Comme l'explique très bien Palloti, depuis l'indépendance, il semblerait que la gouvernance locale et centrale aient été fortement imbriquées l'une dans l'autre, la gouvernance locale étant même décrite « as executive branches of the central government ». ¹¹⁴ En fait, le gouvernement central, au sein duquel les ressources financières sont concentrées, attribue aux districts les budgets pour le développement. Ce faisant, il maintient une relation de dépendance financière des institutions de gouvernance locale puisque ses options pour financer ses activités autrement que par le gouvernement central sont fortement limitées. D'ailleurs, en 2003, le gouvernement abolira la taxe de développement et les frais locaux, qui constituaient les principaux revenus des entités locales. « Following the rationalisation of local taxes in 2003 and 2004, their own source revenues only represent between 4-5 per cent of overall revenues. Local government fiscal performance is therefore highly dependent on central government (...) and donor transfers ». ¹¹⁵ Ce faisant, le gouvernement central d'une part maintient son pouvoir par les transferts fiscaux qu'il attribue et d'autre part, diminue grandement la possibilité des entités locales d'investir dans le développement. Souvent, ces revenus collectés par les instances locales ne sont suffisants qu'à soutenir leurs frais de fonctionnement, leurs salaires et il ne reste rien pour le développement. Ainsi, bien

¹¹⁴ Palloti, *Op. Cit.*, p. 225.

¹¹⁵ PEFAR, *Tanzania: Public Expenditure Review Annual Consultative Meeting: local government fiduciary assessment*, Joint Evaluation Report, May 2006, Dar-Es-Salam, p. 12.

que la nouvelle loi permette aux villages de gérer l'attribution des terres, il semble clair que leur manque de ressources financières les limite dans leurs fonctions et met à risque leur indépendance décisionnelle. Il leur est difficile de faire le contrepoids aux décisions émanant du gouvernement central.

Également, le texte de loi, étant particulièrement complexe, il est légitime de se questionner sur les capacités politiques et administratives de ces villages de gérer ces responsabilités en protégeant les droits de tous. Les processus de compensation et d'évaluation de la valeur marchande des terres sont complexes et il semble réaliste d'affirmer que la gestion villageoise n'a pas les outils et la formation nécessaires pour gérer ces transactions. Malheureusement, ce manque de capacité entraîne des conséquences terribles pour certains villageois. Par exemple, plusieurs villages, attirés par un gain monétaire rapide, cèdent la presque totalité de leurs terres villageoises à des investisseurs étrangers. Sulle et Nelson citent l'exemple du village Utunge qui a proposé à SEKAB, un investisseur pour la culture d'agrocultures, de lui céder 72% de ses terres. Mais, plus grave encore, ces accords entre les autorités villageoises et les investisseurs, qui incluent des bénéfices comme l'amélioration des services sociaux et la création d'emplois, sont fréquemment scellés sous formes de promesse sans aucun engagement écrit formel.¹¹⁶

Aussi, il semble que dans certains cas, les montants des compensations pour ces terres sont fortement sous-évalués par rapport à la valeur réelle du capital. Par exemple, dans le district de Kigoma, les villageois ont été compensés pour la valeur des palmiers trouvés

¹¹⁶ Sulle and Nelson, *Op. Cit.*, p. 50.

sur leur terre, mais pas pour la valeur de la terre elle-même. De plus, les coûts d'opportunité associés à la vente de la terre ne sont pas pris en compte dans les calculs de compensation. Mentionnons également que lorsque les terres sont transférées de la catégorie villageoise à celle générale par le gouvernement central, aucune compensation n'est payée. En bref, il semble que peu de villageois soient au courant des processus de calcul et du fonctionnement des compensations. Il est donc difficile pour eux de défendre leurs droits.¹¹⁷

Finalement, la loi n'a pas accordé d'attention aux pratiques non-démocratiques de gouvernance et à la corruption qu'on retrouvait déjà au niveau de la gouvernance locale. Comme le précise Sundet en décrivant le contexte de la gouvernance villageoise, «[...] villages, where administration and officialdom often are exclusive arenas reserved for those with connections with the political and economic elite of the district, and where there is no strong tradition of transparent and inclusive governance and rule of Law ».¹¹⁸ Conséquemment, il y a aussi un fort risque que l'acquisition des terres villageoises par ces processus bureaucratiques et d'acquisition de titres fonciers, plutôt que d'assurer une sécurité foncière aux villageois eux-mêmes, favorise les inégalités sociales.

Selon des entrevues conduites avec les paysans par le PCCB, acquérir le titre foncier leur coûterait, officiellement, environ 10 000 shillings tanzaniens par acre (l'équivalent d'environ 7\$ CAN). Ce prix peut monter en flèche dépendamment des régions et des

¹¹⁷ Sulle and Nelson, *Op. Cit.*, p.46-53.

¹¹⁸ Sundet, *Op. Cit.*, p. 5.

pots-de-vin que le paysan doit payer. Le rapport du PCCB cite en exemple la ville de Dar-Es-Salam :

«Dar-Es-Salam was cited as an example where for one to get his certificate processed he/she should be ready to bribe TShs20,000 for the preparation of the deed plan, TShs 10,000 for the certificate to be drafted, TShs 5,000 for typing and Tzs. 100,000 to obtain the Commissioners signature. In total one has to part with TShs 135,000 per certificate, on top of the official fees. » ¹¹⁹

C'est relativement cher quand on considère que, selon les derniers estimés de la Banque Mondiale, en 2007, 67,9% de la population vivait avec moins de 1,25\$ par jour.¹²⁰ En fait, seuls les villageois les plus riches ont les moyens d'acquérir les terres. Parallèlement, il semblerait aussi que la corruption des conseillers du village soit un moyen efficient pour les mieux nantis d'obtenir les titres fonciers sans trop de souci.¹²¹

¹¹⁹ Prevention of Corruption Bureau, *Op. Cit.*, p. 14.

¹²⁰ Banque mondiale, 2010, *Op.Cit.*

¹²¹ Palloti, *Op. Cit.*, p. 229.

CONCLUSION FINALE

Dans le cadre de notre recherche pour ce mémoire, nous avons effectué un double processus. Il s'agissait d'abord de procéder à une revue de la littérature et d'y extraire des propositions théoriques et des analyses empiriques permettant de bien saisir la construction historique de l'État hybride tanzanien. Ensuite, nous avons entrepris une recherche de terrain en Tanzanie, étape essentielle pour approfondir notre compréhension du fonctionnement d'un État hybride. L'observation participante et non-participante de la réalité vécue par les citoyens tanzaniens permettait ainsi d'étayer nos arguments.

Notre analyse de terrain nous a permis d'observer concrètement certaines pratiques néopatrimoniales, d'expérimenter de façon très réelle les conséquences d'une gouvernance hybride ainsi que d'avoir des discussions, des observations et des pistes de solution très intéressantes de la part de différents acteurs tanzaniens, qui connaissent bien les problèmes relatifs à la gouvernance en Tanzanie. Il est toutefois évident que la durée de la recherche était relativement courte pour ce type d'analyse. Nous n'avons pas eu la chance d'établir les relations qui nous auraient permis d'aller plus loin dans notre compréhension des réseaux politiques et de leur fonctionnement. Un séjour plus long nous aurait par exemple permis de mieux comprendre la relation entre les différentes élites du pays, comment et pourquoi elles en sont venues à occuper leurs postes respectifs, quelle est la dynamique entre les membres du gouvernement central et ceux des administrations locales, quels sont les processus concrets qui leur permettent d'exercer leur influence, etc. C'est donc une limite de notre recherche. Néanmoins, cette étude de terrain, qui a été très riche en apprentissages, nous a permis de confirmer notre

hypothèse et nous a donné une vision beaucoup plus réaliste et plus nuancée de la façon dont les processus politiques s'exercent en Tanzanie.

Notre question de recherche initiale dans le cadre de ce mémoire était : Comment s'est mise en place et s'exerce la gouvernance étatique en Tanzanie? Nous avons établi une sous-question qui portait sur les effets de cette gouvernance sur les dynamiques foncières. Nous avons postulé que les dynamiques historiques ont joué un rôle dans la mise en place de l'État hybride actuel.

En effet, l'espace de la gouvernance a été redéfini et reconstruit par les acteurs selon des continuités sociales historiques. Les dirigeants de la période postcoloniale n'ont pas rompu complètement avec la tradition coloniale et n'ont pas su, ou pas pu, surmonter les problématiques posées par les questions de pouvoir et d'espace, déjà présentes à la période précoloniale.

Entre autres, nous avons insisté sur l'importance des codes symboliques de la période précoloniale à celle actuelle et le rôle que ces codes jouent dans la continuité du pouvoir politique. Également, nous nous sommes attardés aux continuités dans les systèmes administratifs entre la période coloniale et la période socialiste dirigée de l'ère Nyerere. Malgré un discours axé sur l'importance de la participation citoyenne, son paternalisme et la mise en place de ses politiques ont freiné la rupture souhaitée, du moins au niveau du discours, entre les périodes coloniale et postcoloniale. La période de démocratisation et d'ouverture des marchés, qui a entraîné la libéralisation de l'économie et le multipartisme, n'a pas rempli ses promesses. De cette période a résulté un retrait

progressif de l'État, notamment au niveau de son rôle et de ses responsabilités sociales et de développement. L'État actuel est donc le résultat de ces dynamiques.

Nous avons donc conclu que les dynamiques néopatrimoniales sont constitutives de l'État tanzanien actuel. D'ailleurs, nous avons démontré qu'une des particularités de la gouvernance contemporaine en Tanzanie est justement son hybridité, qui s'observe dans les dynamiques d'accumulation et de redistribution.

Afin de mieux rendre compte des manifestations concrètes et empiriques de ces dynamiques étatiques contemporaines, la seconde partie de ce mémoire proposait l'analyse des politiques d'attribution du foncier en Tanzanie, qui s'avère un domaine clé actuellement pour les dirigeants. Cette analyse de cas nous a permis de concrètement illustrer la façon dont l'État tanzanien préserve son pouvoir et régule les échanges socioéconomiques, dans une logique fortement néopatrimoniale. Nous avons ainsi pu démontrer les arguments théoriques présentés en première partie et mettre en évidence le fonctionnement d'un État hybride.

Si ce processus de recherche nous aura permis d'analyser et de comprendre de façon tangible l'État tanzanien plusieurs questions restent à approfondir et à élucider. Entre autres, dans le cadre d'un projet futur, nous pensons qu'il faudrait s'attarder davantage aux dynamiques d'acceptation/résistance des citoyens par rapport à la gouvernance étatique, ainsi qu'à leur trajectoire/évolution temporelle. Plusieurs auteurs, dont notamment Goran Hyden, ont postulé que la paysannerie tanzanienne « n'aurait pas été capturée par l'État » et qu'elle préférerait l'option de « sortie » (*exit option*) à l'option de la « voix » (*voice*). Pour reprendre les termes de James Scott, on peut s'interroger sur le

rôle des « weapons of the weak » (que Scott analysait en Malaisie), en tant que moyens de résistance populaires à la domination. Ces questions sont intéressantes et nous n'avons pas eu le temps de les aborder dans le cadre de ce mémoire. Ainsi, après avoir mis en lumière la nature hybride de l'État tanzanien, un projet de recherche futur pourrait s'attarder aux pratiques hybrides de résistance, ou du moins, de relations ambiguës, face aux représentants de l'État.

BIBLIOGRAPHIE

AYOADE, John AA., «State Without Citizens», dans D. Rotchild and N. Chazan (éditeurs), *The Precarious Balance*, Westview Press Inc., USA, 1988, p. 100-118.

BADIE, Bertrand, *L'État importé, L'occidentalisation de l'ordre politique*, éditions Fayard, 1992, Paris, 331p.

BAFD, OCDE, PNUD, CEA, «Tanzanie : note de pays complète», *Perspectives économiques en Afrique 2011*, [http://www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/Country_Notes/2011/Full/Tanzanie_long.pdf]

BANQUE MONDIALE, *Fiche thématique Afrique subsaharienne : Tanzania*, mise à jour avril 2010, [http://web.worldbank.org/], (consulté le 22 mars 2011).

BAROUIN, Catherine et François Constantin, *La Tanzanie contemporaine*, Éditions IFRA, 1999, 359 p.

BATES, Robert H., «When things fell apart, State failure in Late-Century Africa», *Cambridge University Press*, New York, 2008, 191 p.

BAYART, Jean-François et Romain Bertrand, «De quel legs colonial parle-t-on?», *Esprit*, n° 12, 2006, pp. 134-160.

BAYART, Jean-François, *L'État en Afrique*, Éditions Fayard, France, 1989, p. 283.

BAYART, Jean-François, « Questions de méthode », dans BAYART, MBEMBE et TOULABOR, *La politique par le bas en Afrique noire: contributions à une problématique de la démocratie*, Paris, Karthala, 1992, 268 p.

BAYART, Jean-François, «La revanche des sociétés africaines», *Politique africaine*, no. 11, septembre 1983, pp. 95-127.

BÉLAIR, Joanny, Étude de terrain mai 2012, dans le cadre du mémoire de maîtrise, École supérieure d'affaires publiques et internationales, autorisation d'éthique dossier #2-12-14, Bureau d'éthique et d'intégrité de la recherche, Université d'Ottawa.

BENJAMISEN, Tor A. et al., « Conservation and Land Grabbing in Tanzania », *Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing*, 6-8 avril 2011, 26 p.

BERMAN, Bruce J., «Ethnicity, patronage and the African state: the politics of uncivil nationalism», *African Affairs*, 1998, no. 97, pp. 305-341.

BETTS, Raymond F., *The scramble for Africa*, D.C. Heath and Company, 1972, Canada, 170p.

BREINMAN, Werner et Jean-Marc Fontaine, « Ajustement structurel et stabilisation : Tanzanie et Kenya dans les années 80 », *Tiers-Monde*, 1987, tome 28 n°109. pp. 123-138.

BRUHBS, Innerk Bruhbs, «Le concept de patrimonialisme et ses interprétations contemporaines», dans Daniel C. Bach et Mamoudou Gazibo (dir.), *L'État néopatrimonial : Genèse et trajectoires contemporaines*, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2011, 377 p.

CONSTANTIN, François Constantin, « L'informel internationalisé ou la subversion de la territorialité », *Culture et Conflits*, Printemps-Été 1996, p.1-22.

COTULA, Lorenzo, « Investissements agricoles et acquisitions foncières en Afrique », *Institut international pour l'Environnement et le Développement*, IIED, Août 2009.

EKEH, Peter P., «Colonialism and the Two Publics in Africa: A Theoretical Statement», *Comparative Studies in Society and History*, vol. 17, no. 1, Janvier 1975, pp. 91-112.

FOUÉRÉ, Marie-Aude, « Tanzanie : La nation à l'épreuve du postsocialisme », *Politique africaine*, no. 121, mars 2011, pp. 69-85.

FRIIS, Cécilie et Anette Reenberg, (2010). Land Grab in Africa: Emerging Land System Drivers in a Teleconnected World. University of Copenhagen, GLP-IPO, GLP Report No. 1. [http://www.globallandproject.org/Documents/GLP_report_01.pdf.]

HARRISON, Graham, « Post-Conditionality Politics and Administrative Reform: Reflections on the Cases of Uganda and Tanzania, *Development and Change*, vol. 32, 2001, p.657-679.

HERBST, Jeffrey, *States and Power in Africa*, Princeton University Press, 2000, 280 p.

HLPE 2011, « Rapport 2 : Régimes fonciers et investissements internationaux en agriculture », Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition, Comité de la sécurité alimentaire, Rome, Juillet, 2011.

[http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE-Rapport-2-regimes-fonciers-et-investissements-internationaux-en-agriculture-Juillet-2011.pdf]

JACKSON, Robert H., « Sub-saharan Africa » in *States in a Changing World : A Contemporary Analysis*, Oxford, Clarendon Press, 1993, p. 139. (cité dans Jeffrey Herbst, Op. Cit., p. 59).

JACKSON, Robert H. and Gregory Maddox, «The creation of Identity: Colonial Society in Bolivia and Tanzania», *Comparative Studies and history*, vol. 35, no.2, 1993, pp.263-284.

KOPONEN, Juhani, *People and production in late precolonial Tanzania*, Finnish Society for Development studies, 1988, 434 p.

Land Rights research and Resources Institute (LRRRI), «Accumulation by land dispossession and labor devaluation in Tanzania», December 2010. [www.hakiardhi.org/index.php.]

LARSON, Erik and Ron Aminzade, «Nationbuilding in post-colonial nation-states: the cases of Tanzania and Fidji», UNESCO 2009, Blackwell Publishing Ltd, UK, p. 69-182.

MALIYAMKONO, T.L. and M.S. Bagachwa, «The Second Economy in Tanzania», *Eastern and Southern African Universities*, Dar-Es-Salam, Tanzania, 1990, 197p.

MARUBA, James L., *Globalization and Africa*, Nova Sciences Publishers, 2008, p. 62-64.

MBEMBE, Achille, *Sortir de la grande nuit : essai sur l'Afrique décolonisée*, Éditions Découverte, Paris, 2010, 246p.

MBEMBE, Achille, *On the postcolony*, University of California Press, Bekerley, 2001, 274 p.

MEINZEN-DICK, Ruth S. et Rajendra Pradhan, «Legal Pluralism and Dynamic Property Rights», *CGIAR System wide Program on Collective Action and Property Rights, International Food Policy Research Institute*, Washington, 2002, 41 p. [<http://www.capri.cgiar.org/pdf/CAPRIWP22.pdf>]

METTE Nordahl Grosen et Bezen Balamir Coskun, «A Decade of SAPs, Market Liberalization and Environment in Tanzania (1987-1998) », *European Journal of Economic and Political Studies*, vol. 2, 2010, pp. 53-71.

NELSON, F., «Reforming wildlife governance in East and Southern Africa: The role of corruption », *Christian Michelsen's Institute, U4 Brief No. 12*, July 2009, [<http://www.u4.no/publications/reforming-wildlife-governance-in-east-and-southern-africa-the-role-of-corruption/>]

PINKNEY, Robert, *The international politics of East Africa*, Manchester University Press, Manchester and New York, 2001, 242 p.

OLIVIER DE SARDAN, J.-P., «L'économie morale de la corruption en Afrique», *Politique africaine*, n° 63, octobre 1999, pp. 97-116.

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, «Researching the Practical Norms of Real Governance in Africa», Discussion Paper no. 5, Africa Power and Politics Program, 2008.

PALLOTI, Arrigo, «Tanzania: Decentralising Power or Spreading Poverty? », *Review of African Political Economy*, 2008, no. 116, pp.221-225.

PEFAR, *Tanzania: Public Expenditure Review Annual Consultative Meeting: local government fiduciary assessment*, Joint Evaluation Report, May 2006, Dar-Es-Salam, 37 p. [http://www.logintanzania.net/docs/pefar_lg_review2006.pdf]

Prevention of Corruption Bureau, «The incidences of corruption in the land sector», *Publication number 2*, 2005, Released by Department of Research, Control and Statistics, Dar-Es-Salam, 2005, 41 p.

ROSS OWENS, Geoffrey Ross Owens, « The Shomvi : A precursor to global ethnoscape and indigenization in Pre-Colonial East Africa », *Ethnohistory*, 2006, volume 53, Number 4: 715-752

SCHNEIDER, Leander, « Freedom and Unfreedom in Rural Development: Julius Nyererem Ujamaa Vijijini and Villagization », *Canadian Journal of African Studies*, vol. 38, no. 2, 2004, pp.347.

SHERIDAN, Michael J., «An irrigation intake is like a Uterus: Culture and Agriculture in North Pare, Tanzania», *American Anthropologist*, vol. 104, no. 1, mars 2002, pp. 79-92.

SHIVJI, Issa G. (2006) *Lawyers in Neoliberalism: Authority's Professional Supplicants or Society's Amateurish Conscious. Valedictory on the Occasion of Formal Retirement from the University of Dar es Salaam*, Tanzania, 15 July 2006 cité dans Land Rights research and Resources Institute, «Accumulation by land dispossession and labour devaluation in Tanzania», December 2010. [www.hakiardhi.org/index.php]

SKARSTEIN, Rune, «Economic Liberalization and Smallholder Productivity in Tanzania. From Promised Success to Real Failure, 1985-1998», *Journal of Agrarian Change*, vol. 5, no. 3, July 2005, pp.334-362.

SULLE, Emmanuel et Fred Nelson, *Biofuels, land access and rural livelihoods in Tanzania*, International Institute for Environment and Development (IIED), 2009, London, 85 p.

SUNDET, G., FAO, « The 1999 Land Act and Village Land Act a technical analysis of the practical implications of the Acts », 2005, [www.fao.org/fileadmin/.../1999_land_act_and_village_land_act.rtf]

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Corruption Perception Index 2010 : Tanzania*, 2010, [http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results], (consulté le 24 mars 2011).

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, « La corruption dans le secteur foncier », Document de travail no. 4, 2011, 10 p. [www.transparency.org]

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, « East Africa Bribery Index 2011 Report», 92 p. [www.transparency.org]

TRIPP, Aili Mari, *Changing the Rules : The Politics of Liberalization and the Urban Informal Economy in Tanzania*, Berkeley : University of California Press, 1997, 259 p.

VAN DE WALLE, Nicolas, *African economies and the politics of permanent crisis, 1979-1999*, Cambridge University Press, 2001, 292p.

WILY, L.A., «Whose land are you giving away, Mr. President?», Paper presented to the Annual World Bank Land Policy and Administration Conference, Washington, April 2010.

WILY, L.A, « Community-based land tenure management: questions and answers about Tanzania's new Village Act 1999 », London: International Institute for Environment and Development. (IIED), September 2003, 59 p.

World Wide Fund for Nature Tanzania Program Office (WWF-TPO), «Biofuel Industry Study, Tanzania, *An Assessment of the Current Situation*», March 2009, 95 p.
[http://files.theecologist.org/resources/E-INFO-WWF-TPO_Biofuel_Industry_Study_Tanzania.pdf]

YOUNG, Crawford, *The African Colonial State in comparative perspective*, Yale University Press, 1997, 368 p.

YOUNG, Crawford, *Ideology and development in Africa*, Yale University Press, 1982, United States, 380 p.