

## La difficile réforme foncière au Lesotho

**A**U cours de la décennie 1970, la production agricole a décliné en Afrique, au point de créer, dans les années 1980, une situation de crise ouverte. La crise agricole actuelle se manifeste notamment par une pénurie alimentaire chronique qui a obligé de nombreux États africains à recourir massivement à l'importation de nourriture et à l'aide internationale. Même s'il s'agit là de phénomènes anciens connus dans d'autres parties du Tiers monde, ils ont pris en Afrique une ampleur particulière du seul point de vue quantitatif. On estime qu'entre 1980 et 1982, l'Afrique subsaharienne a importé en moyenne 8,709 millions de tonnes de céréales par an, pour une valeur de 2 321 millions de dollars. L'aide alimentaire qu'elle a reçue s'est élevée successivement à 15,526 millions de tonnes en 1980, 23,467 millions en 1981 et 21,686 en 1982 (1). Par elles-mêmes, des importations et des aides aussi importantes ont des conséquences graves non seulement sur la crise agricole, mais aussi sur la crise globale du développement en Afrique. Celles-ci risquent de s'aggraver du fait de la faiblesse des réserves en devises disponibles pour l'importation de produits alimentaires et pour la distribution intérieure de l'aide. Un autre risque d'aggravation réside dans le fait qu'importations et aides peuvent pousser à la baisse des prix à la production intérieure, décourageant ainsi les producteurs locaux, tout en conduisant à la création de nouvelles habitudes de consommation accentuant la dépendance vis-à-vis de l'extérieur (2).

On ne considère généralement plus aujourd'hui comme on le faisait au début des années soixante-dix, qu'une injection massive de capitaux et de technologie permettrait de résoudre le problème considéré comme conjoncturel de la stagnation de la production

agricole en Afrique. La crise du pétrole au milieu des années soixante-dix, puis la récession qui marqua la fin de cette décennie et le début des années quatre-vingt ont ralenti en termes réels le volume du capital qui aurait pu être apporté de l'extérieur dans l'agriculture africaine. A l'intérieur même des pays africains, la détérioration des termes de l'échange affectant les exportations de produits primaires et la préférence donnée à la ville du point de vue de la distribution des ressources (3) ont eu des effets négatifs quant aux moyens disponibles pour l'agriculture.

Cependant, la crise agricole a pris maintenant des dimensions sociales, économiques et politiques explosives : sur le plan social, on enregistre une inégalité croissante entre riches et pauvres en matière alimentaire ; du point de vue économique, des ressources en capital sont de plus en plus affectées au paiement d'importations de nourriture, obérant ainsi gravement le capital disponible pour d'autres opérations de développement ; sur le terrain politique, on enregistre la multiplication des émeutes liées à la politique alimentaire, suivies de mesures de répression (comme au Soudan en 1982, 1983 et 1984), ou de coups d'État (comme au Ghana en 1982 et au Soudan en 1985).

L'ampleur considérable prise en Afrique par une crise alimentaire se prolongeant sur plus d'une décennie a amené les chefs d'État à se pencher directement, pour la première fois, sur le problème agricole, avec pour résultat l'adoption du Plan de Lagos.

Des causes de la crise ont été avancées, tout aussi nombreuses et contradictoires que les solutions proposées. Ceci tient aux différences dans les modèles d'analyse, et donc dans le choix des variables explicatives déterminantes de la crise. Fondamentalement, il est cependant admis que la crise agricole africaine est liée aux interactions complexes de facteurs politico-économiques, institutionnels et physiques. Parmi les facteurs institutionnels, le système de propriété foncière, notamment dans sa forme « communautaire », a été considéré comme une entrave à la croissance agricole en raison de l'insécurité qu'elle entretiendrait dans la jouissance des terres, de son incapacité à satisfaire les besoins de la parentèle, et les tendances à la parcellisation qu'elle suscite (4).

(1) World Bank, *Toward sustained development in Sub-Saharan Africa*, Washington (DC), 1984, IX-107 p.

(2) Sur les problèmes généraux du Tiers monde, on consultera : S. George et N. Paige, *Food for Beginners*, Londres, Writers and Readers Pub. Co-operative Society, 1982, 73 p. ; C. Stevens, *Food aid and the developing world*, Londres, Croom Helm, 1979, 224 p. ; J. Cathie, *The political economy of food aid*, Hants, Gower, 1982, 190 p.

(3) Voir L. Lipton, *Why poor people stay poor : urban bias in world development*, Londres, Temple Smith, 1977, 467 p.

(4) Sur les systèmes fonciers africains contemporains, on consultera les travaux de : V. Uchendu, *Changing patterns of land tenure affecting African agricultural development*, African Studies Association, 11 th meeting, Los Angeles, 1968 ; T. Verhelst, *Customary land tenure as a constraint on agricultural development : a reevaluation*, 1969 ; E.H. Jacoby, *Man and land*, Lon-

Cette conception des terres « communautaires » considérées comme des entraves à la croissance a conduit à l'élaboration de projets de réforme foncière d'après lesquels la privatisation des terres serait la solution. En ce qui concerne l'Afrique, l'expérience en matière de réforme foncière est encore limitée. Les exemples de réformes redistributrices ne se trouvent que dans les pays qui avaient connu jusqu'à une date récente un régime semi-féodal, comme l'Éthiopie, ou ceux où des colons s'étaient installés, comme le Kenya, le Zimbabwe et le Mozambique. On peut toutefois se demander dans quelle mesure ces derniers ont connu ou connaissent une politique de redistribution effective des terres au profit de la population rurale.

En Afrique, la forme principale de réforme foncière tend à la privatisation (5), que connaît bien le Kenya, et vers laquelle s'oriente le Botswana, avec la politique des pâturages tribaux. L'expérience du Kenya montre toutefois que la privatisation des terres n'a entraîné, dans le meilleur des cas, qu'un faible accroissement de la productivité agricole. Au pire, elle a engendré des inégalités sociales graves au profit d'un petit nombre d'individus fortunés contrôlant les terres rurales ; bien plus, cette politique a permis à de riches citadins kenyans de s'enrichir davantage par la spéculation.

Le résultat de tous ces trafics ayant le foncier pour objet est que le désir de contrôler toujours plus de terre devient une fin en soi, et les raisons fondamentales justifiant la réforme foncière sont oubliées. Nous allons analyser cette réforme appliquée au Lesotho, afin d'éclairer les perspectives et les problèmes généraux qui en découlent.

## **Les termes de la réforme foncière**

### *Le contexte écologique et social*

Petit royaume enclavé, le Lesotho est confronté à de sérieux problèmes de développement d'ordre tant interne qu'international. Ceux-ci sont liés à la situation de dépendance totale où se trouve le pays par rapport à la République d'Afrique du Sud qui l'entoure.

dres, A. Deutsch, 1971, 400 p. ; R.C. Barrows, *Individualized land tenure and African agricultural development*, Madison (Wisconsin), Land Tenure Center, 1973 ; J.-M. Cohen, « Land tenure and rural development in Africa », in R.H. Bates, F. Lofchie, ed., *Agricultural development in Africa, Issues of public policy*, New York, Praeger, 1960 ; S.M. Mbilinyi, « Problems and prospects for development through changes in customary tenure system », *Land Reform*,

*Land Settlement and Cooperatives* 1, 1979, pp. 71-79 ; J. Hunter, C. Mabbs-Zeno, I.V. Mashini, *African land tenure: teaching, research and administration*, A paper prepared for the High Level Training Workshop on Agricultural Policies and Programmes, Teaching and Research at University Level, Arusha, 1984, 37 p.

(5) C. Whittemore, *Land for people: land tenure and the very poor*, Oxford, Oxfam, 1981, 55 p.

Sa population est estimée à 1,2 million d'habitants, avec un taux de croissance annuel de 2,2 %. Le PNB par tête est, en 1982, de 510 dollars. L'économie est essentiellement agricole, l'agriculture représentant environ 40 % du produit intérieur et plus de 80 % de la population active.

Mais l'agriculture se heurte à des difficultés. Seul le quart des 30 355 km<sup>2</sup> de la superficie du pays est cultivable. La pression des activités non agricoles, l'implantation de la population, et l'agriculture elle-même ont provoqué une forte pression démographique sur les terres arables disponibles.

La productivité de l'agriculture étant très faible, le pays ne parvient pas à couvrir ses besoins alimentaires et doit chaque année importer d'Afrique du Sud environ 50 % de sa consommation. La grande sécheresse du début des années 80 a obligé d'ajouter à ces importations une très importante aide alimentaire en provenance des pays industrialisés. La faiblesse des performances de l'agriculture préoccupe le gouvernement ; diverses missions étrangères et, plus rarement, des experts locaux ont été invités à fournir un diagnostic sur les causes de cet échec et les thérapeutiques pour y remédier.

Parmi les nombreux facteurs considérés comme un obstacle à l'agriculture moderne au Lesotho, on trouve le système foncier. On a affirmé que son caractère « communautaire » retardait la modernisation, car il entraînerait une fragmentation des exploitations ; les exploitants n'auraient pas la sécurité de la jouissance et ne pourraient pas non plus utiliser « leur » terre pour s'assurer un revenu agricole. Toutefois, les avis divergent sur ce point (6). Le gouvernement, pour sa part, a considéré qu'il s'agissait effectivement d'un obstacle à la modernisation et a donc entrepris une réforme foncière en 1979.

(6) V. Sheddick, *Land tenure in Basotoland*, Londres, Commonwealth Relations Office, 1954, XVI-196 p. ; Bentsi-Enchille et al., *Land tenure in Basotoland. A report to Motlalehi Moshoeshe II*, Chicago (Ill.), University of Chicago, 1963 ; D.V. Cowen, « Land tenure and economic development in Lesotho », *South African Journal of Economics* 35 (1), 1967, pp. 7-74 ; R.E. Stevens, « Land tenure and agricultural productivity in a Basotho village », *Proceedings of the Association of American Geographers* 2, 1970, 4 p. ; J. Williams, *Lesotho : Land tenure and economic development*, Pretoria, African Institute of South Africa, 1972, 52 p. ; Kingdom of Lesotho, *First Five Year Development Plan*, Maseru, Government Printer, 1970 ; World Bank, *Lesotho : A development challenge*, Washington (D.C.), 1975, 98 p. ; Lesotho Agricultural Sector

Analysis (LASA), « Lesotho's Agriculture : A review of existing information », *LASA Research, Report n° 2*, Maseru, 1978, V-171 p. ; D.R. Phororo, *Land tenure in Lesotho, soil use and conservation, water use and irrigation*, Maseru, Ministry of Agriculture, 1979, 17 p. ; Ilo-Jaspa, *Options for a dependent economy : development, employment and equity problems in Lesotho*, Addis Abeba, ILO, 1979, 5-XXXIII-316 p. ; J. Eckert, « Lesotho's land tenure : an analysis and annotated bibliography », *LASA Special Bibliography*, Maseru, Ministry of Agriculture, 1980, 48 p. ; I.V. Mashinini, « Land tenure and agricultural development in Lesotho », *URPP Research Report*, Roma, Department of Geography, 1983, IV-46 p. ; C. Gattinara, *Basotho culture and territory*, Maseru, Ministry of Agriculture, 1984.

### *La réforme foncière de 1979*

Le *Land Act (1979)* et les *Land Regulations (1980)* constituent les bases juridiques de la réforme foncière au Lesotho. Trois formes de régime sont prévues : la concession, le bail et la licence.

— *La concession* : Les concessions sont des droits sur la terre attribués suivant plus ou moins les procédures coutumières. Mais alors que, d'après celles-ci, les demandes de concession de terre cultivable étaient adressées au chef de la zone où résidait le demandeur, les dispositions introduites par la réforme prévoient qu'elles le seront directement au *Land Committee* de la zone où il réside. Le Chef de la zone est toutefois président de droit du *Land Committee*. La concession dans les zones rurales porte à la fois sur l'utilisation de la terre à des fins agricoles et son utilisation à des fins d'habitation.

Les concessions de terres à usage agricole antérieures à 1979 se voient appliquer le régime prévu par le *Land Act (1979)*. La concession est un droit ouvert à tout Mosotho de bonne foi. Le droit de détenir une terre aux fins d'exploitation agricole peut être concédé à un individu soit pour une durée limitée, soit à titre viager. Il peut être aussi concédé à une coopérative ou à tout groupement d'exploitants légalement constitué, soit pour une courte durée, soit pour un temps indéfini. Aucun fermage n'est demandé pour les biens concédés ; ceux-ci ne peuvent être ni échangés, ni faire l'objet de transaction commerciale, mais ils sont transmissibles par héritage. L'attributaire a le droit de choisir celui qui héritera à son décès ; en l'absence d'une telle désignation ou de testament, la concession est transmise au fils aîné du défunt qui la partagera avec ses frères cadets. Si le défunt n'a pas de fils, la concession ira à tout individu désigné par la famille du défunt. Si celle-ci ne désigne personne, la terre reviendra à l'État qui la réattribuera.

Les *Land Regulations (1980)* (Section 34) précisent que la concession peut être révoquée en cas de mauvaise gestion du fait : a) du surpâturage, b) de la négligence dans la lutte contre l'érosion des sols, c) de l'absence de mise en valeur des terres arables dans les trois ans. Bien entendu, la concession vient aussi à expiration le jour de l'échéance lorsqu'il s'agit de concession à durée déterminée.

Les *Land Committees* doivent inspecter tous les trois ans l'ensemble des biens concédés dans leur ressort territorial. Cette inspection doit permettre de savoir si certaines reprises doivent intervenir sur les bases mentionnées ci-dessus. Le bénéficiaire d'une concession peut recevoir une indemnisation si le bien est repris pour des raisons d'intérêt public.

— *Le bail (Land Act (1979), part 4)* : Le bailleur bénéficie de droits personnels complets sur la terre. Le bail peut être obtenu de

trois façons. Un « titre déposé » (c'est-à-dire des droits sur une terre concédée à des fins non agricoles comme le commerce, l'éducation, les activités religieuses, l'habitation) peut être transformé de concession en bail ; le bénéficiaire d'une concession agricole peut demander au Commissaire aux terres la même transformation. Enfin, le bail peut être attribué dans des zones classées « zones agricoles réservées » (SAA) par le ministre de l'Intérieur sur avis du ministre de l'Agriculture ; ce sont des zones où doit se développer l'agriculture moderne.

Un bail peut être vendu, sous-loué ou hypothéqué après accord du ministre de l'Intérieur, saisi par le Commissaire aux terres. La durée normale du bail est de dix à quatre-vingt-dix ans. Les terres agricoles sont soumises à un loyer foncier réglementé. Le bail peut être transmis à la personne désignée par la famille du défunt ; en l'absence de successeur, le bail revient à l'État. Il peut être révoqué si le bénéficiaire enfreint les dispositions du contrat de bail, en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, ou si la terre est classée « zone de développement réservée » (SDA). Dans ces deux derniers cas, le bailleur peut réclamer une indemnisation.

Il convient de souligner que le bail est particulièrement affecté par deux séries de dispositions légales concernant les SDA et les SAA. Les SDA sont des zones rurales classées par le ministre de l'Intérieur à des fins de développement non agricole. Les SAA sont des zones classées par le même ministre, mais sur avis du ministre de l'Agriculture, afin de promouvoir une agriculture moderne. A partir du moment où un espace est classé SAA, tous les droits existant dans cette zone, quel que soit le statut juridique, sont gelés ; un plan d'utilisation de la terre est mis au point et un système de bail est institué, assorti d'un certain nombre de conditions. Le public est alors invité à faire acte de candidature auprès du Commissaire aux terres. La priorité est cependant donnée à ceux qui étaient titulaires de droits dans la zone avant son classement ; ceux qui ne sont pas à même de remplir toutes les exigences requises peuvent bénéficier d'un bail, mais sont fermement invités à le sous-traiter afin d'éviter une déchéance.

— *La licence (Land Act (1979), part. 4)* ne s'applique que dans le cas de terres à usage agricole enclavées dans des zones urbaines ; c'est donc un système plus urbain que rural.

## **Les perspectives de la réforme foncière**

### *Le blocage de la mise en œuvre*

Il est actuellement difficile de présenter un bilan de la réforme foncière au Lesotho, car bien que la loi ait été votée en 1979, elle

n'a pas encore été mise en œuvre dans les zones rurales. Des intérêts tant politiques qu'économiques, des considérations internes et internationales se combinent pour expliquer ce long retard.

Du point de vue interne, on remarque actuellement en matière foncière une opposition d'intérêts entre les chefs, leaders politico-administratifs traditionnels, et les politiciens et bureaucrates modernes. D'après le système foncier traditionnel, désormais légalement abrogé, les chefs avaient le pouvoir d'attribuer et de reprendre la terre en zone rurale ; toute l'administration des terres était donc sous leur contrôle, ce qui valorisait considérablement leur statut social et politique, et donc leur pouvoir. La réforme foncière de 1979 a créé des commissions d'attribution des terres ayant compétence, à la place des chefs, pour attribuer ou reprendre les terres, ou régler les conflits fonciers. Même s'ils président de droit ces commissions, les chefs constatent une réduction importante de leur pouvoir et s'opposent donc à la mise en œuvre de la réforme. Le gouvernement du Lesotho a prêté une oreille attentive à cette opposition, notamment parce que la majorité des chefs soutient le parti actuellement au pouvoir. Il se montre donc extrêmement prudent, par peur de voir ce soutien passer à des partis concurrents.

Une autre cause de l'absence de mise en pratique de la réforme foncière est que celle-ci a été imposée au peuple par le haut. La communauté internationale des fournisseurs d'aide a fait pression sur le gouvernement, posant comme précondition à l'octroi de prêts dans le secteur agricole, l'adoption d'un régime foncier permettant une privatisation des terres. L'idée est que cette privatisation permettrait la propriété directe et une plus grande disponibilité des terres pour une classe de fermiers entrepreneurs susceptibles de stimuler la productivité agricole et donc la croissance dans ce secteur.

Cette politique de privatisation rencontrait les intérêts d'un petit nombre d'exploitants modernistes qui lui ont apporté leur soutien lors de la Conférence nationale des exploitants basotho (Maseru, 1978). Sur ces bases, le gouvernement a poursuivi l'élaboration du *Land Act (1979)* et l'a adapté, légalisant une réforme foncière qui renforçait la privatisation par le système du bail. Mais lorsque cette politique fut annoncée à la nation, une majorité, notamment dans les zones rurales, n'y a pas reconnu la prise en compte de ses intérêts socio-économiques. La réforme foncière au Lesotho manque donc actuellement du soutien des masses indispensables pour sa mise en œuvre.

Une troisième difficulté résidait dans l'absence des ressources financières et techniques nécessaires à la mise en œuvre de la réforme foncière. Pour essayer de la surmonter, le gouvernement demanda l'avis du Land Tenure Center du Wisconsin (EU). Celui-ci fut exprimé lors d'un séminaire sur le *Land Act (1979)*,

qui eut lieu à Quthing du 19 au 22 mars 1984. Le rapport (7) indique que le gouvernement a été invité à la plus grande prudence dans la mise en œuvre de la réforme.

*Les risques de la mise en œuvre*

La mise en œuvre du *Land Act* (1979) devrait avoir un effet négatif sur les structures agraires. D'abord, elle va probablement aggraver la pénurie de terres. Actuellement, environ 20 % des ménages du Lesotho sont sans terre. Cette situation s'explique par l'accroissement de la population, alors que les ressources disponibles sont fixes. Avec l'application de la loi de 1979, on assistera sans doute à une concentration des terres dans les mains de quelques détenteurs de capitaux. Au Lesotho, il s'agit essentiellement des hauts-fonctionnaires, des politiciens et de quelques travailleurs émigrés qui ont réussi dans les mines sud-africaines. Ce sont eux qui profiteront de la privatisation et de la mise des terres sur le marché, ainsi que l'autorise le statut juridique du bail prévu par la réforme foncière.

Comme en vertu des dispositions relatives au bail, l'impôt porte sur la terre, les exploitants qui ne parviendront pas à payer seront soit évincés, soit obligés de sous-louer à des exploitants plus fortunés. Eckert estime qu'environ 20 000 familles seront ainsi privées de terres (8). Les personnes évincées devront cependant être intégrées dans d'autres emplois, en dehors de l'agriculture, dans d'autres secteurs, et notamment l'industrie. Or le Lesotho a des capacités d'absorption très réduites, et les perspectives de leur amélioration restent sombres. Dès à présent, le Lesotho ne parvient pas à fournir du travail à la majorité de sa main-d'œuvre potentielle ; environ 60 % de sa main-d'œuvre masculine sont employés en Afrique du Sud, notamment dans les mines. Cependant, depuis la fin des années soixante-dix, les possibilités d'emploi pour les expatriés basotho diminuent, car l'Afrique du Sud s'est engagée dans une politique de recrutement local des mineurs noirs et réserve la préférence et les incitations en matière de recrutement aux Bantoustans afin de réduire sa dépendance à l'égard des États voisins indépendants comme le Lesotho, le Botswana, le Swaziland et quelques autres. Ainsi, les familles privées de terre après la mise en œuvre de la loi de 1979 auront des difficultés à trouver du travail, que ce soit au Lesotho ou en Afrique du Sud. Il s'en suivra un accroissement de l'exode rural vers les villes, du chômage urbain et la croissance peut-être rapide d'un secteur informel urbain.

(7) Kingdom of Lesotho, *Proceedings — Land Act policy seminar*, Quthing, 18-22 March, 1984, Maseru, Ministry of Agriculture, IV-112 p.

(8) Eckert, *op. cit.*



Par ailleurs, le principe implicite de la réforme foncière est que la privatisation et la mise sur le marché des terres constitueront pour ceux qui accéderont à la terre des incitations suffisantes pour produire des surplus. L'expérience d'autres pays montre toutefois que d'autres stimulants sont nécessaires au niveau de la production agricole (prix, commercialisation). A elle seule, une réforme foncière intervenant dans un système de production agricole qui fonctionne mal ne suffit pas à stimuler l'agriculture ; ce qui est nécessaire, c'est une réforme agraire. Il reste donc hasardeux d'imaginer que l'application de la réforme foncière de 1979 suffira à inciter les exploitants à produire des surplus tant que ne sera pas entreprise l'action longtemps ajournée en matière de prix, de commercialisation, de recherche appliquée, de services d'assistance agronomique. Sans l'amélioration de ces services, il est probable que ceux qui pourront accéder à la terre l'utiliseront plus à des fins spéculatives qu'effectivement productives.

Le problème des prix et de la commercialisation est plus délicat, car lié structurellement à l'Union douanière d'Afrique australe (SACU). Par ce traité, le Lesotho, le Botswana, le Swaziland et l'Afrique du Sud autorisent la libre circulation des biens et services à travers les frontières, sans droits de douane moyennant un système de paiement compensatoire pour les trois premières. Ce qui signifie que ceux qui ont la terre et envisagent d'investir davantage dans l'agriculture au Lesotho seraient confrontés, sur le marché local, à la dure concurrence des fermiers sud-africains.

Enfin, les dispositions relatives aux Selected Agricultural Areas (SAA), vont très probablement créer des pôles qui attireront l'essentiel des investissements publics et privés. Les capitaux privés seront attirés parce que les SAA offriront les meilleures possibilités d'un rendement élevé de l'investissement. Comme par ailleurs, les SAA seront des zones réservées par le gouvernement pour servir de modèle de développement, il est probable que les capitaux publics y seront concentrés, au détriment des zones plus pauvres. Si telle devait être l'évolution, un processus de différenciation spatiale du territoire national s'amorcerait, qui pourrait aboutir à une polarisation de l'économie rurale.

Ainsi la réforme foncière qui vise à la privatisation des terres au Lesotho peut être plus destructrice que constructive. Dans le cas particulier de ce pays, une réforme agraire serait plus efficace.

*(traduit de l'anglais par F. Constantin)*