



**International  
Institute for  
Environment and  
Development**

**Réforme foncière en Afrique du Sud :  
Le cas de la province du Cap**

**Lungisile Ntsebeza**

Document présenté au séminaire du DFID sur les droits fonciers et le développement durable en Afrique subsaharienne, au Centre de conférence de Sunningdale Park, Berkshire, Angleterre, du 16 au 19 février 1999.

Lungisile Ntsebeza mène à l'Université du Cap des recherches sur la réforme des régimes fonciers, et sur le gouvernement local et les autorités "traditionnelles". Pour de plus amples information, contacter l'auteur au *Programme for Land and Agrarian Studies*, School of Government, University of the Western Cape, Private Bag X17, Belleville, 7535, Afrique du Sud. Fax : +27 21 959 3732. E.mail : LNTSEBEZA@uwc.ac.za

## TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
LES REGIMES FONCIERS AVANT 1990	4
LA TRANSITION AUX ELECTIONS DEMOCRATIQUES DE 1994.	5
L'APRES 1994 : REFORME FONCIERE, CHEFS TRADITIONNELS ET ELECTION DE CONSEILLERS	6
Options en matière de droits fonciers	11
L'administration des droits fonciers	9
LES CHEFS TRADITIONNELS ET LE TRANSFERT DES TERRES AUX ENTITES JURIDIQUES	10
L'exemple de la zone communautaire de Tshezi au Mqanduli	11
CONCLUSION	16
BIBLIOGRAPHIE	17

## INTRODUCTION

Une tension notable, résultant de certaines incohérences dans la Constitution, est présente en Afrique du Sud depuis la fin de l'apartheid, ainsi que dans la législation dont elle s'est dotée<sup>1</sup>. D'un côté, une Déclaration des droits garantit des principes démocratiques basés sur un gouvernement représentatif élu, tandis que de l'autre, elle soutient le rôle des autorités traditionnelles<sup>2</sup> non élues, sans aucunement clarifier leurs fonctions et leurs pouvoirs et cela sans tenir compte du fait qu'un grand nombre de chefs traditionnels étaient devenus des "pantins" entre les mains des régimes coloniaux et d'apartheid.

La reconnaissance des pouvoirs des chefs traditionnels a plusieurs implications profondes pour le contrôle de l'allocation des terres, la démocratie locale, l'égalité des sexes et la transparence universelle. L'autorité des chefs est transmise par la descendance plutôt que par des élections et ses principes patriarcaux font en sorte que les grandes décisions en matière d'allocation des terres et de gouvernement local, par exemple, sont presque toujours prises exclusivement par des hommes. Nous disposons d'une bonne documentation<sup>3</sup> sur le passé collaborationniste des chefs traditionnels, leurs abus autocratiques de pouvoir et la corruption qui régnait à l'époque de l'apartheid, particulièrement après l'introduction du *Bantu*

---

1 Voir Ntsebeza L et Hendricks FT (1998). "Démocratie et Despotisme en Afrique du Sud au lendemain de l'apartheid : le rôle des chefs et des autorités locales dans le gouvernement rural local". Exposé présenté à la conférence "Comparing experiences on democratisation between South Africa and Nigeria" (Comparaison des expériences de démocratisation en Afrique du Sud et au Nigeria), Centre for African Studies, Université du Cap, 30 mai - 2 juin. Consulter également Walker C (1995) "Femmes, Traditions et Reconstruction en Afrique du Sud" *South Asia Bulletin - comparative studies of South Asia, Africa and the Middle East*, Vol Xv, No 1, p 58

2 Le terme "autorités traditionnelles" et "chefs traditionnels" sont des termes génériques qui font référence aux chefs à différents niveaux de la hiérarchie. Dans ce document, le terme "chefs traditionnels" a été préféré au terme "autorités traditionnelles" quand l'accent est placé sur les personnes plutôt que les structures, pour éviter toute confusion avec la "Tribal Authority" (Autorité Tribale). Les Autorités Tribales font références aux structures mises en place sous le *Bantou Authorities Act* (Loi d'administration Bantou) de 1951 qui comprenaient entre autres, des chefs de tribu, des chefs de lignage, et une personne nommée comme secrétaire de tribu. La question de savoir si ces "chefs" peuvent être considérés comme "traditionnels" est largement contestée. L'emploi du terme "traditionnel" ne doit pas être interprété comme un moyen d'indiquer que ces chefs sont des leaders légitimes dans leurs zones d'influence.

3 Tabata IB (1961) "The Awakening of a People" (Le réveil d'un peuple); Mbeki G (1984) "South Africa: A Peasants Revolt" (Afrique du Sud : la révolte des paysans). International Defence and Aid Fund for Southern Africa ; Hendricks FH (1990) "The Pillars of Apartheid: Land Tenure, Rural Planning and the Chieftaincy" (Les piliers de l'apartheid : droit foncier, planification rurale et chefferies) - Uppsala: Acta Univ. Ups. Studia Sociologica Upsaliensia - ; Tabata et Mbeki étaient des militants de premier plan dans le Transkei au cours des années 1940, 1950 et début 1960. Pour de plus amples informations à ce sujet, consulter : Drew (1996) "Théorie et pratique de la question agraire dans le socialisme sud-africain, 1928-60", dans le *Journal of Peasant Studies*, 23, 2-3, jan - avril.

*Authorities Act* (Loi d'administration bantoue) qui aboutit à l'autonomie et "l'indépendance" de certains Bantustans. Bien que les divers chefs aient réagi de différentes façons à la colonisation qui tendait à les marginaliser<sup>4</sup>, la mise en place de l'Administration bantoue les mettait clairement au service de l'Etat central, réduisant du même coup toute possibilité réelle de changement. A mesure que l'apartheid de l'Etat devenait plus brutal, le contrôle des chefs sur les villageois se renforçait. Au lieu d'être les dirigeants légitimes et vénérés d'autrefois, la plupart d'entre eux étaient devenus des chefs craints par la majorité de la population rurale.

Dans le même temps, une disposition constitutionnelle exige que les structures locales des gouvernements élus soient "établies sur l'ensemble du territoire de la République", y compris dans les zones rurales. Elle requiert aussi que les personnes ou communautés dont l'accès à la terre et aux ressources naturelles est menacé par les lois ou les pratiques raciales, voient leurs droits fonciers légalement reconnus. En ce qui concerne le gouvernement local, des conseillers ruraux appelés *Transitional Representative Councillors* (Conseillers et représentants provisoires ou CRP) ont été élus dans la plupart des anciens Bantustans. Pour ce qui est de la garantie des droits fonciers, le Département des affaires territoriales s'apprête à promulguer une législation qui créera diverses options permettant aux populations rurales de sécuriser leur droits d'accès.

Une caractéristique des gouvernements locaux en milieu rural à l'époque de l'apartheid et, dans une certaine mesure, du temps de la colonisation, aura été la concentration ou la fusion des pouvoirs - administratif, judiciaire et exécutif - en une seule entité, la *Tribale Authority* (Autorité Tribale<sup>5</sup>). Cette fusion est bien décrite par Mamdani<sup>6</sup> qui l'appelle le "despotisme décentralisé" ou la "bifurcation de l'Etat", à savoir, l'Administration autochtone :

*" Non seulement le chef avait le droit de décréter des lois gouvernant les personnes (arrêtés municipaux) sur son territoire, mais il avait aussi le pouvoir exécutif sur toutes les lois et administrait "sa" zone, dans laquelle il réglait tous les litiges. Toute l'autorité était donc réunie dans la seule personne du chef à tous les niveaux du pouvoir : judiciaire, législatif, exécutif et administratif. Cette autorité nécessitait une véritable main de fer, car le chef se situait à l'intersection de l'économie de marché et de l'économie dirigée. La justice administrative et la coercition qui étaient la substance de son autorité s'appuyaient sur un régime de coercition extra-économique, un régime qui donnait lieu à toute une série de contraintes : travail forcé, cultures forcées, ventes forcées, contributions forcées et expulsions forcées. "*

C'est cette "main de fer" que Mamdani considère centrale au despotisme de l'Afrique rurale de l'époque coloniale et post-coloniale. Il perçoit son démantèlement comme étant une condition du passage à la démocratie en zones rurales. Ce que Mamdani ne souligne pas, cependant, c'est la nature héréditaire du pouvoir des chefs qui empêche toute transparence

---

4 Stultz NM (1979). *" Transkei's Half Loaf - race separation in South Africa "* (Pénurie au Transkei, la ségrégation raciale en Afrique du Sud). New Haven: Yale University Press, p 51.

5 Voir note de bas de page No 2.

6 Mamdani M (1996). *" Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism "* (Citoyen et Sujet : l'Afrique contemporaine et l'héritage du colonialisme récent). Princeton : Princeton University Press, p 23.

universelle. En outre, le démantèlement des Autorités Tribales est une condition nécessaire, mais en aucun cas suffisante, du passage à la démocratie<sup>7</sup>.

En établissant des gouvernements locaux démocratiquement élus avec des “objectifs de développement” et un système de prises de décision démocratique concernant le foncier, l'intention de l'Afrique du Sud au lendemain de l'apartheid, était d'instaurer une séparation des pouvoirs. La démocratie était censée s'établir par le biais d'une représentation élue dans les gouvernements et territoires locaux, y compris en milieu rural. Il est tout à fait clair, du moins en théorie, que cela suppose renoncer à l'Autorité Tribale où le pouvoir est concentré dans les mains d'un seul fonctionnaire et où pratiquement personne n'a été démocratiquement élu. Bien sûr, les chefs traditionnels n'aiment pas cela. Ils perçoivent les conseillers ruraux élus et l'avancée de la démocratie dans le domaine foncier comme une menace considérable pour leurs pouvoirs politiques et économiques. Le refus des chefs traditionnels d'accepter les politiques et la législation gouvernementales est au coeur du débat actuel sur la réforme foncière dans les zones rurales d'Afrique du Sud.

Mis à part les complications survenues à la suite de la reconnaissance des chefs traditionnels, on a le sentiment que le gouvernement d'après 1994, conduit par l'ANC, n'a pas tenu ses promesses dans le milieu rural. Pratiquement aucun soutien n'est accordé aux conseillers ruraux nouvellement élus. Ils sont peu nombreux et disséminés, souvent dans des villages inaccessibles. Ils n'ont pas de moyens de transport ni même, parfois, de téléphones. Mais surtout, ils sont mal payés, ce qui rend difficile l'enrôlement de personnes de qualité<sup>8</sup>.

C'est dans ce contexte d'une grande complexité que le Département des affaires territoriales tente de réformer les régimes fonciers dans les anciens Bantustans d'Afrique du Sud. La question des régimes fonciers est l'une des trois composantes du programme de réforme foncière de l'Afrique du Sud, officiellement lancée en avril 1997 par la publication du Livre blanc sur la politique foncière. Celle-ci vise entre autres à confirmer les droits de copropriété des groupes et communautés vivant dans les anciens Bantustans, là où la terre dans les zones tribales appartient encore officiellement à l'Etat. Il est envisagé que ces droits soient inscrits au Registre national.

Le présent document commence par un bref tour d'horizon des régimes fonciers dans les Réserves (plus tard appelées *Bantustans* ou *homelands*), jusqu'en 1990 pour ensuite examiner les réformes foncières au cours de la période de négociation au début des années 1990, jusqu'aux élections de 1994 et faire finalement un compte rendu de la réforme foncière à partir de 1994. Tout au long de cet article on considérera le rôle des chefs traditionnels et on se penchera en particulier sur les énormes problèmes rencontrés lors de la mise en oeuvre, après 1994, des politiques démocratiques concernant les régimes fonciers, alors que les chefs

---

7 Voir aussi l'analyse faite par Beinsein H. du livre de Mamdani “ *Development and Change* ” (Développement et changement) vol. 29 (1998), et “ *Social Change in the South African Countryside? Land and Production, Poverty and Power* ” (Changement social dans les campagnes sud-africaines ? Terre et production, pauvreté et pouvoir) dans *The Journal of Peasant Studies*, Vol 25, No 4, juillet 1998. Beinsein base sa critique de Mamdani en dissociant la question Anative de la question Alabour.

8 Voir Ntsebeza L (1998) “ *Rural Local Government in Post-Apartheid South Africa* ” (Gouvernement rural local en l'Afrique du Sud après l'apartheid), *African Sociological Review* 2,1.

traditionnels bénéficiaient d'une reconnaissance officielle. Des données provenant du Cap-Oriental mettront en valeur les complexités indiquées ci-dessus, tant au niveau provincial qu'au niveau local.

## LES RÉGIMES FONCIERS AVANT 1990

Comme indiqué précédemment, la terre dans les régions rurales des anciens Bantustans est classée dans la catégorie des terres de l'Etat ni cartographiées ni inscrite au Registre officiel, une terre "sous tutelle". L'origine de cette classification remonte aux lois de 1913 et de 1936 sur les terres autochtones (Native Land Acts). D'après la loi de 1936, l'occupation des terres était basée sur un système de "Permis d'occupation" (PO). Si le PO garantissait à son détenteur une occupation permanente, celui-ci n'en était pas moins vulnérable. Par exemple, les détenteurs de PO pouvaient être expulsés de force sans être consultés si le gouvernement - propriétaire foncier en titre - le décidait. Ce fut d'ailleurs le cas lorsque le gouvernement introduisit son Plan d'amélioration (de la conservation)<sup>9</sup>, ou lors de la mise en oeuvre de projets de développement : irrigation, fabriques de thé, réserves naturelles, etc<sup>10</sup>. Certains détenteurs de PO furent victimes d'expulsion, auquel cas leur maison était démolie, souvent sans compensation ni possibilité de recourir à la loi. Enfin, les PO n'étaient pas acceptés par les institutions financières comme caution.

Les chefs traditionnels jouaient un rôle de premier plan dans l'allocation des terres, notamment après la promulgation du *Bantu Authorities Act* (Loi d'administration bantoue) en 1951 par le régime d'apartheid. Dans la mise en oeuvre de la politique et de la législation d'apartheid, les chefs traditionnels se montrèrent brutaux et corrompus.

Le style "d'indépendance" accordée par l'apartheid à quelques Bantustans entre 1976 et 1981 ne changea pas, au début, l'équilibre des pouvoirs dans les zones rurales. Au contraire, le pouvoir des chefs traditionnels, depuis le sous-fifre jusqu'au chef tout-puissant, s'en trouva renforcé. Les deux Bantustans du Cap-Oriental, Transkei et Ciskei, continuèrent à délivrer des PO conformément à la Loi foncière de 1936<sup>11</sup>.

Toutefois, la mobilisation de masse qui était confinée aux zones urbaines de l'Afrique du Sud au cours des années 1970 et 1980, a finalement touché les zones rurales vers la fin des années 1980 et le début des années 1990. Les Autorités Tribales en étaient devenues la cible principale. Dans une grande partie du Ciskei, le système d'administration tribale s'était

---

9 C'était une forme de 'villagisation' introduite dans les années 1930 - non appliquée avant les années 1950 - pour protéger les sols de l'érosion.

10 La majorité des revendications foncières dans la région du Transkei au Cap-Oriental s'appuyaient sur ces expulsions.

11 Jusqu'à ce jour, la position reste inchangée.

effondré et les associations civiques prirent le relais<sup>12</sup>. Dans une moindre mesure, les Autorités Tribales d'une grande partie de la région du Transkei furent également touchées<sup>13</sup>. Dans le Kwazulu-Natal, une guerre intense et sanglante opposa essentiellement les partisans de l'*Inkatha Freedom Party* et de l'*United Democratic Front* puis, plus tard, de l'ANC lorsqu'il ne fut plus interdit. Parallèlement, le régime d'apartheid du *National Party* s'engageait sur la voie des réformes à la fin des années 1980 et au début des années 1990, en indiquant sa volonté de négocier le changement en Afrique du Sud.

## LA TRANSITION AUX ÉLECTIONS DÉMOCRATIQUES DE 1994.

La remise en cause du pouvoir des Autorités Tribales par les organisations civiques en particulier, aura beaucoup contribué à l'effondrement de l'administration foncière dans la plupart des Bantustans. Dans certaines régions, les autorités gouvernementales ont fait savoir qu'elles n'avaient eu aucune demande de PO depuis longtemps<sup>14</sup>. Dans d'autres régions où les chefs traditionnels étaient encore relativement puissants, comme dans une partie de la côte du Cap-Oriental, on a constaté des cas de corruption sous forme d'allocations illégales de terrains à bâtir et de ventes de ressources "communales" telles que sable, chaume, etc. Quelques-uns de ces délits font actuellement l'objet d'enquêtes. En dépit de tout cela, l'institution des chefs traditionnels fut reconnue sans avoir clarifié leur rôle dans le processus démocratique. Il convient de noter que les organisations civiques ont remis en cause l'Autorité Tribale sans faire d'autres propositions fermes et concrètes.

Le début des années 1990 a connu d'autres changements spectaculaires en matière de régimes fonciers dans les Bantustans. Le *National Party*, alors au pouvoir, entreprit un programme de réforme foncière. Deux propositions devaient effectivement éliminer les PO : transférer les terres aux "tribus" et transformer les PO en titres de propriété individuelle, avec une préférence politique pour la seconde proposition<sup>15</sup>.

La position du *National Party* fut attaquée par la Commission nationale foncière (CNF), ses associés et d'autres critiques. L'un des défauts évoqués était que le *National Party* ne prenait pas en compte les réalités sur le terrain, à savoir, le problème d'accorder des titres fonciers dans des zones où les terres peuvent présenter des droits fonciers multiples. Un autre était qu'en mettant l'accent sur des titres fonciers individuels, on rejetait implicitement l'émission de titres fonciers "communaux".

---

12 Manona C (1998) " *The Collapse of the 'Tribal Authority' System and the Rise of Civic Associations* " (L'effondrement du système d'autorité "tribale" , et la montée des associations civiques) chez de Wet C et Whisson M (éd), " *From Reserve to Region: Apartheid and Social Change in the Keikammahoek District of (former) Ciskei, 1950-1990* " (De la réserve à la région : apartheid et changement social dans le district Keikammahoek de l'ex-Ciskei, 1950-1990). (Grahamstown:ISER) ; Manona C (1990) " *The Big Lip of Sebe has fallen* " . Indicator South Africa. Rapport trimestriel Vol 8 (1).

13 Rapports annuels du Calusa & Health Care Trust (1990-1997), deux ONG opérant dans le district de la magistrature de Xhalanga, au Cap-Oriental.

14 Interview de M. Mgweba, le 18 août 1998.

15 La position du *National Party* était sans doute influencée par la Banque mondiale qui liait la sécurité foncière à l'émission de titres de propriété individuelle.



C'est dans ce cadre que le Département des affaires territoriales devait formuler et mettre en oeuvre son programme de réforme foncière.

## **L'APRÈS 1994 : RÉFORME FONCIÈRE, CHEFS TRADITIONNELS ET ÉLECTION DE CONSEILLERS**

Contrairement à la restitution et la redistribution, la réforme des régimes fonciers dans les anciens Bantustans a été lente à apparaître. Ce n'est qu'en 1998 qu'une Commission chargée de présenter un projet de loi a été formée et la Loi sur les droits fonciers ne devrait pas voir le jour avant l'an 2000. L'un des grands défis confrontant le Département des affaires territoriales (DAT) est, sans aucun doute, de trouver le moyen de formuler une politique et une législation qui respecte, d'un côté, les dispositions constitutionnelles prévoyant une représentation démocratiquement élue et, de l'autre, la reconnaissance d'une institution basée sur des droits héréditaires après des décennies de collaboration avec des régimes soutenant la colonisation, la ségrégation et l'apartheid.

En 1996, l'un des premiers objectifs du DAT était d'amender la Loi d'actualisation des droits fonciers de 1991. L'amendement en question concerne la définition de "Résolution tribale" qui a maintenant la définition suivante :

*En relation avec la tribu, une Résolution tribale signifie une décision prise démocratiquement par la tribu et conformément aux règles et coutumes locales de cette tribu.*

En avril 1997, le DAT présentait son Livre blanc sur la politique foncière et, début 1998, il proposait les principes suivants destinés à servir de cadre à la législation et à son application<sup>16</sup>.

- Il convient de reconnaître les droits fonciers sous-jacents des particuliers ou des groupes (ex : les tribus) sur la plupart des terres appartenant nominalement à l'Etat.
- Ces droits devraient être assignés aux personnes qui détiennent les droits fonciers et non pas aux institutions telles que les autorités tribales ou locales. Dans certains cas, les droits sous-jacents appartiennent à la population, dans d'autres à des particuliers ou à des familles. Lorsque des droits à confirmer existent au niveau d'un groupe, les détenteurs doivent avoir la possibilité de choisir le système d'administration foncière qu'ils veulent pour leurs terres au jour le jour.
- Dans les situations de droits fonciers collectifs, les droits fondamentaux de tous les membres doivent être protégés, y compris le droit de participer aux processus démocratiques et égalitaires lors des prises de décision. Le gouvernement doit pouvoir contacter les membres des groupes détenteurs de droits pour s'assurer que l'opinion et la volonté des membres soient respectées dans les projets de développement proposés et dans tout autre cas où leurs droits fonciers pourraient être affectés.

---

<sup>16</sup> Thomas G et al (1998) " *Current Developments in South Africa's Land Tenure Policy* " (L'évolution actuelle de la politique foncière en Afrique du Sud). Une étude publiée par DLA.

- Les systèmes d'administration foncière qui sont populaires et fonctionnels devraient être maintenus. Ils sont un atout important au regard de l'effondrement de l'administration foncière dans de nombreuses zones rurales. L'objectif n'est pas de détruire ou d'endommager les institutions viables et représentatives. Les systèmes tribaux qui sont populaires et démocratiques ne sont pas la cible des mesures proposées.

Un peu plus tôt, en octobre 1997, le Ministre des affaires territoriales, lors d'une allocution au congrès de CONTRALESA, souligna les points suivants avec force :

*“ Cela signifie que le gouvernement à aucun niveau, qu'il soit national, provincial ou local, ne peut passer outre les opinions et préoccupations des groupes, tribus ou particuliers qui ont des droits fonciers sous-jacents et historiques, répertoriés comme ceux de l'Etat. Toute action visant à simplement ignorer les détenteurs de droits dans ces régions et à disposer ou développer des terres comme si elles appartenaient à l'Etat, est illégale. ”*

Cette position a deux conséquences qu'il convient de souligner. Dans la première, il y a une distinction entre propriété et gouvernance de la terre. Les membres de communautés (en tant que copropriétaires) qui choisissent le transfert de la terre, seront considérés comme les propriétaires de celle-ci. C'est une question de propriété foncière. Ce sera à eux de décider de la manière dont ils veulent que leur terre soit administrée. Dans la seconde, c'est une question de gouvernance qui implique, entre autres, l'administration foncière. Il est important de remarquer qu'à l'époque de la colonisation et de l'apartheid, une telle distinction n'était pas à l'ordre du jour. L'Etat était à la fois le propriétaire et l'administrateur des terres. Les chefs traditionnels n'ont jamais (légalement) possédé la terre mais ils avaient reçu certains pouvoirs administratifs de la part du gouvernement central. Les Bantustans qui avaient choisi “l'indépendance” ne faisaient pas non plus la distinction dans la mesure où les terres communautaires restaient la propriété de l'Etat. Les directives et le Ministre insistent sur le fait que les décisions devront à l'avenir être prises démocratiquement, y compris lorsqu'il s'agit de décider qui doit administrer les terres d'un “groupe”.

La conséquence de cette réforme est une séparation des pouvoirs, par opposition à la fusion des prérogatives de l'autorité d'hier. Trois acteurs principaux sont proposés, à savoir, les propriétaires fonciers, les administrateurs des terres et le gouvernement local. Ce dernier ne possédera pas la terre et n'aura pas obligatoirement le pouvoir de l'allouer, sauf à la demande expresse des propriétaires. Toutefois, aucun droit foncier n'est absolu en zone aussi bien urbaine que rurale. En tant qu'organe représentant les intérêts publics, le gouvernement local aura des fonctions de contrôle et de régulation par l'intermédiaire des Conseillers et représentants provisoires (CRP). De surcroît, les prestations de service resteront du ressort des autorités locales et, dans ces deux domaines, les propriétaires fonciers seront tenus légalement et constitutionnellement de coopérer avec les CRP. Parallèlement aux prestations de service et aux fonctions de contrôle et de régulation, la Constitution confère aux autorités locales des “fonctions de développement”. Les pouvoirs publics locaux, d'après la Constitution, doivent “structurer et gérer leur administration, leur budget et leur processus de planification en fonction des besoins de la communauté et promouvoir le développement social et économique de cette communauté...”. Les pouvoirs et fonctions du gouvernement local ont ainsi été accrus pour favoriser le décollage socioéconomique et le développement de l'économie locale. A cet effet, le *Transitional Local Government Act* et le *Development*

*Facilitation Act* prévoient deux outils pour appliquer les dispositions de la Constitution, à savoir le *Integrated Development Plan* (Plan intégré de développement ou PID) et les *Land Development Objectives* (Objectifs de développement foncier ou ODF).

Toutefois, les amendements de la Loi de rénovation de 1991 et les principes directeurs qui supposent l'existence de "coutumes", de "lois locales", de "tribus", renforcent plus qu'ils n'apaisent la tension résultant de l'incohérence entre, d'un côté, la défense de principes démocratiques basés sur le suffrage universel et les prises de décision démocratiques et, de l'autre, la reconnaissance d'une institution qui n'accepte pas l'une des clés de la démocratie, à savoir la représentation électorale.

Quoiqu'il en soit, le DAT est en train de concevoir une politique en matière d'administration et de droits fonciers qui va clairement affaiblir les pouvoirs des chefs traditionnels. Dans la province du Cap-Oriental, une Loi de régulation du développement des zones rurales a été votée vers la fin de 1997. Cette loi dégage les chefs traditionnels du Cap-Oriental de leurs responsabilités de développement stipulées dans la Loi d'administration bantoue amendée. Elle s'applique en particulier à l'allocation des terres, la clé de voûte du pouvoir des chefferies.

### **Options en matière de droits fonciers**

Pour l'instant, il existe deux options en matière de sécurité des droits fonciers dans les zones rurales des anciens Bantustans, à savoir, la propriété privée individuelle et la propriété en groupe / communale. La première, si elle constitue une option, reste difficile à mettre en place. Le gros problème est que les terres communautaires des anciens Bantustans ne sont ni cartographiées ni inscrites au Registre officiel. On estime que le coût de leur relevé topographique et de leur inscription au Registre serait exorbitant. Vu les compressions budgétaires, et le fait que l'Etat ne semble pas donner la priorité aux zones rurales, il est peu probable que celui-ci s'engagera à financer lui-même ces dépenses. L'immense majorité de la population rurale étant pauvre, ce n'est pas non plus envisageable de leur part. De plus, cela suppose pouvoir passer une "Résolution tribale" par une majorité des membres d'un groupe particulier ou d'une communauté<sup>17</sup>.

Les communautés qui veulent postuler en qualité de groupe pour un transfert des terres doivent se constituer elles-mêmes en entités foncières. Il existe plusieurs types d'entités juridiques (personnes morales), comme les sociétés, les trusts ou cartels, les "tribus" selon la définition du *Nationalist Party*, etc. En 1996, la Loi sur les Associations de propriété communale (*Communal Property Associations Act*) fut promulguée. Elle permet l'établissement d'une Association de propriété communale (APC) ou d'une entité similaire, c'est-à-dire une entité juridique de propriété foncière. D'après cette loi, les membres définis en termes de foyers<sup>18</sup>, doivent s'accorder sur un ensemble de règles et règlements en matière de propriété foncière. Une majorité (par exemple, des deux tiers) des membres doit accepter ces règles et règlements et doit les confirmer et les rendre publics. Ces règles et règlements

---

17 La demande de titre de propriété individuelle déposée par le Président Mandela pour sa ferme à Qunu a été différée par une "résolution tribale" qui n'a pas été appliquée.

18 On peut s'attendre à des objections au fait de définir les adhésions en termes de ménage dans la mesure où les rapports de force dans les familles peuvent être dissimulés.

doivent être inscrits dans des statuts qui seront transmis au Département des affaires territoriales.

La Loi sur les APC ne donne pas de règles et procédures à suivre lors de l'allocation des terres et des prises de décision, et ne précise pas la manière de constituer le Comité de l'APC. En effet, ces procédures doivent être décidées par une majorité de membres. Seule condition stipulée par la Loi : l'entité juridique doit se conformer aux dispositions de la Constitution sud-africaine, notamment la prise de décision démocratique. Un fonctionnaire désigné du DAT officialise l'inscription de l'APC au Registre. Cette personne doit s'assurer que tous les membres de la communauté aient été informés de la création de l'APC, que les statuts de l'APC aient été entérinés par une réunion réellement représentative et que le Comité de l'APC ait été élu démocratiquement. Une majorité des deux-tiers des participants est requise pour approuver ou révoquer l'Association. Bien que l'APC ait été, à un moment, l'entité juridique préférée du DAT, il faut bien voir que ce n'est pas la seule.

Une troisième option fait actuellement l'objet d'un projet de loi. Elle concerne les situations où le transfert de terres appartenant à l'Etat n'a pas été demandé. Dans ce cas-là, l'Etat resterait le propriétaire nominal de la terre mais, à la différence d'autrefois, renforcerait les droits fonciers des occupants. La Loi sur les Droits fonciers<sup>19</sup> propose une catégorie de "droits inaliénables" créés par la législation pour garantir les droits fondamentaux des populations rurales dans les anciens Bantustans. Ce projet de loi propose que tout détenteur d'un droit inaliénable sur une terre de l'Etat soit autorisé à décider de la gestion de ce droit et à jouir des bénéfices provenant de l'exercice de ce droit, y compris, le cas échéant, des produits de la vente, de la location ou de toute autre disposition relative à ce droit inaliénable. Ces droits pourraient être inscrits au Registre officiel sur demande, sans être toutefois obligatoire. En somme, les détenteurs de droits inaliénables n'accéderaient pas à la propriété par un transfert de la terre, mais leurs droits fonciers seraient garantis par la loi.

### **L'administration des droits fonciers**

En termes d'administration des terres, nous avons dit que lorsque les communautés optaient pour un transfert des terres et l'établissement d'une entité juridique, elles devaient choisir l'organisme chargé d'administrer leurs terres, en fonction des réglementations locales, provinciales et nationales. Pour les détenteurs de droits inaliénables, trois structures sont proposées. Au niveau local, le projet de loi prévoit l'établissement de "structures accréditées de détenteurs de droits" et "n'importe quelle structure de droits fonciers" peut demander ce statut. Théoriquement une Autorité Tribale pourrait devenir une telle structure. Sa demande serait examinée par un Conseil des droits fonciers (*Land Rights Boards*) et ne serait acceptée que si les détenteurs de droits inaliénables concernés ont approuvé cette structure ; le Conseil des droits fonciers vérifierait alors que celle-ci respecte une série de dispositions prévues et qu'elle est capable de remplir les fonctions escomptées.

Un Représentant des droits fonciers nommé par le Directeur Général s'assurerait que la nouvelle loi est respectée par les détenteurs de droits et autres personnes ; rendrait compte de

---

<sup>19</sup> Ce qui suit est tiré de la Loi sur la sécurité foncière du 30 juin 1998 "*Security of Tenure Bill*". Cette loi a ensuite été révisée, mais si de nombreux changements ont sans doute été introduits, l'esprit et le principe de la Loi devrait être inchangé. La Loi s'intitule aujourd'hui "*Land Rights Bill*" (Lois sur les droits fonciers).

toute infraction ; confirmerait les décisions des détenteurs de droits et de leurs structures ; informerait les intéressés de leurs droits selon la nouvelle loi ; et s'efforcerait de régler les litiges entre les détenteurs de droits inaliénables concernant l'exercice de leurs droits. Ce nouveau Représentant des droits fonciers aura le droit d'entrer sur n'importe quel terrain ; d'enquêter tout problème qui se pose ; d'inspecter tout document en la possession de tout détenteur de droits concernant ces droits fonciers et de faire des copies de ces documents ; d'organiser des réunions rassemblant les détenteurs de droits et d'assister à de telles réunions. Lorsque les structures de droits fonciers n'auront pas cherché à devenir des "structures accréditées", il est envisagé que le Représentant des droits fonciers puisse engager un processus visant à établir la décision de la majorité des détenteurs de droits concernés.

Au niveau de la magistrature régionale, le projet de loi prévoit que le Conseil des droits fonciers sera formé par le Ministre. Ce Conseil réunira les différentes parties intéressées qui apporteront leurs connaissances et expériences respectives sur les questions de régimes fonciers. Les Représentants des droits fonciers nommés dans leur région respective seront membres du Conseil. Les chefs traditionnels pourront entrer au Conseil. Celui-ci devrait avoir plusieurs fonctions, notamment, s'efforcer de sauvegarder les intérêts des détenteurs de droits inaliénables ; résoudre les litiges entre les détenteurs de droits inaliénables ; faire appel des décisions prises par les structures accréditées de détenteurs de droits ; conseiller le Représentant des droits fonciers et le Ministre dans l'application de la nouvelle loi ; et conseiller les autorités locales dans l'aménagement du territoire en termes d'occupation, d'utilisation, d'accès et de développement.

Une fois entérinée, la nouvelle loi contribuera considérablement à protéger les populations rurales des décisions arbitraires prises par l'Etat et par les autorités locales et tribales, comme ce fut souvent le cas dans le passé lorsque les gens étaient expulsés de force ou avaient leur maison détruite sans compensation. Elle aura de profondes conséquences pour les chefs traditionnels qui, pendant plus d'une quarantaine d'années, ont été ni choisis selon les principes démocratiques, ni soumis à l'examen d'un contre-pouvoir. Le projet de loi sur les droits fonciers devrait être remis au gouvernement d'ici la fin de l'année 1999 mais ne sera probablement pas ratifié avant l'été de l'an 2000. On ne sait pas très bien comment les chefs traditionnels vont réagir à ce projet de loi. Toutefois, on peut deviner leur réaction, vu leur position sur le transfert des terres à des entités juridiques, en particulier, aux Associations de propriété communale. Les chefs traditionnels s'opposent avec véhémence au transfert des terres à des entités juridiques et veulent qu'elles soient transférées aux autorités traditionnelles ou tribales.

## **LES CHEFS TRADITIONNELS ET LE TRANSFERT DES TERRES AUX ENTITÉS JURIDIQUES**

La réponse de l'élite des chefs traditionnels face au transfert des terres aux entités juridiques indique clairement qu'ils résisteront à toute menace de démantèlement des Autorités Tribales issues de l'apartheid. Par contre, au niveau des Autorités Tribales, les chefs traditionnels ne sont pas toujours au fait de l'évolution des questions politiques et législatives depuis le début des années 1990, ce qui les expose au risque de se faire manipuler. L'étude de cas de la zone communautaire de Tshezi, illustre bien cette situation.

## **L'exemple de la zone communautaire de Tshezi au Mqanduli**

La "zone communautaire" de Tshezi borde la "Wild Coast" (Côte sauvage) de la région du Transkei dans le Cap-Oriental. C'est l'un des quatre sites de développement économique retenus par le gouvernement pour lancer ses Initiatives de développement du territoire (IDT). L'une des conditions des IDT en matière d'investissement dans les "terres communautaires", y compris la zone de Tshezi, était d'établir des entités juridiques de propriété foncière afin d'engager des négociations et de signer des contrats avec les investisseurs. A cet effet, on créa un Comité d'IDT, composé de certains membres de l'Autorité Tribale et de gens d'affaires, à raison de six hommes pour deux femmes. Après une série d'ateliers sur les entités juridiques, le comité opta pour une Association de propriété communale (APC). Cette décision fut transmise au chef local et à l'Autorité Tribale qui lui accordèrent leur soutien total.

Avec le temps, certains chefs traditionnels, y compris le chef de la région, émirent des doutes sur l'APC. De fréquentes références faites à CONTRALESA - une association opposée aux APC et en faveur du transfert des terres aux Autorités Tribales - indiquaient clairement qu'une campagne discrète était menée pour influencer le chef et l'Autorité Tribale. On s'aperçut plus tard que le président du comité de l'IDT était également un membre de CONTRALESA. Pourtant, les chefs traditionnels de la région n'étaient pas unis sur ce sujet, et la majorité d'entre eux, y compris le fils du chef, étaient en faveur de l'APC. Après avoir longtemps hésité, le chef se prononça finalement opposé à l'APC.

Une autre résistance à l'APC vint de très petits groupes dans deux villages côtiers. Des recherches montrèrent que les deux frères au coeur de cette résistance faisaient l'objet d'une enquête de la part d'une Unité spéciale d'inspection sanitaire pour une histoire de villas acquise sans le nécessaire "Permis d'occupation". La transparence requise par l'APC irait à l'encontre de leurs intérêts financiers personnels.

Lors des réunions publiques et des enquêtes, l'APC était largement acceptée par les habitants de la région. Vu le fort taux de chômage provenant en grande partie de la baisse d'activité des mines depuis une dizaine d'années, l'APC est perçue comme ayant le potentiel d'attirer des investissements et donc de créer, non seulement des revenus par les loyers, mais aussi des possibilités d'emploi. Toutefois, la majorité des Tshezis comptent encore sur leur chef pour indiquer la marche à suivre. La plupart d'entre eux sont analphabètes ou presque. Les plus instruits, notamment les jeunes, cherchent des emplois loin de chez eux. Ceux qui assistent aux réunions où ces décisions cruciales sont prises, sont des hommes âgés, tandis que les quelques membres plus jeunes y assistent rarement. Certains passent le plus clair de leur temps dans les débits de boisson clandestins qui prolifèrent depuis la fin des années 1980. Les anciens craignent le chef de la région. Cela semble venir de l'époque de l'apartheid lorsque les chefs traditionnels agissaient avec brutalité et ne souffraient aucune contestation. Dans ce contexte, on peut comprendre pourquoi les populations rurales hésitent à défier leur chef. Elles tentent de le persuader de donner son appui au changement, et voudraient voir le Roi<sup>20</sup> intervenir en cas d'échec.

En dépit de la promulgation de la Loi de développement des zones rurales en 1997 qui transfère les fonctions de développement aux conseillers ruraux élus dans le Cap-Oriental,

---

<sup>20</sup> Une référence au Roi d'abaThembu, l'un des six " rois " du Cap-Oriental.

ces conseillers n'ont encore rempli aucune de ces fonctions. La raison principale de cet état de fait est la négligence dont ils sont victimes au niveau provincial et national<sup>21</sup>.

## CONCLUSION

Les chefs traditionnels sont inflexibles : la terre doit revenir aux Autorités Tribales. Bien qu'ils n'aient pas présenté clairement la manière dont une Autorité Tribale pourrait fonctionner en tant qu'entité juridique foncière, il semble qu'ils envisagent de maintenir les Autorités Tribales telles qu'elles existent actuellement, sans avoir beaucoup changé depuis leur création en 1951 par le *Bantu Administration Act* (Loi d'administration bantoue) à l'époque de l'apartheid. Pourtant, les politiques du gouvernement insistent sur le fait que ce sont les membres d'un groupe bien défini de copropriétaires qui devraient posséder la terre, et non les autorités traditionnelles locales. Les directives politiques indiquent explicitement que c'est aux membres de décider qui administre la terre au jour le jour. Si les chefs traditionnels connaissent cette position politique, ils la rejettent et, d'après le chef Gwadiso, ils le font dans l'intérêt de "leur peuple", sans nécessairement le consulter. La manière dont le gouvernement va s'y prendre pour débloquer la situation actuelle dans la région de Tshezi donnera une idée de sa détermination à faire appliquer sa politique foncière.

Les chefs traditionnels du Cap-Oriental ont une position similaire à l'égard du gouvernement local en milieu rural, à savoir que les Autorités Tribales devraient être les principales structures<sup>22</sup>. Il est donc clair que les chefs traditionnels ne veulent pas voir la dissolution de leur pouvoir. C'est cette fusion des pouvoirs qui, selon Mamdani, alimente le despotisme décentralisé. La séparation des pouvoirs, suggère-t-il, est la condition (nécessaire mais pas suffisante) de la démocratisation dans les zones rurales. Le besoin de séparer les pouvoirs et, par ailleurs, d'avoir des représentants élus est confirmé par la résistance des chefs traditionnels à tout ce qui peut, de près ou de loin, affaiblir les Autorités Tribales.

---

21 Pour plus de détails voir Ntsebeza L (1998) "*Rural Local Government in Post-Apartheid South Africa* " (Gouvernement local rural en l'Afrique du Sud au lendemain de l'apartheid), dans l'*African Sociological Review*, 2.1.

22 Ntsebeza L et Hendricks (1998). "*Democracy and Despotism in Rural Areas* " (Démocratie et despotisme dans les zones rurales).

## BIBLIOGRAPHIE

Beinstein H. (1998). Book review of “Citizen and subject: contemporary Africa and the legacy of late colonialism, by M. Mamdani. *Development and Change* Vol 29

Bernstein, H. (1998). Social change in the South African countryside? Land and production, poverty and power. *The Journal of Peasant Studies*, Vol 25 (4) July.

Drew. (1996). The theory and practice of the agrarian question in South African socialism, 1928-60. *Journal of Peasant Studies*, 23: 2-3

Hendricks, F.H. (1990) *The pillars of apartheid: land tenure, rural planning and the chieftaincy*. Upsala Studia Sociologica Upsaliensia, Upsala University, Sweden.

Mamdani, M. (1996). *Citizen and subject: contemporary Africa and the legacy of late colonialism*. Princeton University Press, Princeton.

Manona, C. (1990) The big lip of Sebe has fallen. *Indicator South Africa*. Quarterly Report, Vol 8 (1).

Manona, C. (1998). The collapse of the ‘Tribal Authority’ system and the rise of civic associations. In C. de Wet and M. Whisson (eds). *From reserve to region: apartheid and social change in the Keikammahoek District of (former) Ciskei, 1950-1990*. ISER, Grahamstown.

Mbeki, G. (1984). *South Africa: a peasants revolt*. International Defence and Aid Fund for Southern Africa; South Africa.

Ntsebeza, L. (1998). Rural local government in post-apartheid South Africa. *African Sociological Review* 2 (1).

Ntsebeza, L. and Hendricks, F.H. (1998). *A democracy and despotism in post-apartheid South Africa: the role of chiefs/traditional authorities in rural local government*. Paper presented to a conference on Comparing experiences on democratisation between South Africa and Nigeria, Centre for African Studies, University of Cape Town, 30 May - 2 June.

Stultz, N.M. (1979). *Transkei’s half loaf - race separation in South Africa*. Yale University Press, New Haven.

Tabata, I.B. (1961). *The Awakening of a People*.

Thomas, G. et al (1998) “Current Developments in South Africa’s Land Tenure Policy”. A memo issued by DLA.



Walker, C. (1995). Women, tradition and reconstruction in South Africa. *South Asia Bulletin*  
- comparative studies of South Asia, Africa and the Middle East, Vol XV (1): 58