

Tanzanie

Acteurs, processus et dispositifs de régulation des marchés fonciers périurbains

Sina Schlimmer

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.foncier-developpement.fr/publication/etudes-de-cas-sur-les-modalites-de-conversion-des-usages-des-sols>

Cette étude de cas a été conduite dans le cadre d'un travail collectif sur les modalités de conversion des usages des sols liés à l'urbanisation dans les Suds coordonné par Bérénice Bon (IRD, UMR CESSMA), Claire Simonneau (Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés et UMR Géographie-cités), Éric Denis (UMR Géographie-cités).

Il a donné lieu à la publication d'un ouvrage collectif :

<https://www.foncier-developpement.fr/publication/conversions-ordinaires-des-usages-des-sols-liees-a-lurbanisation-dans-les-suds-habitation-capitalisation-mutations-de-lagriculture/>

Et à la publication d'un recueil des différentes études de cas :

<https://www.foncier-developpement.fr/publication/etudes-de-cas-sur-les-modalites-de-conversion-des-usages-des-sols/>

Référence pour citation :

Schlimmer S., Acteurs, processus et dispositifs de régulation des marchés fonciers périurbains, in Bon Bérénice, Simonneau Claire et Denis Éric (coord.), Conversions des usages des sols liées à l'urbanisation dans les Suds : études de cas, Regards sur le foncier N° 13, Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE, Paris, juin 2023.

Acteurs, processus et dispositifs de régulation des marchés fonciers périurbains

Sina Schlimmer

La Tanzanie a pendant longtemps été relativement absente des recherches et débats francophones sur les politiques foncières en Afrique. Depuis les années 2010, on peut observer un intérêt croissant pour les problématiques foncières du pays. Ce moment coïncide avec la mise à l'agenda internationale de l'enjeu des grandes transactions foncières avec des entreprises étrangères, plus communément désignées sous le terme d'accaparement des terres (en anglais, *land grabbing*). La Tanzanie, où plusieurs investisseurs, notamment d'origine européenne, tentent d'acquérir des centaines et parfois des milliers d'hectares de terres agricoles, est alors présentée comme une cible de cette « ruée internationale sur les terres », ce qui amène de nombreux chercheurs et experts à tourner leur regard vers les enjeux fonciers en Afrique de l'Est. La dynamique de marchandisation des droits fonciers en Tanzanie ne se limite pas, cependant, aux transactions qui impliquent des multinationales et s'effectuent sur de grandes parcelles en zones rurales. Depuis les années 1990 notamment, les pratiques d'achat et de revente des terrains en milieu périurbain, stimulées en grande partie par les intérêts économiques des classes moyennes qui résident en ville, se sont fortement accentuées. Ces marchés fonciers se sont depuis répandus et densifiés au même rythme que la croissance urbaine. Avec un taux de croissance urbaine de 5 %, le cas tanzanien confirme les tendances d'urbanisation rapide sur le continent africain. Cette croissance et cette expansion spatiale des villes entraînent des dynamiques de conversion des usages des sols, non seulement dans les zones à proximité immédiate des villes, mais aussi

dans l'hinterland rural. Cette conversion du foncier agricole en terres urbaines est stimulée par plusieurs facteurs, y compris un marché foncier dynamique et des décisions administratives et politiques liées à la transformation des villages en municipalités.

Présentation du territoire

La Tanzanie connaît l'un des taux d'urbanisation les plus élevés d'Afrique. Si la capitale économique Dar es Salaam et d'autres villes secondaires (Mwanza, Arusha, Morogoro, etc.) sont souvent citées comme exemples de ce phénomène d'urbanisation, des études plus récentes démontrent qu'une grande partie de cette croissance est liée à la densification et l'expansion des petites villes et des villages. Cette fiche technique s'appuie néanmoins sur des données collectées dans plusieurs districts avoisinants la métropole de Dar es Salaam dont on estime que la population dépassera les 10 millions d'ici 2050. La couronne agricole séparant la ville de Dar es Salaam et les capitales des districts avoisinants, comme Bagamoyo et Kisarawe, s'est progressivement affinée et aujourd'hui on observe plutôt une continuité des zones bâties et commerciales s'étendant sur une distance de 30 km depuis le centre-ville de Dar es Salaam. Cette conversion des usages fonciers est liée à la densification démographique, à l'étalement urbain, mais aussi à la multiplication des transactions formant un véritable marché foncier. En effet, les marchés fonciers les plus dynamiques en Tanzanie s'observent à la marge des grandes villes où le prix du foncier est encore relativement abordable. Mais si l'on compare avec d'autres pays, comme le pays voisin, le Kenya, la formation des marchés fonciers en Tanzanie est un phénomène relativement récent, il a pris son envol au début des années 1990 qui marquent la fin de trente ans de gouvernement socialiste.

La formation des marchés fonciers périurbains au regard des régimes politiques en Tanzanie

Pour comprendre l'action publique et les procédures façonnant les marchés fonciers périurbains en Tanzanie, il est en effet crucial de faire un retour sur l'histoire du régime politique et son impact sur le secteur foncier. Les politiques foncières post-indépendance ont été façonnées par la réticence du premier président Julius K. Nyerere concernant le concept de la propriété privée et les logiques du libre marché. Craignant une marchandisation des terres se faisant au profit des plus riches et des étrangers et excluant les personnes aux faibles moyens de l'accès aux ressources naturelles, Nyerere s'opposait à l'introduction des droits fonciers individuels. La propriété privée était selon lui un concept capitaliste importé et incompatible avec les systèmes de tenure foncière en place, basés sur une approche communautaire.

Cette idéologie anticapitaliste et nationaliste de J.K. Nyerere est devenue un marqueur et un symbole du régime politique postcolonial. Elle a façonné l'architecture du régime foncier et de son administration contrôlée par des agents étatiques, notamment du gouvernement central. Les transactions foncières basées sur des intérêts économiques privés étaient interdites. C'est seulement à la suite du retrait de J.K. Nyerere de la présidence et de l'échec des politiques d'*ujamaa* que la conception des droits fonciers s'est progressivement répandue dans les débats sur les politiques foncières. La valeur économique du foncier a été inscrite dans la réforme

foncière des années 1990 menant à l'adoption du Code foncier et du Code foncier villageois en 1999. Pour la première fois, les transactions des droits fonciers entre individus sont autorisées et elles deviennent rapidement un catalyseur de la constitution d'un marché foncier dynamique. L'adoption du Code de l'aménagement urbain en 2007 déclenche une nouvelle phase de la formation du marché foncier périurbain, dans la mesure où le dispositif autorise, pour la première fois, des consultants et entreprises privées habilités à réaliser des activités d'arpentage, de planification et d'aménagement. Il s'ensuit alors la multiplication d'entreprises spécialisées collaborant à la fois avec des acheteurs individuels et avec les autorités publiques locales. Ces entreprises sont particulièrement actives dans les districts qui entourent la métropole de la capitale, des zones qui attirent acheteurs et spéculateurs individuels et collectifs venant de Dar es Salaam et d'autres régions du pays, mais aussi des membres de la diaspora vivant à l'étranger.

Les marchés fonciers croissants dans les districts avoisinants Dar es Salaam

La croissance de la ville de Dar es Salaam évolue de manière horizontale et radiale, et le long des grands axes routiers. C'est-à-dire que la ville s'étend progressivement vers les districts qui se sont développés autour des frontières administratives de Dar es Salaam (Bagamoyo, Kibaha, Kisarawe, Mkuranga). L'expansion spatiale exponentielle de la ville côtière s'observe depuis les années 1970, mais les travaux sur cette croissance soulignent le manque d'aménagements dits adéquats et une difficile mise en œuvre des régulations. D'autres enjeux mentionnés dans les études d'experts sont le manque d'infrastructures et de services de base dans de nombreux sites urbains et la multiplication des logements informels.

À Bagamoyo¹, les transactions foncières s'accumulent depuis le début des années 2010, une période qui coïncide avec l'annonce et le début de la mise en œuvre d'une série de grands projets d'infrastructures. Lui-même originaire du district de Bagamoyo, le président Jakaya K. Kikwete (au pouvoir de 2005 à 2015) transforme le district côtier en une zone prioritaire des politiques d'investissement et promeut la mise en place d'une zone industrielle d'exportation (*Export Processing Zone*) ainsi que la construction du port international de Bagamoyo, financé par des bailleurs chinois. Enfin, la construction de la route de Msata, reliant Bagamoyo avec l'autoroute A14 (menant vers Tanga dans le nord de la Tanzanie et à Mombasa au Kenya) et passant à travers les *wards* (quartiers) de Fukayosi et Kidomole situés dans le district de Bagamoyo, est souvent mentionnée comme un facteur encourageant le renchérissement du prix des terres et stimulant les transactions et la spéculation. À Bagamoyo, les parcelles situées en banlieue proche ou dans les zones avec des taux d'urbanisation rapides sont acquises pour des usages résidentiels et commerciaux (Kiluvya, Kerege et Mapinga) ; les parties plus lointaines et rurales (comme Fukayosi dans le district de Bagamoyo) sont plutôt visées par les citoyens souhaitant effectuer de l'agriculture comme activité économique supplémentaire ou pour construire une résidence secondaire.

À Kisarawe, la plupart des habitants pratiquent l'agriculture, mais des dynamiques d'urbanisation, de lotissement et de conversion du sol s'observent dans le *ward* de Kiluvya qui s'étend le long de l'artère routière A7, reliant Dar es Salaam avec la ville secondaire de Morogo. Cette route rapproche les résidents de Kiluvya du poumon économique du pays.

Cette recherche s'est intéressée aux transactions se déroulant dans le *ward* d'Homboza (à environ 30 km de Dar es Salaam), au village de Kurui (à environ 50 km de Dar es Salaam), ainsi qu'au village de Mzenga (à environ 40 km de Dar es Salaam). Tandis que dans les *wards* d'Homboza et de Kiluvya les terres agricoles (*shambas*) sont progressivement sous-divisées et transformées en des parcelles résidentielles et commerciales, les usages fonciers pratiqués par les acheteurs de terres dans les villages comme Mzenga et Kurui s'articulent encore largement autour des activités agricoles.

Pratiques de conversions

Les débats sur les marchés fonciers en Afrique se sont concentrés, en grande partie, sur le passage d'un système de tenure foncière basé sur des logiques coutumières, vers la propriété privée. Les résultats s'articulent souvent autour du caractère informel des marchés, où des terres non titrisées font l'objet de transactions. Les prochaines sections s'intéressent aux différents paramètres du marché foncier périurbain à Dar es Salaam. Les pratiques de conversion des sols sont, en effet, abordées selon les processus, acteurs et intérêts façonnant les transactions foncières dans les zones périurbaines.

Vendre ses terres pour accéder à l'argent

À Bagamoyo comme à Kisarawe, l'activité économique principale des propriétaires fonciers dits indigènes est l'agriculture. La plupart des personnes cédant leurs droits fonciers sont originaires des villages et hameaux : elles ont soit hérité des terrains agricoles, soit les ont achetés à d'autres villageois². Dans un contexte de rentabilité économique limitée des activités agricoles et de renchérissement du prix du foncier, les propriétaires fonciers prennent en considération la vente des terres comme une source de revenus alternatifs. Les terrains sont souvent vendus par des individus masculins impliqués dans l'agriculture et qui informent les leaders du village ou du hameau ou même des agents fonciers informels (*dalali*) de leur intention d'effectuer une transaction. Les vendeurs décident alors de céder une partie de leur propriété dans le but de mobiliser des ressources financières afin de régler des frais de scolarité ou de santé, de répondre à d'autres obligations sociales, de construire ou rénover un logement, d'établir un commerce ou même d'acquérir un terrain plus abordable dans une autre région. La vente des parcelles a permis à certains villageois d'être capables financièrement de diversifier leurs activités économiques et de passer, du moins partiellement, des activités agricoles à des activités du secteur tertiaire. Dans certains cas, les ressources financières acquises avec la transaction ont été distribuées directement parmi les membres de la famille. Mais, en général, le foncier a été décrit comme un actif économique permettant l'accès à de l'« argent rapide ». Un agriculteur originaire du *ward* de Mataya à Bagamoyo soulignait qu'il vendait un bout de terrain à chaque fois qu'il avait besoin d'argent pour une cause urgente³.

Ces stratégies économiques de court terme des vendeurs de terrains villageois sont peu abordées par les autorités publiques situées à l'échelle des districts ou du gouvernement central. En revanche, de leur côté, les acteurs de la société civile travaillant sur les questions foncières

abordent de plus en plus les risques liés à la vente du foncier qui représente souvent la ressource économique principale des habitants des villages et des hameaux. La perte d'accès au foncier est mentionnée par l'organisation non gouvernementale HakiArdhi comme l'un des principaux facteurs critiques de cette dynamique du marché foncier périurbain.

Les acheteurs et spéculateurs des parcelles situées dans les zones périurbaines

Le type et les origines d'acteurs achetant du foncier dans les zones périurbaines de Dar es Salaam sont aussi divers que leurs intérêts. Généralement, on peut distinguer deux catégories d'acteurs intéressés.

I Les acheteurs individuels

Les acheteurs individuels cherchant à acquérir des terres à Kisarawe et Bagamoyo viennent, pour la plupart, de Dar es Salaam et sont conduits par des motivations diverses dépendant de leur situation économique. Si certains acheteurs aux faibles revenus visent à acheter des terrains résidentiels abordables et envisagent un déménagement, des acheteurs plus fortunés continuent d'habiter en ville. Ces derniers achètent des parcelles dans les couronnes afin d'y mener des activités d'investissement, de l'agriculture, ou pour des raisons de spéculation. Il s'agit d'hommes d'affaires, de fonctionnaires, de travailleurs, mais aussi des membres de la diaspora qui décident d'investir dans les zones économiquement attractives et se transformant à grande vitesse dans leur pays d'origine. Parmi les personnes interviewées se trouvaient des professeurs d'université, des hommes d'affaires indépendants, des cadres et des employés d'entreprises privées (d'assurance, de voyage, de consultance, etc.).



Lotissement et constructions abandonnées, Mapinga, district de Bagamoyo © S. Schlimmer, 2018

L'achat du foncier en zone périurbaine, où la probabilité de renchérissement du prix du foncier est relativement élevée, représente également une stratégie d'épargne et d'investissement « passif ». En effet, de nombreux individus achètent une ou plusieurs parcelles de terre sans développer le terrain ensuite. Dans une perspective de spéculation, ces propriétaires gardent la parcelle comme une sécurité qui leur permet de mobiliser des ressources financières, si nécessaire, en la revendant le moment venu. La spéculation est souvent citée par les professionnels du foncier et les membres du gouvernement local comme la principale raison d'acquisition foncière des personnes ou des groupes ne venant ni du comté ni du village. Cette tendance s'intensifie avec la mise en œuvre des grands projets d'infrastructures mentionnés plus haut. Ainsi, l'« investissement » foncier est considéré comme une stratégie d'épargne relativement facile, lucrative et à faible risque – à la différence des placements bancaires ou produits financiers avec une marge de profit importante.

Cette stratégie spéculative est récurrente et elle est bien expliquée dans le discours d'un résident de Dar es Salaam, âgé de 36 ans, qui a acquis un terrain de 25 acres dans le hameau de Fukayosi au district de Bagamoyo :

« *But it was just from general trend, you know, it's good to have land, because land appreciates, no matter what happens, whatever the price you bought it for, it will always increase, you know, X years later, regardless... And once you have it, you have it [...], it's when you can think of what to do. But, don't wait until later on, when you have money [...]. So, I buy it when it was cheap [...], and then later on you'll find something you want to do and then you have the land and you use it. It's speculation [...], meaning that it is going to increase, that's the general reason for buying land [...]. You don't buy it, when you are ready to do something. When you've collected your savings and you say, I want to start a farm, that is not when you buy land. So, as long as you have money lying around, you buy land! You don't buy too much, but you buy land. OK? Even if you don't develop it right now [...]. You just grab land, because land will always appreciate. Now, the question only is where. How much? »*



Lotissement à Fukayosi, district de Bagamoyo, Tanzanie
© S. Schlimmer, 2018

I Acquérir, aménager et revendre : le rôle des compagnies d'achat et de revente du foncier

Les zones périurbaines sont de plus en plus ciblées par les entreprises impliquées dans diverses formes d'économie liées au foncier. Si l'implication des acteurs privés autorisés dans les différents exercices liés à l'aménagement (arpentage, évaluation, développement des schémas d'aménagement, etc.) est moins institutionnalisée et plus récente en Tanzanie que dans d'autres pays comme le Kenya, où les *land-buying companies* ont une longue histoire, le phénomène se répand à grande vitesse. Ainsi, des entreprises spécialisées dans l'aménagement et l'arpentage, telles que Property International Ltd., Land General Ltd. ou encore Ardhi Mpesa Ltd.⁴, très actives dans les districts de Bagamoyo et Kisarawe depuis les années 2010, multiplient leurs projets. La conversion des terres agricoles en terres urbaines représente, en effet, une activité attractive

pour les géomètres et les autres professionnels du foncier. Ces entreprises acquièrent des terrains agricoles à des prix relativement abordables. Ensuite, les parcelles sont sous-divisées en plusieurs lots par des professionnels de l'entreprise ou par des experts autorisés externes dont les plans d'aménagement doivent être validés par les autorités locales. Certaines entreprises collaborent étroitement avec les gouvernements locaux, par exemple en mettant en place des partenariats public-privé permettant aux conseils des districts de récupérer une partie des profits récoltés lors de la revente des parcelles. Cette approche est souvent appréciée par les autorités foncières locales dont les ressources techniques et foncières pour les activités d'arpentage et d'aménagement sont relativement limitées. Cependant, certains professionnels du foncier des districts de Kisarawe et de Bagamoyo ont souligné les risques potentiels de l'implication des acteurs privés ne cherchant que le bénéfice économique et contournant les procédures légales.⁵

Le rôle des agents hybrides du foncier

Malgré ces tentatives de cartographie et de catégorisation des acteurs rythmant le marché foncier périurbain, les frontières entre les différents groupes d'acteurs impliqués dans les transactions restent poreuses. Notamment, à l'échelle des professionnels du foncier, c'est-à-dire les géomètres, les spécialistes de l'aménagement mais aussi les agents fonciers publics, on observe de nombreux multi-positionnements. Ces acteurs hybrides jouent souvent des rôles centraux dans les transactions foncières dont ils n'impactent pas seulement les procédures. En rajoutant des commissions importantes, ils contribuent au gonflement des prix de vente du foncier. Ces « agents fonciers », dont la définition est finalement assez large, se caractérisent par des profils et par des intérêts divers. Tandis que certains professionnels travaillant avec des entreprises définissent la vente du foncier comme leur activité économique principale, d'autres interviennent de manière plus ou moins sporadique lorsqu'une affaire se présente. C'est notamment le cas des *brokers*, *middlemen*, ou *dalalis* en swahili, vivant au sein des communautés qui disposent de l'information spécifique sur les propriétaires fonciers locaux et sur ceux qui sont intéressés pour vendre leur terrain. Des leaders de villages jouent régulièrement le rôle des agents fonciers qui collaborent avec ceux basés à Dar es Salaam et dont l'objectif est d'identifier les potentiels acheteurs.

ENCADRÉ 2

Surveying is like cooking. You can eat all the time, because you are in the kitchen.

Un agent foncier que nous appelons M. X représente le profil hybride des professionnels du foncier. Après avoir effectué une formation de géomètre, M. X a travaillé dans le secteur public avant de se lancer dans des activités privées et indépendantes, y compris le conseil, l'achat et la revente des parcelles, ainsi que l'intermédiation entre potentiels vendeurs et acheteurs. Son profil peut servir d'exemple
.../...

pour les professionnels du foncier qui jouent un rôle crucial dans l'animation et la transformation du marché périurbain. Les activités de M. X peuvent être sous-divisées en quatre groupes qui sont issus des sphères publiques et privées :

- >> du lundi au vendredi, M. X travaille en tant que géomètre public au conseil municipal d'une métropole tanzanienne. Ici, il prépare des plans d'aménagement et des plans de développement pour le gouvernement local. Il considère cette position comme une opportunité pour acquérir des connaissances sur les caractéristiques du foncier périurbain entourant une grande ville en pleine croissance et extension ;
- >> pendant son temps libre et pendant le week-end, M. X offre ses services d'arpentage de manière privée pour des individus et des entreprises. Pour des acheteurs du foncier, il effectue l'exercice d'arpentage et de sous-division. Il préfère obtenir des lots résultant du processus d'arpentage plutôt que d'être rémunéré en argent. Il explique qu'il peut demander jusqu'à trois lots pour dix lots créés. Ce mode de compensation est plus lucratif pour M. X. Selon ses calculs, il gagne 200 000 TSH (environ 80 euros) pour la création d'un lot. En revanche, en revendant un lot à un nouvel acheteur, il peut obtenir jusqu'à 5 millions de TSH (environ 2 000 euros) ;
- >> à travers ses activités en tant que géomètre public travaillant pour une municipalité, M. X rencontre de nombreux propriétaires fonciers à l'échelle villageoise, dans les alentours de la ville, qui sont intéressés pour céder une partie de leur propriété. Il a donc décidé d'acheter lui-même des terres agricoles et villageoises en tant que personne privée, d'effectuer l'exercice d'arpentage et de sous-diviser le terrain. L'objectif est de revendre les lots nouvellement créés une fois que le foncier aura gagné suffisamment en valeur au cours de l'urbanisation. La spéculation représente sa motivation principale ;
- >> enfin, M. X travaille également en tant qu'agent foncier. Ses connaissances concernant la disponibilité des terres attractives en zone périurbaine lui permettent de conseiller des amis, des collègues et d'autres hommes d'affaires venant de Dar es Salaam sur les opportunités d'investissement dans les couronnes agricoles des grandes villes. Généralement, il demande une commission de 20 % du prix de vente du foncier. M. X représente ainsi un nœud au sein du réseau d'acteurs impliqués dans les transactions foncières façonnant le marché foncier périurbain (entre les acheteurs, les vendeurs, les entreprises du foncier, les autorités locales, etc.).
.../...

Le cas de M. X avec son profil hybride illustre le jeu de spéculation caractérisant le marché foncier périurbain, basé sur le renchérissement du foncier dans les zones en urbanisation rapide : en 2018, M. X a acheté une parcelle agricole de 15 acres auprès d'un propriétaire foncier villageois et autochtone pour un prix de 930 000 TSH par acre (environ 400 euros). Après avoir effectué l'exercice d'arpentage et de sous-division en lots, M. X pourra gagner 13 millions de TSH (environ 6 000 euros) par acre.

Un collègue de M. X qui gère une entreprise d'arpentage et d'achat-revente de terres a acquis un terrain de 50 acres au sein du *ward* de Kiluvya du district de Kisarawe, en 2012. Étant donné la proximité de l'endroit par rapport à Dar es Salaam, il a payé 2,5 millions de TSH (environ 1 100 euros) par acre. Une fois l'exercice d'aménagement effectué, l'homme d'affaires a pu revendre un lot (environ 400 m²) pour 4 millions de TSH (environ 2 000 euros).

De nombreux agents peuvent ensuite être trouvés à l'échelle du conseil de district. Ces acteurs démontrent la porosité entre le secteur public et le secteur privé. Il n'est pas rare que les professionnels travaillant au sein de l'administration du district, par exemple les géomètres, adoptent le rôle de l'agent foncier en facilitant une vente ou même en vendant des terrains eux-mêmes. Leurs connaissances sur la situation foncière locale (par exemple sur les conflits existants, les potentielles ventes, la disponibilité des terrains, les procédures, etc.), ainsi que les relations étroites qu'ils entretiennent avec les leaders et les habitants des villages, représentent une ressource importante et en font des acteurs clés des transactions foncières et, plus généralement, du secteur. Certains de ces agents quittent également le secteur public après s'être constitué une clientèle suffisamment importante pour monter leur entreprise privée.

Les professionnels du foncier travaillant au sein des administrations du district ou collaborant avec elles interviennent fréquemment en tant qu'acteurs intermédiaires entre les acheteurs de Dar es Salaam et les potentiels vendeurs à l'échelle locale. Ces agents ne sont pas seulement impliqués dans les étapes formelles des transactions en zones périurbaines (par exemple l'approbation des plans d'aménagement et des travaux d'arpentage, la supervision des processus de lotissement, la délivrance des titres fonciers, etc.). Au-delà de ces procédures administratives, les professionnels conseillent les investisseurs et entreprises du marché foncier périurbain de façon privée. Il s'agit, par exemple, de les renseigner par rapport aux zones disposant des terres appropriées pour leur projet. D'autres professionnels participent eux-mêmes aux activités d'achat et de revente des parcelles. Il s'agit notamment des géomètres qui recourent à une stratégie récurrente pour s'approprier des terres pendant leur travail d'arpentage : l'exercice de lotissement – une étape importante et requise du processus de transformation d'un village en municipalité (voir infra) – doit être effectué par un géomètre. Le propriétaire de la parcelle doit rémunérer le géomètre pour chaque lot créé. Il est fréquent que les géomètres soient « payés » en recevant des lots en échange

de leurs services, plutôt que d'être rémunérés en argent, notamment lorsqu'un propriétaire n'est pas en mesure de couvrir l'ensemble des frais d'arpentage (voir également l'encadré ci-dessus). La marge entre le prix de la parcelle, lorsqu'elle appartient encore à la catégorie du foncier villageois, et le prix par lot créé est importante, à tel point que les géomètres préfèrent obtenir des lots en échange de leurs services, leur permettant de participer eux-mêmes au jeu de la spéculation.

Régulation des conversions

L'action publique des marchés fonciers au croisement des intérêts économiques et des décisions politiques de transformation des villages en municipalités

Si les dispositifs législatifs des années 1990 et 2000 accompagnant la libéralisation du secteur foncier représentent un levier important de l'accélération des transactions foncières dans la zone périurbaine de Dar es Salaam, la formation des marchés fonciers interagit avec d'autres processus d'ordre administratif et politique. Ces procédures sont directement liées aux dynamiques d'urbanisation au sein des villages et petites villes constituant des districts comme Bagamoyo et Kisarawe. La vente des terrains dans les districts entourant la capitale économique est en effet encouragée par la transformation administrative des villages en municipalités ou, en anglais, *townships*, impliquant également une conversion du statut foncier.

Pour accompagner administrativement les dynamiques d'urbanisation, le ministère tanzanien en charge de l'administration régionale et du gouvernement local peut demander la mise en place des autorités urbaines ou l'extension des limites de la zone de responsabilité des autorités urbaines déjà en place (e.g. un conseil de ville, un conseil de municipalité, un conseil de *township*, etc.). Lorsque des villages sont absorbés par ce processus d'urbanisation administrative, ils perdent leur statut et sont renommés en conséquence. Souvent, cette décision administrative de la transformation du statut des villages est accompagnée par la déclaration des zones d'aménagement par le ministre, qui charge officiellement les autorités municipales de mettre en place des schémas d'aménagement et des plans d'utilisation du sol selon les dispositions du Code d'aménagement urbain de 2007. L'application de ce dispositif législatif a des impacts importants sur l'organisation de l'espace et l'utilisation du sol. Par exemple, les terres agricoles (*farms*, ou en swahili *shambas*) doivent désormais correspondre aux tailles standard des « fermes urbaines » (en anglais, *urban farm*) et ne pas dépasser un certain nombre d'hectares en fonction de leur distance par rapport au centre-ville. Mais ces changements administratifs n'affectent pas seulement les normes d'utilisation du sol, ils modifient le statut même du foncier qui implique également un déplacement de l'autorité foncière du niveau local vers le gouvernement central.

La législation foncière en Tanzanie distingue trois catégories qui sont gérées par des instances administratives différentes : plus de la moitié de la surface du pays appartient à la catégorie du foncier villageois, dont l'allocation, la redistribution et la gestion sont essentiellement sous la responsabilité des organes villageois (notamment le conseil du village et le *chairman*). Les autres terres appartiennent aux catégories du foncier réservé (notamment les parcs et les zones

conservées) et du foncier général, et leur gestion relève du ministère tanzanien en charge du foncier. Les titres fonciers pour les terres de la catégorie du foncier villageois sont distribués sous la forme d'un certificat d'occupation (*Certificate of Customary Right of Occupancy*) et les formes coutumières des droits fonciers sont reconnues. Si la gestion décentralisée des terres villageoises et la reconnaissance des droits fonciers coutumiers ont mené certains auteurs et institutions à qualifier la Tanzanie de modèle d'une réforme foncière réussie, l'urbanisation et la transformation des villages en unités administratives municipales encouragent plutôt une recentralisation de l'autorité foncière. En effet, lorsqu'une agglomération perd son statut de village et que les organes villageois sont, par conséquent, remplacés par des autorités municipales, les terres perdent également leur statut de foncier villageois. Le ministère en charge du foncier agissant à l'échelle du gouvernement central récupère la responsabilité de la gestion des terres, alors que les exercices d'arpentage, de lotissement et d'aménagement doivent être effectués par les services fonciers situés à l'échelle des gouvernements décentralisés des districts. Les organes de décision villageois perdent leur fonction d'administration foncière qui est désormais assurée par les autorités municipales, du district et du gouvernement central.

Si l'agriculture représente encore l'usage dominant des sols dans les districts entourant Dar es Salaam, on peut observer une volonté croissante des autorités publiques – notamment à l'échelle



Terre en friche balisée, Fukayosi, district de Bagamoyo
© S. Schlimmer, 2018

du gouvernement central – de transformer les villages en municipalités et d'appliquer des schémas de lotissement. Le district de Kisarawe est sous-divisé en 14 *wards* qui, quant à eux, sont encore essentiellement composés de villages. À Bagamoyo, en revanche, l'ensemble des villages est en cours de transformation en municipalités, un processus encouragé par les différents projets d'infrastructures routières, de transport et économiques en cours (voir supra).

Ces transformations au niveau de l'administration foncière affectent le marché foncier périurbain de manière significative : en limitant la taille maximale des terrains agricoles et en incitant la création de lotissements, de zones résidentielles et commerciales, les prix du foncier augmentent, les spéculateurs sont attirés et les transactions se multiplient. Les droits fonciers d'occupation octroyés pour les terres appartenant à la catégorie du foncier général (*Granted Rights of Occupancy* ou GRO) sont considérés comme plus précieux et attractifs dans la mesure où les institutions financières et bancaires les reconnaissent comme une garantie. Les détenteurs d'un GRO peuvent accéder plus facilement à des crédits bancaires.

Le marché foncier périurbain en Tanzanie se situe ainsi au carrefour de plusieurs secteurs de politique publique regroupant à la fois l'action publique foncière, l'administration publique et les politiques urbaines qui sont influencées, elles aussi, par des initiatives sectorielles plurielles (l'aménagement urbain, l'industrie, le logement, etc.). Une analyse des transactions foncières en marge de la ville nécessite ainsi de prendre en considération ces différentes dynamiques sectorielles, de comprendre les interactions, les chevauchements ainsi que les éventuelles contradictions.

Conclusion

En Tanzanie, le dynamisme des transactions privées des terres est relativement récent. Certains acteurs, notamment les vendeurs des terrains et des membres d'ONG nationales, ont mentionné le risque de l'accaparement des terres et les faibles connaissances des communautés locales quant à la valeur du foncier. Les acteurs des gouvernements locaux et notamment les agents fonciers (les géomètres, les services d'aménagement, les autorités des conseils des districts, etc.) sont conscients des pratiques de double vente, de la spéculation et des risques d'insécurité foncière pour les agriculteurs ayant de faibles moyens financiers. Si ces acteurs mènent des campagnes de sensibilisation ponctuelles, les transactions rapides et informelles n'ont pas encore été constituées en problème public nécessitant une intervention des autorités à l'échelle nationale. Lors des entretiens avec les acteurs des différentes institutions sectorielles nationales (notamment les ministères en charge du foncier et du gouvernement local), il s'est avéré que l'achat plus ou moins informel des terrains par des individus et par des entreprises foncières dans la périphérie de Dar es Salaam n'est pas considéré comme un problème en soi qui nécessiterait une régulation à grande échelle. Plutôt, la constitution de ces marchés et l'implication des professionnels privés du foncier sont perçues, à première vue, comme une opportunité économique et comme une conséquence logique de l'expansion urbaine. Cependant, elles affectent et révèlent – de manière plus ou moins directe – des problématiques sectorielles, comme les enjeux de l'aménagement (politiques foncières et de l'aménagement urbain), le chevauchement des responsabilités administratives (les politiques de l'administration publique) ou encore l'informalité de l'activité des agents et des professionnels du foncier.

BIBLIOGRAPHIE

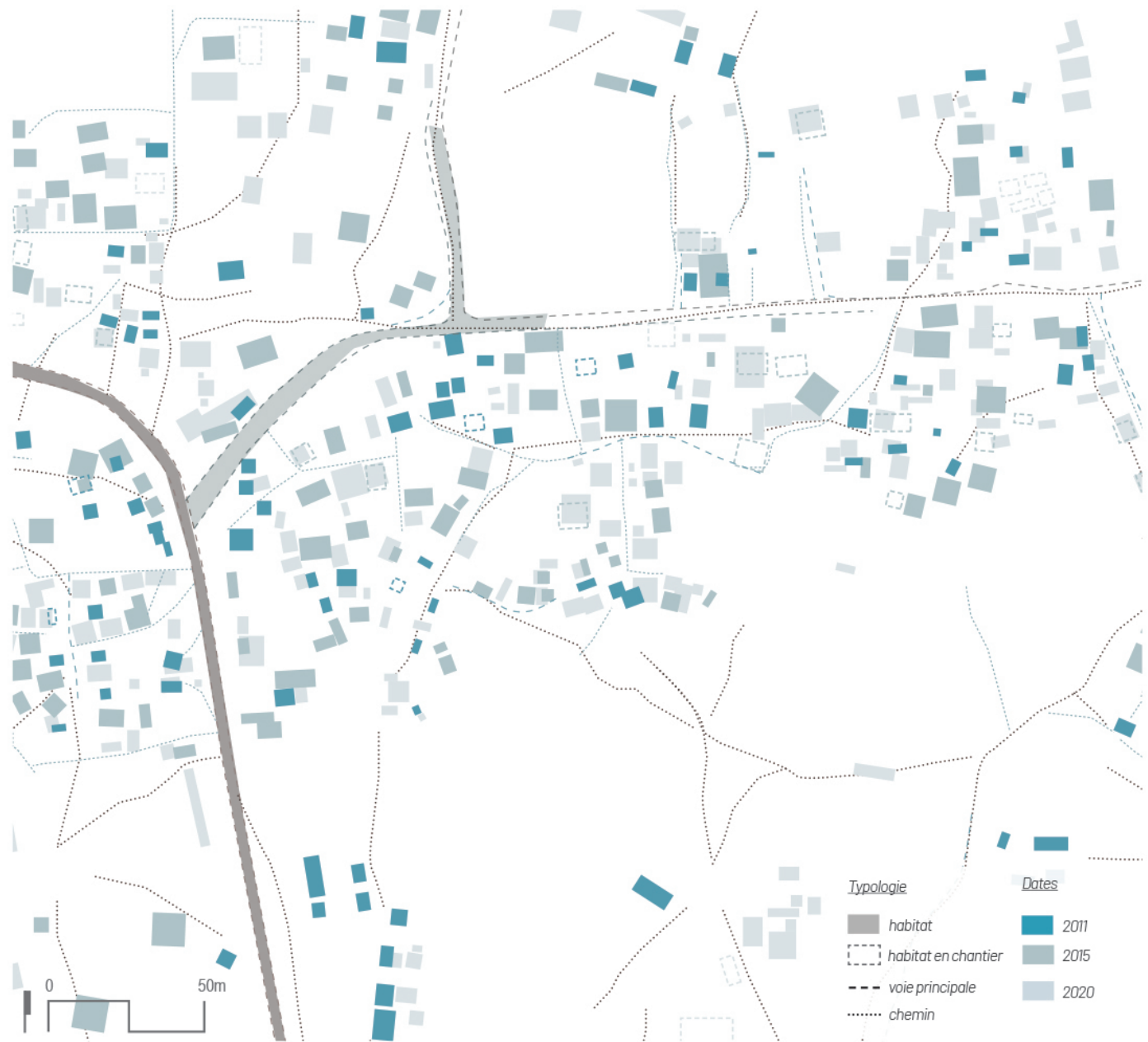
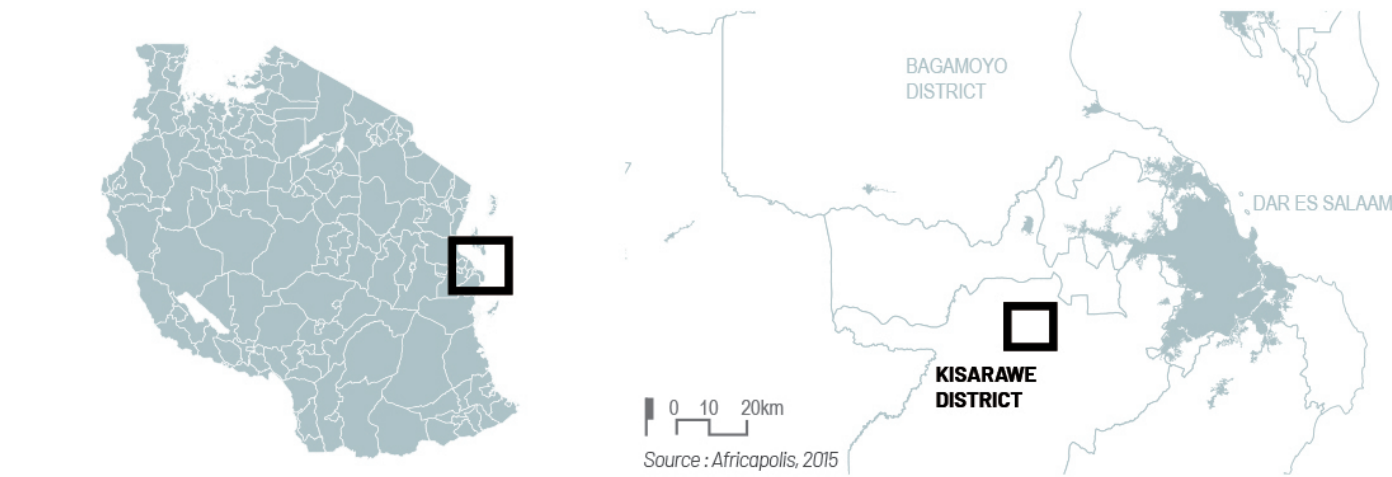
- Agergaard, J., Kirkegaard, S., & Birch-Thomsen, T. (2021). Between Village and Town: Small-Town Urbanism in Sub-Saharan Africa. *Sustainability*, 13.
- Briggs, J., & Mwamfupe, D. (2000). Peri-Urban Development in an Era of Structural Adjustment in Africa: The City of Dar es Salaam, Tanzania. *Urban Studies*, 37(4), p. 797-809.
- Colin, J.-P., & Woodhouse, P. (2010). Interpreting Land Markets in Africa. *Africa*, 80(1), p. 1-13.
- Kamata, N. (2009). Mwalimu Nyerere's Ideas on Land. In C. Chachage, A. Cassam (Eds.), *Africa's Liberation: The Legacy of Nyerere*. Cape Town, Pambazuka Press.
- Kironde, L. (2000). Understanding land markets in African urban areas: the case of Dar es Salaam, Tanzania. *Habitat International*, 24(2), p. 151-165.
- Platteau, J.-P. (1996). The Evolutionary Theory of Land Rights as Applied to Sub-Saharan Africa: A Critical Assessment. *Development and Change*, 27(1), p. 29-86.
- Tomitho, C., & Chiombola, J. (2015). *A Fact-Finding Mission Report on the Dynamics of Village Lands Sale and its Implications to Rural Areas*. Dar es Salaam, HakiArdhi.
- Wily, L. A. (2000). Land Tenure Reform and the Balance of Power in Eastern and Southern Africa. *Natural Resource Perspectives*, 58, p. 1-3.

NOTES

1. Les enquêtes de terrain pour cette étude ont été effectuées en Tanzanie et au Kenya en 2018 et 2019. Les recherches ont été menées dans le cadre d'un post-doctorat faisant partie d'un programme de recherche cofinancé par l'AFD et le conseil régional Nouvelle-Aquitaine. Ce programme, intitulé « Faire des politiques publiques en Afrique », a été porté par Sciences Po Bordeaux / Les Afriques dans le monde. Il s'agit d'une recherche comparative confrontant les expériences de la formation des marchés fonciers périurbains de Nairobi au Kenya et de Dar es Salaam en Tanzanie. L'objectif était de saisir les politiques sectorielles façonnant ces marchés, le cadrage des transactions étant un problème public sur lequel les différents acteurs interviennent. Mais l'objectif était également de retracer les expériences et les trajectoires des acteurs animant ces marchés, à travers des entretiens ainsi que de l'observation non participante (les vendeurs et les acheteurs, les acteurs intermédiaires, les leaders villageois et les leaders gouvernementaux, notamment).
2. Un deuxième groupe de vendeurs rassemble des propriétaires fonciers qui ne sont pas originaires du lieu où ils ont acquis des terrains plus importants (entre 50 et 300 acres). Il s'agit souvent des membres de l'élite politique ou économique ayant acheté du foncier pendant les années 1990 afin d'y effectuer des activités agricoles ou pour la spéculation, et qui décident de revendre des parcelles après avoir sous-divisé le terrain. C'est par exemple le cas de l'ancien Premier ministre Frederick Sumaye qui avait acheté 200 acres à Kiluvya pendant les années 1990. L'actuelle transformation de Kiluvya en municipalité impacte les modalités d'utilisation du foncier, dans la mesure où les terrains agricoles doivent être sous-divisés en parcelles ou en *shambas* dont la taille est limitée à 3 acres. Le terrain de F. Sumaye est sous-divisé en parcelles et revendu, à travers l'aide d'une entreprise spécialisée.
3. Interview avec un habitant du *ward* de Mataya, 4 février 2018.
4. Ces entreprises ont été fondées à la fin des années 2000 et au début des années 2010 par des professionnels du foncier (des géomètres, des urbanistes, des évaluateurs, etc.) ayant décidé de quitter le secteur public afin de faire fructifier leur expertise dans le secteur privé. D'autres entreprises comme Ardhi Mpesa ont été lancées par des hommes d'affaires disposant de réseaux (professionnels et de clientèle) et qui étaient conscients de la marge pouvant être réalisée sur les prix fonciers. Ils s'approprient alors progressivement l'expertise technique nécessaire pour participer au jeu économique des transactions foncières. Ces directeurs d'entreprise travaillent étroitement avec les professionnels du foncier dont les profils et rôles hybrides dans les transactions foncières seront discutés dans la section suivante.
5. Interview avec un agent du conseil du district de Kisarawe, 16 novembre 2018.

Dar es Salaam (Tanzanie)

Les transactions foncières en périphérie, une recherche de Sina Schlimmer



Dynamiques de conversion des usages des sols - Lotissement de la municipalité de Kerege du district de Bagamoyo

Source : d'après Google earth pro - vues aériennes 2011, 2015 et 2020 ©2021

Les transactions foncières dans la périphérie de Dar es Salaam ne cessent de s'intensifier depuis l'adhésion de la Tanzanie aux principes du libre marché (1980-1990). Les facteurs stimulant les marchés fonciers sont nombreux : urbanisation rapide, flambée des prix fonciers en ville, transformation des villages en municipalités. Une privatisation accélérée des services fonciers (relevé, aménagement, vente) s'observe depuis la fin des années 2000. Cette faiblement régulée des activités de conversion du sol amène à un aménagement territorial diffus.

Les « acteurs hybrides » structurent le marché foncier. Leurs rôles oscillent entre le statut de *broker*, d'agent public et de professionnel privé du foncier.

Les marchés fonciers péri-urbains reflètent une asymétrie socio-économique croissante entre les vendeurs et les acheteurs. La conversion des usages fonciers entraîne une transformation du statut de la parcelle ainsi qu'une centralisation du pouvoir foncier.

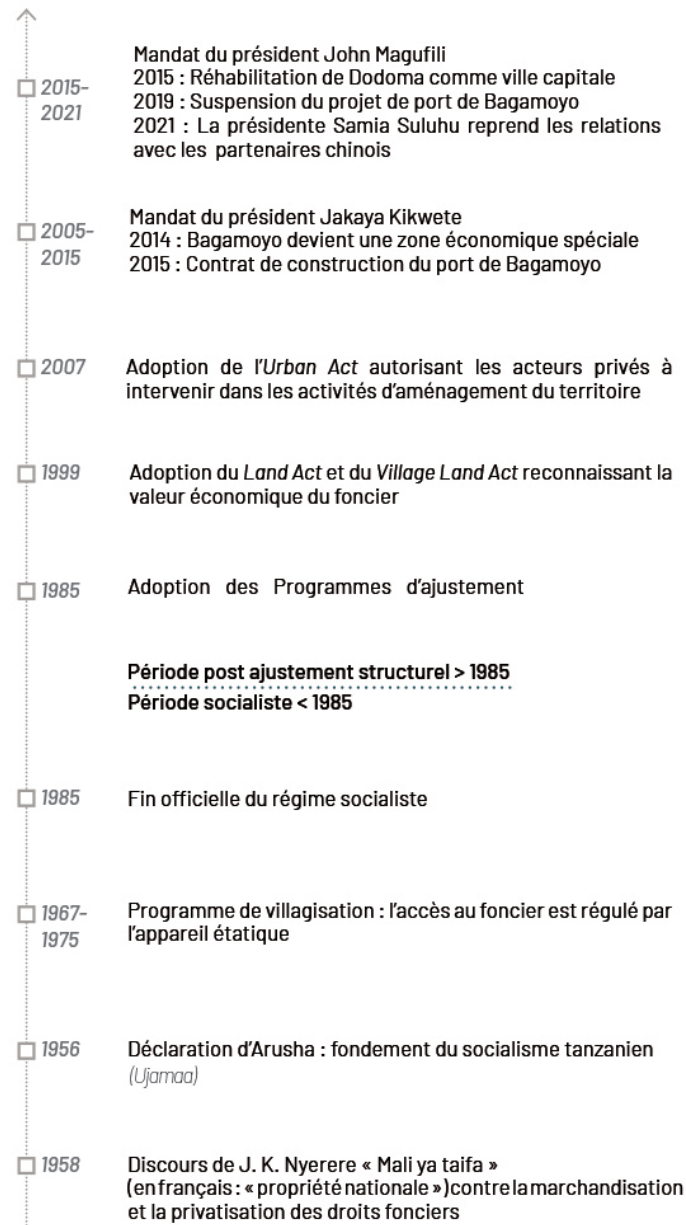
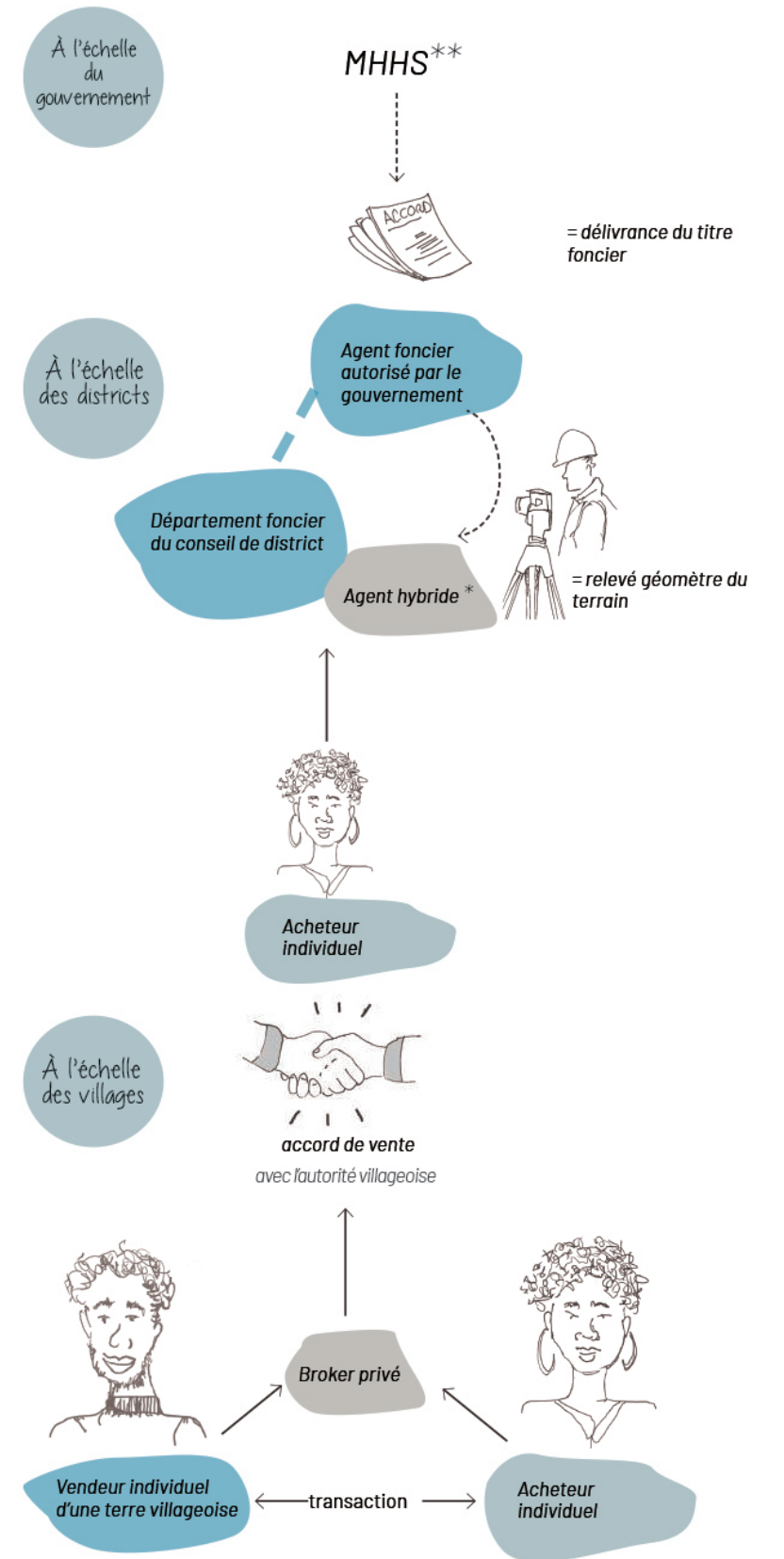


Schéma du contexte politique et économique façonnant l'émergence d'un marché foncier périurbain à autour de Dar es Salaam



* agent hybride = Broker privé, leader villageois, agent foncier du district
 ** Ministry of Housing and Human Settlementment

Schéma des acteurs du marché foncier péri-urbain