



HAL
open science

Négocier l'action publique dans un Etat sous régime d'aide : une analyse comparée des politiques de l'enseignement supérieur et du foncier en Tanzanie

Olivier Provini, Sina Schlimmer

► **To cite this version:**

Olivier Provini, Sina Schlimmer. Négocier l'action publique dans un Etat sous régime d'aide : une analyse comparée des politiques de l'enseignement supérieur et du foncier en Tanzanie. *Revue internationale de politique comparée*, 2016, 23 (2), pp.199-223. 10.3917/ripc.232.0199 . hal-01536411

HAL Id: hal-01536411

<https://hal.science/hal-01536411v1>

Submitted on 14 Jun 2017

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

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

Négocier l'action publique dans un Etat sous régime d'aide : une analyse comparée des politiques de l'enseignement supérieur et du foncier en Tanzanie¹

Olivier Provini² et Sina Schlimmer³

Résumé

Depuis le milieu des années 1970, la Tanzanie fait l'objet d'une attention particulière de la communauté internationale en captant la plus grande part d'aide au développement de l'Afrique subsaharienne. Cette donnée macroéconomique a suscité l'intérêt de nombreux chercheurs et experts internationaux qui construisent la Tanzanie comme un « donateur darling ». Pourtant, ces études omettent les impacts de cette économie politique singulière sur le processus de l'action publique. L'objectif de notre article est, à travers une étude sectorialisée et comparative originale (enseignement supérieur et foncier), d'appréhender les conséquences de ces réseaux internationaux d'acteurs sur le processus des politiques publiques dans un Etat sous régime d'aide. Les configurations de ces deux secteurs démontrent que ces programmes et politiques sont moins le produit des prescriptions des acteurs de l'aide internationale que le résultat des négociations dans la mise en œuvre par un ensemble d'acteurs nationaux et locaux participant aux processus de la construction de l'Etat tanzanien.

Mots clés

Politiques publiques comparées ; sociologie de l'action publique ; Etat sous régime d'aide ; enseignement supérieur ; foncier ; Tanzanie

Abstract

Since the 1970s Tanzania has been attracting particular attention from the international donor community by receiving the biggest part of development assistance in Sub-Saharan Africa. Numerous authors and development experts have dealt with this economic data and shaped Tanzania as a “donor darling”. However, this literature lacks an analysis of the impact of this specific political economy on policy processes. Through a comparative analysis of two policy sectors (higher education and land policies), the aim of this paper is to understand the impacts of transnational stakeholder networks on policy making in a state receiving development aid. We argue that policies and programs should not be seen as the result of the prescriptions of the international donor community. They are rather an outcome of the negotiations of national and local stakeholders during the implementation process, which contribute to the process of state formation.

¹ Des éléments de ce papier ont été présentés et discutés dans le cadre des conférences internationales de l'« International Conference on Public Policy » (Milan, 1-4 juillet 2015), de l'« European Conference on African Studies » (Paris, 8-10 juillet 2015), de l'« Etat en action, Etat en consolidation ? » (Bordeaux, 9-10 novembre 2015) et de « La fabrique de l'action publique dans les pays sous régime d'aide » (Bénin, 17-20 novembre 2015). Nous tenons à remercier Marie-Aude Fouéré et Andy Smith pour les nombreux conseils et orientations dans la rédaction ainsi que les évaluateurs pour leurs remarques stimulantes.

² Docteur en science politique, ATER à Sciences Po Bordeaux et chercheur associé au laboratoire Les Afriques dans le Monde, olivier_provini@yahoo.fr.

³ Doctorante en science politique, Sciences Po Bordeaux, rattachée au laboratoire Les Afriques dans le Monde et boursière de l'Institut Français de Recherche en Afrique (Nairobi, Kenya), sina.schlimmer@web.de.

Key words

Comparative policies ; policy analysis ; state and development aid ; higher education ; land ; Tanzania

Introduction

En Afrique subsaharienne, la Tanzanie a la singularité d'avoir capté la plus grande part d'aide au développement du sous-continent, notamment plus de 8% en 2001 et 2009⁴. Ces flux financiers représentent 25% du revenu national brut du pays en 1990-1994 et 13,5% en 1995-2005⁵ et ont participé à soutenir la croissance économique, estimée en moyenne à 6,5 % entre 2008-2011⁶. Cette relation privilégiée avec les institutions de l'aide internationale a amené de nombreux auteurs, notamment de la presse écrite, à considérer le pays comme un « donateur darling »⁷. Sur la base de ces données et caractéristiques macroéconomiques, un champ de la littérature scientifique s'est intéressé à ces processus d'aide en Tanzanie. Ces travaux, qui se revendiquent de l'économie politique⁸, questionnent l'impact effectif des flux financiers sur la performance des secteurs d'activité, sur les réformes entreprises par les gouvernements comme sur le rôle de la corruption et de l'informalité dans ces initiatives externalisées de développement. Ces recherches tendent surtout à démontrer comment les régimes politiques tanzaniens ont progressivement épousé les dogmes et les principes de l'économie de marché. Alors que la Tanzanie est engagée depuis son Indépendance en 1961, avec son président Julius Karambage Nyerere, sur la voie du socialisme, le pays semble initier un tournant idéologique, politique et économique dans les années 1990. Les gouvernements mettent en œuvre en effet de nombreux outils, mesures et institutions qui adoptent, *a priori*, la doxa de l'économie de marché en encourageant notamment le développement de l'investissement privé : création du Centre d'investissement tanzanien en 1997, du Conseil national du commerce tanzanien en 2001, de l'Autorité des zones franches industrielles en 2004 ou encore des programmes Vision 2025 en 1999, MKUKUTA I en 2005 et « Big Results Now » en 2013⁹.

⁴ EDWARDS S., *Toxic Aid. Economic Collapse and Recovery in Tanzania*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 53. Deux types d'aide façonnent l'économie tanzanienne : les contrats bilatéraux avec les pays européens, notamment nordiques, et les accords multilatéraux signés avec la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International.

⁵ HARRISON G., MULLEY S. et HOLTOM D., « Tanzania : a Genuine Case of Recipient Leadership in the Aid System ? », in WHITFIELD L. (éd.), *The Politics of Aid : African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 272.

⁶ EDWARDS S., *Toxic Aid ...*, *op. cit.*, p. 2.

⁷ Dans le champ académique, l'un des rapports les plus diffusés est celui d'HARRISON G. et MULLEY S., « Tanzania : a Genuine Case of Recipient Leadership in the Aid System ? », Working paper, Managing Aid Dependency Project, 2007, p. 7. Se référer également aux études de BIGSTEN A. et DANIELSON A., « Tanzania : Is the Ugly Duckling Finally Growing Up », Working paper, Nordic Africa Institute, Research Report n° 120, 2001 ; UTZ R. J. (éd.), *Sustaining and Sharing Economic Growth in Tanzania*, Washington, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2008 ; NORD R., SOBOLEV Y., DUNN D., HAJDENBERG A., HOBDAI N., MAZIAD S. et ROUDET S., *Tanzania. The Story of an African Transition*, Washington, International Monetary Fund, 2009 et ROBINSON D., GAERTNER M. et PAPAGEORGIOU C., « Tanzania : Growth Acceleration and Increased Public Spending with Macroeconomic Stability », in CHUHAN-POLE P. et ANGWAFO M. (éd.), *Yes Africa Can : Success Stories from a Dynamic Continent*, Washington, Banque mondiale, 2011, p. 21-49.

⁸ Le premier ouvrage est celui de COULSON A., *Tanzania. A Political Economy*, Oxford, Oxford University Press, 1982. Trois contributions majeures ont été publiées en 2014 par EDWARDS S., *Toxic Aid ...*, *op. cit.* ; GREEN M., *The Development State. Aid, Culture and Civil Society in Tanzania*, New York, James Currey, 2014 et LOFCHIE M. F., *The Political Economy of Tanzania. Decline and Recovery*, University Park, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2014. Sur la notion d'économie politique dans le champ de l'analyse des politiques publiques, voir la synthèse de BROUARD S., « Economie politique », in BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 210-217.

⁹ THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *The Tanzania Development Vision 2025*, Dar es Salaam, Planning Commission, 1999 ; PRESIDENT'S DELIVERY BUREAU, *Big Results Now. 2013/2014 Annual*

Ces auteurs de l'économie politique défendent que la transition du socialisme au libéralisme se matérialise dans la mise en œuvre de réformes, recommandées par les experts internationaux, et appliquées avec méthode par les responsables politiques tanzaniens. Les politiques publiques apparaissent alors comme le résultat des prescriptions des bailleurs de fonds et des clauses de conditionnalités de l'aide internationale. Ce postulat constitue le point de départ original de notre réflexion pour penser les processus et les configurations de politiques publiques dans les pays sous régime d'aide. Tandis que la littérature généraliste anglophone comme francophone s'est peu intéressée à l'analyse des politiques publiques au Sud¹⁰, notre article propose de s'interroger aux configurations de l'action publique dans des contextes marqués par la présence de l'aide au développement et de ses acteurs, notamment les organisations internationales, les fondations et les entreprises privées. Comment se fabriquent et se mettent en œuvre les politiques publiques dans un Etat dont l'économie dépend si fortement de l'aide internationale ? Les politiques publiques sont-elles le résultat des prescriptions des bailleurs internationaux ou, plutôt, le produit de négociations et de compromis entre une pluralité d'acteurs ? Quel est l'impact de l'aide sur les politiques publiques ? Dès lors, il s'agit de questionner les processus des politiques publiques dans des Etats sous régime d'aide et ainsi discuter les spécificités et les banalités des configurations des politiques publiques au Sud au regard des résultats de la littérature sur les terrains du Nord.

Dans le champ de l'analyse des politiques publiques au Sud, les résultats sectoriels soulignent généralement le rôle crucial des organisations internationales et de leurs experts dans le processus des politiques publiques¹¹, corroborant ainsi les derniers travaux en économie politique sur la Tanzanie. Ces recherches font écho aux études sur les politiques publiques globales¹² où la Banque Mondiale (BM) est souvent au cœur de l'argumentaire, étant l'acteur institutionnel international le plus connu en tant que producteur et instructeur de la diffusion du référentiel du marché. Par exemple, Eve Fouilleux affirme que « l'influence et le leadership cognitif de la Banque mondiale s'est ainsi tout particulièrement affirmé à partir du début des années 1980 quand elle a lancé [...] les programmes d'ajustement structurel pour

Report, Dar es Salaam, President's Delivery Bureau, 2013 ; THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA, *Mkukuta II. Monitoring Master Plan*, Dar es Salaam, Ministry of Finance, 2011.

¹⁰ Comme synthèse des débats francophones, voir ENGUELEGUELE M., « Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne », in *Politique et Sociétés*, vol. 27, n° 1, 2008, p. 3-28 ; DARBON D., « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? », in *Revue française d'administration publique*, n° 105-106, 2003, p. 135-152 ; LAVIGNE DELVILLE P., « La réforme foncière rurale au Bénin. Emergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide », in *Revue française de science politique*, vol. 60, n° 3, 2010, p. 467-491 et EBOKO F., « Vers une matrice de l'action publique en Afrique ? Approche trans-sectorielle de l'action publique en Afrique contemporaine », in *Question de Recherche CERI*, 2015.

¹¹ Par exemple, GOLDMAN M., « How « Water for All ! » Policy Became Hegemonic : The Power of the World Bank and its Transnational Policy Networks », in *Geoforum*, vol. 38, n° 5, 2007, p. 786-800 ; BIERMANN F. et SIEBENHUNER B., « The Role and Influence of International Bureaucracies : Setting the Stage », in BIERMANN F. et SIEBENHUNER B. (éd.), *Managers of Global Change : the Influence of Global International Bureaucracies*, Cambridge, MIT Press, 2009, p. 1-14 ; EBOKO F., *Repenser l'action publique en Afrique. Du sida à l'analyse de la globalisation des politiques publiques*, Paris, Karthala, 2015 et CHARTON H., « La fabrique du consensus scolaire au Sénégal : acteurs et pratiques de l'action publique en contexte international », treizième Congrès national de l'Association française de science politique, 2015.

¹² JOBERT B. (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994 ; PETITEVILLE F. et SMITH A., « Analyser les politiques publiques internationales », in *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 3, 2006, p. 357-366 ; STONE D. L., « Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and their Networks », in *Policy Studies Journal*, vol. 36, n° 1, 2008, p. 19-38 et MULLER P., *La société de l'efficacité globale. Comment les sociétés modernes se pensent et agissent sur elles-mêmes*, Paris, Presses universitaires de France, 2015.

les imposer aux pays en développement en contrepartie de nouveaux prêts ou de l'échelonnement d'ancien prêts. De facture extrêmement libérale, ces programmes reposaient sur des mesures de [...] réduction des dépenses publiques, privatisations massives, réduction des subventions publiques, blocage des salaires. Ils se déclinaient également en programmes sectoriels dans les différents domaines de politique publique »¹³. Sans remettre en cause le rôle des institutions internationales dans le processus des politiques publiques, *a fortiori* au regard du poids de l'aide dans le fonctionnement de l'Etat, on peut s'étonner que les réformes et les transformations des secteurs d'action publique aient essentiellement été lues sous cet angle « dépendantiste ».

En se basant sur les observations empiriques comparées de deux secteurs de politique publique en Tanzanie¹⁴, l'enseignement supérieur et le foncier, l'objectif de cet article est de questionner ces premiers résultats de la littérature, notamment défendus par l'économie politique. Nous soutenons plutôt la thèse que les réformes, mesures et projets incités par les acteurs de l'aide internationale sont le résultat de négociations, entre des acteurs nationaux et locaux, qui s'insèrent dans des enjeux politiques et administratifs singuliers. Même dans un Etat sous régime d'aide, les configurations de politiques publiques demeurent le produit de rapports de force, de négociations, de transactions et de conflits politiques, confirmant les travaux du Nord sur la sociologie de l'action publique, les sentiers de dépendance ou encore les « policy transfers »¹⁵. Cette nouvelle lecture de l'Etat sous régime d'aide souligne les convergences avec les processus observés au Nord et apporte une grille d'analyse heuristique aux résultats accumulés par la littérature en économie politique. Notre argument principal démontre, par une approche comparative, que la mise en œuvre des recommandations des bailleurs internationaux procède par négociations avec les acteurs sectoriels. Nous utilisons deux variables pour étudier ces jeux d'acteurs : la mémoire d'un secteur public réactivée, par la mobilisation des étudiants, lors de la construction du problème des frais de scolarité (enseignement supérieur) et le poids des acteurs et des procédures bureaucratiques dans la mise en œuvre des politiques d'investissement (foncier). Enfin, cette approche, originale pour le Sud, de l'Etat par la sociologie de l'action publique¹⁶, apporte des résultats stimulants à la littérature sur la compréhension de l'Etat en Tanzanie, sur sa formation continue et l'entrelacement de logiques contradictoires entre les régimes socialiste et libéral. Les

¹³ FOUILLEUX E., « Au-delà des Etats en action ... la fabrique des politiques publiques globales », in BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P. (dir.), *Une « French touch » dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2015, p. 304.

¹⁴ Sur la méthode de la comparaison en analyse des politiques publiques, HASSENTEUFEL P., « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », in *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005, p. 113-132 ; DUPUY C. et POLLARD J., « La comparaison de politiques publiques infranationales : méthodes et pratiques », in *Revue internationale de politique comparée*, vol. 19, n° 2, 2012, p. 7-14 ; POLLARD J. et PRAT P., « La part du national. Comparer des politiques infranationales dans un environnement multi-niveaux », in *Revue internationale de politique comparée*, vol. 19, n° 2, 2012, p. 37-56 et HASSENTEUFEL P. et DE MAILLARD J., « Convergence, transferts et traduction. Les apports de la comparaison transnationale », in *Gouvernement et action publique*, vol. 2, n° 3, 2013, p. 377-393.

¹⁵ Voir comme synthèse, PIERSON P., « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », in *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, 2000, p. 251-267 ; DELPEUCH T., « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies », in *Critique internationale*, vol. 2, n° 43, 2009, p. 153-165 ; DARBON D. (dir.), *La politique des modèles. Simulation, dépolitisation, appropriation*, Paris, Karthala, 2009 et HASSENTEUFEL P., *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2011.

¹⁶ Cette approche est néanmoins classique pour la discipline. Voir les travaux francophones fondateurs de JOBERT B. et MULLER P., *L'Etat en action*, Paris, Presses universitaires de France, 1987 et HASSENTEUFEL P., « L'Etat mis à nu par les politiques publiques ? », in BADIE B. et DELOYE Y., *Les temps de l'Etat*, Paris, Fayard, 2007, p. 311-329.

configurations étudiées dans les secteurs de l'enseignement supérieur et du foncier nous amènent à appréhender la formation historique de l'Etat en étudiant l'impact de l'héritage de l'idéologie socialiste dans les représentations des acteurs, dans la mise en œuvre négociée des réformes mais également dans le déploiement de sa matérialité administrative et bureaucratique. Aussi, nos résultats nuancent les thèses de la littérature de l'économie politique sur la transition libérale des modes de gouvernement en Tanzanie et alimentent plutôt les débats sur l'Etat post-socialiste¹⁷.

L'argumentation de cet article repose sur une comparaison du processus des politiques publiques dans l'enseignement supérieur¹⁸ et le foncier¹⁹. L'intérêt de ces deux secteurs, premièrement, est qu'ils sont au cœur de la formation et des prérogatives de l'Etat en Tanzanie alors qu'ils ont été l'objet de nombreuses réformes et restructurations. Le secteur foncier a ainsi été considéré comme l'architecture du projet socialiste de J. K. Nyerere. A travers des programmes de villagésation dans le cadre de l'Ujamaa²⁰, l'Etat s'est assuré du contrôle sur la gestion et la planification du régime foncier et de l'exploitation agricole, à travers la création et la réorganisation artificielle de villages. Le secteur de l'enseignement supérieur, quant à lui, est pensé par le gouvernement socialiste à l'Indépendance comme un outil de la décolonisation alors que le pays ne possède pas encore d'établissements

¹⁷ Se référer aux débats dans PITCHER A. M. et ASKEW K. M., « African Socialisms and Postsocialisms », in *Africa : Journal of the International Africa Institute*, vol. 76, n° 1, 2006, p. 1-14 ; LANDRY T. et ZOBEL C. (dir.), *Post-socialisme, post-colonialisme et postérité de l'idéologie*, Bordeaux/Paris, Centre d'études africaines/EHESS, 2000 ; FOUERE M.-A., « Tanzanie : la nation à l'épreuve du post-socialisme », *Politique africaine*, n° 121, 2011, p. 69-86 et FOUERE M.-A., « Julius Nyerere, Ujamaa, and Political Morality in Contemporary Tanzania », in *African Studies Review*, vol. 57, n° 1, 2014, p. 1-24.

¹⁸ L'étude sur l'enseignement supérieur est issue d'une thèse comparative de science politique, défendue en 2015, sur la circulation des réformes universitaires en Afrique de l'Est (Tanzanie, Kenya, Ouganda et Burundi), défendant l'hypothèse de l'indissociabilité des politiques publiques et des trajectoires de formation de l'Etat. Pour cet article, l'analyse se porte sur les transformations de l'établissement historique de la Tanzanie, l'Université de Dar es Salaam à partir des années 1990. Deux enquêtes de terrain ont été effectuées en février-avril 2010 et avril-mai 2013, notamment grâce à une allocation de recherche de l'Institut français de recherche en Afrique de Nairobi. D'un point de vue méthodologique, une trentaine d'entretiens semi-directifs a été réalisée avec plusieurs profils (étudiants, enseignants, membres du personnel administratif, responsables des associations étudiantes et enseignantes, dirigeants politiques nationaux et régionaux, bailleurs de fonds et organismes internationaux), de nombreuses données quantitatives ont été récoltées et, enfin, une revue de presse dans les quotidiens et hebdomadaires (*The East African*, *Daily News*, *The Guardian* et *The Citizen*) a été effectuée entre le milieu des années 1980 et le début des années 2010.

¹⁹ L'analyse du secteur foncier est issue d'un travail de thèse en science politique, en cours depuis octobre 2013, qui s'intéresse aux dynamiques entre la fabrique des politiques foncières et la construction de l'Etat en Tanzanie à travers les négociations des transactions foncières depuis les années 2000. Cet article s'appuie sur les résultats de deux enquêtes de terrain (avril-juin 2014 et avril-août 2015). Deux programmes d'investissement dans les secteurs foncier et agricole constituent les cas d'étude de cette recherche, les projets des entreprises AgroEcoEnergy à Bagamoyo et New Forest Company à Kilolo. D'un point de vue méthodologique, les analyses se basent sur une centaine d'entretiens effectués avec des acteurs relevant de différentes catégories (administration, expertise, société civile, entreprises privées et population impactée), des recherches documentaires (dossiers administratif, cartographique et économique) et une revue de presse dans trois quotidiens anglophones (*The Guardian*, *Daily News*, *The Citizen*) entre 2000 et 2015.

²⁰ Le terme Ujamaa désigne généralement les liens socio-économiques et culturels qui maintiennent la cohésion des communautés en Tanzanie. Comme synthèse se référer à BOESEN J., MADSEN B. S. et MOODY T., *Ujamaa. Socialism From Above*, Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies, 1977 ; ERGAS Z. et CURNANEL A., « La politique des villages Ujamaa en Tanzanie : la fin d'un mythe », in *Tiers-Monde*, vol. 20, n° 77, 1979, p. 169-186 ; HYDEN G., *Beyond Ujamaa in Tanzania. Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry*, Berkley, University of California Press, 1982 ; SCOTT J., *Seeing like a state. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven/Londres, Yale University Press, 1998 ; BJERK P. K., « Sovereignty and Socialism in Tanzania. The Historiography of an African State », in *History in Africa*, vol. 37, 2010, p. 275-319 et FOUERE, Marie-Aude, « Julius Nyerere ... », art. cit.

d'enseignement supérieur. Dans l'objectif de former les futurs cadres du pays, l'Université de Dar es Salaam (UDSM) et le secteur du troisième cycle doivent conduire à une africanisation de l'administration tanzanienne. Deuxièmement, ces deux secteurs sont structurés par un ensemble d'investissements étrangers ayant soutenu financièrement, ces dernières années, d'importantes réformes. Dans l'enseignement supérieur, cette caractéristique prend forme par l'investissement des bailleurs de fonds et des institutions internationales dans le financement du secteur mais également par la rédaction de nombreux rapports, où les recommandations internationales structurent les débats et la manière de construire des problèmes et leurs solutions. On observe des dynamiques similaires dans le secteur foncier puisque les programmes politiques agricoles adoptés, depuis les années 1990-2000 en Tanzanie, sont portés par la BM et les bailleurs des pays nordiques qui prônent l'enregistrement des droits fonciers et l'investissement privé comme catalyseur du secteur. Cette économie des deux secteurs interroge d'ailleurs des dynamiques globales, largement documentées sur l'enseignement supérieur et le foncier, à savoir la privatisation des universités publiques et le phénomène de « land grabbing »²¹. Ces deux processus convergents impliquent une absence ou, du moins, un retrait de l'Etat. Pourtant, nos résultats empiriques démontrent qu'on a plutôt à faire à un Etat, au sens sociologique du terme, omniprésent, que ce soit dans le financement du secteur de l'enseignement supérieur public ou dans les projets d'investissement foncier où les acteurs privés rencontrent de nombreux obstacles et coûts bureaucratiques. La structure de notre analyse des configurations d'action publique dans un Etat sous régime d'aide s'articule autour d'une double entrée. Pour l'enseignement supérieur, il s'agit d'étudier, depuis les années 1990, la mobilisation et l'organisation d'acteurs qui réinvestissent la mémoire d'un secteur public non marchand afin de négocier la mise en place de la réforme de la politique de partage des coûts (partie 1). Dans le secteur foncier, nous réfléchissons plutôt à l'action publique sous l'angle des négociations des projets d'investissement, depuis la fin des années 2000, en portant un regard sur le déploiement de l'administration de l'Etat sur son territoire (partie 2). Cette articulation des deux secteurs permet, dans la conclusion, de mettre en relief les décalages entre l'enseignement supérieur et le foncier en termes de configurations sectorielles et d'acteurs. Malgré des processus d'action publique différenciées, ces deux cas d'étude apportent des résultats éclairants sur le décalage entre la fabrique et la mise œuvre des politiques publiques dans un Etat sous régime d'aide comme sur la trajectoire historique et la construction de l'Etat en Tanzanie.

La réforme négociée de la privatisation de l'UDSM : l'exemple de l'action collective étudiante²²

Le secteur de l'éducation constitue, depuis les débuts de l'aide publique au développement, un domaine central d'intervention de la communauté internationale dans les pays du Sud. Dans

²¹ Par exemple, BANYA K. et ELU J., « The World Bank and Financing Higher Education in Sub-Saharan Africa », in *Higher Education*, vol. 42, n° 1, 2001, p. 1-34 ; BORRAS S. M., FRANCO J. C., « Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change : a Preliminary Analysis », in *Journal of Agrarian Change*, vol. 12, n°1, 2012, p. 34-59 ; BROCK-UTNE B., « Formulating Higher Education Policies in Africa : The Pressure from External Forces and the Neoliberal Agenda », in *JHEA/RESA*, vol. 1, n° 1, 2003, p. 24-56 ; HALL R., « Land Grabbing in Southern Africa : the Many Faces of the Investor Rush », in *Review of African Political Economy*, vol. 38, n°128, 2011, p. 193-214 ; KLEES S., SAMOFF J. et STROMQUIST N. P., *The World Bank and Education. Critiques and Alternatives*, Rotterdam/Boston, Sense Publishers, 2012 et ZOOMERS A., « The Globalisation and the Foreignisation of Space : Seven Processes Driving the Current Global Land Grab », in *The Journal of Peasant Studies*, vol. 37, n°2, 2010, p. 429-447.

²² Cette sous partie est en partie issue de PROVINI O., *La circulation des réformes universitaires en Afrique de l'Est. Les politiques de l'enseignement supérieur au regard de la sociologie de l'action publique et de l'Etat*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2015, p. 519-598.

les années 1980-1990, et afin de promouvoir l'enseignement primaire, les gouvernements et leurs universités ont été encouragées, par les institutions internationales et les bailleurs, à mettre en place plusieurs réformes pour baisser les coûts du secteur²³. De nombreux gouvernements du continent ont ainsi mis en œuvre une politique de partage des coûts. Cette mesure renvoie au principe que les parents et étudiants s'acquittent d'une partie ou de la totalité des frais universitaires (droits d'inscription, logement, bibliothèque, nourriture, etc.) afin que l'Etat se désengage du financement de l'enseignement supérieur et effectue des économies. Il s'agit, dans cette sous-partie, de partir des caractéristiques de l'économie politique de l'UDSM pour questionner la réforme de cette politique de partage des coûts afin de voir comment s'articule, dans la mise en œuvre, la négociation de l'action publique dans un Etat sous régime d'aide.

L'économie politique de l'UDSM : une confirmation a priori des hypothèses de la littérature

L'économie politique de l'université principale du pays rejoint les tendances observées pour le fonctionnement de l'Etat tanzanien. En effet, les fonds alloués par les bailleurs et les organisations financières internationales constituent une part importante du fonctionnement de l'UDSM : entre 36% et 46% du budget entre 1998 et 2004 et entre 17% et 42% entre 2007 et 2009 provient de fonds extérieurs²⁴. Si cette ressource financière est un ressort important du partenariat entre l'UDSM et les bailleurs de fonds, ces collaborations se fondent également sur d'importants réseaux de soutien à l'expertise sur les réformes universitaires à entreprendre dans le pays. A la fin des années 1990-début 2000, l'UDSM a d'ailleurs été un établissement pilote de plusieurs fondations américaines, rassemblées dans le cadre du Partenariat pour l'éducation supérieure en Afrique²⁵. Sur la base d'une évaluation du mode de fonctionnement de l'UDSM, il s'agissait, pour les bailleurs, de proposer aux administrateurs un ensemble de recommandations pour réformer l'établissement (nouveau mode de gouvernance, restructuration du mode de financement de l'université, révision des maquettes, etc.) et de soutenir financièrement leurs initiatives²⁶.

Cette intervention internationale sur l'enseignement supérieur est renforcée en Tanzanie par le soutien de la BM au secteur universitaire. L'organisation internationale est, depuis 2008,

²³ BROCK-UTNE B., « Formulating Higher ... », art. cit. et KLEES S., SAMOFF J. et STROMQUIST N. P., *The World Bank ...*, op. cit.

²⁴ LUHANGA M. L., MKUDE D. J., MBWETTE T. S. A., CHIJORIGA M. M. et NGIRWA C. A., *Higher Education Reforms in Africa : The University of Dar es Salaam Experience*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 2003, p. 113 ; COOKSEY B., LEVEY L. and MKUDE D., *Higher Education in Tanzania : a Case Study*, Dar es Salaam, University of Dar es Salaam Press, 2003, p. 8 et 32 ; UNIVERSITY OF DAR ES SALAAM, *Facts and Figures*, Dar es Salaam, University of Dar es Salaam, 2000, p. 22-34 et 91-93 ; UNIVERSITY OF DAR ES SALAAM, *UDSM Five-Year Rolling Strategic Plan 2005/2006 – 2009/2010. Vol. 1 : Main Document*, Dar es Salaam, University of Dar es Salaam, 2005, p. 83 et 85 ; MKUDE D. J., « State of Higher Education Transformation in Tanzania », Trust Africa Higher Education Project/Carnegie Foundation, 2011, p. 57 et DINI S., « Strategic Planning and Performance Improvement in Tanzania's Public Organizations. A Case of the University of Dar es Salaam », Mémoire de Master en administration publique, Université de Dar es Salaam, 2012, p. 64-65.

²⁵ Carnegie Corporation of New York, Ford Foundation, John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, Rockefeller Foundation, William and Flora Hewlett, Andrew W. Mellon Foundation et Kresge Foundation. Voir LEWIS S. G., FRIEDMAN J. et SCHONEBOOM J., *Accomplishments of the Partnership for Higher Education in Africa, 2000-2010. Report on a Decade of Collaborative Foundation Investment*, Partnership for Higher Education in Africa, 2010 et PARKER S., *Lessons From a Ten-Year Funder Collaborative. A Case Study of the Partnership for Higher Education in Africa*, Partnership for Higher Education in Africa, 2010.

²⁶ COOKSEY B., LEVEY L. et MKUDE D. J., *Higher Education in Tanzania ...*, op. cit.

investi dans un projet intitulé « Science and Technology Higher Education Project »²⁷ qui finance jusqu'en 2016 plusieurs projets d'investissement. Le montant total du prêt (« soft loan », remboursable sur quarante ans) s'élève à 100 millions US\$, dont 40 millions US\$ sont versés à l'UDSM afin, notamment, de contribuer à un important projet d'infrastructure (nouveaux bâtiments, entretien et amélioration du matériel mis à la disposition du personnel académique et des étudiants), de participer à la formation des enseignants et d'effectuer une expertise des curricula enseignés. Selon un coordinateur du prêt, à l'interface de la BM et du gouvernement, l'institution internationale est un acteur au cœur du recrutement du personnel de l'administration dans les ministères de l'éducation et de la validation des projets de réformes proposés par le gouvernement : « number one, we must send it [*document gouvernemental*] to the World Bank. They can pass it with their education experts and they can approve the final version [...]. Sometimes they [*membres des cabinets tanzaniens*] do not have ideas themselves, so they consult some international experts who are in the fields. When we search some consultants and after the advertisement [*pour la recherche de consultants*], all steps are checked and approved by the World Bank, step-by-step, step-by-step. When there is the presentation of an inception report [...], we also invite the World Bank. They have experts in several sectors, experts in education economy. They come, they listen. [...]. They are our partners. They are not really a Bank for profit [...]. They are a partner of the government [...]. They want we succeed. They do not just want their money back »²⁸. L'investissement de la BM dans le secteur et dans le développement de l'UDSM, son rôle dans les recrutements de l'administration tanzanienne comme son contrôle des projets du gouvernement confirment, *a priori*, l'argument développé par la littérature sur l'économie politique que les politiques publiques sont, dans des Etats sous régime d'aide, pilotées par des gouvernements internationalisés.

Cette première observation semble se confirmer au regard de la principale réforme du secteur de l'enseignement supérieur. Au début des années 1990, le gouvernement tanzanien a réintroduit, en plusieurs phases, une politique de partage des coûts²⁹. Alors que depuis 1974, le secteur est entièrement subventionné par l'Etat, cette réforme semble marquer un tournant décisif, notamment pour les étudiants qui étaient jusqu'alors entièrement pris en charge par le gouvernement (système de bourses, absence de frais de scolarité, etc.). Cette réforme emblématique du secteur de l'enseignement supérieur a essentiellement été pensée comme la conséquence des premières mesures des plans d'ajustement structurel négociés entre le gouvernement tanzanien d'Ali Hassan Mwinyi et les représentants de la BM et du Fonds monétaire international³⁰. Encore aujourd'hui, cette lecture d'un changement imposé est partagée par la communauté universitaire, comme l'exprime un Professeur de science politique : « university reforms, you know, try to change the traditional role of the university. It is a movement, which did not start from Tanzania. It is a movement, which is really brought to the government by the World Bank and the other institutions. They have imposed the reforms here. The reforms are not a negative thing. The reforms are not a bad idea [...]. The problem, with these reform processes is that they came from an agenda of outside »³¹.

²⁷ Se référer au site Internet de la Banque mondiale : <http://www.worldbank.org/projects/P098496/science-technology-higher-education?lang=en>, page consultée le 03/09/2014.

²⁸ Entretien réalisé le 13/05/2013, Dar es Salaam.

²⁹ ISHENGOMA J. M., « Cost-Sharing in Higher Education in Tanzania : Fact or Fiction ? », in *JHEA/RESA*, vol. 2, n° 2, 2004, p. 101-133.

³⁰ MKAPA, Benjamin, « We Want Serious Minds at the University », *Daily News*, 4 octobre 1993, p. 7.

³¹ Entretiens réalisés les 22/02/2010 et 02/03/2010, Dar es Salaam.

Pourtant, malgré la mise en œuvre officielle de cette réforme, les étudiants privés payant eux-mêmes leur frais de scolarité demeurent l'exception : en 1998, ils représentent 3,1% des effectifs de l'UDSM, 3,7% en 2001 contre un peu plus de 7% au début des années 2010³². De même, alors qu'un système de prêt étudiant a été mis en place depuis 1992 pour compenser les premiers frais d'inscription introduits, aucun remboursement n'a été effectué jusqu'en 2007. Des campagnes de communication sont d'ailleurs régulièrement menées par l'organisme en charge du système (« Higher education students' loan board ») pour lancer des ultimatums aux mauvais payeurs devant rembourser leurs prêts à la fin de leurs études³³ mais cette mesure de participation des étudiants aux coûts de l'enseignement supérieur demeure problématique en Tanzanie³⁴. Il existe en principe des outils pour que l'Etat puisse se désengager progressivement du secteur de l'enseignement supérieur mais il demeure le principal bailleur du secteur, allant à l'encontre des recommandations internationales et des trajectoires des pays voisins³⁵. Par exemple, le budget alloué par le gouvernement à l'UDSM est passé de 7 797 373 US\$ en 1987 à 39 893 296 US\$ en 2009³⁶. Malgré un fort investissement des bailleurs de fonds et des organisations internationales, prônant un désengagement de l'Etat dans l'investissement du secteur de l'enseignement supérieur, l'UDSM reste fortement subventionnée par l'Etat : comment appréhender ce paradoxe entre une économie des institutions fortement internationalisée et dépendante des bailleurs de fonds et des politiques publiques qui ne traduisent pas cette dépendance et cette internationalisation ? Nous proposons d'envisager ce paradoxe au regard de la variable de l'action collective étudiante qui façonne les reconfigurations du secteur. Nous démontrons comment les mouvements étudiants sont des espaces qui mobilisent la mémoire d'un secteur de l'enseignement supérieur public, gratuit et accessible à tous, instauré par J. K. Nyerere. Cette confrontation des représentations socialiste et libérale est au cœur du processus des politiques publiques et explique la mise en œuvre négociée de la réforme de partage des coûts. La mise en œuvre des recommandations des bailleurs internationaux procède par des négociations avec les acteurs sectoriels : la mobilisation des étudiants réactive la mémoire d'un secteur de l'enseignement supérieur public, régulé par l'Etat, et continue de façonner la construction du problème des frais de scolarité en Tanzanie. L'argumentaire défend l'hypothèse que les mouvements étudiants, replacés dans un temps long, s'inscrivent dans la fabrique et le contrôle de la mémoire socialiste, elle-même constitutive de la formation de l'Etat et du processus des politiques publiques.

Négocier la mise en œuvre d'une réforme par la mobilisation

Les différents gouvernements en Tanzanie n'ont jamais voulu franchir totalement le pas vers le modèle de l'université publique privatisée promue par l'expertise internationale. Dans le cas des réformes de l'UDSM, cette configuration inédite peut se comprendre à travers le rôle joué par l'organisation étudiante qui a su ajuster et négocier le changement. La remise en cause de la politique de partage des coûts est la revendication principale de la contestation menée par l'organisation estudiantine DARUSO (« Dar es Salaam University Students

³² ISHENGOMA J. M., « Cost-Sharing ... », art. cité, p. 115-116 et entretien réalisé le 30/04/2013, Dar es Salaam.

³³ Par exemple, RUGONZIBWA P., « Ex-Students Owe Govt 49 bn/- », in *Daily News*, 25 décembre 2009, n° 9970, p. 1 et MGWABATI F., « Bunge Team Snubs Loan Board », in *Daily News*, 16 janvier 2010, n° 1552, p. 1.

³⁴ ISHENGOMA J. M., « Cost-Sharing ... », art. cit.

³⁵ Pour l'Ouganda par exemple, voir COURT D., *Financing Higher Education in Africa : Makerere, the Quiet Revolution*, Washington, Banque mondiale/Fondation Rockefeller, 1999.

³⁶ PROVINI O., « Reforms in the University of Dar es Salaam : Facts and Figures », in *Les Cahiers d'Afrique de l'Est*, n° 45, 2012, p. 81 et références identiques à la note sur le budget de l'UDSM alloué par les bailleurs.

Organization »). L'objectif de DARUSO est de peser dans les négociations en obtenant des garanties dans le statut et les conditions de vie des étudiants. Parallèlement, le gouvernement souhaite obtenir une université pacifique, qui pourrait, dans le cas contraire, déstabiliser sa politique et nuire aux investissements des bailleurs de fonds et des agences internationales. Aussi, l'association joue un rôle central dans le processus de médiation enclenché par l'administration centrale et le gouvernement en participant aux différentes réunions internes dans les années 1990. Surtout, les étudiants organisent une pression continue sur les responsables politiques. Depuis la mise en place de la politique de partage des coûts, les années universitaires sont rythmées par des mouvements de protestation sur le campus (avril-janvier 1991, janvier-février 1992, avril-mai 1994, mars 2005, août-octobre 2006, janvier-mai 2007, novembre 2008, janvier-février 2011, décembre 2011-janvier 2012)³⁷ réclamant, le plus souvent, une prise en charge totale des frais étudiants par le gouvernement, faisant référence aux statuts antécédents des étudiants liés à la période socialiste de J. K. Nyerere.

Cette négociation du changement ne doit pas uniquement se lire au regard de la récurrence de l'action collective. Si DARUSO a pu ajuster et négocier le changement, c'est avant tout en investissant la mémoire de J. K. Nyerere et d'un secteur d'enseignement supérieur public gratuit³⁸. Dans ce processus complexe de négociation-protestation, la figure de l'ancien président J. K. Nyerere, tutelle de cette période socialiste où l'université était accessible à tous, n'est en effet jamais loin. Alors que les mobilisations investissent le plus souvent des lieux symboliques sur le campus (place de la révolution, Kwame Nkrumah hall en hommage au père de l'Indépendance ghanéenne), les étudiants reprennent, à leur compte, des emblèmes nationaux. Par exemple en 2007, alors que plusieurs centaines d'étudiants défilent et entament une marche autour de l'administration centrale, ils s'arrêtent et entonnent pour cette occasion un chant³⁹. Originellement en l'honneur des combats de J. K. Nyerere dans sa lutte pour l'Indépendance du Tanganyika, les étudiants en modifient les paroles et l'ajustent à leur cause pour défendre un secteur de l'enseignement supérieur accessible au plus grand nombre : « kama siyo juhudi za Nyerere, uhuru tungepete wapi ? (if not for the efforts of Nyerere, where would we have gotten freedom ?) ». The boycott version switches both the protagonist and the benefactors « kama siyo juhudi zetu wenyewe, sisi tungesoma wapi ? (if not for our own efforts, where would we study ?) »⁴⁰. De manière similaire, en janvier de la même année, les leaders étudiants, engagés autour d'une meilleure prise en charge des frais universitaires par l'Etat, appellent le gouvernement à prendre exemple sur la politique éducative de J. K. Nyerere⁴¹. Les étudiants utilisent cette référence au Mwalimu⁴² comme un argument politique pour légitimer leurs revendications en espérant obtenir un plus large consensus en leur faveur. Les prises de parole des étudiants s'articulent ainsi le plus souvent autour de cet héritage. Cette figure du père de l'Indépendance tanzanienne est également régulièrement mobilisée pour dénoncer les fraudes et la corruption du personnel administratif et du gouvernement, aux antipodes de la réputation incorruptible de J. K. Nyerere. Pendant les mobilisations, les messages inscrits sur les pancartes des étudiants sont le plus souvent des attaques contre le personnel de l'administration centrale et l'équipe présidentielle, dénonçant le gaspillage de

³⁷ Voir une synthèse de ces mobilisations dans PROVINI O., *La circulation des ...*, *op. cit.*, p. 581-598.

³⁸ PROVINI O., « The University of Dar es Salaam : A Post-Nyerere Institution of Higher Education ? Legacies, Continuities and Changes in an Institutional Space (1961-2010) », in FOUERE M.-A. (dir.), *Remembering Julius Nyerere in Tanzania : History, Legacy, Memories*, Dar es Salaam, Mkuki na Nyota, 2015, p. 277-302.

³⁹ ROSS J., « If Not for Our Own Efforts : Eventful Nationalism in the April 2007 Student Boycott at the University of Dar es Salaam », Mémoire de Licence de relations internationales, The University of Chicago, 2008, p. 13.

⁴⁰ ROSS J., « If Not for ... », *op. cit.*, p. 14.

⁴¹ THE GUARDIAN, « Students March Against Loan Scheme », in *The Guardian*, 29 janvier 2007, p. 1.

⁴² Terme associé à J. K. Nyerere signifiant l'instituteur en swahili.

l'argent public alors que les réformes de l'enseignement supérieur sont défendues pour réaliser des économies jugées nécessaires⁴³. Les pratiques et les scandales de corruption sont ainsi perçus comme une conséquence de la dilution des principes d'honnêteté et d'intégrité de J. K. Nyerere⁴⁴. Avec l'analyse des politiques publiques, le socialisme de J. K. Nyerere, conçu initialement comme un ethos collectif de la construction de la nation tanzanienne, s'apparente tout autant à un cadre cognitif mobilisé et réinventé de l'action publique, notamment par les étudiants, qui structure la reconfiguration du secteur de l'enseignement supérieur et de ses réformes.

Mais cette stratégie de DARUSO n'est opérante que parce que l'imbrication du socialisme dans le moment libéral est, plus largement, caractéristique du politique en Tanzanie. Depuis le début des années 2000, les discours du gouvernement sur la politique universitaire ont la particularité de se situer dans une ambiguïté permanente, jonglant avec habileté, entre un discours de marchandisation de l'enseignement supérieur et le maintien des principes socialistes d'un accès public au plus grand nombre. Ces discours sont caractéristiques des paradoxes qui structurent le secteur de l'enseignement supérieur et la mise en œuvre de ses réformes en Tanzanie. Plusieurs exemples illustrent cette prégnance d'une représentation sociale et gratuite du secteur malgré l'application officielle de réformes libérales, notamment autour de la réforme de la politique de partage des coûts. En mai 2007, le président Jakaya Mrisho Kikwete déclare que les étudiants ne peuvent pas échouer à leurs examens ou être exclus des établissements universitaires sous l'unique prétexte qu'ils ne peuvent pas payer leurs frais universitaires et des conditions socioéconomiques de leurs parents⁴⁵. En novembre 2008, le Ministre pour l'éducation et la formation professionnelle, Jumanne Maghembe, se félicite de la réussite du système tanzanien, nettement plus généreux que les modèles voisins mis en œuvre : « compared to Kenya and Uganda, Tanzania was far much ahead in providing more scholarships to students because 60,000 were being sponsored annually. Kenya sponsors 10,000 students while Uganda pays for only 4,000 students »⁴⁶. Ou encore en juillet 2009, quand le Ministre pour la science, la technologie et l'enseignement supérieur, Pius Ng'wandu, demande une nouvelle fois aux universités de baisser leurs frais d'inscription pour ne pas contraindre les étudiants à supporter ces coûts⁴⁷. Ces discours et ces ajustements se manifestent enfin dans la stratégie de nombreux parlementaires, qui constituent un relai politique important des problématiques des étudiants dans le secteur, en faisant pression sur le ministère de l'enseignement supérieur pour encadrer et faire baisser l'ensemble des frais universitaires⁴⁸.

Si la confrontation et l'entrelacement de représentations antagonistes ne sont pas un phénomène singulier dans le fonctionnement d'un Etat, ces processus se matérialisent et se concrétisent en Tanzanie dans l'application des politiques publiques d'enseignement supérieur via la mise en place d'un système hybride de marchandisation du secteur, négocié notamment par les étudiants. Alors que d'apparence les gouvernements tentent depuis le début des années 1990 d'instaurer une privatisation de l'UDSM et de réduire les dépenses de l'Etat pour le secteur, la mise en œuvre des politiques publiques s'inscrit plutôt dans la mobilisation d'un héritage socialiste. Malgré une dépendance à l'aide internationale et les

⁴³ KAGASHE B., « UDSM Students Protest, Clash with Police in Dar », in *The Citizen*, 4 février 2011, <http://www.thecitizen.co.tz/news/4-national-news/7928-udsm-students-protest-clash-with-police-in-dar.html>, consulté le 17/04/2013.

⁴⁴ FOUERE M.-A., « Tanzanie : la nation ... », art. cit., p. 82.

⁴⁵ ROSS J., « If Not for ... », *op. cit.*, p. 11.

⁴⁶ MUSHI D., « Planned Students Strike Illegal, Says Prof. Maghembe », in *Daily News*, 4 novembre 2008, p. 3.

⁴⁷ MUKIZA D., « Govt hands Tied Over Tuition Fee Hike », in *Daily News*, 30 juillet 2009, p. 3.

⁴⁸ KITURURU M., « Varsity Entry Fees Face State Review », in *Daily News*, 11 juillet 2002, p. 2.

prescriptions des institutions financières, un très grand nombre d'étudiants ne paie pas, ou peu, pour accéder à l'enseignement supérieur et le gouvernement demeure le principal bailleur du secteur universitaire, même dans un Etat sous régime d'aide. Il s'agit désormais de tester les hypothèses de la littérature sur l'économie politique au regard des configurations du secteur foncier.

Une libéralisation négociée du secteur foncier par l'appareil de l'Etat : les projets d'investissement agricole

La Tanzanie est l'un des pays les plus cités du continent pour illustrer les cas de « land grabbing ». De nombreux articles académiques, rapports d'expertise comme récits de la presse écrite qualifient le pays comme l'une des cibles privilégiées de l'augmentation des projets d'investissement et de l'arrivée des capitaux financiers étrangers dans le secteur agricole⁴⁹. Ces processus d'accaparement des terres sont généralement étudiés dans la littérature scientifique comme le résultat des réformes foncières des années 1990 mises en œuvre en Tanzanie et comme l'expression, dans un secteur de politique publique pourtant associé au projet socialiste de J. K. Nyerere, de la transition à l'économie de marché du pays⁵⁰. A partir de l'analyse de deux projets issus de cette nouvelle vague d'investissement foncier, nous proposons plutôt de démontrer comment l'Etat en Tanzanie négocie la mise en place de ces réformes foncières libérales à travers ses acteurs administratifs sur le territoire. Les processus et pratiques bureaucratiques, parfois conflictuels et contradictoires, peuvent aller à l'encontre des objectifs des politiques d'investissement et contribuer à la reconfiguration des projets fonciers.

Le foncier comme secteur pionnier de la libéralisation économique de la Tanzanie : une validation a priori des résultats des travaux de l'économie politique

Le secteur foncier est un champ privilégié de l'expertise et des recommandations produites par la BM. L'institution diffuse, par exemple, un discours sur la disponibilité et la sous-exploitation des terres arables en Afrique⁵¹ qui légitimerait, dans les pays en développement, la nécessité de l'investissement privé⁵². Sur le continent, le secteur a également connu

⁴⁹ GERMAN L., SCHONEVELD G., MWANGI E., « Contemporary Processes of Large-Scale Land Acquisition by Investors. Case Studies from Sub-Saharan Africa », Occasional Paper 68, CIFOR, Bogor, 2011 ; ANSEEUW W., BOCHE M., BREU T., GIGER M., LAY Y., MESSERLI P. et NOLTE K., « Transnational Land Deals for Agriculture in the South. Analytical Report Based on the Landmatrix Database », Working paper, CDE/CIRAD/GIGA, 2012 ; COTULA L., VERMEULEN S., LEONARD R. et KEELEY J., *Land Grab or Development Opportunity ? Agricultural Investments and International Land Deals in Africa*, IIED, Londres, 2009 ; LIBERTI S., *Main basse sur la terre : land grabbing et nouveau colonialisme*, Paris, Rue De l'Echiquier, 2013 et HATCHER, J., « Tanzania's Agriculture Revolution : Land Grabs or a Welcome Business Boom ? », in *The Guardian*, 20 juin 2013, <https://www.theguardian.com/global-development/2013/jun/20/tanzania-agriculture-land-grabs-business>, consulté le 01/07/2016.

⁵⁰ ZOOMERS A., « The Globalisation ... », art. cit. ; ALDEN WILY L., « Looking Back to See Forward : the Legal Niceties of land Theft in Land Rushes », in *Journal of Peasant Studies*, vol. 39, n° 3-4, 2012, p. 751-775 et COTULA L., *The Great African Land Grab? Agricultural Investments and the Global Food System*, Zed Books, London, 2013.

⁵¹ Les discours de la BM, prônant la disponibilité des terres arables sur le continent et l'investissement privé, sont généralement analysés comme les phases initiales de l'accaparement des terres à partir des années 2000 : SHEPARD D. et MITTAL A., « (Mis)Investment in Agriculture. The Role of the International Finance Corporation in Global Land Grabs », Working paper, Oakland Institute, 2009 et SCOONES I., SMALLEY R., HALL R. et TSİKATA D., « Narratives of Scarcity : Understanding the 'Global Resource Grab' », Working paper, Future Agriculture/PLAAS, 2014.

⁵² BANQUE MONDIALE, *Awakening Africa's Sleeping Giant : Prospects for Commercial Agriculture in the Guinea Savannah Zone and Beyond. Agriculture and Rural Development*, Washington, Banque mondiale,

d'importantes réformes promouvant l'enregistrement des droits fonciers et la marchandisation des terres qui s'inscrivent dans cette philosophie⁵³. Ces programmes se fondent sur la théorie selon laquelle un régime foncier reposant sur le principe de la propriété privée contribue à la fois à la sécurité foncière des populations locales qui obtiennent des titres mais participe, surtout, à la création d'un environnement attractif pour le secteur privé et les investissements étrangers. Les réformes foncières de la Tanzanie, notamment l'adoption du « Land Act » et du « Village Land Act » en 1999, épousent la logique et les recommandations diffusées par la BM et ses experts⁵⁴. Ces premières réformes foncières libérales sont suivies, à partir de la fin des années 1990, par l'application d'une série de programmes, de mesures et d'instruments qui favorisent la mise en place de modes d'investissement et de partenariats rapprochant le secteur public et le secteur privé étranger. L'adoption progressive, par les différents gouvernements, de l'agenda du libre marché se manifeste dans la création du Centre d'Investissement Tanzanien (TIC) en 1997 qui constitue une plateforme et une interface entre le pouvoir administratif et le secteur privé. Pour les investisseurs étrangers, cette institution représente un espace « one-stop shop »⁵⁵ qui doit faciliter les démarches bureaucratiques des projets d'investissement⁵⁶. En 2005, le gouvernement lance également l'établissement d'une banque foncière (« land bank »)⁵⁷ regroupant des parcelles disponibles et prêtes à être transférées à des entreprises étrangères.

Cette mise en marché du secteur foncier se traduit enfin par un ensemble de programmes, supportés financièrement et techniquement par des bailleurs de fonds. Soutenu par la BM, le Fonds international du développement agricole et l'Union européenne, le gouvernement lance en 2006 l'« Agricultural sector development programme » qui sera suivi par la résolution « Kilimo Kwanza » (« L'agriculture en premier ») en 2009, par la mise en œuvre de « corridors de croissance » (« Kilimo Kwanza Growth Corridors ») en 2010 et par l'initiative « Big Results Now » lancée en 2012⁵⁸. L'ensemble de ces outils qui promeut, depuis la fin des années 1990, la commercialisation et la mise en marché du secteur agricole et de ses terres confirme, *a priori*, la transition libérale du régime politique en Tanzanie défendue par la

2009 et BYAMUGISHA F. F. K., « Securing Africa's Land for Shared Prosperity. A Program to Scale Up Reforms and Investments », *Africa Development Forum series*, Washington, World Bank, 2013.

⁵³ LAVIGNE DELVILLE P., « Privatiser ou sécuriser ? », in LAVIGNE DELVILLE P. (éd.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala, 1998, p. 28-35 ; BASSETT T., « Introduction de la propriété de la terre. La cartographie et la Banque Mondiale en Côte d'Ivoire », in BLANC-PAMARD C. et CAMBREZY L. (éd.), *Terre, terroir, territoire*, Paris, Orstom, 1995, p. 395-420 ; BRUCE J. W. et MIGHOT-ADHOLLA S. E. (éd.), *Searching for Land Tenure Security in Africa*, Dubuque, Kendall, 1994.

⁵⁴ SHIVJI I., « Not Yet Democracy. Reforming Land Tenure in Tanzania », IIED, Hakiardhi, 1998 ; ALDEN WILY L., « Community-Based Land Tenure Management : Questions and Answers About Tanzania's New Village Act, 1999 », Issue paper n°120, IIED, 2003 et BOONE, C., « Property and Constitutional Order : Land Tenure Reform and the Future of the African State », in *African Affairs*, vol. 106, n°425, 2007, p. 557-586.

⁵⁵ COTULA L., VERMEULEN S., LEONARD R. et KEELEY J., *Land Grab ...*, *op. cit.*, p. 67.

⁵⁶ Le régime foncier tanzanien est divisé en trois catégories de terres qui sont gérées par des administrations distinctes : les terres villageoises sont pilotées par les autorités villageoises (environ 70% de la surface) alors que les terres réservées (environ 25%) et les terres générales sont de l'autorité du gouvernement central (environ 5% du foncier). Les investisseurs étrangers peuvent seulement obtenir des droits d'occupation temporaire issus d'un titre foncier du gouvernement central (« derivative right of occupancy »). Si un investisseur souhaite acquérir une parcelle qui est issue de la catégorie des terres villageoises, celle-ci doit d'abord être convertie en terre générale. Ce processus se décline dans une série de procédures techniques et de décisions qui s'étendent sur plusieurs échelles administratives (évaluation, démarcation, préparation de plans d'usage foncier, etc.). L'ensemble de ces phases préalables au transfert du titre constitue une source de jeux de pouvoir, de blocage et dure généralement plus d'un an.

⁵⁷ THE GUARDIAN, « Gvmt Sets Aside Land for Investment », in *The Guardian*, 17 juin 2005, p. 1.

⁵⁸ PRESIDENT'S DELIVERY BUREAU, *Big Results ...*, *op. cit.*

littérature sur l'économie politique. Dans le cadre des nombreux partenariats avec les institutions financières internationales, ces différentes réformes semblent favoriser l'essor considérable des projets d'investissements fonciers et agricoles portés par des entreprises étrangères dans le pays⁵⁹. A partir de la fin des années 2000, des organisations non-gouvernementales et groupes d'experts observent une augmentation considérable des projets d'investissement étrangers dans le secteur agricole en Tanzanie. Ces rapports sur l'intensification des transactions foncières, plus communément qualifiée « accaparement des terres », alimentent les récits d'entreprises privées étrangères s'appropriant, parfois illégalement, des terres et obtenant le contrôle économique sur des territoires importants. Au sein de ces scénarios de privatisation du secteur foncier, l'Etat est appréhendé comme un acteur homogène dont les capacités limitées ne lui permettent pas de résister aux intérêts privés des entreprises⁶⁰. Si la littérature accorde parfois une entrée à l'analyse du rôle de l'Etat, il est réduit à un partenaire des investisseurs privés et à une fonction d'intermédiaire pour appliquer des instruments et des mesures, décidés essentiellement à l'international, afin de faciliter ces projets fonciers.

Si cette notion de « land grabbing » présuppose un retrait de l'Etat du processus des politiques publiques au profit des acteurs privés extranationaux, l'analyse de ces transactions foncières en Tanzanie démontre plutôt que l'Etat, entendu dans son approche sociologique, est au cœur de l'action publique⁶¹. Plus qu'une privatisation du secteur foncier, on observe une « action publique négociée »⁶² caractérisée par des configurations paradoxales entre le discours politique et la mise en œuvre de réformes favorisant les initiatives des entrepreneurs étrangers, d'une part, et des structures bureaucratiques contraignantes, d'autre part. Ces dernières aboutissent d'ailleurs à l'abandon d'un certain nombre de projets d'investissement dans le secteur foncier⁶³. Nous défendons ainsi la thèse que l'application des politiques foncières, promues par les bailleurs de fonds et le gouvernement central, dépend du rôle des acteurs et du poids des procédures bureaucratiques. Les investisseurs étrangers rencontrent des obstacles, des enjeux et des acteurs administratifs qui régulent le secteur et entravent, parfois, la marchandisation des terres.

La négociation des projets d'investissement foncier : le rôle pivot des administrations et le redéploiement de l'Etat sur son territoire

L'observation et l'analyse des négociations des projets d'investissement en Tanzanie démontre, tout d'abord, que les processus de transactions foncières à des investisseurs étrangers se matérialisent par une série de processus de décisions qui s'agencent à différentes

⁵⁹ ACTION AID, *Take Action : Stop EcoEnergy's Land Grab in Bagamoyo, Tanzania*, Dar es Salaam, Action Aid, 2015.

⁶⁰ WOLFORD W., BORRAS S. M., HALL R., SCOONES I. et WHITE B., « Governing Global Land Deals : The Role of the State in the Rush for Land », in *Development and Change*, vol. 44, n° 2, 2013, p. 189-210 ; EVERS S., SEAGLE C., KRITJETNBURG F., *Africa for Sale ? Positioning the State, Land and Society in Foreign Large-Scale Land Acquisitions in Africa*, Leiden, Brill, 2013 et MARGULIS M. E., MCKEON N. et BORRAS S. M., « Land Grabbing and Global Governance : Critical Perspectives », in *Globalizations*, vol. 10, n°1, 2013, p. 1-23.

⁶¹ SCHLIMMER S., « Le foncier à travers le prisme de l'analyse des politiques publiques », Séminaire de recherche, Les Afriques dans le Monde/Sciences Po Bordeaux, 11 février 2016 et SCHLIMMER S., « Bureaucracy Versus Land Grabbing ? Replacing the State in a Fashionable Debate in Tanzania », in *Mambo!*, à paraître.

⁶² GROUX G., « L'action publique négociée. Un nouveau mode de régulation ? Pour une sociologie politique de la négociation », in *Négociations*, vol. 1 n° 3, 2005, p. 57-70.

⁶³ LOCHER M., SULLE E., « Foreign Land Deals in Tanzania. An Update and a Critical View on the Challenges of Data (Re)Production », in *LDPI Working paper*, n° 31, 2013.

échelles administratives agrégeant une multitude d'acteurs, notamment publics : le TIC, les ministères de l'agriculture, des terres, les délégués des administrations régionales et communales et les autorités des villages. Deux programmes d'investissement servent de matrice à notre cas d'étude : les projets des entreprises AgroEcoEnergy (firme suédoise qui se spécialise dans la plantation de canne à sucre dans le district de Bagamoyo) et New Forest Company (compagnie britannique qui s'affaire à la production de bois dans le district de Kilolo). Ces analyses de cas démontrent le décalage entre les initiatives politiques lancées depuis les années 2000 et les pratiques administratives qui structurent les transactions foncières à grande échelle.

L'entreprise suédoise AgroEcoEnergy (AEE) signe un partenariat avec le gouvernement tanzanien en 2012 (Bagamoyo EcoEnergy, BEE). La compagnie prévoit l'acquisition d'une parcelle de 22 000 hectares qui vise à la production de canne à sucre à grande échelle. Ce projet s'inscrit dans des politiques d'investissement foncier ayant pour objectif d'encourager les partenariats public-privé dans le domaine agricole, le corridor « Southern Agricultural Corridor of Tanzania » et le programme « Big Results Now ». Ces deux initiatives sont fondées sur le postulat, promu par les organisations internationales et les bailleurs de fonds, que l'investissement financier et technique privé permettrait d'exploiter le potentiel agricole du pays qui représente la source de revenus de 80% de la population⁶⁴. Face aux accusations d'encourager des pratiques d'accaparement, le Ministère des terres lance, en 2012, un nouveau modèle d'investissement public-privé qui accorde un contrôle accru au gouvernement tanzanien dans les processus de décision⁶⁵. Cette politique, « Land for Equity », implique un versement de 25% des parts du revenu du projet au gouvernement tanzanien après quinze ans de production⁶⁶. L'objectif est de proposer un modèle d'investissement foncier alternatif qui positionne le gouvernement comme un partenaire économique privilégié des entreprises étrangères. Cette inscription paradoxale du projet BEE dans une dynamique promouvant l'implication du secteur privé dans la production agricole d'une part, et dans un programme d'encadrement des accaparements au profit de l'Etat et de ses administrations, d'autre part, souligne l'ambiguïté des réformes et des politiques de libéralisation du secteur. Cette superposition antagoniste se traduit dans des constantes interactions et négociations entre les représentants de l'entreprise AEE et les différents acteurs du gouvernement central (Ministère des terres, Ministère de l'agriculture, cellule du bureau présidentiel, TIC). Malgré le caractère décisif du projet BEE pour ces différents programmes et initiatives politiques, l'investisseur suédois est pourtant confronté à de nombreux obstacles bureaucratiques, institutionnels et réglementaires qui entravent le démarrage de la culture de la canne à sucre. Comme le décrit un membre du comité de direction de l'entreprise AEE, les démarches quotidiennes sont souvent fastidieuses et imprévues : « can you imagine how many ministries we are working with ? If I put it very gently [...] 16 ministries, no 14 ministries and 17 government institutions. And each one of them can block the project »⁶⁷.

Contrairement à la configuration d'acteurs qui se cristallise dans le projet de BEE (interactions entre les représentants de l'entreprise et le gouvernement central), les négociations autour du projet de New Forest Company (NFC) s'effectuent plutôt entre des

⁶⁴ INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT, *Investing in Rural People in the United Republic of Tanzania*, Dar es Salaam, International Fund for Agricultural Development, 2014, p. 1.

⁶⁵ TWOMEY H., SCHIAVONI C. et MONGULA B., « Impacts of Large-Scale Agricultural Investment on Small-Scale Farmers in the Southern Highlands of Tanzania : A Right of Food Perspective », Working Paper, Misereor, 2015.

⁶⁶ THE GUARDIAN, « Government to Form Land Development Agency », in *The Guardian*, 21 mai 2012, <http://www.ippmedia.com/frontend/index.php?l=41809>, consulté le 28/10/2015.

⁶⁷ Entretien réalisé le 24/05/2014, Dar es Salaam.

employés de la compagnie britannique et les différents acteurs administratifs présents sur le territoire local. L'objectif de l'entreprise NFC est d'acquérir une parcelle de 14 000 hectares pour un projet de sylviculture (plantation de l'eucalyptus et de pins) dans le district de Kilolo. En 2005, la NFC démarre les démarches d'acquisition selon la procédure légale : l'entreprise effectue sa demande auprès du Conseil du district de Kilolo qui introduit ensuite le projet de l'investisseur auprès des villages impliqués. La NFC obtient 3 700 hectares sur les 14 000 hectares souhaités. Dans l'objectif d'obtenir la surface demandée initialement, la NFC décide de négocier directement avec les autorités et les propriétaires des terres de plusieurs villages. Comme l'explique un géomètre du département foncier du district de Kilolo, « when NFC bought here a land, the district [...] officers did that process. But after that process, some officers of New Forest [Company] were going there themselves to discuss with the village instead of passing here [...] to get more land [...]. They went directly to the farm, to the villagers [...]. So there are two actions here. First, they go there with the [district] officers [...]. After that process finished [rises] they go there themselves »⁶⁸. L'investisseur contourne l'autorité administrative du district de Kilolo censée pourtant superviser et valider le processus d'acquisition des terres. Même si le déroulement de ce projet peut, de prime abord, laisser penser que les investisseurs contournent l'Etat en faisant fi du pouvoir de décision du district, les trajectoires de négociation démontrent plutôt que les interactions entre la NFC et les autorités des différents villages sont d'autant plus prégnantes. L'Etat n'est donc pas contourné. Plutôt, l'articulation entre les investisseurs et l'Etat se construit à un nouveau niveau d'action publique (investisseur/village).

Même si ces deux projets d'investissement fonciers révèlent des constellations d'acteurs et des modèles de négociation distincts, les acteurs étatiques y occupent des positions centrales. Tandis que les représentants d'AEE sont confrontés aux exigences bureaucratiques des ministères et organes de l'Etat au niveau national, qui s'expliquent par l'intégration du projet à plusieurs programmes de développement, l'entreprise NFC négocie, de manière plus ou moins formelle, avec des agents administratifs du district de Kilolo et des élus des villages impliqués. Ces deux modèles de transactions foncières entre l'Etat tanzanien et des entreprises privées étrangères représentent un contraste par rapport aux instruments et initiatives politiques du gouvernement mis en œuvre depuis la fin des années 1990 puisqu'ils prônent la diminution significative des démarches administratives dans les transactions foncières afin de faciliter et promouvoir l'investissement privé dans le secteur agricole. Ce paradoxe s'explique par l'intervention des acteurs politiques et administratifs dans les négociations quotidiennes. Ces derniers interviennent, par intérêts, à différentes séquences de la transaction. L'étude de cas de l'acquisition foncière par l'entreprise NFC illustre le mieux ce résultat. L'administration du district, contournée par l'investisseur, semble *a priori* mise à l'écart de cette transaction. Pourtant, en suivant la trajectoire du projet, on observe que certains acteurs du Conseil du district se repositionnent, plus tard, dans l'arène de négociation. En effet, la compagnie NFC a besoin de la validation juridique de l'autorité foncière du district afin de légaliser les engagements informels pris avec les différentes administrations villageoises et ainsi obtenir son titre foncier. Un agent du département foncier de Kilolo nous explique comment son équipe authentifie juridiquement les démarches non-formelles entreprises par l'investisseur : « they [New Forest Company] started to go directly to villagers instead of passing here. But we tried to rectify. When the foreign company goes directly to the village, secure land, when the matter comes here [...] we normally rectify by going to the village to conduct the meeting again. To see whether the information [which is] brought to us by the company is correct or not. After the [...] village council meeting and general meeting

⁶⁸ Entretien réalisé le 12/05/2015, Kilolo.

approve that what is [...] told by the company is true, then we forward the matter to the Ministry »⁶⁹. Les experts fonciers de Kilolo valident et formalisent les démarches informelles effectuées par l'entreprise. Cette dernière génère des revenus importants pour le district⁷⁰. Les élus du Conseil du district de Kilolo ainsi que le personnel administratif et technique utilisent en effet les ressources de l'investisseur qui permettent au district de se déployer au niveau local et territorial. La NFC soutient, financièrement et logistiquement, plusieurs projets de prestation de services sociaux communautaires. Elle contribue, par exemple, à la construction des bâtiments administratifs, des routes, des ponts et des dispensaires dans les sept villages impliqués dans le projet⁷¹. Cette reprise en main par le district de Kilolo du processus de négociation participe pleinement à la légitimation du Conseil du district en tant que gouvernement local⁷².

Contrairement aux thèses de l'économie politique sur le rôle central des acteurs internationaux sur les politiques publiques, entraînant *a priori* une libéralisation et une privatisation des secteurs, les résultats de l'analyse de ces deux projets de transactions foncières soulignent plutôt l'omniprésence de l'Etat dans les politiques agricoles. Cette forte implication des acteurs étatiques se traduit par l'encadrement administratif et le contrôle des procédures bureaucratiques (dans le cas d'AEE) et par le déploiement de l'Etat et du pouvoir politique local sur son territoire via les ressources privées des entreprises (dans le cas de NFC). La mise en œuvre des politiques publiques reste façonnée par les interventions des acteurs bureaucratiques, de l'administration foncière et d'un maillage complexe des procédures et des démarches qui ralentissent, voire entravent, les projets d'investissement. Ce décalage dans un Etat sous régime d'aide entre un discours politique, la fabrique et l'application de réformes confirme les résultats observés dans le secteur de l'enseignement supérieur en Tanzanie.

Conclusion

De nombreux travaux ont étudié l'impact des flux d'aide en Tanzanie sur la performance économique et ses indicateurs. Alors que le statut privilégié de « donor darling » du pays fait l'objet d'un intérêt scientifique, peu d'études s'intéressent à l'impact de ces caractéristiques et configurations économiques sur les différentes phases des politiques publiques. Dans la littérature sur l'économie politique comme dans certaines analyses de la sociologie de l'action publique au Sud, les politiques publiques apparaissent comme le résultat des prescriptions des bailleurs de fonds et des clauses de conditionnalités de l'aide dans des contextes pilotés par l'intervention des acteurs internationaux. La grille d'analyse adoptée dans cet article propose plutôt de relire ces conclusions à travers une observation des configurations des secteurs de politiques publiques et de leurs réformes. Sur la base d'une étude comparative sur

⁶⁹ Entretien réalisé le 11/05/2015, Kilolo.

⁷⁰ La NFC paie plusieurs taxes au Conseil du district de Kilolo, notamment une taxe de production et un prélèvement de service. La NFC contribue également au financement des outils techniques et administratifs du département foncier du Conseil du district. Suite à la demande du Conseil, l'entreprise finance, en 2015, la fabrique des cartes administratives (« Land Use Plans ») pour deux villages concernés par le projet d'investissement. Il s'agit de plans qui permettent à l'administration foncière d'obtenir des informations quant au développement démographique, aux activités sociales et aux usages du sol dans le village. SCHLIMMER S., « Construire l'Etat par les instruments d'action publique. La négociation de la fabrique des Land Use Plans dans le cadre des transactions foncières en Tanzanie », Journée d'étude sur « L'analyse des politiques publiques au prisme des instruments d'action publique au Sud », Bordeaux, 19 avril 2016.

⁷¹ Entretien réalisé le 08/05/2015, Iringa.

⁷² Ces résultats confirment, dans un Etat sous régime d'aide, les travaux d'HIBOU, B. (dir.), *La privatisation des Etats*, Paris, Karthala, 1999 et HIBOU B., « La « décharge », nouvel interventionnisme », in *Politique africaine*, n° 73, 1999, p. 6-15.

l'enseignement supérieur et le foncier, il s'agit de saisir les spécificités et les banalités des configurations des politiques publiques au Sud au regard des résultats de la littérature sur les terrains du Nord. Nous contestons la thèse de la dépendance des configurations de l'action publique aux intérêts et recommandations des partenaires économiques internationaux, en démontrant que les politiques publiques font l'objet de constantes renégociations nationales et locales, que ce soit par la mobilisation ou la bureaucratie. Notre étude confirme ainsi les résultats de la sociologie de l'action publique au Nord et questionne l'argument de la spécificité du processus des politiques publiques au Sud. Dans le cas de l'enseignement supérieur, plutôt que d'assister à une adoption des réformes proposées par les organisations internationales, qui impliquerait un désengagement de l'Etat dans le financement de l'enseignement supérieur, on observe la mise en place d'un libéralisme négocié, notamment par l'intervention des acteurs étudiants. En effet, la mise en œuvre des réformes de la politique de partage des coûts est rythmée par les mobilisations des étudiants revendiquant une prise en charge total des frais universitaires par le gouvernement tanzanien. Les politiques d'investissement du secteur foncier restent, quant à elles, façonnées par une succession de programmes politiques de privatisation incitant, *a priori*, des dynamiques d'accaparement des terres. Pourtant, les transactions sont régulées par des procédures bureaucratiques décentralisées de l'administration foncière et par des stratégies d'expansion du pouvoir de l'appareil de l'Etat local qui entravent et réorientent les projets d'investissement. Les deux secteurs se caractérisent ainsi par une situation d'entre-deux original : on observe des discours et des instruments politiques qui promeuvent des formes de privatisation, que ce soit la politique de partage des coûts dans le cas de l'enseignement supérieur ou les programmes de promotion de l'investissement privé dans le secteur foncier. Pour autant, les acteurs nationaux et locaux mettent en œuvre des stratégies et des pratiques de résistance qui façonnent, transforment et régulent l'action publique. Ce décalage entre la fabrique et l'application des politiques publiques dans un Etat sous régime d'aide s'explique au regard des acteurs qui participent aux différentes séquences. Si la conception des politiques et des programmes d'action sont définis par les acteurs internationaux et gouvernementaux, de nouveaux acteurs, enjeux et intérêts se greffent lors de la mise en œuvre et reconfigurent l'action publique sectorielle. Nous démontrons par notre approche comparative que la mise en œuvre des recommandations des bailleurs internationaux procède par négociations avec les acteurs sectoriels. Deux variables sont mobilisées pour étudier ces jeux d'acteurs : la mémoire d'un secteur public réactivée, par la mobilisation des étudiants, lors de la construction du problème des frais de scolarité et le poids des acteurs et des procédures bureaucratiques dans la mise en œuvre des politiques d'investissement. Cette approche comparative nous a permis d'identifier des décalages similaires entre la fabrique d'une politique et son application dans un Etat sous régime d'aide. Nos deux cas démontrent que la mise en œuvre est façonnée par des acteurs sectoriels qui retraduisent les politiques publiques nationales.

Cette lecture de l'Etat par l'analyse des politiques publiques, originale pour le Sud, apporte des résultats stimulants à la littérature sur le politique en Tanzanie. Les débats actuels, notamment en anthropologie, portent essentiellement sur la trajectoire de l'Etat et l'hypothèse du post-socialisme⁷³. Dans cette notion de post-socialisme, le préfixe « post- » ne signifie pas que l'horizon socialiste a disparu mais plutôt que certains héritages institutionnels, stratégies et représentations d'acteurs continuent d'être façonnés par le socialisme de J. K. Nyerere⁷⁴. On assiste à des configurations où le passé est imbriqué dans le présent et où la mémoire du régime et de l'Etat socialistes est mobilisé et réinventé dans les représentations et imaginaires

⁷³ PITCHER A. M. et ASKEW K. M., « African Socialisms ... », art. cité ; FOUERE M.-A., « Tanzanie : la nation ... », art. cité et FOUERE M.-A., « Julius Nyerere », art. cité.

⁷⁴ FOUERE M.-A., « Tanzanie : la nation ... », art. cité, p. 72.

politiques : « although Nyerere stepped down from the presidency nearly thirty years ago, and died fifteen years ago in October 1999, his social idealism continues to be a factor in Tanzanian politics : it provides a counter-culture to the market system that currently prevails »⁷⁵. L'analyse de nos deux secteurs confirme que la Tanzanie est caractérisée par un système d'entre-deux (socialisme/libéralisme) mais nos cas démontrent que le post-socialisme se donne à voir au-delà des représentations des acteurs. Cette trajectoire prend forme, en effet, dans les processus des politiques publiques et s'exprime dans le décalage entre les discours, les programmes officiels et les pratiques quotidiennes, politiques et bureaucratiques qui façonnent l'action publique. Cette construction historique de la nature de l'Etat se traduit différemment dans nos cas d'étude. Dans le secteur de l'enseignement supérieur, on assiste à une mobilisation de la mémoire des politiques de J. K. Nyerere, par les étudiants et les membres du gouvernement, qui contribue à façonner des réformes où s'enchevêtrent, dans la mise en œuvre, les logiques libérales et socialistes de la gestion du financement des universités. La lecture des transactions foncières permet plutôt de voir comment l'Etat, abordé dans une approche sociologique, se déploie et se construit continuellement au travers des partenariats avec les investisseurs privés étrangers. Le secteur foncier participe donc pleinement à la formation et à la réinvention quotidienne de l'Etat par les pratiques de ses agents politiques et administratifs qui se positionnent, par intérêts, dans les processus d'investissement agricole. La comparaison sectorielle, si peu effectuée dans les travaux universitaires sur les politiques publiques aux Suds, nous ramène au résultat de l'indifférenciation de la sociologie de l'action publique et de la formation de l'Etat⁷⁶. Ces deux études de cas démontrent en effet comment les secteurs d'action publique restent façonnés par la trajectoire de l'Etat, symbolisées en Tanzanie par le poids de l'organisation et de la conception du pouvoir socialiste à l'Indépendance. Notre approche souligne, dans le même temps, comment les secteurs de politiques publiques participent à la construction de l'Etat et à sa nature protéiforme, dans la mesure où les résultats sur un secteur d'action publique renseignent différemment la nature et la recomposition continue de l'Etat. Cette entrée par la comparaison sectorielle dans un Etat sous régime d'aide confirme les résultats du Nord et nous démontre, théoriquement et méthodologiquement, comme l'analyse des politiques publiques permet de lire la trajectoire, l'action et la complexité de l'Etat.

⁷⁵ LOFCHIE M. F., *The Political Economy ...*, *op. cit.*, p. 5.

⁷⁶ DARBON D., « Peut-on relire le politique en Afrique via les politiques publiques ? », in TRIULZI A. et ERCOLESSI C. (éd.), *State, Power, and New Political Actors in Postcolonial Africa*, Milan, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli Milano, 2004, p. 175-199 et KING D. et LE GALES P., « Sociologie de l'Etat en recomposition », in *Revue française de sociologie*, vol. 52, n° 3, 2011, p. 453-480.