

Réforme agraire et démagogie électorale au Zimbabwe

Jean-Pierre CLING

Table des matières

INTRODUCTION	4
1. DE « ROBIN HOOD » A « BRETTON WOODS »	4
1.1. Réforme agraire et « révolution verte »	5
1.2. Une réforme agraire inachevée.....	7
2. ACCELERATION DE LA REFORME AGRAIRE OU FUIE EN AVANT ?	9
2.1. Le lancement d'une deuxième phase de la réforme agraire	10
2.2. Le dilemme efficacité-équité.....	13
CONCLUSION	15

RESUME

Après vingt ans d'indépendance, la question foncière se pose avec toujours autant d'acuité au Zimbabwe. Le gouvernement avait lancé la réforme agraire dès 1980, tout en pratiquant plus généralement une politique très favorable aux zones rurales. L'essoufflement rapide du programme de réforme agraire à partir du milieu des années quatre-vingts a été confirmé au début de la dernière décennie lors de l'adoption d'une politique d'ajustement structurel.

Dans ce contexte, la nouvelle phase du programme de réforme agraire lancée en 1997 sous la pression de l'opinion publique est mal engagée. Elle souffre d'un manque de financements adéquats et d'une absence de réflexion stratégique. Elle risque donc d'aggraver la crise économique et d'accroître la pauvreté, sans pour autant résoudre le problème des inégalités foncières.

ABSTRACT

Twenty years after Independence, the land question is still an urgent unresolved issue in Zimbabwe. The government launched the land reform after 1980 and led an active policy in favour of the rural areas. But the land reform programme slowed down considerably in the second half of the eighties, and again during the last decade when the government adopted a structural adjustment policy.

In this context, the new phase of the land reform programme, which was launched in 1997 under political pressure, started off badly. Presently, it suffers from a lack of funding and a proper strategy. It might therefore worsen the economic crisis and increase poverty, without reducing the land inequalities.

INTRODUCTION

Vingt ans après l'indépendance de cette ancienne colonie britannique, le Zimbabwe continue de souffrir d'une distribution des terres extrêmement inégalitaire : environ 4.500 fermiers blancs possèdent la majorité des meilleures terres cultivables alors que la moitié de la population de ce pays de 12 millions d'habitants s'entasse sur des terres « communales » arides et surpeuplées où elle pratique une agriculture de subsistance dans des conditions de plus en plus difficiles.

La réforme agraire était considérée comme un élément clé d'une politique de lutte contre la pauvreté au lendemain de l'indépendance. Parallèlement, le gouvernement avait conduit une politique en faveur des zones rurales qui s'est traduite par une hausse sensible de la production et des revenus agricoles, phénomène parfois qualifié de « révolution verte » zimbabwéenne. Toutefois, la réforme agraire est restée largement inachevée, à la fois pour des raisons de coût budgétaire et du fait de l'évolution des priorités gouvernementales. La politique d'ajustement structurel menée à partir de 1990 a en effet relégué au second plan l'objectif de redistribution sociale, tandis que la volonté de promotion des exportations passait implicitement par un maintien du *statu quo* en matière de propriété agricole.

Une nouvelle phase du programme de réforme agraire fut ainsi engagée en 1997, sous la pression de l'opinion publique. Elle prévoyait initialement l'expropriation de 1.500 fermes, pour la plupart possédées par des Blancs. Dans un premier temps, ce programme reçut le soutien de la communauté internationale, à condition pour le gouvernement de respecter des règles de transparence et d'Etat de droit ainsi que de mettre en œuvre une nouvelle politique foncière. Mais, au lieu de cela, une fuite en avant démagogique dans une accélération de la réforme agraire a été pratiquée par un régime aux abois, y voyant son seul moyen de survie. Ce programme mal préparé et sans financement ne peut que précipiter la désagrégation en cours de l'économie du Zimbabwe. Loin de se réduire, la pauvreté endémique et les graves inégalités sociales qui caractérisent ce pays vont donc s'accroître.

1. DE « ROBIN HOOD » A « BRETTON WOODS »¹

Aussitôt après la reconnaissance internationale de l'indépendance sous un pouvoir issu de la volonté de la majorité noire, le gouvernement de l'ancienne Rhodésie du Sud a commencé à tenir ses engagements en lançant la réforme agraire réclamée par la population. Il a pratiqué aussi une politique favorisant les ruraux. Ces efforts ont été couronnés de succès en matière de réduction de la pauvreté et de hausse de la production agricole.

Compte tenu de ces succès reconnus, l'essoufflement de la réforme agraire à partir du milieu des années 1980 et l'affaiblissement progressif des efforts en faveur des populations rurales sont à interpréter avant tout comme le résultat d'une évolution des priorités du gouvernement, aboutissant à sa conversion officielle à une politique d'ajustement structurel à partir de 1990.

1. « Robin Hood » : Robin des bois en anglais ; les institutions de Bretton Woods : la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International.

1.1. Réforme agraire et « révolution verte »

Comme cela a été le cas dans beaucoup d'anciennes colonies, la guerre d'indépendance du Zimbabwe a été menée pour la terre.

En 1980, environ 6.500 fermiers blancs possédaient ainsi 46 % des terres agricoles, conformément aux termes du *Land Tenure Act* de 1969, qui leur réservait la moitié des terres. Les colons s'étaient ainsi appropriés l'essentiel des terres les plus fertiles du Nord et de l'Est du pays (aujourd'hui Mashonaland Nord et Est) reléguant les populations « indigènes » sur les terres les plus arides du pays. Ces dernières, appelées « zones communales » (anciennes *Tribal Trust Lands – TTL*), représentaient près de la moitié de la superficie du pays et de sa population.

Après l'indépendance, la politique de redistribution des terres a connu un démarrage rapide. Environ 50.000 familles ont été installées sur de nouvelles terres au cours de la première moitié des années 1980.

La plupart des réinstallations ont suivi un modèle individuel, qualifié de modèle «A ». Dans le cadre de ce modèle, chaque ménage se voyait attribuer une parcelle de 5 hectares de terres arables, ainsi qu'un certain nombre de têtes de bétail, variable selon la région climatique. Des investissements en infrastructures accompagnaient ces réinstallations : construction de routes d'accès, de réseaux d'adduction d'eau, d'écoles, de cliniques rurales, etc. Le modèle «AA » (accélééré) correspondait à une variante du modèle précédent, mais avec des investissements beaucoup plus limités. Un projet de type «A » pouvait regrouper environ 500 familles en 15 villages ou plus, sur une superficie pouvant aller jusqu'à 100.000 hectares selon la région géographique ². Le modèle «B », moins fréquent que ceux qui viennent d'être cités, correspondait à un schéma coopératif de propriété et de gestion collective des terres et des équipements. Enfin, deux autres ont été rarement suivis : dans le cadre du modèle «C », l'*Agricultural and Rural Development Authority* (ARDA) gérait des fermes d'Etat produisant des cultures spécialisées (tabac, thé, lait, etc.) ; enfin, le «D » prévoyait une gestion collective de l'élevage dans les zones les plus arides où les cultures sont impossibles.

Certains critiques de la réforme agraire, y compris au sein de gouvernement, contestent encore son succès. Ils mettent en avant la faible productivité dans les fermes nouvellement créées, ainsi que les dégradations environnementales qui ont résulté de leurs pratiques agricoles. En fait, ces critiques souvent à connotation raciste (supposant une prétendue supériorité des fermiers blancs sur les noirs) font souvent référence à l'échec relatif des coopératives (modèle «B ») ou des fermes d'Etat, mais assez peu aux résultats obtenus dans le cadre du modèle «A » qui a été le plus suivi.

2. S. Moyo, “ Question agraire et réconciliation au Zimbabwe ”, in : J.L. Balans et M. Lafon (sous la dir. de), *Le Zimbabwe contemporain*, Karthala et IFRA, Paris, 1995.

En fait, un tel diagnostic n'est pas justifié par l'observation empirique, d'autant plus que la période écoulée depuis les premières réinstallations est probablement trop courte pour dresser un bilan définitif de cette politique. Plusieurs études menées sur des ménages ayant bénéficié dans ce cadre d'une réinstallation sur des nouvelles terres au début des années 1980 estiment que ceux-ci, aujourd'hui, vivent mieux, d'une part, que leurs voisins n'ayant pas reçu de terres et, d'autre part, qu'au moment de leur réinstallation (ce qui n'est pas le cas des populations des « zones communales » dont les conditions de vie se sont dégradées en moyenne depuis l'indépendance). Des bilans plus qualitatifs de la réforme agraire³ aboutissent à des conclusions comparables : la réforme agraire se serait traduite par une réduction véritable de la pauvreté pour les familles réinstallées et par celle, générale, des inégalités dans les zones rurales.

L'étude de l'évolution des revenus de 400 familles réinstallées dans le cadre de la réforme agraire entre 1982-1983 et le milieu des années 1990 permet de mieux comprendre le fonctionnement de ce processus. Elle met en évidence un triplement de la productivité du capital (hors terre) pour l'échantillon étudié, une augmentation de 60 % du rendement à l'hectare se traduisant au total par une augmentation de 460 % de la production moyenne en termes réels⁴. Ces performances ont permis de faire passer l'incidence de la pauvreté de 99 % à 74 % de la population étudiée, tandis que la profondeur de cette pauvreté a été divisée par plus de deux (de 0,86 à 0,38) pour les familles considérées⁵.

Parallèlement aux efforts de redistribution de terres, a été menée également une politique active de développement de la production des zones communales. Le succès de celle-ci a conduit certains auteurs à désigner cette première période post-indépendance sous le terme de « révolution verte », par analogie avec les succès des stratégies agricoles menées en Inde après l'indépendance⁶.

Cette politique s'est traduite en particulier par la création d'organismes d'aide aux paysans, par la création de nombreux silos à grains pour le stockage de leur production, et par la fixation des prix agricoles favorisant les revenus des producteurs. Une telle option pour les prix a distingué le Zimbabwe des pays africains qui avaient au contraire adopté une politique de prélèvement sur les revenus agricoles. Son succès a été assez rapide. Les productions vivrières (maïs surtout) mais aussi les cultures de rente (coton, tabac, etc.) ont connu un véritable essor, se traduisant par une diminution sensible de la pauvreté rurale. Le Zimbabwe

-
3. Cf. en particulier le rapport de l'Overseas Development Administration (ODA) britannique en 1988 sur l'évaluation de la réforme agraire, cité par J. Cusworth, "A Review of the UK ODA of the Land Resettlement Programme in 1988 and the Land Appraisal Mission of the 1996", in : T.A.S. Bowyer-Bower et C. Stoneman (sous la direction de), *Land Reform in Zimbabwe: Constraints and Prospects*, Ashgate, Aldershot, 2000.
 4. J.W. Gunning, J. Hoddinott, B. Kinsey et T. Owens, « Revisiting Forever Gained: Income Dynamics in the Resettlement Areas of Zimbabwe. 1983-1996 », in : B. Baulch et J. Hoddinott (sous la dir. de), « Economic Mobility and Poverty in Developing Countries », Frank Cass, Londres, 2000 ; B. Kinsey, « Land Reform, Growth and Equity: Emerging Evidence from Zimbabwe's Resettlement Programme », *Journal of Southern African Studies*, vol. 25, n° 2, juin 1999.
 5. K. Burger, H. Hoogeveen, B. Kinsey et R. Sparrow : "Welfare and Poverty among Rural Households in Zimbabwe", *Poverty Dynamics in Africa*, Banque mondiale, octobre 1999. La profondeur de la pauvreté mesure le transfert moyen par individu nécessaire pour que le revenu des pauvres atteigne la ligne de pauvreté.
 6. V. Ninnin-Massenet, "Perspectives de l'agriculture en Afrique australe", *Afrique contemporaine*, n° 184, octobre-décembre 1997.

est ainsi devenu exportateur de maïs en dehors des périodes de sécheresse, méritant son nouveau qualificatif de « grenier à grain » de l'Afrique australe.

La politique de réforme agraire et d'aide à la production agricole est à replacer dans le cadre plus général de celle du développement rural. Un objectif d'accès universel à la santé et à l'éducation, poursuivi par le gouvernement à cette époque, a, compte tenu de la composition de la population, bénéficié d'abord aux zones rurales. Il constitue de manière unanimement reconnue le grand succès de l'après-indépendance. On a ainsi observé une hausse de l'espérance de vie, ainsi qu'une baisse extrêmement rapide de la mortalité et de la malnutrition infantile, ce dernier phénomène étant auparavant très répandu parmi les populations rurales⁷.

1.2. Une réforme agraire inachevée

Si l'on considère ces succès, l'essoufflement rapide du programme de réforme agraire dès le milieu des années 1980 peut sembler quelque peu paradoxal.

Avant le redémarrage du programme en 1997, les terres acquises par l'Etat depuis l'indépendance représentaient un total de 3,5 millions d'hectares, ce qui correspondait à seulement 10 % des superficies agricoles et 25 % de celles occupées par les fermiers blancs à l'indépendance. Sur les 70.000 familles réinstallées sur de nouvelles terres depuis 1980 (occupant une superficie totale d'environ 2 millions d'hectares), la plupart l'avaient en fait été dans les premières années ayant suivi l'indépendance⁸. L'objectif de réinstallation de 15.000 familles par an entre 1986 et 1990 fixé par le premier plan quinquennal de développement, qui correspondait déjà à une révision en baisse des objectifs, n'a en fait jamais été atteint et le rythme n'a cessé de ralentir au cours de ces années.

La lenteur du processus peut être en partie expliquée par la forte dépendance de l'économie par rapport à l'agriculture, en particulier en termes de recettes en devises, ce qui imposait une certaine prudence au gouvernement. Cette prudence était d'autant plus nécessaire que ce dernier se préoccupe d'assurer la sécurité alimentaire du pays dans un environnement hostile : la guerre civile au Mozambique imposait en effet aux importations agricoles de passer par l'Afrique du Sud de l'apartheid, avec laquelle le Zimbabwe était en conflit ouvert. Cet argument n'explique cependant pas l'essoufflement de la réforme agraire, une fois redistribuées les terres tombées en déshérence avec le départ d'anciens colons après l'indépendance ou celles qui étaient les plus faciles à acquérir.

Un premier facteur explicatif est à chercher du côté de la détérioration de la situation budgétaire, à partir du milieu des années 1980. Or, le coût budgétaire de la politique de réforme agraire était très élevé, car les accords de Lancaster House, conclus à la veille de l'indépendance et dont l'application s'étalait jusqu'en 1990, avaient fixé à la demande de la Grande-Bretagne des règles très contraignantes dans ce domaine : l'achat de terres devait s'effectuer selon une base « d'assentiment mutuel » (*willing seller-willing buyer*), au prix du marché, et payé en devises ; le fait que l'ancienne puissance coloniale ait accepté de cofinancer à parité le programme d'acquisition de terres n'empêchait pas ces exigences de

7. H.S. Dashwood, *Zimbabwe: The Political Economy of the Transformation*, University of Toronto Press, Toronto, 2000.

8. L'écart entre la superficie des terres acquises et distribuées s'explique par le fait que l'Etat a souhaité garder une partie des terres. La plupart sont gérées par l'ARDA, qui les loue généralement à des particuliers.

constituer des contraintes lourdes à la mise en œuvre de cette politique. Ceci était d'autant plus le cas qu'aux coûts d'acquisition s'ajoutaient les coûts logistiques de cette politique : reloger des milliers de paysans sur les anciennes fermes commerciales nécessitait des investissements massifs en infrastructures et en équipements agricoles.

Le creusement du déficit budgétaire dans le courant des années 1980 a renforcé cette contrainte. Toutefois, l'expiration des accords de Lancaster House en 1990 a offert au gouvernement de nouvelles marges de manœuvre. Suite à l'adoption d'un amendement à la Constitution, le *Land Acquisition Act* de 1992 renonce ainsi au principe d'assentiment mutuel pour l'acquisition de terres. Désormais, celles-ci ne sont plus payées en devises. Les objectifs quantitatifs de la réforme agraire réaffirmés dans la période récente ainsi que ses grands principes (en particulier le droit de chaque individu à une seule exploitation) sont affirmés dès cette époque.

Il est probable que l'application de cette loi, notamment en ce qui concerne la fixation du prix de la terre en l'absence de recours au marché posait des problèmes de capacités d'expertise que ne possédait pas nécessairement l'administration responsable⁹. Toutefois, le fait que cette loi ne soit jamais vraiment entrée en application suggère que les raisons de la « panne » de la réforme agraire soient à rechercher surtout ailleurs.

Fondamentalement, on peut considérer que l'évolution de la politique économique du gouvernement zimbabwéen a fait progressivement passer les objectifs de redistribution sociale au second plan¹⁰.

Dans le cadre de la politique de libéralisation partielle de l'économie menée à partir du début des années 1990, les questions de lutte contre la pauvreté n'ont plus été traitées en tant que telles mais seulement à travers le besoin de limiter l'impact négatif de la libéralisation sur les pauvres (approche dite des « filets de sécurité » ou *safety nets* défendue par les organisations internationales). En même temps, l'objectif de réduction des inégalités a disparu sous la pression d'une bourgeoisie noire émergente. Tout en cherchant à bénéficier de terres redistribuées, celle-ci se fixait surtout pour objectif d'accroître son contrôle sur le reste de l'économie.

Conformément aux vœux de cette classe sociale, l'acquisition d'entreprises dans le cadre de la politique d'« indigénisation » (« *indigenisation* », équivalent local du terme habituel de *black empowerment*) est alors fortement soutenue par le gouvernement, au détriment de la réforme agraire. La formulation du programme Zimprest (*Zimbabwe Programme for Economic and Social Transformation*), censé présider au lancement de la deuxième phase d'ajustement structurel à partir de 1998, est éloquent à cet égard. Elaboré par le gouvernement en 1997 avant la crise débouchant sur le lancement d'une nouvelle phase de la réforme agraire, ce programme place celle-ci derrière l'« indigénisation » parmi les mesures devant permettre un plus grand accès des Noirs à la propriété et à la gestion des richesses du pays ¹¹ !

9. C'est notamment la thèse de M. Roth, *A Critique of Zimbabwe's 1992 Land Act*, in: M. Rukini et C.K. Eicher (sous la direction de), *Zimbabwe's Agricultural Revolution* University of Zimbabwe Publications, Harare, 1994.

10. H.S. Dashwood, *op. cit.*

11. *Ibid.*

Le tournant dans la politique économique suivie par le gouvernement est concrétisé en 1990 par l'adoption d'un programme d'ajustement structurel (en anglais *Economic Structural Adjustment Programme – ESAP*) soutenu par les institutions de Bretton Woods. Ce programme marque l'abandon – au moins partiel – de la politique de redistribution sociale menée depuis l'indépendance¹² et la relégation au second plan de la priorité accordée à la lutte contre la pauvreté.

Dans la logique de l'ESAP, le *Land Acquisition Act* de 1992 n'est pas un instrument de redistribution sociale et n'est pas dirigé vers les paysans les plus pauvres des zones commerciales. Les critères de sélection des familles ne reposent plus (comme immédiatement après 1980) sur les besoins sociaux, mais sur la capacité des bénéficiaires potentiels à démontrer leur expérience et leur compétence en matière agricole. Les critères d'efficacité occupent une place prépondérante dans le *Land Acquisition Act*. Ils conduisent à préférer ceux qui possèdent déjà des terres ou bien la minorité des fermiers les plus riches des zones communales qui sont aussi les plus éduqués. En bref, ce programme ne vise pas à améliorer la situation des paysans les plus pauvres, mais celle de la minorité des agriculteurs noirs les plus riches. De plus, le *Land Acquisition Act* ne permet pas de recours légal de la part des fermiers commerciaux, ce qui accroît le risque de népotisme et d'acquisition des terres par les élites au pouvoir.

Enfin, l'ESAP conduit à une redéfinition de la question agraire à travers la promotion d'une différenciation accrue entre les types d'agriculture (commerciale et vivrière) et les régions¹³. La politique de croissance par l'exportation que préconise ce programme conduit à privilégier avant tout le maintien et le développement de l'agriculture de rente, essentiellement aux mains des fermiers blancs, même si les petits fermiers noirs arrivent à participer aussi à ce processus. La forte croissance des exportations jusqu'à la crise de la fin des années 1990 (+ 40 % entre 1991 et 1997) s'appuie pour beaucoup sur les produits agricoles, dont la part dans le total progresse régulièrement jusqu'à représenter la moitié des exportations totales. Les exportations de coton (de 65 à 146 millions de dollars) font ainsi plus que doubler ; il en est de même pour celles de produits horticoles (de 28 à 80 millions de dollars) en valeur¹⁴, dont le Zimbabwe devient le deuxième exportateur africain sur le marché européen derrière le Kenya.

2. ACCELERATION DE LA REFORME AGRAIRE OU FUITE EN AVANT ?

Près de vingt ans après l'indépendance, force est de constater que la structure foncière avait peu évolué au Zimbabwe jusqu'au redémarrage récent du programme de réforme sous la pression populaire. Pour différencier cette politique de la précédente, cette phase est désignée officiellement sous le terme de « LRRP-II » (*Land Reform and Resettlement Programme, phase II*), le programme mené depuis l'indépendance jusqu'alors devenant le « LRRP-I ».

La fuite en avant d'un régime corrompu qui ne lutte plus que pour sa survie condamne dès maintenant ce programme à l'échec. Ceci amène à s'interroger sur les conditions d'une

12. Ibid.

13. S. Moyo, *Land reform under Structural Adjustment in Zimbabwe. Land use Change in the Mashonaland Provinces*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala, 2000.

14. Source : Fonds monétaire international, *Zimbabwe: Statistical Appendix*, juin 1999.

réforme agraire réussie au Zimbabwe, qui nécessiterait la définition d'une véritable politique agricole et foncière.

2.1. Le lancement d'une deuxième phase de la réforme agraire

En 1997, après plusieurs années de pause, le gouvernement a subitement relancé le processus de réforme agraire sous la pression du mouvement des « anciens combattants ». L'expropriation immédiate de 1.500 fermes a été annoncée, assortie d'une compensation partielle, c'est-à-dire couvrant seulement les coûts des investissements en infrastructures sur les fermes, mais non sur le prix de la terre. Les critères de sélection des fermes incluses dans cette liste étaient les suivants : terres sous utilisées, possédées par des propriétaires absents ou possédant plusieurs fermes à la fois ; terres contiguës à des « zones communales ». Le but était d'acquérir 5 millions d'hectares de fermes commerciales de plus en vue de la réinstallation de plus de 150.000 familles supplémentaires.

La pression de l'opinion publique en faveur d'un redémarrage de la réforme agraire était justifiée par le fait que, vingt ans après l'indépendance, la répartition des terres au Zimbabwe demeure totalement inégalitaire :

- environ 4.500 « grands fermiers commerciaux » (blancs pour la plupart) possèdent 11 millions d'hectares de terres situés pour la plupart dans les régions climatiques les meilleures et les plus fertiles ; ces terres sont assez largement inutilisées, même si une mesure précise du degré de sous-utilisation de ces terres est assez difficile à effectuer et est largement arbitraire ; selon la Banque mondiale¹⁵, « entre 40 % et 50 % de terres arables à fort potentiel sont laissées inutilisées en raison de plusieurs facteurs, tels que les restrictions sur la division des terres, l'allocation des droits d'accès à l'eau et l'absence d'une taxe sur la terre » ;
- les « petits fermiers commerciaux » noirs, qui pratiquent un type d'agriculture comparable (tabac, coton, etc.), mais à plus petite échelle, sont encore peu nombreux ; environ 10.000 d'entre eux exploitent 1,2 millions d'hectares, ce qui représente seulement 3 % des terres cultivées ;
- en même temps, 1 million de familles des « zones communales », ce qui représente 6,5 millions d'habitants soit la moitié de la population du pays, se partagent 16 millions d'hectares situés dans les régions les plus sèches et les moins fertiles du pays ; la surpopulation de ces régions arides est un facteur essentiel de pauvreté ; selon des estimations établies avant la crise actuelle, environ 80 % des pauvres vivaient dans les « zones communales »¹⁶ où pratiquement rien n'a été fait pour eux dans les années 1990 et où tant la prévalence que l'ampleur de la pauvreté ont fortement crû depuis 1990¹⁷ ;

15. R. van den Brink, « Critical Success Factors for Zimbabwe's Economic Recovery: A World Bank Perspective », communication présentée au *Economic Recovery Seminar*, Confédération of Zimbabwe's Industries, Harare, septembre 2000. Cette proportion dépend notamment de l'hypothèse qu'on peut faire sur la possibilité de substituer des cultures sur des terres utilisées pour l'élevage du bétail.

16. Ibid.

17. J. Alwang et L. Ersado, « Changes in Poverty in Zimbabwe. 1990-1996 », *Poverty Dynamics in Africa*, Banque mondiale, juin 1999.

- les quelques dizaines de milliers de familles réinstallées sur de nouvelles terres représentent une infime minorité de la population vivant dans les zones communales ; la réforme agraire n'a donc qu'à peine soulagé la surpopulation de ces régions, où la population a crû de moitié depuis vingt ans.

Suite à la désignation des fermes par le gouvernement, la conférence des bailleurs de fonds sur la terre de 1998 avait conduit à un accord sur les principes devant guider la réforme agraire, censée démarrer après une phase initiale de deux ans (*inception phase*). Ces principes incluaient une orientation vers la réduction de la pauvreté, la transparence du processus, le respect de la loi, la participation des bénéficiaires et la consultation des organisations de fermiers et des bailleurs de fonds. La compensation adéquate pour les terres acquises (c'est-à-dire un paiement de la terre et non seulement des investissements en infrastructures) constituait une des principales exigences des bailleurs de fonds, sur laquelle le gouvernement leur avait donné satisfaction. L'acquisition d'un million d'hectares était prévue au cours de cette phase¹⁸.

Cette phase initiale devait aussi constituer l'occasion de définir une nouvelle politique foncière, volet complémentaire indispensable de la réforme agraire. Pour la Banque mondiale, qui a accordé un intérêt accru à ces questions dans les pays en développement depuis les années 1990, cette politique devait permettre d'accroître, par des mécanismes de marché, l'offre et la demande de terres, tout en sécurisant les droits des paysans réinstallés. De l'avis unanime, la politique menée par le gouvernement depuis l'indépendance dans ce domaine a en effet constitué un frein à la réforme agraire. C'est le cas en matière de subdivision de terres : alors que la réduction de la taille moyenne de celles-ci (la superficie moyenne des fermes commerciales est supérieure à 2.000 ha) serait un moyen à la fois d'encourager l'offre et le degré d'utilisation des terres, une réglementation tatillonne bloque une telle évolution.

Selon un rapport préparé pour le gouvernement sur ce thème : « Les obstacles à la subdivision dans ce pays ont été introduits ostensiblement en réponse aux forces économiques opérant aux USA après la Seconde Guerre mondiale, où l'agriculture mécanisée à grande échelle était considérée comme source de rendements supérieurs rapportés à la terre et au capital dans les grandes régions céréalières. En fait, ces obstacles à la subdivision ont aussi été imposés parce qu'il n'existait pas de limites raciales sur la propriété de la terre à cette époque et les fermiers blancs craignaient que la division des terres ne débouche sur la création de parcelles de taille inférieure que beaucoup des Zimbabwéens noirs des classes moyennes auraient eu les moyens d'acheter. Ces régulations sont restées quasiment inchangées depuis cette époque »¹⁹.

Même si la subdivision des terres est légale, l'administration a refusé en fait la quasi-totalité des demandes qui lui ont été adressées, après généralement un délai de plusieurs années²⁰. L'existence même d'une réglementation imposant une autorisation administrative pour la subdivision des terres est difficilement justifiable, d'autant plus que quasiment aucune recherche économique n'a été menée pour tenter de déterminer la superficie optimale des exploitations agricoles dans ce pays²¹. L'instauration d'une taxe foncière, discutée depuis de

18. Bowyer-Bower et Stoneman, *op. cit.*

19. K. Muir-Leresche, *A Review of Agricultural and Tax Policy, Subdivision and the Implications for Growth and Equity in Zimbabwe*, rapport préparé pour la commission d'enquête sur la structure foncière au Zimbabwe, juin 1994.

20. Ibid.

21. M. Roth, *op. cit.*

nombreuses années, serait un moyen d'encourager la subdivision des terres, en poussant les fermiers à vendre la partie de celles qu'ils n'utilisent pas. Une telle taxe devrait évidemment être différenciée en fonction des catégories de terres (les zones communales et de réinstallation pouvant en être exemptées le cas échéant) et des zones climatiques.

L'amélioration de la législation en matière de propriété foncière est également une priorité. Que ce soit dans les zones communales ou de réinstallation, le système de propriété constitue un obstacle à l'obtention de crédits bancaires et à l'investissement. Les paysans installés sur de nouvelles terres ne bénéficient actuellement d'aucun titre de propriété, malgré l'accord du gouvernement il y a quelques années pour leur accorder un bail de long terme d'une durée d'au moins dix ans avec option d'achat suivant les propositions de la commission Rukuni présentées en 1994²².

Un programme de mise en œuvre de cette première phase a été progressivement élaboré par le gouvernement après la conférence de 1998, définissant à la fois les modalités d'acquisition et de redistribution de terres et jetant les bases d'une nouvelle politique foncière. A la suite de cela, les bailleurs de fonds avaient commencé à s'engager au financement de cette réforme. La Banque mondiale avait ainsi annoncé l'octroi d'un prêt de 5 millions de dollars américains, le besoin annuel de financement étant évalué à un total de 40 millions de dollars, que la communauté internationale aurait probablement réussi à combler en grande partie.

La fuite en avant dans la démagogie du président Mugabe a cependant bloqué ce processus. Le projet d'amendement à la Constitution soumis à référendum en janvier 1999 proposait ainsi que l'ancienne puissance coloniale paie pour les terres. A défaut, le gouvernement zimbabwéen ne considérait pas nécessaire de les payer lui-même (même avec l'appui de la communauté internationale). Après le rejet du référendum (qui prévoyait également des pouvoirs accrus pour le président) par une majorité de la population, le président a fait voter par le Parlement un amendement à la Constitution formulé de manière identique, ouvrant la voie à l'occupation de plusieurs centaines de fermes par de soi-disant « anciens combattants ».

Cette nouvelle stratégie, qui se substituait à l'approche progressive prévue antérieurement, a été désignée sous le terme de *fast track*, les 840 fermes restantes sur la liste initiale de 1.500 (les autres ayant été « délistées » suite aux réclamations effectuées par leurs propriétaires) faisant l'objet d'une acquisition immédiate sans paiement du prix de la terre. Il n'est pas anodin que le gouvernement ait précisément décidé de lancer cette nouvelle phase à la veille des élections parlementaires de juin 2000, qu'il craignait de perdre suite à son échec au référendum. Ce volontarisme, accompagné d'une campagne électorale très violente destinée à terroriser les opposants au gouvernement et les électeurs récalcitrants, a permis à la ZANU-PF (Zimbabwe African National Union-Patriotic Front, Union nationale africaine du Zimbabwe-Front patriotique) de conserver une courte majorité, suite à des élections qualifiées par les observateurs de « libres mais non équitables »²³.

22. M. Adams ; S. Sibanda et S. Turne, « Land Tenure Reform and Rural Livelihoods in Southern Africa », in : C. Toulmin et J. Quan (sous la dir. de), *Evolving Land Rights, Policy and Tenure in Africa* », Department for International Development (DFID), Londres, 2000.

23. Cf. D. Compagnon, « Terrorisme électoral au Zimbabwe », *Politique africaine*, n° 78, juin 2000.

2.2. Le dilemme efficacité-équité

L'analyse des enjeux de la réforme agraire doit distinguer deux composantes : son impact économique global, et celui sur les populations bénéficiaires. Ceci amène à poser le dilemme habituel entre efficacité et équité : autrement dit, l'objectif d'une réduction de la pauvreté et des inégalités à travers la réforme agraire est-il contradictoire ou bien complémentaire de celui d'amélioration des performances agricoles, débouchant sur une accélération de la croissance économique et des gains de produit intérieur brut par habitant ?

A court terme, la mise en œuvre de ce programme risque de se traduire par une désorganisation de la production agricole, qui constitue le fondement de l'économie zimbabwéenne, ainsi que par une chute des productions des fermes concernées, affectant notamment la production et les exportations de tabac, premier produit exporté (environ un tiers du total).

Cet impact sera cependant réduit par la localisation géographique dans les régions peu fertiles de la plupart des fermes expropriées²⁴. D'ailleurs, les prédictions catastrophistes de la Chambre syndicale des fermiers commerciaux (Commercial Farmers Union – CFU) selon lesquelles la production de coton, de maïs et de produits horticoles allait baisser de 50 % ne se sont pas réalisées jusqu'à présent. Ces prédictions étaient manifestement exagérées si l'on prend en compte le fait que les petits fermiers noirs produisent déjà 64 % de la production nationale de coton et de maïs, et que l'horticulture se pratique sur de faibles superficies²⁵.

Cet impact est inévitablement plus large sur l'ensemble de l'agriculture : dans la mesure où ce programme est susceptible d'être étendu à un nombre supérieur d'exploitations par la suite, les grands fermiers commerciaux sont incités à réduire leur investissement et à accélérer la fuite de capitaux à l'étranger. La nouvelle législation foncière adoptée en novembre 2000, déclarée inconstitutionnelle par la Cour suprême, élargissait ainsi l'objectif de redistribution à la moitié des fermes commerciales. Ceci étant, ce n'est pas tant ce programme *stricto sensu* que l'incertitude générale créée par les violations répétées par le gouvernement du président Mugabe de l'Etat de droit qui sont les plus susceptibles d'entamer la confiance générale vis-à-vis du pays.

A cet égard, il est indispensable de replacer les projets de réforme agraire dans le contexte de crise aiguë que subit l'économie²⁶. L'effondrement du produit intérieur brut, le creusement du déficit budgétaire et l'accélération inflationniste, la montée rapide de la pauvreté résultent en grande partie de la fuite en avant d'un gouvernement à court d'idées et empêtré dans la guerre au Congo démocratique, plus soucieux de l'enrichissement personnel de ses dirigeants que de l'amélioration du fonctionnement de l'économie et du sort de sa population.

De plus, l'impact global sur l'économie dépend de la productivité comparée des différents types de cultures. Cependant, une grande incertitude entoure ce sujet. Selon un rapport préparé pour la commission d'enquête sur la réforme agraire au Zimbabwe : « Au Zimbabwe, les grands fermiers produisent plus par hectare planté, mais il n'est pas sûr qu'ils produisent plus par hectare possédé. Plusieurs études ont montré que même au Zimbabwe, les

24. S. Moyo, "The political Economy of Land Redistribution in the 1990's", in : Bowyer-Bower et Stoneman, *op. cit.*

25. Ibid.

26. Cf. l'article de T. Hawkins dans ce même numéro.

rendements de la terre et du capital sont supérieurs dans les zones communales à ceux des fermes commerciales, sauf peut-être pour le tabac et l'horticulture »²⁷.

A moyen terme, l'impact sur l'emploi et les revenus ruraux de la redistribution de terres pourrait être positif. Selon les statistiques officielles²⁸, le nombre d'emplois par hectare dans les zones de réinstallation (5/ha) est près de dix fois supérieur à celui des grandes fermes commerciales (0,6/ha), ce qui est évidemment le reflet de leur faible productivité. Cet effet positif ne jouerait évidemment que si les fermes acquises étaient auparavant sous-utilisées et que si les ouvriers agricoles travaillant actuellement sur ces fermes ne sont pas les perdants de cette redistribution²⁹. A défaut, si la réinstallation se traduit par un déplacement de ces ouvriers agricoles en faveur de paysans originaires des zones commerciales, ces derniers verront leurs revenus augmenter au détriment des premiers qui s'appauvriront.

L'impact de la réforme agraire ne doit pas seulement être évalué sur l'ensemble de l'économie selon une approche globale trop souvent retenue, mais aussi sur les populations bénéficiaires. L'expérience des deux dernières décennies en la matière montre que l'accent a été mis d'abord sur une redistribution de terres aux plus pauvres, indépendamment de leurs capacités techniques, puis plutôt sur des fermiers plus riches correspondant plus à un souci d'efficacité que d'équité. Ce dilemme va continuer à se poser au cours des prochaines années. Toutefois, si le gouvernement continue, comme c'est le cas actuellement, à osciller entre les deux approches sans choisir véritablement de stratégie et sans disposer des financements adéquats, le risque existe qu'aucun des objectifs d'efficacité ni d'équité ne soient atteints.

Le programme dit de *fast track* («voie rapide») prévoit la redistribution immédiate à 30.000 familles choisies parmi les plus pauvres ne possédant pas de terres³⁰. Le modèle «A» choisi (sous sa forme allégée) prévoit de procurer aux familles réinstallées des infrastructures de base : délimitation des parcelles ; construction de routes d'accès ; forage de puits ; creusement de mares pour le bétail ; préparation des terres et fourniture de semences, etc.³¹ La réussite d'un tel programme nécessite des financements adéquats : comme on l'a vu dans la première partie, il ne s'agit pas seulement d'installer des familles sur des anciennes fermes commerciales, mais aussi de leur procurer (que ce soit par don ou par prêt) les moyens de démarrer une nouvelle exploitation. Cependant, l'impéritie gouvernementale fait que les ressources nécessaires au financement d'un tel programme sont inexistantes. Seul un soutien massif de la communauté internationale pourrait permettre de pallier cette situation. Faute de financements, l'attribution de terres permettra tout juste aux pauvres de survivre, peut-être un peu moins difficilement que dans leurs anciennes «zones communales», mais sans aucune perspective de développement à terme.

Une solution alternative consiste à distribuer les terres à ceux qui disposent de moyens financiers suffisants pour se lancer dans des exploitations agricoles d'une taille équivalente à celle des grandes fermes actuellement possédées par les Blancs sans aide de l'Etat. Compte tenu de la situation de quasi-faillite des finances publiques, le gouvernement n'a pas d'autre

27. K. Muir-Leresche, *op. cit.*

28. Central Statistical Office, cité par T.A.S. Bowyer-Bower, "Theory into Practice: Perspectives on Land Reform of the Farmers Unions of Zimbabwe", in : Bowyer-Bower et Stoneman, *op. cit.*

29. Environ 300 000 ouvriers agricoles travaillent sur des grandes fermes commerciales.

30. Gouvernement du Zimbabwe, Accelerated Land Reform and Resettlement Implementation Plan Fast Track, version provisoire, 2000.

31. Ibid.

solution que de se lancer dans une telle politique, comme il l'a d'ailleurs fait depuis le début de 2001. Si une telle politique peut permettre de réduire les inégalités interraciales au Zimbabwe, elle ne favorisera cependant pas la réduction des inégalités sociales globales, celles-ci risquant même de s'aggraver. En fait, la vente de terres, éventuellement à crédit, à des fermiers solvables pourrait très bien servir à financer la distribution gratuite de terres aux populations les plus pauvres ; il ne semble pourtant pas que le gouvernement ait prévu de s'engager dans cette pratique, nécessairement plus complexe et plus longue à mettre en œuvre.

Ceci pose enfin le problème du sort des ouvriers agricoles travaillant sur les grandes fermes commerciales, qui n'a pas encore été traité sérieusement jusqu'à présent³². Ceci s'explique pour beaucoup par la forte proportion d'immigrés ou de descendants d'immigrés en provenance de pays voisins parmi ces travailleurs. Pour cette raison, la réforme agraire les a totalement laissés à l'écart depuis deux décennies, les terres redistribuées n'ayant été attribuées qu'aux « vrais » Zimbabwéens, c'est-à-dire à ceux qui ont été historiquement dépossédés de leurs terres ancestrales. Le ministre de l'Agriculture s'est seulement engagé à aider les ouvriers agricoles à retrouver un emploi dans une autre ferme, lorsqu'ils ont perdu leur emploi suite à la redistribution de la ferme sur laquelle ils travaillent³³ ! Cette offre a évidemment peu de valeur dans la mesure où l'emploi agricole est en baisse tendancielle depuis de nombreuses années et où cette baisse ne peut qu'être accélérée par la réforme en cours. De plus, il s'agit évidemment non seulement de réinstaller les ouvriers agricoles perdant leur emploi, mais aussi de faire bénéficier ceux-ci de la redistribution des terres. Tâche d'autant plus nécessaire que leurs conditions de vie se sont fortement dégradées au cours des dernières années, le rythme de réajustement de leurs salaires étant très inférieur à celui de l'inflation : le salaire minimum agricole représentait 56 % de la ligne de pauvreté calculée en fonction des besoins caloriques essentiels, 50 % en 1990 et seulement 24 % de ce seuil en 1999³⁴.

CONCLUSION

La nouvelle phase de la réforme agraire est mal engagée au Zimbabwe. Mal préparée et conduite sous la pression de l'opinion publique légitimement de plus en plus impatiente, elle souffre d'une absence de stratégie et de moyens. Une logique quantitative, consistant à maximiser l'étendue des terres redistribuées dans un laps de temps le plus court possible, a été privilégiée car jugée plus payante électoralement. Il est sans doute dommage que la démagogie gouvernementale et la déliquescence politique et économique obscurcissent les vrais enjeux que pourrait aborder une approche plus qualitative, nécessairement plus difficile, plus longue et coûteuse à mettre en œuvre : il s'agit de tourner pour de bon le dos à l'héritage colonial en jetant les bases d'une société plus égalitaire, où le problème de la terre serait enfin résolu dans une perspective de développement économique et social. Le régime actuel n'est malheureusement pas à la hauteur de cet enjeu historique.

Cet enjeu dépasse le seul Zimbabwe et concerne en fait toute l'Afrique australe, où les yeux sont rivés sur le déroulement de la réforme agraire dans ce pays. Le dilemme efficacité-équité

32. S. Moyo, B. Rutherford et D. Amanor-Wilks, "Land Reform & Changing Social Relations for Farm Workers in Zimbabwe", *Review of African Political Economy*, n° 84, Abingdon, Oxfordshire, 2000.

33. Cité par S. Moyo *et al.*, article cité.

34. Ibid.

se pose en particulier dans les mêmes termes dans l’Afrique du Sud limitrophe où quelques dizaines de milliers de fermiers blancs se partagent aussi la plupart des meilleures terres arables. Pourtant, semblant sous-estimer l’impératif de réforme agraire, le *Livre blanc sur l’agriculture* présenté par le nouveau gouvernement dirigé par l’ANC en 1995 ne proposait-il pas comme objectif central de bâtir « une agriculture performante économiquement viable, régulée par le marché »³⁵ ? L’Afrique du Sud figurant comme le Zimbabwe parmi les pays les plus inégalitaires au monde, et les mêmes causes produisant les mêmes effets, tout retard dans la recherche d’une plus grande justice sociale en matière foncière risque aussi d’y poser un dilemme équivalent à terme entre explosion politique et redistribution bâclée.

35. V. Ninnin-Massenet, article cité.