

UNE ÉVALUATION CRITIQUE DE LA RÉFORME FONCIÈRE SUD-AFRICAIN



NANCY ANDREW *

Face aux fortes continuités avec le passé et aux immenses attentes de la population noire rurale envers le nouveau gouvernement noir, la recrudescence de conflits sociaux et de luttes épisodiques dans les campagnes ces dernières années atteste d'un malaise grandissant, directement ou indirectement lié à l'accès et à l'occupation du sol. Sans en constituer le seul facteur déclencheur, les divisions et inégalités foncières extrêmes sous-tendent ces conflits, les conditions de vie en milieu rural pour les plus démunis ainsi que les perspectives diminuées de changement social. Et dans une grande mesure, elles continuent à avoir un lourd impact généralisé sur la société dans son ensemble. Aujourd'hui, si les lois de l'apartheid et le régime politique ont changé, il n'en est pas de même pour le système de propriété, qui demeure un pilier social et économique d'un passé toujours trop actuel.

La réforme agrofondcière s'inscrit entièrement dans la logique néolibérale de marché qui imprègne l'Afrique du Sud depuis 1994. Cette logique a subi des critiques voire même la désapprobation de l'African National Congress au pouvoir, mais ses promesses de développement social et ses discours populistes y ont apporté un soutien considérable et ont joué un rôle important pour faire patienter la population défavorisée qui, de plus en plus, n'a aucune envie d'attendre.

* SOCIOLOGUE ET CHERCHEURE ASSOCIÉE À LAM (LES AFRIQUES DANS LE MONDE, SCIENCES PO, BORDEAUX)

Seul un pourcentage très modeste de terres a été transféré pendant les dernières 19 années depuis l'introduction de la réforme agrofondcière en 1995. Cet article expose les raisons de l'échec de cette réforme, privilégiant un angle plus structurel qu'institutionnel, ainsi que le rôle et le positionnement du gouvernement de l'ANC. Il met l'accent sur la redistribution foncière à travers les dynamiques du marché, mais aborde aussi les volets dits fondés sur les droits, en particulier la restitution foncière et la réforme de la tenure pour les résidents noirs des exploitations blanches.

Le système de propriété foncière continue de représenter un condensé de ce qui est en voie de transformation en Afrique du Sud et de ce qui ne l'est pas, une sorte de ligne de faille politique et économique dans la société. Par question foncière ou agraire on fait référence à l'ensemble des rapports intervenant dans la propriété et le contrôle de la terre, ainsi que dans la production agricole, sans affirmer que l'agriculture est le seul usage valable ou nécessaire de la terre aujourd'hui.

La forte empreinte de l'histoire - l'héritage foncier du colonialisme de peuplement

Sous le régime précédent d'apartheid, la majorité de la population noire était confinée dans des réserves artificielles ou bantoustans, sur seulement 14 % de la surface du pays. S'appuyant sur les lois coloniales et d'apartheid, la minorité blanche est entrée en possession de vastes étendues de terres transformées en exploitations agricoles. En Afrique du Sud, ces « deux campagnes » composent une seule économie agraire qui est toujours dominée par l'agriculture commerciale et la propriété foncière 'blanche'.

Cependant, cette partition foncière n'était pas seulement une question de déséquilibre en nombre d'hectares ou de statut foncier. Il s'agissait de l'ensemble du colonialisme de peuplement fondé sur la confiscation de la plupart des terres ainsi que la séparation des races sur les plans territorial et social imposée par l'apartheid au cours du xx^e siècle. Le développement économique planifié pour la minorité blanche, constituant la base sociale des régimes colonial et de l'apartheid, avait pour revers la pauvreté et la privation des populations noires dans les bantoustans ainsi que l'appropriation de leur travail et de leurs terres. Ces bantoustans densément peuplés ont servi de réserves de main-d'œuvre « migrante » pour l'agriculture et l'industrie, surtout les mines, au sein de l'économie en plein

essor. L'emprise foncière et l'ingénierie sociale et spatiale ont créé les conditions nécessaires au développement d'un capitalisme robuste, alimenté par et étroitement lié aux puissances occidentales ; tout cela dépendait de la surexploitation des populations noires et des pratiques sociales oppressives et dégradantes caractéristiques des modes de production précapitalistes. L'idéologie de la suprématie blanche soutenue par une religiosité fondamentaliste est indissociable de ces arrangements.

En conséquence, le cas sud-africain (exposé ici de manière trop succincte pour rendre sa complexité) démontre pourquoi, au cœur du problème de la transformation agraire, il est important d'interroger dans quel sens les rapports sociaux de production liés à la terre évoluent, vers quel objectif et sur quelles couches de la population rurale ils sont fondés.

Une minorité de la population noire rurale vivant à l'extérieur des réserves travaillait comme *labour tenants*¹ et, plus tard, comme ouvriers agricoles dans les exploitations commerciales appartenant à des propriétaires blancs. Quelques petites zones de propriété privée noires, appelées *black spots*, n'ont pas été saisies par le régime d'apartheid pendant les différentes vagues de déplacements forcés de familles noires habitant des « zones blanches » vers les bantoustans ; la plupart de ces « points noirs » se sont rapidement développés jusqu'à devenir des bourgades rurales.

Malgré l'abolition de la loi sur les laissez-passer en 1986 et la reconfiguration administrative du territoire en 1994, ce tableau spatial et racial de la partition foncière n'est pas si différent aujourd'hui. L'intégration des bantoustans dans les neuf provinces nationales n'a guère changé leur situation socio-économique. On estime le nombre de foyers ruraux noirs ayant accès à la terre à 2,5 millions (ou 4 millions de petits producteurs), la plupart disposant de moins d'un hectare. Dans quelle mesure ils parviennent à satisfaire leurs besoins alimentaires et à produire un excédent destiné à la vente locale est sujet à débat. Le chiffre de 200 000 agriculteurs familiaux

¹ Le *labour tenancy* fait référence à une gamme d'arrangements informels ou contractuels fondés sur le travail de toute la famille paysanne noire dans les champs et la cuisine du propriétaire ; en « échange », elles ont accès à un petit lopin de terre à planter, le 'droit' de garder quelques têtes de bétail, accompagné par un salaire très modeste, payé en partie en nature. Les ouvriers agricoles reçoivent un salaire en argent le plus souvent et ont moins d'accès aux terres. Voir Andrew [1999] à propos des exploitations blanches, Porteilla [1996] sur les bantoustans, et Marcus [1989] pour plus d'informations sur l'économie politique au XX^e siècle.

(‘petite échelle’) est évoqué [Cousins, 2012] pour désigner une catégorie « en voie de commercialisation », soit ceux qui produisent pour le secteur commercial ou sont aptes à s’adapter aux normes productives afin de bénéficier de la réforme agraire et rejoindre les marges de ce secteur.

En 20 ans, les zones rurales ont connu une légère décroissance démographique et des flux migratoires vers les *townships* des villes principales et secondaires, en partie à cause du taux de chômage très élevé et du manque de perspectives économiques. La pauvreté est chronique et profonde dans certaines régions, mais la population rurale noire est socialement différenciée. En dépit d’une demande de terres relativement grande dans les anciens bantoustans, la difficulté d’y accéder fait qu’un nombre important d’habitants ne pratique plus l’agriculture, menant une existence marginale ou s’impliquant dans plusieurs activités différentes à la fois. Ce sont les femmes qui gèrent plus de la moitié des ménages, dont la composition prédominante d’enfants, de personnes âgées et de femmes perdure, malgré le retour au foyer rural d’hommes ayant eu des difficultés à trouver du travail en ville.

Le nombre de familles noires vivant et travaillant dans les exploitations commerciales blanches comme *labour tenants* ou ouvriers agricoles (environ 7 millions en 1994) a baissé en raison des expulsions en série de plus d’un million de personnes suite à la mise en place de la réforme foncière [Wegerif et al. 2005]. Par ailleurs, des mesures de rationalisation économique ont provoqué une forte réduction (variant selon les périodes) des effectifs de la main-d’œuvre agricole et leur précarisation qui prend plusieurs formes. Beaucoup de ces familles n’habitent donc plus dans les fermes blanches, mais à proximité dans les *townships* ruraux ou les lotissements informels privés de services, ce qui met en péril leurs droits fonciers potentiels.

Les chiffres sont constamment objet de controverses entre parties opposées², mais selon l’étude quantitative effectuée par le gouvernement en 2013, l’État posséderait 22 % des terres, dont 15 % dans les régions communautaires. Environ 78 % des terres seraient toujours entre des mains privées, la grande majorité détenue par les

² Un des grands casse-tête du gouvernement est l’absence d’une base nationale de données foncières complète et fiable et une désagrégation par race des propriétés privées. Par conséquent différents groupes font leur propre recensement suivant leurs intérêts.

exploitants blancs individuels ainsi que les sociétés, les entreprises agro-industrielles, certaines multinationales et d'autres ayant en partie un capital étranger [DRDLR, 2013]. Les terres agricoles privées dans les zones commerciales blanches en constituent 67 %, ou environ 82 millions d'hectares [StatsSA, 2009].

Un tiers des exploitants blancs ont cessé leurs activités agricoles en 20 ans, diminuant en nombre de 60 000 en 1994 à 39 000 en 2013. Ce chiffre est inférieur à la quantité d'unités agricoles car certains propriétaires en possèdent plusieurs. Néanmoins, ce qui est important à souligner est *la concentration de la propriété foncière et de la production agricole commerciale* : moins de grands agriculteurs et de propriétaires blancs occupent ou contrôlent presque la même superficie des terres qu'en 1994. Ceci dans une période de réforme agraire prônant la diversification de la propriété et l'accès à la terre à l'avantage des populations noires [Andrew, 2014].

Après 19 ans, entre 7 et 8 % des terres rurales, soit autour de 6 millions d'hectares – dont la majorité appartenait à l'État et seulement 2,5 millions aux propriétaires fonciers blancs – ont été transférées aux fermiers noirs dans le cadre des trois programmes de la réforme foncière [Jansen 2013]. Cependant, au moins 2 % sont estimées avoir été revendues aux exploitants blancs par les bénéficiaires pour cause de difficultés de mise en valeur [Roelf 2011].

119

1994 : le partage du pouvoir et le rôle politique de l'ANC

Dans un contexte politique exigeant une solution à la profonde crise de sortie de l'apartheid, les élections démocratiques de 1994 ont confirmé le soutien écrasant à un gouvernement noir et servi à formaliser le processus de compromis social et la cohabitation au sein d'un gouvernement d'unité nationale, à savoir le partage du pouvoir politique entre un parti national légèrement rénové et l'ANC dirigé à l'époque par Nelson Mandela. Ce dernier prêta sa voix prestigieuse pour un appel à la réconciliation et la paix après plus d'une décennie d'effervescence sociale et entre autres pour enrayer le vif reproche à l'encontre de cette politique de la part d'autres mouvements d'opposition et d'une partie de la base de l'ANC. Ce processus fut très lié au rôle instrumental et aux fortes pressions exercées par des institutions financières internationales et par les États-Unis et le Royaume-Uni en particulier, très attachés – suite à l'effondrement récent de l'Union Soviétique – à une solution

favorable à la géopolitique 'occidentale' et au respect de la transition négociée en coulisses avec Mandela depuis des années.

Une condition nécessaire de cette unité nationale fut le démantèlement et/ou la modernisation des structures politiques de l'apartheid, devenues inadmissibles et surannées. Plus déterminant encore, et en conformité avec le nouveau pacte du gouvernement, fut l'accord entre ces partenaires incongrus au sein de l'État de préserver, voire libéraliser davantage, le capitalisme dont ils avaient hérité. Ces paramètres économiques correspondaient aux exigences des grands partenaires commerciaux stratégiques, à celles de l'accumulation de capital national et global et à l'objectif de ne pas compromettre le rôle régional de l'Afrique du Sud. De plus, les nouveaux rapports fonctionnaient d'une certaine manière en tant que « modèle de compromis » pour d'autres conflits porteurs de déstabilisation politique sur le continent et dans le monde. La priorité de maintenir un climat favorable aux investisseurs impliquait une dérégulation, une extension de l'agriculture vouée à l'exportation, une main-d'œuvre attractive à moindre coût et la rationalisation des structures publiques, maintenant que l'État n'avait plus besoin de soutenir artificiellement sa base sociale minoritaire blanche. La réforme agrofondière modeste constituait un élément essentiel de ce grand pacte social [Andrew, 2005].

Introduite peu après la transition, cette réforme a elle aussi été le fruit de longs débats fébriles et d'interventions saillantes de la part de la Banque mondiale et de nombreux conseillers occidentaux. Elle s'est donnée une tâche très difficile et contradictoire : répartir suffisamment de terres pour calmer et 'stabiliser' les couches de la population noire en colère tout en protégeant la propriété privée existante et le secteur capitaliste de l'agriculture tel qu'il était organisé [Binswanger & Deininger, 1993].

À l'évidence, les limites de la réforme se heurtaient à la grande question, parfois passée sous silence : dans quelle mesure l'État dirigé par l'ANC tenterait-il – ou pourrait-il tenter – de procéder à une réelle démocratisation visant le déracinement de l'héritage de l'apartheid et le système de propriété à sa base ? – exigence très largement répandue parmi les mouvements de libération nationale luttant contre l'apartheid.

D'un côté, dans son discours, l'ANC a promis à son électorat majoritairement noir et avide d'un changement significatif, d'inverser radicalement la balance des inégalités foncières et de le compenser

pour les injustices et préjudices subis par la dépossession. De l'autre, le parti avait déjà adopté le cadre macro-économique néolibéral qui soumettait la réforme agraire aux normes d'un marché foncier où les intérêts agricoles commerciaux s'imposent. Par conséquent la réforme ne s'aventurait en définitive pas au-delà d'une ouverture partielle de la vente de propriétés appartenant aux Blancs à certains exploitants bénéficiaires noirs jugés éligibles à y participer.

Il faut souligner que les services de base ont connu une forte amélioration – électrification, points d'eau, nouvelles petites maisons – le tout inégalement réparti et plus apparent dans les zones urbanisées que dans les campagnes, mais toutefois constituant des changements importants. Au Cap occidental des recherches nous ont conduits à des lotissements informels en attente de ces services depuis longtemps. Dans les provinces de Limpopo et Mpumalanga ont eu lieu ces dernières années des mouvements de protestation autour de la « livraison de services » [SABC, 2012]. Il est très commun dans les campagnes de voir une grande famille dépendre d'une pension ou d'une subvention publique destinée aux enfants, une mesure qui leur permet de survivre et évite que la contestation sociale se répande davantage.

Pour l'esquisser en parenthèse très rapidement, au sein de l'agriculture commerciale, la 'préface' à l'accord pour une réforme agrofondière découle d'une politique de rationalisation du secteur déjà entamée dans les années 1980. Elle s'est articulée autour des intérêts les plus puissants au sein de l'agrobusiness³, renforçant leur position, et avait pour but la consolidation foncière des terres en unités de production plus grandes (les fermes), ce qui a entraîné la suppression des subventions publiques massives aux exploitants blancs (que le régime d'apartheid leur avait fourni depuis des décennies) afin d'en éliminer les plus inefficaces [Greenberg, 2003].

La dérégulation était promue entre autres par la Banque mondiale qui appuyait l'importance du secteur privé. Pour sa part, l'ANC est allé encore plus loin avec une dérégulation totale, la fermeture des offices de commercialisation et la fin des monopoles

³ L'agriculture commerciale contribue peu au PNB, mais son poids dans la société est bien plus marquant. Comme d'autres secteurs de l'économie sud-africaine, elle est très centralisée. La production est dominée par une poignée de grands conglomérats, des coopératives centrales ou des entreprises agroalimentaires qui effectuent des opérations importantes en aval [Stats South Africa, 2005]. Anglo American, Gencor, Barlow Rand, Rembrandt et d'autres possèdent tous des intérêts dans la production agricole, la transformation et la distribution.

d'exportation légaux. La politique générale de réduction de l'intervention de l'État afin de stimuler la concurrence économique et produire pour l'exportation impliquait pourtant de nouvelles formes de réglementation. Mais au lieu de procéder à la redistribution des ressources et à la restructuration de l'agriculture au bénéfice de la population africaine dépossédée, cette politique a elle aussi favorisé les grands agriculteurs et les entreprises appartenant aux secteurs d'exportation rattachés au marché mondial, d'ailleurs au détriment des producteurs blancs de céréales en particulier [Viljoen, 2005, Williams et al 1998, Van Zyl et al., 1996)].

Un autre aspect de la concentration du secteur de l'agriculture capitaliste est la financiarisation accélérée, le rôle croissant des banques et des institutions d'investissement au travers de l'expansion rapide des crédits agricoles. Le niveau élevé de dette envers une poignée de banques commerciales concède un énorme pouvoir au capital financier au sein du secteur agricole [Jacobs & Andrew, 2013].

Une réforme peu distributive et impuissante à établir des droits fonciers

122

Dans sa première phase, la réforme foncière s'est axée sur des objectifs qui confortaient le positionnement contradictoire de l'ANC et de l'État vis-à-vis de la population noire exigeant un accès au sol plus important, des droits fonciers et la sécurité de la tenure.

La réforme comporte donc trois volets basés sur le rachat des terres fortement soutenu par l'État depuis 1995. Elle a été organisée autour d'un programme de redistribution suivant le principe d'acheteur et vendeur consentants et autour de deux autres parties fondées sur le principe de droits. L'une d'elles, la restitution des terres « injustement » saisies par l'État sous l'apartheid ou en conséquence de ses lois, repose sur la capacité des candidats à fournir une preuve de leur dépossession. L'autre, la réforme de la tenure foncière, visait à clarifier le régime d'allocation des terres au sein des anciens bantoustans (*trust land*), à sécuriser la tenure et à établir des droits fonciers pour certaines catégories de résidents noirs des exploitations commerciales blanches y ayant travaillé longtemps.

La politique initiale de redistribution ciblait les groupes sociaux les plus pauvres, les femmes, les agriculteurs à petite échelle et les ouvriers agricoles vulnérables. Chaque foyer de bénéficiaires admissibles recevait une subvention de 1 500 R (augmentée à 1 600 R, environ 150 euros) si l'ensemble de ses revenus ne dépassait

pas les 1 500 R/mois. Pour que le gouvernement puisse acheter une exploitation privée ou une partie des terres par le marché foncier et au prix courant, plusieurs familles devaient mettre en commun leurs subventions. La définition de foyer fut contestée, car les femmes – qui produisent 60 % de la nourriture consommée par les ménages – voulaient accéder aux terres en leur propre nom. La politique fut révisée pour accommoder plus de bénéficiaires à titre individuel et pour réduire les conflits domestiques autour de la réforme [MALA, 2001].

Suite à une réorganisation administrative, un nouveau programme, baptisé la Land Redistribution for Agricultural Development (LRAD), fut présenté en 2001, inaugurant un changement décisif en faveur de l'insertion dans le secteur commercial blanc d'un petit nombre de bénéficiaires noirs mieux lotis. Le plafond sur le revenu fut levé. Ayant accès à un certain capital de contribution⁴, on estimait que cette couche sociale de fermiers noirs avait une « meilleure chance » de réussite. Cette phase met l'accent sur l'idée de la « déracialisation » du secteur.

L'État s'engagea à transférer 30 % des terres agricoles privées à la population défavorisée sur une période de cinq ans. Cette échéance fut d'abord repoussée à 2014 en 1999 alors que la redistribution avait réussi à transférer moins de un pour cent de ces terres, et ensuite en 2014, repoussée de nouveau à 2025. L'échec de la réforme foncière sud-africaine a été largement débattu et analysé par de nombreux chercheurs [Ntsebeza & Hall, 2007, Lahiff, 2008, Andrew, 2009, 2014]. Toutefois, il ne s'agit d'un échec ni surtout « quantitatif », ni pouvant être attribué principalement à des raisons techniques, de capacité et de gestion comme il est souvent considéré. Ces problèmes institutionnels et organisationnels ont contribué aux piètres résultats de 7 à 8 % de terres privées et publiques transférées en 20 ans (sans compter les « fuites » vers les propriétaires blancs. Mais il était possible d'anticiper qu'une réforme foncière néolibérale conçue de cette manière était vouée à l'échec même pour atteindre les cibles modestes qu'elle s'était fixées.

⁴ La LRAD fonctionnait sur une échelle mobile : pour avoir une subvention de l'État de 20 000 rands (2 000 euros), un candidat devait apporter un minimum de 5 000 rands (plus tard haussé à 20 000R) MALA, 2001.

Trop pauvres pour bénéficier de la réforme foncière ?

Dès le début, le principe d'acheteur et vendeur consentants ainsi que le fait que la réforme soit entièrement subordonnée à l'engrenage du marché foncier et au secteur commercial agricole « moderne », c'est-à-dire le maintien prioritaire de la production agricole à grande échelle, ont subi de vives critiques de la part de la société civile. Les faibles résultats ont aussi clairement confirmé que les plus désavantagés seraient les derniers à bénéficier de la réforme. Aulieu de niveler les inégalités sociales d'une façon impartiale faisant abstraction des différences de classe, sexe ou race, le marché foncier capitaliste reflète et reproduit ces inégalités selon les dynamiques en cours et malgré les lois et les intentions progressistes.

Un débat sociétal de grande envergure, remettant en cause la justesse de la logique de la réforme, fut alimenté par le point de vue courant chez la population noire, à savoir pourquoi devrait-elle acheter la terre qui lui a été confisquée ? Ou, formulé dans le langage de la transition démocratique, « quel genre de droit foncier est représenté par le simple fait de lever les barrières raciales pour acheter la terre par le biais du marché » ? En fait, l'État n'est pas arrivé à fournir une réponse à ce problème conceptuel central, étant donné ses priorités macroéconomiques nationales. Ni à l'évident dilemme soulevé par le raffermissement de la position des propriétaires blancs au sein de l'économie rurale en conséquence de la vente des terres. Comme certains individus l'ont évoqué, « ils ont gagné deux fois et nous on est doublement perdants : en tant que colons, ils nous ont saisi nos terres et après notre indépendance, ils en profitent encore en nous obligeant de les racheter à des prix que seulement des riches peuvent payer » [Entretiens, 1999].

Dans le cadre de la redistribution foncière entre 1995 et 2000, les exploitants blancs choisirent quelles parties de leurs terres non viables ou inutilisées ils souhaitaient vendre – au prix en vigueur – et la quantité qu'ils proposèrent se révéla très insuffisante. Le fait que le gouvernement soutienne financièrement les achats eut une forte tendance à alimenter la spéculation foncière, faisant augmenter les prix. Selon Lahiff [2010], la plupart des terres achetées étaient de qualité marginale. Les propriétés irriguées d'une valeur supérieure n'étaient pas mises en vente au moyen de la réforme agraire.

De plus, la résistance généralisée à toute subdivision des exploitations selon la logique marchande ainsi que les contraintes

budgetaires obligeant les bénéficiaires à mettre en commun leurs ressources ont favorisé des projets de grande ou moyenne taille. Ces grands projets, dépassant parfois les cent familles au sein d'une 'nouvelle communauté' artificielle, se sont avérés très difficiles à gérer et à capitaliser. L'État espérait qu'ils se transformeraient en exploitations « viables », c'est-à-dire capables de produire pour les circuits commerciaux déjà établis [Hall, 2009]. Ceci à la différence d'une conception de développement d'une production à l'échelle familiale qui correspondrait aux besoins du foyer et aurait une véritable possibilité de réussir.

Au lieu de profiter aux « plus pauvres d'entre les pauvres », la première phase de la réforme foncière s'est avérée une politique d'exclusion. Elle a écarté, sinon par définition du moins par son mode opératoire, un accès de grande envergure aux sans-terres et aux personnes qui avaient besoin d'une superficie de terres plus importante.

Pendant la deuxième phase de la réforme visant clairement l'insertion d'une minorité noire en voie de commercialisation afin de 'déracialiser' le secteur, on exigeait des *business plans*, comme s'ils pouvaient garantir une viabilité au sein de l'environnement de l'agriculture commerciale franchement hostile à leur réussite. Difficile sinon impossible pour la plupart, ce 'filtre' de qualification pour les agriculteurs-candidats a nourri une petite industrie artisanale de consultants urbains facturant la rédaction de projets commerciaux qu'ils ne connaissaient pas. En ce qui concerne les ouvriers agricoles des fermes blanches, pour qui la demande de terres est très élevée, l'apport minimum en capital correspondait à plus d'un an de leur salaire, les éliminant de fait [Andrew, 2009].

Après l'élection de Jacob Zuma en 2009⁵, l'État renouvela ses promesses de cibler les problèmes de développement rural en annonçant de nouveaux programmes. Parmi ceux-là, la Proactive Land Acquisition Strategy (PLAS) a été mise en place, selon laquelle l'État acquiert les terres directement pour des bénéficiaires jugés capables de réussir. Il existe peu de données précises sur la capitalisation et le fonctionnement de ces exploitations, appelées péjorativement des « fermes d'État », mais selon Lahiff [2010], il s'agit d'un nombre relativement réduit de bénéficiaires occupant

⁵ Zuma a réorganisé les ministères en 2009 : l'Agriculture fut à nouveau séparée des Affaires foncières, donnant naissance au Département de développement rural et de la réforme foncière.

des emplois en ville et pouvant ainsi se permettre d'investir d'autre part dans un projet agricole.

Le *Green Paper*⁶ (une révision générale de la réforme foncière) sortie en 2011 a suscité très peu d'enthousiasme de quelque bord que ce soit ; son intention de mettre fin au principe d'acheteur et vendeur consentants, si largement contesté au sein de la société civile et de certains départements, n'écarte pourtant pas le marché foncier. Les chapitres portant sur l'agriculture et la réforme foncière dans les projets de développement national actuels, le *New Growth Path* et le *National Development Plan 2030* poursuivent sans ambiguïté un modèle néolibéral de production à grande échelle privilégiant l'export, tout en renouvelant des ambitions à rattacher de petits exploitants à ces chaînes de valeur et à créer du travail pour un million d'ouvriers agricoles, ce qui est pour le moins douteux [Jacobs & Andrew, 2013].

Accès à la terre par les droits fonciers et la sécurité de la tenure

126

Éliminer les barrières légales du passé et adopter de nouvelles lois qui théoriquement accordent des droits fonciers et cherchent à protéger les résidents des fermes commerciales d'expulsions arbitraires, de licenciements ou de déplacements injustes ont constitué des pas démocratiques significatifs pour l'Afrique du Sud postapartheid. Néanmoins, les difficultés éprouvées par l'État pour les mettre en application sont constamment objet d'interrogation. La législation la plus importante de toutes – la nouvelle Constitution –, qui promulgue la redistribution des terres et des ressources, défend également la propriété privée existante, héritée de l'ancien système colonial. Elle est donc rapidement devenue l'outil juridique de l'opposition acharnée des propriétaires fonciers blancs à de nouvelles mesures connexes à la réforme foncière.

La restitution foncière

La restitution foncière est le fruit d'une procédure administrative et judiciaire complexe, dont la finalité est d'octroyer

⁶ Il propose trois nouvelles restrictions sur les grandes propriétés foncières : le gouvernement achète des terres excédentaires et les reloue, il remplace les transferts de terres publiques par la location aux bénéficiaires noirs, et il exige que les propriétaires étrangers entrent en partenariat avec des Sud-Africains [DRDLR, 2011].

des droits fonciers à ceux qui ont été dépossédés sous l'apartheid par les politiques et les pratiques depuis 1913. Tout en visant à atténuer les conflits autour de l'aliénation historique de la terre, le programme donne lieu à de nombreuses controverses politiques et juridiques. De plus, il repose sur un cadre institutionnel pesant. Il en résulte toutes sortes de points de friction : entre l'État et les sans-terres à propos de l'application de la loi, entre les anciens propriétaires et les occupants noirs réclamant les mêmes terres, entre les membres des communautés dans lesquelles peuvent surgir des différends quant aux solutions escomptées ou lorsque l'institution ou la personne assumant la chefferie ont été renforcées.

L'État ouvrit une 'fenêtre' aux réclamations foncières pendant seulement trois ans et demi et la referma abruptement en 1998, ce qui a considérablement limité le nombre d'ayants droit potentiels. Suite à des critiques renouvelées au cours des années, la procédure a été relancée en 2014 jusqu'en 2019.

La charge de fournir la preuve de leur dépossession incombe aux familles se portant candidates. Elles doivent en effet reconstituer la véracité de leur histoire par des pièces ou des témoignages justifiant leur occupation des terres réclamées et leur déplacement involontaire de celles-ci. Dès le début, des normes d'élimination sociale ont caractérisé la procédure, car il était très difficile pour les familles de s'organiser elles-mêmes en unités cohérentes, de trouver les ressources nécessaires pour participer à un processus de longue durée, lourd et très légaliste, processus largement inconnu et inaccessible pour les postulants ruraux sans l'aide d'une ONG.

Un très grand nombre des réclamations portant sur les terres agricoles privées furent contestées par les propriétaires en position de force du fait de leur possession ininterrompue des terres et souvent aussi d'un titre foncier émis par le régime d'apartheid. Ils disposent de moyens pour faire appel aux avocats et immobiliser les réclamations devant le tribunal (*Land Claims Court*) ou la commission foncière pendant des années, tout en menaçant les requérants dans les cas particulièrement conflictuels.

Le fait que ce programme opère également dans le cadre du marché foncier et de l'achat des terres renforce l'ambiguïté dans la détermination des droits des dépossédés. Dans les cas où la réclamation des terres est reconnue, l'État dédommage les propriétaires fonciers au prix du marché, souvent suite à de longues négociations sur les termes. Mais étant donné le nombre important

de conflits (surtout concernant les terres agricoles) et l'engorgement au sein des instances régulant et décidant les cas, la majorité des réclamations furent réglées par des paiements aux requérants, eux aussi préférant souvent une indemnisation immédiate [CRLR2003]. Donc, à l'encontre de l'objectif de la restitution – rendre justice en restituant des terres – le nombre de personnes dépossédées se procurant le *droit* de reprendre possession des sols a été très limité, alors que des millions avaient été déplacés de force par l'apartheid. Ce problème politique a été traité essentiellement par des procédures juridiques à un coût astronomique. Bien que la Constitution prévoise un recours à l'expropriation, l'État s'en est servi seulement dans une poignée de cas.

La réforme de la tenure foncière – expulsions vs. droits potentiels

Pour les résidents des exploitations blanches, la réforme de la tenure et de la sécurité de leur situation se trouve dans une impasse actuellement, tout comme la législation et le débat autour des réformes de la tenure communautaire⁷ dans les régions des anciens bantoustans.

L'introduction de la réforme de la tenure en 1996 provoqua des expulsions massives des habitants des exploitations blanches, en partie parce qu'elle soulevait la possibilité qu'ils accèdent à des droits à une partie des fermes blanches où ils avaient travaillé. L'*Extension of Security of Tenure Act* (ESTA) de 1997 visait à protéger les résidents des fermes des évictions injustifiées, mais a eu le résultat contraire en explicitant comment expulser légalement. Alors que certaines de ces évictions ont été contestées devant les tribunaux, notamment par les ONG du secteur foncier, une étude de la période entre 1993 et 2004 affirme que *moins de 1 %* ont été effectuées légalement [Wegerif *et al.*, 2005]. En outre, le licenciement des ouvriers agricoles pour « cause » ou en raison des difficultés économiques a escaladé dans ce climat très tendu. Et ceux qui n'étaient pas directement expulsés ont subi des pressions pour partir : coupures d'eau et d'électricité, interdiction de faire pâturer les animaux (ou saisie ou vente du bétail), suspension de l'inhumation des membres de la famille, ainsi que diverses formes de violence.

⁷ Les projets de lois sont paralysés et les polémiques autour sont vives. Le gouvernement reste circonspect face au refus des chefs traditionnels d'accepter un nouveau dispositif à l'égard de leur autorité et leurs pratiques concernant l'allocation des terres. (Voir van de Westhuizen, 2013 pour plus de discussion.)

D'une manière similaire à la restitution, les habitants des exploitations blanches devaient fournir la preuve de leur relation aux terres réclamées et au propriétaire pour déposer une réclamation. Les agriculteurs ont régulièrement démenti le statut de *labour tenant* ou les durées et les termes du contrat pour faire opposition à leurs droits potentiels par le *Labour Tenants Act* de 1996. À cause de leur statut d'employeur et de la très faible intervention du gouvernement, les propriétaires fonciers ont réussi à ralentir la procédure et très souvent ont eu gain de cause devant le magistrat. En raison de cette obstruction et compte tenu des aléas de la loi, très peu de droits à la terre pour ces habitants noirs des fermes se sont matérialisés.

Suite aux projets législatifs récents, le département de la Réforme foncière a évoqué l'exhumation de ces lois pour ainsi dire passées aux oubliettes, sans résoudre l'incapacité politique de les appliquer ; entre-temps les droits à la terre des centaines de milliers de familles expulsées ont probablement disparu pour de bon. La solution aux tensions sociales dans les exploitations commerciales privilégiée par le gouvernement et par les grands agriculteurs est de loger les familles noires à l'extérieur des fermes dans les « agrovillages », de fait « expulsant » le problème de droits fonciers pour les habitants noirs des fermes blanches. Ces *agri-villages* sont conçus, et critiqués, comme un renouvellement aménagé des réserves de travail, rappelant les *betterment schemes* de l'apartheid, à peine adaptés aux conditions du capitalisme au XXI^e siècle [Del Grande, 2009].

En somme, l'émergence de nouveaux droits fonciers véritables est entravée par les rapports de propriété existants, situation que les lois devenues inapplicables et les faibles légitimité et autorité politiques de l'État dans les campagnes commerciales n'ont fait qu'exacerber.

Démocratie libérale et redistribution foncière - un flagrant déni ?

La réforme foncière sud-africaine est le champ d'une lutte politique acharnée au sein de la société et de la classe politique. Elle a légèrement atténué la précarité d'un nombre relativement restreint de familles et ce ne sont pas les bonnes intentions qui manquent. La réforme a suivi ses propres dynamiques ces vingt dernières années et il est difficile de les appréhender en dehors du contexte de l'économie politique.

La dure réalité est que les rouages du capitalisme continuent à intensifier la polarisation sociale extrême et à dégrader les conditions

de vie des plus démunis, malgré toute intervention de l'État visant à réguler ou surmonter certaines disparités dans les règles du jeu. Cela n'empêche pas la création d'une classe moyenne robuste, principalement urbaine, ou l'assimilation (peut-être provisoire) au secteur agricole commercial d'une minorité d'agriculteurs noirs mieux lotis qui seront soumis à la concurrence de l'économie de marché où les cartes sont pour la plupart déjà distribuées. Cependant, la conséquence principale des politiques postapartheid dans leur ensemble a été l'accélération de la concentration foncière et de la production agricole commerciale à grande échelle, opérant de fait *contre* la réforme et la diversification de la propriété et à l'encontre d'un changement de la donne sociale. Les plus démunis sont ainsi mis sur la touche – certains définitivement.

Les initiatives gouvernementales pour fournir des « filets de sécurité » pour les plus défavorisés en milieu rural ne répondent pas au grand besoin de terres pour la production à échelle familiale, la sécurité alimentaire, ou d'autres usages non commerciaux et non agricoles. De même, l'impact de la mondialisation continue à marginaliser les moins résistants, qui iront grossir le nombre croissant de communautés pauvres périurbaines très mal absorbées par l'économie formelle non agraire. Ce phénomène de plus en plus répandu dans les pays du Sud, détruisant les modes de vie de larges segments de la population rurale, n'élimine pas la question agraire et la résout encore moins. D'autant plus qu'elle est liée de près au « problème national » toujours non résolu – de décrocher l'Afrique du Sud de l'emprise du capital étranger (malgré le rôle non négligeable du capital national, 'blanc' pour la plupart). Et sur le plan social interne, ces questions qui ne disparaissent pas sont alimentées par des doctrines de la suprématie blanche qui, en dépit de ses mutations, est toujours bel et bien vivante.

L'ANC est confronté à un véritable dilemme lorsqu'il affirme vouloir éliminer les effets négatifs du système capitaliste et son régime foncier extrêmement inégal et injuste sans toutefois remettre en cause le système lui-même qui produit et reproduit ces inégalités et injustices.

Tout en mobilisant les critiques d'un colonialisme de peuplement dévastateur et inhumain dénoncé par le monde entier, les politiques du gouvernement de l'ANC en matière de réformes foncière et agraire ont une forte tendance à renforcer le statu quo. La démocratie libérale postapartheid est parvenue à introduire

d'importants changements en insistant sur l'égalité formelle devant la loi sur les plans politique et juridique. Le système de propriété sorti quasi indemne 20 ans plus tard, loin de représenter une dérive ou une imperfection de cette démocratie, en constitue le fondement. Les entraves à l'application d'une réforme foncière des anciens modes de domination et de contrôle ne proviennent donc pas d'un manque de volonté ou de ressources. Ils correspondent à la manière dont cette démocratie libérale occulte le fait que les rapports de propriété font obstacle à toute transformation sociale radicale si nécessaire et si attendue par diverses couches sociales de la population noire.

Imaginer un changement social fondamental impliquerait une véritable démocratisation qui démantèlerait l'ancien système foncier colonial dans la perspective de construire une économie radicalement différente de celle héritée de l'apartheid et non dominée par l'économie capitaliste mondiale. Dans cette perspective, une réforme foncière ouvre toutes sortes de possibilités de mobiliser la force de travail très puissante dans les campagnes sud-africaines, de créer des emplois et des moyens d'existence, de subvenir aux besoins alimentaires en priorité... des premiers jalons qui inaugureraient un autre avenir et une autre conception de l'agriculture ainsi que la réduction soutenue des écarts socio-économiques, au lieu de leur intensification qu'on observe à l'heure actuelle. Les luttes engagées contre les conditions de vie précaires et afin de garder un accès à la terre traduisent un profond mécontentement face aux rudes inégalités foncières et un espoir d'y mettre fin.

131

Références

- African National Congress, 2010. NGC : Political Report of ANC President Zuma, Durban 20/ 9.
- ANC, 2009. *Manifesto : Working together we can do more.*
- 2008. "Zuma on economic transformation, land redistribution", Age of Turbulence International Investment Conference, 24 June.
- 1994. *Reconstruction and Development Programme.*
- Andrew, N., 2014. « Bug or system failure ? The limits of South African land reform and tenure rights for farm labour » ; *Unfinished Transition : 20 years after the end of apartheid.*, Forli, 8-9 mai.
- 2010. Amende honorable pour l'apartheid ? : La communauté de Modimolle et la restitution de terres en Afrique du Sud, », in P.Y. Lemeur et J.P. Jacob (dir.), *Politiques de la terre et de l'appartenance. Droits fonciers et citoyenneté locale dans les sociétés du Sud*, Karthala, Paris.

NANCY ANDREW

- 2009, La réforme du système foncier en Afrique du Sud : le conflit qui refuse de disparaître, IFRI : Paris.
- 2005. Réforme agraire et dynamiques sociales du conflit foncier dans les campagnes sud-africaines, Thèse de Doctorat en Sociologie, Université de Paris V / R. Descartes.
- 1999. Le conflit foncier dans les exploitations agricoles blanches – le cas des *labour tenants* dans le Mpumalanga, In D. Darbon (dir), *L'après-Mandela, Enjeux sud-africains et régionaux*, Karthala, Paris.
- Binswanger H.P. and K. Deininger 1993. "South African land policy : The legacy of history and current options", *World Development* 21 :1451-76.
- Cousins B., 2012. Access to land and rural poverty, PLAAS, University of Western Cape.
- Commission on Restitution of Land Rights (CRLR), 2003. Land Restitution in South Africa : Our Achievements and Challenges, mai.
- Del Grande L., 2009. Rural Agricultural Settlement Options for Farm Dwellers : A Focus on the Amajuba District Municipality, KwaZulu-Natal, Maîtrise, University of KwaZulu-Natal.
- Department of Rural Development and Land Reform (DRDLR), 2013. Land Audit.
- DRDLR, 2011, Green Paper on South African Land Reform.
- Greenberg S., 2003. "Land reform and transition in South Africa", *Transformation* 52, 2003.
- Hall R. (dir) 2009. *Another Countryside ? Policy options for land and agrarian reform in South Africa*, PLAAS, University of Western Cape.
- Jacobs P. & Andrew, N., 2013. Collision course ? Concentration in landholding and agriculture vs development plans for smallholders and farmworkers ; Conference : Land divided : Land and South African society in 2013, in comparative perspective, Cape Town 24 -27 mars.
- Jansen R., 2013, State of the Nation 2013 – What should we make of the state of land reform ?, Lawyers for Human Rights : <<http://www.lhr.org.za/blog/2013/3/state-nation-2013-%E2%80%93-what-should-we-make-state-land-reform>>.
- Lahiff E., 2010. Q&A : Land Reform in South Africa, <pbs.org/pov/promisedland/land_reform.php> ; 2008. « Land Reform in South Africa : a Status Report », PLAAS report 38.
- Ministry of Agriculture and Land Affairs (MALA), 2001. Land Redistribution for Agricultural Development, Pretoria : National Department of Agriculture.
- Marcus T., 1989. Modernizing Super-exploitation, Restructuring South African Agriculture, Zed : London.
- Ntsebeza L. & R. Hall, 2007. The Land Question in South Africa, HSRC Press : Cape Town.
- Porteilla R., 1998. *Le nouvel État sud-africain : des bantoustans aux provinces 1848-1997*, L'Harmattan, Paris.
- Roelf R., 2011. « SA struggles to meet land reform targets », *Mail & Guardian*, 31 août.
- SABC, 2012. « Service delivery protests erupt in Limpopo, Joburg », 26 mars.
- StatsSA. 2009. Census of Commercial Agriculture 2007.
 - 2005. Census of Commercial Agriculture 2002 Financial and Production statistics. 11.2.01. Pretoria.

UNE ÉVALUATION CRITIQUE DE LA RÉFORME FONCIÈRE

- van der Westhuizen, C., 2013. "New" land tenure model brings back unconstitutional CLaRA 11 juin. <http://www.customcontested.co.za/new-land-tenure-model-brings-back-unconstitutional-clara/>
- van Zyl J, Kirsten J., Binswanger H., 1996. *Agricultural Land – Reform in South Africa*, Oxford University Press : Cape Town.
- Viljoen M., 2005. "South African Agricultural Policy 1994-2004 : Some Reflections", *Agrekon* 44 :1.
- Wegerif M., B. Russell, I. Grundling, 2005. *Still searching for security: The reality of farm dweller evictions in South Africa*. Nkuzi Development Association.
- Williams G., J. Ewert, J. Hamann and N Vink, 1998. "Liberalizing markets and reforming land in South Africa", *Journal of Contemporary African Studies* 16:1.

Résumé :

Les 20 ans d'échec en matière de transformations sociales significatives dans les campagnes sud-africaines noires et de la réforme agro-foncière censée redistribuer les terres privées appartenant aux agriculteurs blancs offrent un regard de plus sur l'expérience et les limites du nouveau dispositif démocratique négocié à la fin de l'apartheid formel en 1994.

