

Politiques foncières post-apartheid : contraintes, objectifs et enjeux

ON sait qu'avant d'être politique et économique, l'apartheid était d'abord spatial au-delà de ses mesquineries et vexations quotidiennes, puisqu'il visait à terme l'exclusion territoriale des Noirs par l'entremise de la fiction juridique d'émancipation politique des anciens homelands. Rien d'étonnant alors qu'une réforme foncière ait inauguré les nouvelles stratégies d'aménagement du territoire qu'appelaient la fin légale de la ségrégation raciale institutionnelle.

De fait, c'est plus de 500 textes législatifs ou réglementaires en rapport avec l'occupation des sols et ayant un fondement racial indéniable qui, en juin 1991, ont été soit purement et simplement abrogés comme le « Black Land Act » de 1913, le « Development Trust and Land Act » de 1936 et le « Group Areas Act » de 1966, soit seulement amendés et rendus racialement neutres comme la loi antisquatters de 1951 ou la loi antitaudis de 1979 (1). A des degrés divers, ces textes consacraient la mainmise foncière des Blancs sur au moins 80 % du territoire, si l'on considère que les baux emphytéotiques de 30 ans introduits en 1955 ou ceux de 99 ans introduits en 1977 en faveur de quelques résidents noirs privilégiés des townships leur conféraient la propriété des murs et non celle du sol, sur lequel ils n'avaient qu'un droit de jouissance en principe révocable (2). D'où l'objectif du gouvernement réformateur de Fre-

derik de Klerk de rétablir les droits d'accès de tous les Sud-africains à la terre, ainsi exprimé dans son « Livre blanc pour la réforme foncière ».

« ... désormais, la capacité légale d'acquérir ou d'exercer des droits fonciers ne sera plus conditionnée par l'appartenance à une race ou à un groupe ethnique, et toutes les mesures qui, directement ou indirectement s'opposent actuellement à l'acquisition, au libre exercice et à la jouissance de ces droits pour des raisons raciales seront bannies sans conditions » (3).

Près d'un demi-siècle l'instauration de l'apartheid, un gouvernement issu de ce système admettait donc explicitement l'existence d'une spoliation foncière délibérée au détriment des Noirs. Mieux, il affirmait et proclamait la fin de l'exclusivité raciale consacrée par les lois en faveur des seuls Blancs hors du périmètre des anciens homelands, et en faveur des Noirs à l'intérieur de celui-ci. Mais il ne suffit pas d'abro-

(1) J.-B. Onana, *Politiques et stratégies d'aménagement urbain en Afrique du Sud : de la répression à la tolérance : 1948-1993*, thèse de doctorat, Université de Paris XII — Val de Marne, 1994, p. 168.

(2) La propriété foncière véritable et authentique (au sens juridique de terme) devait cependant être étendue aux Noirs à partir de 1986, à la faveur de l'initiation de politiques urbaines nouvelles et plus tolérantes dites d'urbanisation ordonnée. Lire à ce sujet : *Ibid.*, p. 160.

(3) White Paper on Land Reform, Government Printer, Johannesburg, 1991, p. 2.

ger une législation pour que disparaissent instantanément et comme par enchantement tous les traumatismes et toutes les injustices qu'elle a pu générer durant sa période d'application.

De fait, les planificateurs et le législateur sud-africain de 1991 avaient parfaitement conscience que les modifications de la législation foncière n'entraîneraient pas à elles seules des changements drastiques immédiats dans l'actuelle répartition raciale des terres. Cependant, ils s'étaient refusés à s'engager dans un vaste programme de redistribution au bénéfice des millions d'expropriés noirs du défunt système d'apartheid, soucieux qu'ils étaient — affirmaient-ils en guise de justification — de préserver la paix sociale qui n'aurait pas manqué d'être troublée à cette occasion.

Cette position présentait un double inconvénient. Elle permettait à la minorité blanche de conserver sa mainmise foncière sur l'essentiel des terres urbaines et rurales. Elle risquait ensuite de paraître attentatoire au processus de démocratisation qui était en train de se mettre péniblement en place dans le pays, de plus en plus de Noirs doutant alors de la volonté réelle de leurs compatriotes blancs à procéder à un partage du gâteau foncier qui, à défaut de pouvoir rétablir la situation qui prévalait antérieurement aux lois foncières de 1913 à 1936, aurait permis à tout le moins aux expropriés des années d'apartheid ou à leurs descendants de se voir attribuer individuellement une parcelle de terrain à bâtir ou un lopin de terre à cultiver.

Ce qui ne signifie nullement que les risques de troubles à la paix civile régulièrement rapportés par le dernier gouvernement blanc étaient infondés, même si celui-ci semblait

davantage redouter la colère des Blancs (au point de préserver leurs acquis fonciers) plutôt que celle des Noirs qu'il sommait de se conformer aux lois et aux rigueurs du tout nouveau marché foncier (et immobilier) multiracial.

En réalité, la restitution à leurs propriétaires originaux des terres confisquées sur le fondement de l'ancienne législation foncière raciale peut paraître utopique au regard des difficultés quasi-insurmontables que soulèvent des revendications et des prétentions multiples voire contradictoires sur les mêmes lopins de terre. Ce d'autant plus que la preuve de l'origine des propriétés individuelles n'est pas toujours aisée à administrer, en l'absence d'actes formalistes écrits ou de registres répertoriant très exactement tous les expropriés du système d'apartheid : la plupart des Noirs tenaient leur propriété d'un régime foncier coutumier, alors que leur expropriation et leur déportation n'obéissaient pas toujours aux règles minimales de droit, d'équité et de transparence pour que les planificateurs sud-africains d'alors aient pu souhaiter en donner l'exacte ampleur en consignnant scrupuleusement les noms des expropriés et des déportés.

Mais ces difficultés pouvaient-elles justifier la renonciation à réparer l'injustice des spoliations foncières du système d'apartheid dont il n'est même pas prouvé qu'elles poursuivaient un but d'intérêt public ?

Ce sont les gros propriétaires et exploitants fonciers afrikaners qui redoutent plus que quiconque une redistribution des cartes foncières, laquelle expose nombre d'entre eux à la perte d'une partie de ce sur quoi ils fondèrent leur existence depuis qu'ils foulèrent pour la première fois le sol d'Afrique du Sud

au XVII^e siècle : la possession et l'exploitation de la terre.

Constitués en un puissant groupe de pression, ils avaient — au plus fort des négociations constitutionnelles en vue d'une transition démocratique pacifique en Afrique du Sud — exigé et obtenu du gouvernement de Klerk la prise en compte de leurs craintes quant à la formulation d'une politique foncière qui ne maintiendrait pas le *statu quo* dans la distribution raciale des terres héritée du système d'apartheid. Dans ces conditions, pouvait-on concilier des intérêts d'autant plus divergents que les uns — les Noirs — sont en situation permanente de demande et de pénurie alors que les autres — les Blancs — se complaisent dans une position confortable d'abondance et de monopole de l'offre foncière ? La politique foncière post-raciale du gouvernement de Klerk s'était appuyée sur deux leviers pour y parvenir, dont l'un est juridique et l'autre économique.

Outre l'abrogation des lois raciales discriminatoires, le levier juridique se caractérise par la promulgation d'une nouvelle législation foncière (toujours en vigueur à ce jour), dont le « Upgrading of Land Tenure Rights Act » (loi portant revalorisation des droits fonciers) de 1991 est certainement l'un des textes les plus novateurs. C'est lui qui aura autorisé la conversion en droits de propriété des baux emphytéotiques de 99 ans détenus par certains urbains noirs dans le parc immobilier public de townships, permettant ainsi à 1,3 d'entre eux d'acquérir définitivement en 1992 et leur logement et le terrain sur lequel il est bâti (4). Un million au moins de nouvelles acquisitions devraient suivre sur le même fondement juridique, lorsque la totalité des baux de

99 ans aura été identifiée et enregistrée.

Quant aux baux trentenaires (de loin les plus nombreux), la loi susvisée dispose qu'ils ne peuvent en principe ouvrir des droits à la propriété qu'après conversion préalable en baux emphytéotiques de 99 ans. Cette disposition a le démérite de différer l'acquisition des droits de propriété sur un nombre important des logements du parc immobilier public des townships et par voie de conséquence sur une part non négligeable du domaine foncier de l'État. On a donc pu à juste titre s'interroger sur l'opportunité de dissocier le sort de deux statuts d'occupation qui, sous le système d'apartheid, avaient tous les deux contribué à la précarisation de la situation sociale des Noirs en milieu urbain. Une conversion conjointe et automatique de ceux-ci en statut de propriété était sans doute plus souhaitable; non seulement parce qu'elle aurait permis l'accession à la propriété foncière et immobilière d'un plus grand nombre, mais aussi parce qu'elle aurait exclu l'assujettissement des titulaires des baux trentenaires à l'accomplissement préalable de formalités, inutilement longues, contraignantes et tatillonnes.

Dans le champ d'application du « Upgrading of Land Tenure Act », il faut également mentionner les contrats de fermage et de concession dans les zones périurbaines et rurales, eux aussi convertis en droits de propriété foncière. Cependant, ce sont les dispositions relatives au statut juridique de la propriété foncière tribale qui, parce qu'elles concernent 17 millions des résidents du périmètre territorial des anciens homelands, constituent le second

(4) Race Relations Survey 1991-1992, page LXXX.

grand volet de la réforme après la conversion des baux emphytéotiques en droits de propriété.

Tout en affirmant préférer la propriété foncière individuelle à l'archaïsme du système de propriété communautaire tribale qu'il avait en son temps contribué à renforcer, le dernier gouvernement blanc d'Afrique du Sud avait en réalité privilégié la dernière au profit de la première. Non seulement en transférant aux entités tribales la propriété pleine et exclusive des terrains appartenant à l'État et sur lesquels elles n'avaient jusque-là qu'un droit de jouissance, mais aussi en refusant d'accorder individuellement à leurs membres les mêmes droits de propriété que ceux reconnus aux anciens titulaires des baux emphytéotiques ou des contrats de fermage à l'intérieur de l'ancienne Afrique du Sud blanche. Les justifications officielles d'une telle ambiguïté avaient pu sembler fallacieuses de la part d'un gouvernement qui, s'il avait mis un terme à l'apartheid, n'en avait pas moins contribué à le construire.

Pour abandonner l'organisation tribale noire à son archaïsme, le gouvernement de Klerk avait en effet argué de deux raisons qui n'avaient pas paru lui poser un quelconque problème de conscience lorsqu'il fallut parfois exproprier et déplacer des communautés dans le cadre de la précédente législation foncière : l'identification de la tribu à sa terre et la nécessité de préserver la cohésion communautaire tribale.

Les différentes communautés tribales noires étaient même sommées de réformer elles-mêmes leur système de propriété foncière ou de demeurer en marge de celui en place dans l'ancienne Afrique du Sud blanche, comme si la fin légale

du développement séparé n'impliquait pas nécessairement celle des politiques parallèles d'aménagement territorial qui caractérisaient tant la gestion de l'espace sous l'apartheid.

En réalité, les justifications (non avouées) des choix fonciers imposés aux communautés tribales se trouvaient ailleurs : même s'il l'avait voulu, le gouvernement de Klerk n'aurait pas eu assez de terrains pour consentir des transferts individuels de propriété. En optant donc pour des transferts collectifs, il entendait taire par avance les revendications individuelles qu'il ne pouvait satisfaire. Bien plus, il se déchargeait sur les tribus de toutes les obligations relatives aux conditions d'attribution et de jouissance des terrains communautaires, ce qui lui permettait, en cas de litige entre une tribu et ses membres, de s'exonérer de toute responsabilité sur un problème foncier que ses précédentes politiques avaient largement contribué à entretenir.

L'autre justification du régime foncier particulier appliqué aux territoires des anciens homelands postérieurement à la promulgation de la loi abrogative de la législation foncière raciale n'est plus d'une première actualité. Mais il n'est pas sans intérêt de rappeler que jusqu'au premier scrutin général des 26 et 27 avril derniers, l'abrogation de la législation foncière raciale n'affectait ni le statut légal des homelands, ni leurs limites géographiques, ni même les organes constitutifs de leurs gouvernements. La raison en était double : ces questions étaient régies par la loi sur l'évolution constitutionnelle des territoires autonomes (Self-Governing Territories Constitution Act) de 1971, laquelle restait en vigueur malgré la fin de l'apartheid légal. Et le gouvernement de Klerk ne sou-

haitait pas anticiper la fin du processus des négociations constitutionnelles en légiférant sur toute question qui pouvait remettre en cause le statut des homelands avant le vote populaire des 26 et 27 avril 1994.

Le levier économique de la politique foncière post-apartheid du gouvernement de Klerk reposait sur la croyance que les lois du marché ramèneraient l'équilibre d'une répartition foncière hier idéologique, aujourd'hui incontestablement politique. Au regard de l'état de pauvreté et de l'extrême dénuement de la majorité des Sud-africains noirs, cette analyse souffrait d'un simplisme naïf que risquaient difficilement de partager les millions de paysans sans terres et de citadins sans abri.

Se pose alors aujourd'hui, le problème de la définition d'une politique foncière plus audacieuse pour répondre aux aspirations légitimes d'un plus large accès à la terre par des Noirs, mais qui soit en même temps suffisamment pragmatique pour ne pas prendre les allures d'une spoliation foncière à l'envers au détriment des Blancs.

La création d'un ministère des Affaires foncières (dont le portefeuille est revenu à l'ANC en la personne de Derek Hanekom) ne garantit pas à lui tout seul que cette double exigence guidera l'action foncière du tout nouveau gouvernement d'union nationale. Mais d'ores et déjà, on sait que les questions foncières seront de celles qui vont dominer le plan quinquennal de reconstruction et de développement du pays. On sait aussi, malheureusement, que les maigres disponibilités foncières de l'État (approximativement 900 000 hectares sur les 119 millions qui constituent la superficie de l'Afrique du Sud) ne laissent pas d'alternative aux actuels

gouvernants : contrairement au gouvernement de Klerk qui avait choisi de ne restituer aux victimes de la législation foncière raciale du système d'apartheid que les terres dont l'État avait conservé la possession et qui n'avaient été ni aménagées, ni fait l'objet d'une cession dans quelque but que ce soit, ils devront exproprier, sauf à compter sur un élan de générosité subit qui transformerait les riches propriétaires terriens afrikaners en « Papenfus » de l'Afrique du Sud post-apartheid. Papenfus est ce fermier afrikaner qui fut à l'origine de la création du township d'Alexandra en 1905. Pensant que ses terres prendraient de la valeur s'il se développait une zone résidentielle à proximité, il en céda gratuitement une parcelle aux pouvoirs publics pour qu'une cité noire (baptisée du prénom de sa fille, Alexandra) puisse y voir le jour.

Dans un évident souci d'apaisement politique et social, les nouveaux planificateurs sud-africains ont soigneusement évité le traumatisant terme d'expropriation pour ne parler que du « *lancement par l'État d'un vaste programme de rachat de terrains agricoles ou constructibles aux fins de réalisation de ses objectifs d'aménagement* ». Or l'ampleur desdits objectifs (après plusieurs décennies de gel idéologique du nécessaire développement des townships et des anciens homelands) interdit de se contenter des ventes de terrains spontanées et volontaires qui représentent aujourd'hui à peine 15 % des besoins fonciers annuels de l'État sud-africain post-apartheid (5).

Concrètement, cela signifie que le budget destiné aux acquisitions

(5) Planact Resource Centre, Johannesburg, 1994.

foncières de l'État devra être conséquent, alors qu'au cours des dernières années, il aura été plus souvent en baisse ; 60 millions de Rands en 1990-1991, 52 millions en 1991-1992 et 51 millions en 1992-1993 (6). Cela signifie aussi que les cessions de terrains forcées devront faire l'objet du versement d'une juste indemnité compensatrice, c'est-à-dire qui s'inspire du prix du marché tout en réalisant un juste équilibre entre l'intérêt public poursuivi et l'intérêt privé de l'exproprié.

Car il ne fait pas de doute que la plupart des propriétaires terriens blancs ont fait l'acquisition de leur patrimoine foncier en toute légalité auprès de l'État sud-africain du système d'apartheid, à la faveur de ses nombreuses campagnes de déplacement forcé des populations noires que lui dictait sa politique de ségrégation spatiale et territoriale.

Cependant, aucune politique foncière tendant à la redistribution raciale des terres dans l'Afrique du Sud d'aujourd'hui ne semble pouvoir parvenir efficacement à sa finalité si des mesures d'accompagnement ne lui sont pas adjointes, pour corriger ou renforcer selon le cas un certain nombre de pratiques spatiales qui influent négativement ou positivement sur l'action foncière de l'État sud-africain post-apartheid.

Ainsi une faible densité d'occupation du sol (une parcelle, un logement unique) caractérisent l'habitat blanc. Elle contribue à la raréfaction des terrains constructibles dans le marché foncier, ainsi qu'au gaspillage d'une part non négligeable des terrains urbains et périurbains qui, libérés, pourraient servir à l'habitation des pauvres des villes. A titre d'exemple, la ville « blanche » de Sandton (banlieue résidentielle de Johannesburg) autorise dans le quar-

tier de Bryanston des densités allant de 2,5 à 3,5 logements par hectare de terrain constructible, sur des parcelles pouvant atteindre jusqu'à 4 000 m². Par comparaison, l'on dénombre plus de 160 logements (formels ou informels) par hectare dans le township voisin d'Alexandra.

Ainsi de l'interdiction sous l'apartheid du *sharecropping* (7), du « labour tenancy » (8) et du « rent tenancy » (9) toutes pratiques (non rétablies à ce jour) qui, au plus fort de la ségrégation raciale institutionnelle, s'étaient développées comme un compromis nécessaire entre des propriétaires fonciers sans capitaux ou sans main-d'œuvre, et des Africains sans terre.

Ainsi de certaines pratiques agricoles encore très répandues dans les anciens homelands, comme celles de l'agriculture extensive sur des parcelles exiguës, l'absence de rotation des cultures ou l'utilisation des terres arables à des fins de pâturage, qui ont toutes pour conséquence de

(6) *Ibid.*

(7) Le *sharecropping* consistait en un contrat qui autorisait une famille noire à s'installer sur les terres d'un fermier blanc, cette famille recevant la semence voire les outils du fermier propriétaire. La récolte était ensuite partagée entre les co-contractants, parfois à parts égales.

(8) Assez proche du *sharecropping* par le mécanisme de paiement en nature, le *labour tenancy* était une pratique également contractuelle qui permettait à un Africain — appelé « labour tenant » — de cultiver une parcelle de terrain louée à un fermier blanc, moyennant l'engagement d'accomplir un certain nombre d'heures de travail hebdomadaire au profit de celui-ci. Par ce biais, le « labour tenant » africain avait accès à la terre, de laquelle il tirait sa subsistance même s'il ne pouvait en acquérir la propriété.

(9) Enfin, le *rent tenancy* (ou cash tenancy) autorisait une famille noire à cultiver un lopin de terre appartenant à un blanc, contre le paiement d'un loyer en numéraire, par opposition à celui en nature exigé dans le « *sharecropping* » et le « *labour tenancy* ».

gaspiller les rares disponibilités foncières des campagnes noires. Si nombre de ces pratiques sont la conséquence logique des lois foncières raciales du défunt système d'apartheid, d'autres découlent indubitablement d'une mentalité paysanne ancestrale d'attachement à la tradition et aux coutumes constatée chez beaucoup de ruraux africains, lesquels ne sont pas toujours préparés au choc souvent brutal du passage d'un mode de vie traditionnel à un mode de vie moderne impliquant l'adaptation à de nouvelles méthodes de travail.

Ainsi de la reproduction (à la ville comme à la campagne) d'une certaine forme de zonage racial larvé qui ne dit pas son nom, et qui, sous couvert du droit pour toute communauté de résidents d'édicter librement ses propres règles d'hygiène, de sécurité, de lutte contre les nuisances diverses, d'occupation du sol ou des immeubles, pratique sournoisement la ségrégation spatiale en excluant les Noirs de certains voisinages où leur présence semble encore déranger malgré la fin de l'apartheid institutionnel.

Ainsi, enfin, de la trop grande concentration de la propriété foncière entre les mains de quelques individus, ce qui pose le problème de l'introduction ou non d'un seuil

de propriété à ne pas dépasser pour un même individu.

Assurément, les contraintes qui pèsent sur la formulation de politiques foncières justes et équitables en Afrique du Sud sont importantes et diverses. Elles posent le problème des objectifs à atteindre (au regard de l'ampleur de la spoliation foncière des années de ségrégation raciale) et des moyens mis en œuvre pour y parvenir. Le gouvernement réformateur de Frederik de Klerk avait certes étendu l'accès aux droits fonciers à la population noire, mais il lui avait imposé d'accepter une base de répartition foncière (héritée du système d'apartheid) qui lui est défavorable. Ce fut la période d'initiation des politiques foncières douces qui voulaient changer l'ordre foncier ancien sans le bouleverser fondamentalement. Le gouvernement d'union nationale qui vient de lui succéder se voit quant à lui contraint d'adopter une réforme foncière plus ferme dans sa conduite et plus distributive dans son action. Deux approches très différentes d'un même problème qui illustrent bien l'enjeu majeur des politiques foncières post-apartheid : concilier les prétentions des uns (les Blancs) avec les revendications des autres (les Noirs).

Jean-Baptiste Onana