



Coentreprises agricoles :

Leçons des projets de réforme agraire en Afrique du Sud

Edward Lahiff, Nerhene Davis et Tshililo Manenzhe



Coentreprises agricoles :

Leçons des projets de réforme agraire en Afrique du Sud

Edward Lahiff, Nerhene Davis et Tshililo Manenzhe

Coentreprises agricoles : Leçons des projets de réforme agraire en Afrique du Sud est la traduction de *Joint ventures in agriculture: Lessons from land reform projects in South Africa*, première édition française par l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (Royaume-Uni) en 2012.

Copyright © Fonds international de développement agricole (FIDA)

Tous droits réservés.

ISBN : 978-1-84369-875-3

ISSN : 2227-6610 (imprimé)

ISSN : 2227-9962 (en ligne)

Pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter l'IIED :

International Institute for Environment and Development

80-86 Gray's Inn Road

London WC1X 8NH, Royaume-Uni

Courriel : newbooks@iied.org

www.iied.org/pubs

Numéro de commande IIED : 12569FIIED

Une entrée au catalogue correspondant à cet ouvrage est disponible auprès de la British Library.

Citation : Lahiff, E., Davis, N. et Manenzhe, T. (2012) *Coentreprises agricoles : Leçons des projets de réforme agraire en Afrique du Sud*. IIED/FIDA/FAO/PLAAS, Londres/Rome/Cape Town.

Traduction de l'anglais : Maryck Holloway, Tradwise Plus Ltd. (www.tradwise.com)

Photo de couverture : Un ouvrier dans un champ de canne à sucre en Afrique du Sud.

© Isselee | Dreamstime.com

Cartographie : C. D'Alton

Conception : Smith+Bell (www.smithplusbell.com)

Impression : Park Communications (www.parkcom.co.uk). Imprimé avec des encres à base d'huile végétale sur Chorus Lux, un papier au label FSC blanchi grâce à un processus exempt de composé chloré.

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement celles du Gouvernement britannique, du Fonds international de développement agricole (FIDA), de l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED), de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ou de l'Institut sudafricain d'études sur la pauvreté, le foncier et l'agriculture (PLAAS). Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données y figurant n'impliquent pas l'expression d'une opinion quelconque de la part du FIDA quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. Les appellations « pays développés » et « pays en développement » sont employées à des fins statistiques et n'expriment pas nécessairement un jugement quant au stade atteint par un pays ou une zone dans le processus de développement.

Cette publication peut être reproduite, en totalité ou en partie, sans autorisation préalable du FIDA, à condition que la publication ou l'extrait reproduits soient attribués au FIDA et à l'IIED, que le titre de cette publication soit clairement cité et qu'un exemplaire du document soit envoyé au FIDA, à l'IIED, à la FAO et à PLAAS.

Table des matières

Remerciements.....	ii
À propos des auteurs	iii
Sigles et acronymes	iv
Résumé	1
1. Introduction	3
2. Partenariats stratégiques dans la réforme agraire en Afrique du Sud	7
3. Étude de cas de Levubu.....	16
3.1 Les exploitations de Ratombo et de Shigalo	21
3.2 Les partenariats avec la SAFM	24
3.3 L'après SAFM : le cas de Ravele	29
3.4 La relation de Ravele avec son régisseur	34
3.5 Dernières remarques sur Levubu	35
4. Étude de cas de Moletele	37
4.1 Contexte des coentreprises de Moletele	41
4.2 Détails des coentreprises de Moletele	43
4.3 Dernières remarques sur Moletele	53
5. Analyse et discussion.....	55
5.1 Le modèle du partenariat stratégique	55
5.2 Avantages pour la communauté	58
5.3 Formation et mentorat.....	60
5.4 Opérations en amont et en aval	62
5.5 Le rôle des Associations de propriété communale	63
5.6 Participation des ouvriers et emploi sur les exploitations	66
6. Conclusion et recommandations.....	68
Références.....	74

Remerciements

Cette étude a été conduite par l'Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies (PLAAS) à l'Université du Cap-Occidental. Elle fait partie de recherches commanditées et financées par le Fonds international de développement agricole (FIDA) et coordonnées par l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED). L'étude s'appuie sur les recherches en cours des doctorants Nerhene Davis (Moletete) et Tshililo Manenzhe (Levubu), tous deux du PLAAS. La publication de l'étude a obtenu le soutien financier du Gouvernement britannique (UK aid) et de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

Les auteurs souhaitent faire mention de l'aide précieuse qu'ils ont reçue de toutes les parties concernées sur les deux sites d'étude, y compris les dirigeants des Associations de propriété communales, les membres de la communauté, les partenaires commerciaux et les agents locaux, sans lesquels cette étude n'aurait pas été possible. Nous souhaitons aussi adresser nos vifs remerciements à Ben Cousins et Ruth Hall de PLAAS ainsi qu'à Lorenzo Cotula de l'IIED pour leur aide dans la mise en place de cette étude et pour leurs commentaires précieux sur l'avant-projet, ainsi qu'à Harold Liversage du FIDA et Ward Anseeuw du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) en France, pour leurs commentaires très utiles.

À propos des auteurs

Edward Lahiff est maître de conférences en développement international à l'University College Cork en Irlande. Auparavant il a travaillé en Afrique australe durant dix ans, d'abord avec une ONG rurale puis en tant que maître de conférences en études foncières et agraires à l'University of the Western Cape en Afrique du Sud. Il a publié de nombreux ouvrages et articles sur la réforme agraire, les modes de vie ruraux et les ressources naturelles en Afrique du Sud. Ses recherches actuelles portent notamment sur le développement rural et les liens entre agriculture et nutrition en Ethiopie et Tanzanie.

Nerhene Davis est maître de conférences à la faculté de géographie, géoinformatique et météorologie de l'University of Pretoria en Afrique du Sud. Elle est également doctorante à l'University of the Western Cape en Afrique du Sud. Sa thèse de doctorat porte sur le programme de restitution de Moletete et étudie les intérêts, motivations et attentes des acteurs sociaux impliqués dans les initiatives de coentreprise, et les partenariats stratégiques qui sont actuellement mis en œuvre dans le contexte du programme de réforme agraire d'Afrique du Sud.

Tshililo Justice Manenzhe est doctorant à l'Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies, University of the Western Cape en Afrique du Sud ; ses recherches portent principalement sur les partenariats stratégiques dans la province de Limpopo. Il était auparavant chercheur au sein de ce même institut et agent de terrain pour Nkuzi Development Association, une ONG basée à Limpopo en Afrique du Sud et travaillant dans le domaine des droits fonciers. Il est titulaire d'une licence (BA) de l'University of Venda et d'une maîtrise (MPhil) en études foncières et agraires de l'University of the Western Cape.

Sigles et acronymes

ANC	Congrès national africain
APC	Association de propriété communale
APCM	Association de propriété communale de Moletete
ART	African Realty Trust
CASE	Community Agency for Social Enquiry
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CRDF	Commission sur la restitution des droits fonciers (<i>Commission on Restitution of Land Rights</i>)
CRRF	Commissaire régional des revendications foncières (<i>Regional Land Claims Commissioner</i>)
CSIR	Council for Scientific and Industrial Research
DBSA	Development Bank of Southern Africa
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
GFC	Golden Frontier Citrus
IDC	Industrial Development Corporation
IIED	Institut International pour l'Environnement et le Développement
PCSP	Partenariat communauté-secteur privé
PLAAS	Programme for Land and Agrarian Studies / Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies
PS	Partenaire/partenariat stratégique
RDP	Reconstruction and Development Programme
SAFM	South African Farm Management
SFM	Strategic Farm Management

Résumé

Ces dernières années, on a constaté un regain d'intérêt envers les « modèles d'entreprises inclusives » dans l'agriculture, dans le cadre de débats plus généraux concernant l'accroissement des investissements agricoles dans les pays à faible revenu. Les modèles inclusifs entendent inclure les pauvres dans la chaîne de valeur en tant que producteurs, employés ou consommateurs, selon des méthodes qui sont à la fois équitables et durables. Dans ces débats, les coentreprises entre sociétés commerciales et communautés locales ont fait l'objet d'une attention considérable.

Ce rapport présente les résultats de recherches effectuées sur les coentreprises dans le secteur agricole sud-africain. L'expérience de l'Afrique du Sud présente des caractéristiques propres liées à son histoire et à son récent programme de réforme agraire, au sein duquel on a vu naître des projets en coentreprises. Mais c'est aussi un pays où les coentreprises ont été mises en œuvre depuis un certain temps déjà et certains enseignements pourraient s'avérer fort utiles dans d'autres contextes, où les débats sur les coentreprises sont plus récents.

Dans le cadre du programme de réforme agraire de l'Afrique du Sud, depuis 1994, les communautés précédemment dépossédées ont vu de vastes étendues de terres agricoles leur être restituées et, sous les pressions de l'État, elles se sont embarquées dans diverses coentreprises avec des partenaires commerciaux. Les premiers signes suggèrent que ces entreprises sont confrontées à de multiples difficultés, et le rapport se veut être une mise en garde pour les débats internationaux sur les modèles d'entreprises inclusives.

Ce rapport est basé sur deux études de cas sur la réforme agraire dans la province de Limpopo, l'une à Levubu et l'autre à Moletete. Sur ces sites, de vastes étendues de terres irriguées de haute valeur ont été restituées à des communautés relativement pauvres. Pour maintenir la productivité des entreprises agricoles commerciales, et maximiser les avantages à long terme pour leurs membres, ces communautés ont conclu des accords contractuels avec des partenaires dits « stratégiques », accords qui, pour la plupart, revêtent la forme de coentreprises. Si l'État finance le transfert des terres et octroie certains capitaux de démarrage, le partenaire stratégique est tenu de fournir un savoir-faire technique et managérial et d'assurer l'accès à des sources commerciales de crédit. De leur côté, les partenaires stratégiques peuvent compter sur une part des bénéfices, une commission de gestion et des opportunités leur permettant d'envisager des interventions supplémentaires en amont comme en aval. Les communautés devraient finalement profiter de la location des terres et d'une part des bénéfices d'exploitation, ainsi que des emplois et des opportunités de formation pour leurs membres.

Les conclusions des études de cas de Levubu et de Moletete montrent que les coentreprises ont eu bien du mal à décoller et que certaines ont déjà mis la clé sous la porte avec des pertes importantes. Hormis quelques opportunités d'emplois, somme toute, limitées, rares ont été les bénéfices qui ont effectivement profité aux membres ordinaires de la communauté. Dans certains cas, l'emploi et la productivité des exploitations agricoles a fortement régressé. Des marchés excessivement complexes, un soutien inefficace des agences publiques responsables et un manque de capacités de la part des partenaires commerciaux semblent être les principaux facteurs à l'origine de l'échec du modèle de coentreprise dans le contexte sud-africain. D'autres politiques générales auront besoin de s'attaquer à tous ces domaines, ce qui oblige les agences publiques, les communautés et leurs partenaires commerciaux à mettre au point des modèles plus plausibles qui répondent correctement aux facteurs d'équité et de durabilité. L'élément clé dans tout cela sera le choix de partenaires commerciaux, lesquels devraient, dans l'idéal, disposer de suffisamment de ressources pour financer une entreprise tout au long d'une phase de démarrage prolongée et faire preuve d'un engagement manifeste en faveur d'une approche commerciale inclusive. Pour les communautés, le principal défi sera de garantir à leurs membres un flux d'avantages matériels à court et plus long termes, tout en renforçant leurs capacités et en élaborant une stratégie claire afin d'assumer finalement le contrôle total des opérations agricoles.

Au fil du temps, une gamme d'alternatives aux coentreprises s'est imposée dans le domaine foncier, allant de l'exploitation directe par les membres de la communauté à des contrats de gestion et des baux consentis à des personnes de l'extérieur, avec des résultats mitigés. Deux cas plutôt réussis ont été identifiés lorsque les communautés ont signé des partenariats avec des individus expérimentés qui agissent comme régisseurs ou comme mentors. Si cela place les communautés en position de force relative, tout au moins sur le papier, elles restent confrontées à de grosses difficultés pour accéder à des fonds de roulement. Un autre modèle que l'on a vu apparaître plus récemment à Moletete est le modèle baptisé Partenariat communauté-secteur privé, qui est en fait un bail standard conclu avec une société d'agrobusiness et qui renferme en outre une promesse d'emploi et des opportunités de formation pour les membres de la communauté. Ce montage diffère de l'ancien modèle de partenariat stratégique/coentreprise en ce sens que la société d'exploitation est entièrement contrôlée par le partenaire commercial et la communauté ne reçoit pas une part des bénéfices ; cela dégage aussi la communauté de l'obligation de contribuer à part égale aux capitaux investis par les partenaires dans le modèle de coentreprise. Si le modèle de partenariat communauté-secteur privé semble être moins complexe qu'un partenariat stratégique et moins risqué pour la communauté, il est encore trop tôt pour dire s'il est capable de donner lieu à un flux durable d'avantages pour les membres de la communauté. De surcroît, des questions subsistent concernant la mise en valeur des terres à long terme et les modalités pour le transfert des exploitations entre les mains de la communauté à l'issue des baux de 20 ans.

1. Introduction

Ces dernières années, on a constaté un regain d'intérêt envers les « modèles d'entreprises inclusives » dans le secteur de l'agriculture, dans le cadre de débats plus généraux concernant l'accroissement des investissements agricoles dans les pays à faible revenu. Les modèles d'entreprises inclusives entendent inclure les pauvres dans la chaîne de valeur en tant que producteurs, employés ou consommateurs, selon des méthodes qui sont à la fois équitables et durables (PNUD, 2010: 3). Les modèles d'entreprises inclusives dans le secteur agricole sont communément perçus comme un moyen de fournir un accès au capital, à l'information et aux marchés pour les petits exploitants et les communautés qui, autrement, pourraient rester à l'écart des grands courants économiques et ils sont donc considérés par beaucoup comme un moyen efficace de développement rural. De telles initiatives peuvent faire que des communautés et des producteurs pauvres en ressources s'allient à des multinationales, à de grosses compagnies nationales, à des petites et moyennes entreprises ou à des organisations à but non lucratif. Les coentreprises entre sociétés commerciales et communautés locales ont fait l'objet d'une attention considérable dans les débats récents sur les modèles inclusifs dans l'agriculture.

Ce rapport présente les résultats de recherches effectuées sur les coentreprises dans le secteur agricole sud-africain. L'expérience de l'Afrique du Sud présente des caractéristiques propres liées à son histoire et à son récent programme de réforme agraire, au sein duquel on a vu naître des projets en coentreprises. Contrairement à d'autres parties du monde, l'Afrique du Sud fournit un exemple de communautés qui, suite à une transformation politique, ont pris possession d'actifs agricoles vastes et précieux, sur lesquels elles disposent d'un titre en pleine propriété alors que, bien souvent, elles n'ont pas les ressources financières et les compétences de gestion nécessaires et sont donc en quête de partenaires commerciaux. Les partenaires commerciaux qui se sont associés à ce genre de communautés sont aussi atypiques en ce sens que nombre d'entre eux sont d'assez petite envergure et certains sont d'anciens propriétaires des terres en question. Dans les partenariats, les communautés locales sont incitées à participer collectivement à des entreprises nouvelles et complexes, au lieu de chercher à consolider des activités qui sont familières au ménage. Et la force motrice derrière les nouvelles entreprises n'est autre que l'État, par le biais de politiques générales, d'un courtage et de la fourniture de capitaux substantiels ; toutefois, l'État ne joue pas un rôle actif dans le mode de fonctionnement des entreprises.

Malgré ces caractéristiques uniques, l'Afrique du Sud présente un cas où « les partenariats stratégiques » entre les sociétés et les communautés locales, y compris sous forme de coentreprises, ont été mis en œuvre depuis un certain temps déjà. Certaines des leçons apprises dans ce pays pourraient s'avérer fort utiles dans

d'autres contextes, où les débats sur les partenariats en général, et les coentreprises en particulier, sont plus récents.

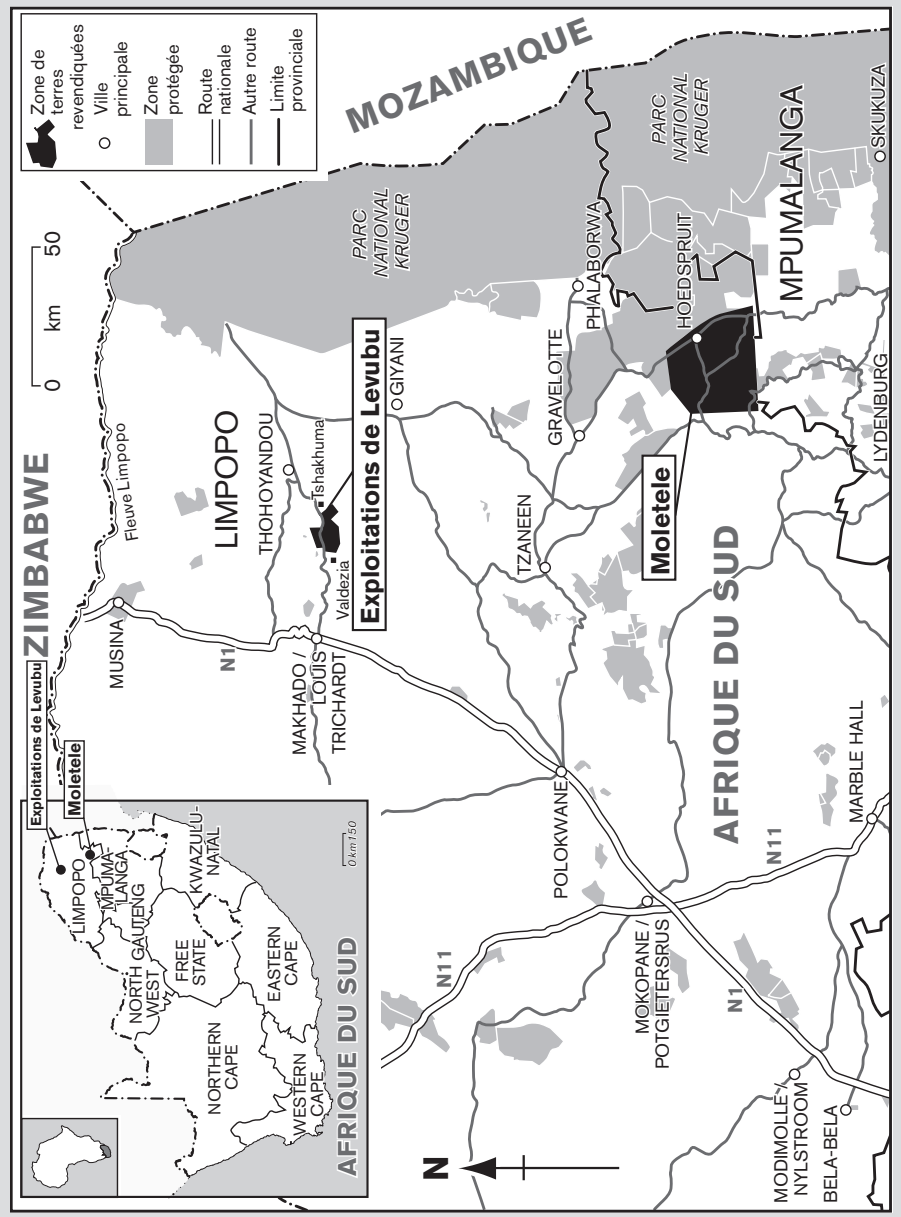
En Afrique du Sud, depuis la fin de l'Apartheid en 1994, une grande partie des initiatives de l'État, des communautés et du secteur privé ont visé à redistribuer la richesse et à faire profiter les populations de couleur jusqu'alors défavorisées d'opportunités sociales et économiques. Parmi ces politiques, on peut citer la réforme agraire, qui vise à redistribuer les terres agricoles entre une population plus large, à restituer les terres ancestrales aux particuliers et aux communautés, et plus généralement, à renforcer les droits fonciers. La nature très développée du secteur agricole commercial en Afrique du Sud donne aux groupes jusqu'alors marginalisés l'occasion de s'embarquer dans la production de produits de haute valeur destinés aux marchés intérieurs et internationaux, mais elle présente aussi des défis de taille en termes de capitaux, de compétences et de compétitivité. C'est dans ce contexte qu'une variété de « partenariats stratégiques » sont apparus entre les communautés propriétaires noires (en majorité pauvres) et les partenaires (pour l'essentiel blancs) issus d'un secteur commercial de grande envergure, bon nombre de ces partenariats prenant la forme de coentreprises.

Ce rapport examine deux groupes de partenariats stratégiques dans la région productrice de noix et fruits subtropicaux de la province de Limpopo, dans le nord-est de l'Afrique du Sud, où la réforme agraire a impulsé le transfert de vastes étendues de terres agricoles commerciales à des communautés jusque-là dépossédées au cours des cinq dernières années (voir la Figure 1). Les études de cas de Levubu et Moletete révèlent qu'il est très difficile de créer des partenariats viables et de tenir les promesses de la réforme agraire mais elles montrent aussi comment, au fil du temps, des projets ambitieux ont fini par céder la place à des attentes plus réalistes et à une plus grande variété de modèles d'entreprises.

Le rapport s'appuie sur des travaux de terrain entrepris par chacun des trois auteurs dans la zone d'étude depuis les années 1990, mais les données présentées ici sont essentiellement basées sur des recherches menées à Levubu et Moletete entre juin et décembre 2010. Durant cette période, des entretiens individuels et/ou des discussions de groupe ont été réalisés avec la plupart des principaux acteurs impliqués dans les différentes entreprises étudiées, y compris les leaders communautaires, les partenaires commerciaux, les régisseurs de domaines, les ouvriers agricoles, les fonctionnaires (aux niveaux national, provincial et local), les membres « ordinaires » de la communauté et d'autres individus bien informés.

Pour des raisons pratiques, il n'a pas été possible de considérer de manière uniforme toutes les coentreprises montées à Levubu et Moletete. Aux fins de ce rapport, une attention particulière a été accordée à l'une des communautés de Levubu – Ravele – et, dans le cas de Moletete, au partenariat stratégique baptisé New Dawn, même si des informations pertinentes sur les autres entreprises de ces régions figurent aussi dans ce rapport.

Figure 1. Emplacement des sites de l'étude



Dans la plupart des cas, les chercheurs ont eu accès aux registres de l'entreprise, y compris ses états financiers, ses comptes rendus de réunion et ses plans commerciaux. Des registres officiels, indiquant les superficies concernées et les détails financiers des transactions nées de la réforme agraire, ont aussi été consultés. Si les communications avec les membres de la communauté ont dans l'ensemble été très bonnes, on s'est heurté à un certain nombre de difficultés dans la communication avec quelques partenaires commerciaux, soit parce que les sociétés en question avaient fait faillite, soit parce que les dirigeants avaient quitté la région soit encore, dans certains cas, parce que les personnes concernées n'étaient pas disposées à prendre part à l'étude. De ce fait, il est préférable de considérer cette étude comme une série de « perspectives communautaires sur les coentreprises en matière de réforme agraire », plutôt que comme une étude aboutie des opérations commerciales. Une autre contrainte de l'étude concerne l'absence d'informations fiables sur certaines questions clés, soit parce qu'elles n'ont jamais été enregistrées, parce que les gens étaient réticents à les dévoiler ou encore parce que leur exactitude est sujette à caution. Parmi ces questions, on peut citer l'utilisation qui a été faite de certaines sommes versées aux structures communautaires, de certaines subventions publiques, ou encore les transactions commerciales et financières plus larges de quelques partenaires commerciaux. Néanmoins, nous estimons que ce rapport brosse un tableau assez exact – même s'il n'est pas toujours complet – de ce qui s'est passé au cours des cinq dernières années à Levubu et Moletete, une expérience en matière de réforme agraire qui reste parfois chaotique et quelque peu tendue. Là où il existe des lacunes importantes dans les informations, ou une grande confusion, les données reflètent en grande partie le point de vue des informateurs de la communauté concernée.

Dans un premier temps, ce rapport décrit l'environnement de ces types de coentreprises, dans le contexte du programme de réforme agraire en Afrique du Sud (Chapitre 2). Une attention particulière est accordée au côté « restitution » de la réforme agraire, qui entend rendre des terres ancestrales – qui sont aujourd'hui presque toutes intensivement mises en valeur – à leurs anciens propriétaires, pour l'essentiel de grandes communautés relativement pauvres. Les deux études de cas de Levubu et Moletete sont ensuite considérées tour à tour (Chapitres 3 et 4), en examinant les terres concernées, les communautés et les autres acteurs impliqués, la nature des partenariats commerciaux créés et le succès ou l'échec de ces partenariats à ce jour. Le Chapitre 5 présente une analyse comparative de ces deux cas, en considérant en détail les modèles d'entreprises émergents, les avantages pour les communautés, les liens entre la production agricole et d'autres activités commerciales (en amont comme en aval), le rôle des Associations de propriété communale dans les communautés respectives et, enfin, l'impact sur les ouvriers agricoles et l'emploi. Le Chapitre 6 résume les principales conclusions de l'étude, en replaçant l'expérience sud-africaine dans un contexte international plus vaste et il formule un certain nombre de recommandations stratégiques.

2. Partenariats stratégiques dans la réforme agraire en Afrique du Sud

Les partenariats stratégiques dans la réforme agraire en Afrique du Sud font partie d'une réponse plus vaste au défi que constituent l'émancipation de groupes jusqu'alors marginalisés et la transformation de l'économie racialement stratifiée héritée de l'ère de l'Apartheid. À la différence de la façon dont le terme est utilisé dans la littérature commerciale internationale, le terme de « partenariat stratégique » est utilisé ici (et communément en Afrique du Sud) pour qualifier une coentreprise ou une autre forme de collaboration entre une entreprise commerciale établie et un groupe nouveau (ou « émergent ») d'ouvriers, d'actionnaires, de petits exploitants, d'entrepreneurs ou de membres d'une communauté ayant une expérience commerciale limitée et peu ou pas d'accès à des capitaux ou à des marchés pointus. De telles collaborations ont le plus souvent des objectifs sociaux et économiques, y compris l'émancipation des ouvriers, des femmes ou d'autres groupes jusqu'alors défavorisés, le transfert de compétences, des accélérateurs de carrières ou encore la création d'opportunités commerciales pour les petites ou micro-entreprises. Au final, cela fait partie du programme public plus vaste qui prône une « Émancipation économique de la population noire » (*Black Economic Empowerment*) de vaste envergure mise en œuvre dans l'ensemble de l'économie.

La réforme agraire fait partie intégrante de la démocratisation de l'Afrique du Sud et de l'abandon du système racial d'Apartheid ayant prévalu jusqu'en 1994. Le besoin d'une réforme radicale des droits de propriété a été reconnu par tout l'éventail politique et occupe une place privilégiée dans la Constitution de l'Afrique du Sud et dans divers instruments législatifs et politiques officielles. Il s'agit d'une réponse directe à un long passif colonisateur, accompagné d'une spoliation violente et de l'exploitation des populations autochtones, qui a fait de l'Afrique du Sud un pays où la distribution de la richesse et des actifs était fortement inégalitaire. À la fin de l'Apartheid, environ 86 % de toutes les terres arables du pays étaient détenues par des Blancs (qui ne représentaient que 1,9 % de la population) et concentrées entre les mains d'environ 60 000 propriétaires (Lahiff, 2007 : 1578).

En 1994, le nouveau gouvernement démocratiquement élu, dirigé par le Congrès national africain (ANC), a promis de transférer au moins 30 % des terres agricoles aux populations noires. Depuis lors, l'État a mis en œuvre un programme pluridimensionnel de réforme agraire qui comprend la redistribution des terres (aux termes duquel les bénéficiaires accèdent à des subventions pour permettre l'achat de terres par le biais du marché), la restitution (qui implique de redonner des terres ancestrales à des particuliers ou des communautés ayant un droit historique prouvé) et la réforme du régime foncier (qui entend sécuriser les droits de propriété des personnes qui vivent dans des zones communales et sur des exploitations commerciales entre des mains privées) (Département des Affaires foncières, 1997).

Malgré quelques progrès, et des dotations budgétaires importantes, de l'avis général, la réforme agraire ne répond pas à ses objectifs en termes de développement économique, de réduction de la pauvreté ou de réparation des injustices passées, même si les motifs de ces échecs suscitent de virulents débats (Greenberg, 2010 ; Centre for Development and Enterprise, 2008).

L'essentiel de l'opinion publique, que ce soit dans le pays même ou à l'échelle internationale, s'est concentrée sur les moyens permettant l'acquisition des terres auprès des propriétaires blancs existants et les niveaux de compensation à verser, le cas échéant. Aux termes de la Constitution, l'État a le pouvoir d'expropriation aux fins de la réforme agraire et l'obligation d'octroyer une compensation qui est « juste et équitable », en tenant compte de facteurs tels que les moyens ayant permis l'acquisition initiale des terres et le total des subventions de l'État, ainsi que la valeur marchande actuelle. Dans la pratique, l'État sud-africain s'est fortement réfugié derrière le système de « vendeur consentant, acheteur consentant », inspiré du modèle de réforme agraire de la Banque mondiale basé sur le marché, qui évite autant que faire se peut l'expropriation en faveur de transactions de gré à gré avec compensation aux taux du marché en vigueur (Deininger, 2003 ; van den Brink *et al.*, 2006). À la fin de septembre 2009, seuls 6,9 % des terres arables du pays (5,67 millions d'hectares sur un total d'environ 82 millions) avaient effectivement été transférés, à 1,78 million de bénéficiaires désignés (Greenberg, 2010: 4).

Dans les milieux de la réforme agraire, deux autres questions ont dominé les débats : la qualité du soutien fourni (en particulier par l'État) aux bénéficiaires de la réforme agraire et la dynamique des groupes (souvent très grands) qui acquièrent les terres à titre collectif. Cela s'applique aussi bien aux sous-programmes de restitution et de redistribution, notamment dans les premières années où les projets de redistribution impliquaient souvent un grand nombre de familles. Diverses études ont, au fil des ans, révélé que la plupart des groupes ou des particuliers ayant bénéficié de la réforme agraire sont en fait livrés à eux-mêmes une fois qu'ils ont acquis les terres et peu reçoivent un soutien quelconque, en termes de formation, de crédit ou de services de vulgarisation de la part de l'État ou de prestataires privés (Jacobs, 2003 ; Hall, 2007 ; Lahiff *et al.*, 2008 ; Aliber *et al.*, 2010). Cette situation est en grande partie imputable à une mauvaise planification et à l'inefficacité au sein des agences publiques telles que le Département national en charge du Développement rural et de la Réforme agraire (jadis le Département des Affaires foncières) et les services provinciaux en charge de l'agriculture, doublé du fait que la plupart des bénéficiaires n'ont pas les moyens de faire appel aux services de soutien privés auxquels ont si souvent recours les exploitants commerciaux à grande échelle. Ce manque de soutien post-réforme est encore aggravé par l'imposition de plans agricoles (aussi baptisés plans d'affaires) mal conçus ou inappropriés par les agences publiques, qui encouragent la production de produits de haute valeur marchande, sans tenir compte des ressources financières ou techniques des nouveaux exploitants, et qui les dissuadent vivement de morceler les terrains en parcelles familiales ou encore de produire des denrées de base à des fins d'autosubsistance (Lahiff, 2007: 1590 ; van den Brink *et al.*, 2006: 45).

Si les bénéficiaires de la réforme agraire peuvent acquérir des terres par divers circuits, dans la plupart des cas ils finissent par acquérir des terrains de grande taille (de plus de 100 hectares) dans le cadre d'un groupement en copropriété. Cela est dû à plusieurs facteurs, y compris la grande taille moyenne des exploitations agricoles commerciales en Afrique du Sud, le besoin de regrouper les ressources entre beaucoup de ménages afin d'acheter des terres (dans le cas du programme de redistribution à base de subvention) et la taille généralement importante des communautés qui revendiquent les terres (dans le cadre du programme de restitution). Toutefois, ce phénomène est fortement exacerbé par la résistance de la part de l'État face à tout morcellement des exploitations commerciales existantes. Cela a débouché sur une prépondérance de groupes de grande taille, souvent peu flexibles et factieux qui tentent de gérer des exploitations et d'en distribuer les bénéfices à titre collectif, souvent avec des résultats désastreux (Mayson, 2003 ; Hall, 2007: 15). Pour des raisons liées à la taille des communautés requérantes, ainsi qu'à la taille (et la qualité) des terres revendiquées, les coentreprises ont dans une large mesure (mais pas exclusivement) été associées à des demandes de restitution plutôt qu'au programme plus vaste de redistribution. Les cas examinés ici découlent tous du programme de restitution.

Aux termes de la Loi de 1994 sur la Restitution des droits fonciers, les particuliers ou les communautés qui ont été privés de leurs droits de propriété aux termes de lois ou de politiques fondées sur la race depuis 1913 peuvent en revendiquer la restitution. Toutes les demandes de restitution sont faites à l'encontre de l'État (et non à l'encontre d'un propriétaire présent ou passé) et peuvent être réglées par une compensation en espèces, la restitution des terres en question ou une autre forme de réparation appropriée, en fonction des circonstances. Jusqu'à la fin de 1998, lorsque le processus de dépôt de requête est arrivé à son terme, quelque 80 000 demandes avaient été déposées, par des particuliers (le plus souvent au nom de leurs ancêtres) et des communautés. La majorité de ces demandes ont depuis lors été réglées par des compensations en espèces, sans restitution de terres, mais une minorité non négligeable a toutefois donné lieu à une restitution des terres revendiquées. Le plus souvent, cela a concerné des terres rurales moins développées, y compris de vastes étendues dans la zone semi-aride au nord-ouest du pays et dans des zones comme le parc national Kruger, où les requérants étaient souvent soumis à des restrictions quant à l'usage qu'ils pouvaient faire des terres.

La plus forte concentration de revendications de terres arables a été dans le nord-est du pays. Derman *et al.* (2010: 309) soutiennent qu'une variété de facteurs contribuent aux pressions en faveur de la réintégration des terres ancestrales dans cette région particulière : la date relativement récente de la spoliation (c.-à-d. après la date butoir de 1913) ; l'existence continue de groupes de requérants constitués par des communautés distinctes vivant à proximité des terres revendiquées ; un passif de contestations de la spoliation, que l'on retrouve encore de nos jours ; l'implication assidue de bon nombre de communautés dans l'agriculture ; et le fait que les terres revendiquées continuent d'être utilisées à des fins agricoles.

Dans cette région, les requérants sont généralement de grands groupes communautaires (ou tribaux), qui jadis détenaient les terres collectivement en vertu de lois et d'usages coutumiers, et les revendications englobent le plus souvent de nombreuses exploitations agricoles. Au fil du temps, avec l'essor démographique, les groupes requérants peuvent être constitués de centaines, voire de milliers, d'individus. Aux termes de la loi, les terres sont restituées à la communauté tout entière (assimilée le plus souvent aux descendants des personnes initialement dépossédées), sans être morcelées, ce qui se traduit le plus souvent par de grands groupes qui détiennent de vastes propriétés, en supposant généralement (tant de la part des requérants que des pouvoirs publics) que les terres seront gérées comme une seule entité au nom de la communauté tout entière.

Une problématique particulière a été l'organisation interne et la dynamique de ces grands groupes propriétaires fonciers. En termes de politique de réforme agraire, les groupes requérants doivent se constituer en « personne morale », ce qui, dans la plupart des cas, correspond soit à un collectif juridique soit à une association de propriété communale (APC), une nouvelle forme d'institution spécialement prévue aux termes de la législation. Diverses études ont révélé qu'il était rare que le fonctionnement des institutions de ce type soit conforme à celui envisagé dans la législation – en termes de gestion des actifs, de distribution des bénéfices ou de processus démocratique – et bon nombre ont tout simplement cessé d'exister (CSIR, 2005 ; CASE, 2006). La question de savoir dans quelle mesure une grande communauté hétérogène peut gérer efficacement des opérations aussi complexes que de grandes exploitations agricoles est donc indissociable du processus de restitution foncière en Afrique du Sud et elle reste effectivement en suspens en théorie comme en pratique.

Les premières expériences en matière de restitution ont révélé que les communautés étaient confrontées à toute une variété de défis en termes de production agricole et de distribution des bénéfices aux membres du groupe, y compris le manque de fonds de roulement, un savoir-faire insuffisant dans les domaines de la production et de la commercialisation, des abus de pouvoir par les élites locales et des conflits internes (Hall, 2007). Le soutien financier considérable octroyé par l'État ne s'est généralement pas accompagné de l'appui technique à long terme requis par les nouveaux propriétaires. Ces problèmes se sont particulièrement fait sentir dans les secteurs de production à forte valeur (et techniquement compliqués), comme l'élevage laitier et les noix et fruits subtropicaux. Les prix élevés à payer pour ces terres, conjugués à l'impression générale d'un effondrement de la production (réel ou attendu), ont engendré la colère des bénéficiaires désignés et des critiques acerbes à l'égard des agences publiques concernées, notamment par des propriétaires politiquement conservateurs et par l'ensemble du secteur des affaires.

Cela a incité le Département national des Affaires foncières (qui allait devenir le Département en charge du Développement rural et de la Réforme agraire) et la Commission sur la restitution des droits fonciers à explorer des façons qui permettraient de mettre à la disposition des groupes requérants les compétences et

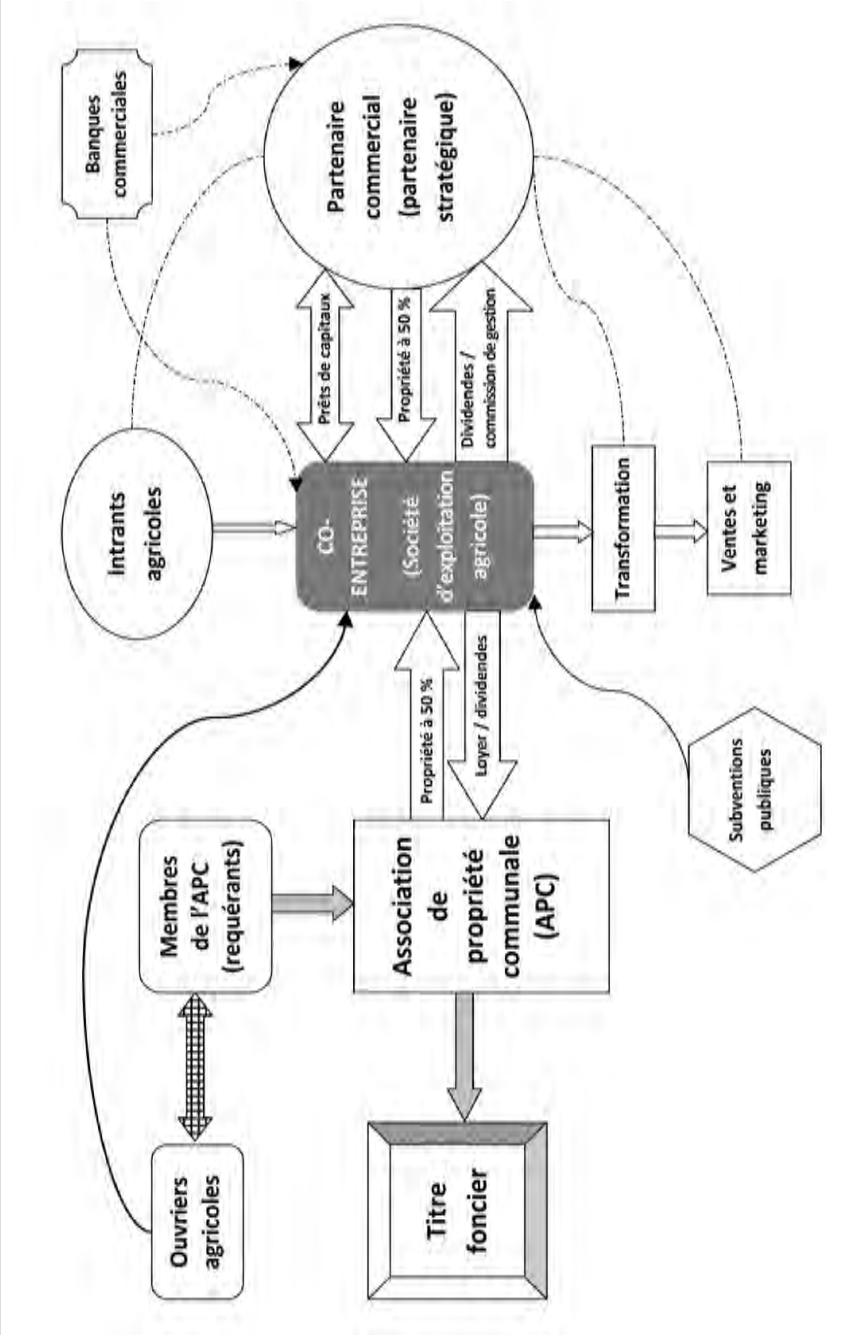
les ressources nécessaires et de maintenir la production agricole. À Limpopo, le modèle privilégié par les agences publiques depuis 2001 environ est celui du partenariat stratégique, aux termes duquel les communautés requérantes montent des coentreprises avec des sociétés existantes en vue de gérer des exploitations agricoles en suivant plus ou moins les modalités en vigueur avant le transfert de propriété. Derman *et al.* (2010: 310) résument les facteurs qui aboutissent à la mise en œuvre du modèle de partenariat stratégique à Limpopo comme suit :

Un impératif économique en vue de maintenir la productivité des exploitations et de minimiser l'impact sur l'emploi et l'économie locale à l'exportation ; un impératif de développement pour garantir des bénéfices à long terme aux requérants, en sus de la valeur emblématique du retour des terres ou des avantages limités jugés découler des autres utilisations des terres (p.ex. une agriculture de « subsistance ») ; un impératif politique pour préserver l'image du gouvernement — aux yeux des opposants politiques, des investisseurs potentiels et des commentateurs internationaux — comme étant compétent, fiable dans la réalisation de ses promesses et responsable dans l'utilisation qu'il fait des ressources publiques.
[notre traduction]

Depuis 2005, les partenariats stratégiques sont devenus la norme dans les affaires de restitution de terres de haute valeur et sont concentrés dans les zones subtropicales des provinces de Limpopo et de Mpumalanga. On peut attribuer le phénomène à la qualité supérieure des terres transférées, par rapport aux terres réclamées dans d'autres parties du pays, aux défis techniques et financiers auxquels sont confrontées les grandes communautés requérantes dans l'exploitation de ces fermes et, enfin et peut-être surtout, aux pressions croissantes exercées sur les communautés par les agences publiques pour inclure des partenaires commerciaux afin d'éviter une répétition de l'effondrement très médiatique d'un certain nombre de projets de restitution antérieurs. Si bon nombre de ces partenariats en sont encore à leurs balbutiements, des signes tendent à suggérer que beaucoup rencontrent des difficultés pour trouver leur marque et plusieurs ont déjà sombré. Le modèle de partenariat stratégique a progressivement évolué depuis sa première apparition, avec des variantes d'un district à l'autre, mais le concept général reste axé sur un partenariat commercial à long terme entre une communauté et un opérateur commercial. Des partenariats distincts sont généralement créés pour chaque communauté, bien que la situation soit quelque peu compliquée par le fait qu'à Levubu, par exemple, plusieurs communautés soient associées avec les mêmes opérateurs commerciaux (en opérant toutefois comme des personnes morales distinctes), alors qu'à Moletete, une même communauté a conclu des partenariats avec plusieurs exploitants commerciaux.

Aux termes du modèle de partenariat stratégique, la propriété foncière est investie dans les requérants, organisés en collectif juridique ou en association de propriété communale. Une fois l'accord initial conclu entre toutes les parties, un titre officiel sur la parcelle est transféré directement du propriétaire existant à la communauté, l'État versant au propriétaire le prix d'achat convenu. Les transferts de terres et l'octroi de

Figure 2. Éléments clés d'un partenariat stratégique/d'une coentreprise type (les lignes en pointillé indiquent une relation potentielle)



subventions publiques supplémentaires sont stipulés dans un accord signé entre les communautés requérantes et l'État. Chaque communauté requérante et son (ou ses) partenaire(s) stratégique(s) sont ensuite tenus de former une société d'exploitation, au sein de laquelle les ouvriers agricoles pourront aussi recevoir un petit actionnariat par le biais d'un fonds spécialement créé à l'intention des ouvriers agricoles (même si cela ne s'est généralement jamais produit dans la pratique – voir plus loin). Les obligations et les droits spécifiques de la société et ses opérations sont censés être énoncés clairement dans une série de documents ; le plus souvent, il s'agit d'une convention d'actionnaires, d'un bail et, dans certains cas, d'un accord de gestion entre les parties, même si, comme on l'avance ci-dessous, ces accords manquent souvent de détails spécifiques. Les éléments clés des partenariats stratégiques de ce type sont illustrés à la Figure 2.

Les bénéfices réalisés par la coentreprise devraient être versés aux actionnaires sous forme de dividendes en fonction de leur actionnariat ou réinvestis dans la société d'exploitation. Bien que la société d'exploitation soit en copropriété, la gestion ordinaire du domaine est généralement confiée au partenaire commercial lequel, aux termes de la convention d'actionnaires et de l'accord de gestion, exerce tout contrôle sur les questions financières et opérationnelles. Selon la nature exacte de l'accord, le partenaire commercial peut facturer une commission à la société d'exploitation pour ses services de gestion, afin de couvrir les salaires du personnel d'encadrement et les autres coûts. Puisque le programme de restitution ne couvre pas les biens meubles, comme les tracteurs, les camions, les engins d'ensilage ou les pompes, les exploitations transférées ne possèdent en principe aucun des équipements requis pour la production. Les véhicules et autres engins doivent donc être obtenus par la nouvelle compagnie, soit par le biais d'un bail soit par un achat.

Les communautés requérantes devraient tirer parti du modèle de partenariat stratégique, de plusieurs façons. Du fait de la valeur relativement élevée des immobilisations qu'elle apporte à la nouvelle société, la communauté a le droit de recevoir un loyer en espèces de la société d'exploitation, perçu comme un coût direct sur la coentreprise. En outre, en sa qualité d'actionnaire, la communauté peut recevoir une part des bénéfices réalisés par la société d'exploitation, le plus souvent de l'ordre de 50 %. De surcroît, les communautés peuvent bénéficier de possibilités d'emploi à des conditions de faveur dans l'entreprise et d'une gamme d'opportunités de formation aussi bien pour les employés que pour les membres de l'ensemble de la communauté. La fourniture de biens et de services à des conditions de faveur de la part de sociétés basées au sein de la communauté peut aussi faire partie des avantages, de même qu'un soutien apporté aux nouvelles coentreprises, même si cela n'est généralement pas spécifié dans les accords officiels entre les parties. Pour tenter de protéger les intérêts à long terme des communautés, les accords stipulent que les communautés ne peuvent ni vendre, ni hypothéquer, ni risquer leurs terres de quelque manière que ce soit. Si cela peut mettre les communautés à l'abri du risque et protéger leurs droits fonciers à plus long terme, ce n'est pas sans avoir des implications évidentes pour les communautés (ou les nouvelles coentreprises) qui souhaitent mobiliser des fonds en utilisant leurs terres en guise de nantissement.

Tableau 1. Partenariats stratégiques comme forme de modèle d'entreprise inclusive

Critères	Description de Vermeulen et Cotula	Coentreprises sud-africaines	Observation
Propriété	La propriété de l'entreprise (titres de participation) et des principaux actifs du projet comme les terres et les installations de traitement.	La communauté détient toutes les terres et une partie de l'affaire ; elle peut ou non posséder une participation dans les installations de traitement.	Le contrôle des terres est effectivement cédé au partenaire stratégique (PS) pour toute la durée de l'accord ; le contrôle de la société sera probablement davantage fonction de la capacité à se faire entendre (voir plus loin) que de la propriété nominale.
Capacité à se faire entendre	Aptitude à influencer des décisions d'affaires capitales, y compris le poids exercé dans la prise de décisions, les modalités d'examen et de doléances, ainsi que les mécanismes pour traiter des inégalités dans l'accès à l'information.	La communauté est représentée de façon égalitaire au sein du conseil d'administration, mais la prise de décisions ordinaire dépend exclusivement du PS ; la responsabilité pour surmonter efficacement les inégalités incombe au PS.	Le Conseil d'administration siège à un niveau trop élevé et il est peu probable qu'il soit impliqué dans la plupart des décisions opérationnelles ; tout dépend si de jeunes gestionnaires issus de la communauté sont capables et sont prêts à influencer les décisions et de l'aptitude des membres du Conseil (y compris les personnes désignées par l'État) à comprendre les opérations commerciales.
Risque	Y compris les risques commerciaux (c.-à-d. production, approvisionnement et marché), mais aussi les risques plus larges, tels que les risques politiques et les risques à la réputation.	Le risque financier direct incombe en grande partie au PS et à l'État en tant que fournisseurs des subventions. La communauté est exposée aux coûts d'opportunité en termes de temps, d'occupation des sols et d'utilisation des subventions. L'effondrement de l'entreprise se traduira sans doute par des tensions internes et des communautés dont les actifs sont dégradés. L'État risque de perdre un investissement financier et de compromettre sa réputation si le projet échoue. Les ouvriers risquent de perdre leur emploi ou de se faire remplacer par des membres de la communauté.	Les conflits liés à la fourniture d'un fonds de roulement se traduisent par un déplacement précoce du risque du PS vers l'État (ou éventuellement vers la communauté).

Tableau 1 (suite)			
Critères	Description de Vermeulen et Cotula	Coentreprises sud-africaines	Observation
Récompense	Le partage des coûts et avantages économiques, y compris la fixation du prix et les accords de financement.	Sur papier, les intérêts de la communauté sont bien défendus en termes de loyers fonciers, de participations aux bénéfices et des opportunités de formation. Les PS bénéficieraient du partage des bénéfices, de la commission de gestion et d'un contrôle exclusif sur les opportunités en amont comme en aval.	Un lent démarrage et des pertes précoces considérables ont éliminé tout espoir de profit rapide, tandis que les dettes s'amoncelaient ; le report des loyers a laissé les communautés financièrement exposées ; les opportunités d'emploi et de formation ont globalement été inférieures aux attentes.

Pour les partenaires commerciaux, ces arrangements offrent aussi une gamme d'avantages potentiels, tout au moins en théorie. Dès le départ, on s'est aperçu que la possibilité d'une commission de gestion – sur la base du chiffre d'affaires plutôt que sur le bénéfice – était une incitation majeure (Derman *et al.*, 2010: 315). Toutefois, comme la nature des partenariats commerciaux a évolué au fil du temps, la perspective d'un salaire de cadre pourrait bien devenir plus attrayante, surtout pour les partenaires de taille plus modeste, certains d'entre eux étant en fait des entrepreneurs individuels travaillant sous contrat (voir plus loin). Un second avantage potentiel concerne l'intéressement aux bénéfices mais, comme on va le voir plus loin, le besoin d'un investissement de départ considérable et le fait que la plupart des projets ne parviennent pas à dégager de bénéfices durant les premières années font que cette proposition n'a guère d'avenir, notamment à court terme. D'autres avantages pourraient résider dans le contrôle des activités ayant trait à la production agricole en amont comme en aval, telles que la fourniture de combustible, d'engins agricoles ou de semences, ou encore la transformation et la commercialisation des produits agricoles, surtout si ces activités ne sont pas partagées avec les partenaires de la communauté ; c'est la question sur laquelle les communautés et autres informateurs semblent être le moins bien informés, ou ne sont pas disposés à partager des informations.

Les principaux éléments de ce modèle expérimental assez complexe peuvent se résumer de façon utile en se servant du schéma à quatre critères élaboré par Vermeulen et Cotula (2010) pour évaluer le partage des valeurs dans les modèles d'entreprises impliquant des petits exploitants parmi les partenaires, comme le montre le tableau ci-dessus. Il convient de noter que la description du modèle de coentreprise est basé sur des documents officiels et au niveau du projet : dans la pratique, le modèle diffère de multiples façons, comme on le verra plus bas.

3. Étude de cas de Levubu

Le fleuve Levubu est un affluent du Limpopo et la vallée du Levubu se situe dans l'extrême nord-est de l'Afrique du Sud, à l'est de la ville de Makhado (anciennement Louis Trichardt), voir la Figure 3. Avant 1898, la force militaire des tribus locales et la présence du paludisme faisaient que la zone n'était pas occupée par les colons blancs, lesquels ne sont arrivés en nombre important qu'à partir des années 1920 (Harries, 1989). Le gouvernement colonial de l'époque a établi un système d'irrigation pour les paysans blancs les plus démunis dans les années 1930 mais ce système n'est devenu pleinement opérationnel qu'à l'issue de la mise en eau du barrage d'Albasini dans les années 1950. La vallée est vite apparue comme un centre d'agriculture subtropicale, basé sur les agrumes, les bananes, les mangues, la goyave, l'avocat et, plus récemment, les litchis et les noix de macadamia, destinés aussi bien au marché intérieur qu'à l'international. Les températures les plus hautes de la zone oscillent dans une moyenne de 21°C en juin et juillet pour atteindre 28°C en janvier tandis que la moyenne des températures les plus faibles s'établit à 10°C en juin pour atteindre 18°C en février. Les précipitations moyennes s'élèvent à 561 mm par an, et plus de la moitié d'entre elles tombent entre décembre et février. Les gelées constituent un problème épisodique.¹

Sous le régime de l'Apartheid, la zone faisait partie de l'Afrique du Sud « blanche » et la propriété foncière était réservée aux Blancs. La population africaine de la région – qui parlait essentiellement le Venda et le Shangaan (ou Tsonga) – a été progressivement chassée des meilleures terres agricoles et des collines environnantes. Beaucoup de Noirs ont été intégrés dans l'économie agricole contrôlée par les Blancs, principalement comme métayers ou ouvriers agricoles, par le biais de diverses mesures de répression (Lahiff, 2000 ; Fraser, 2007).

La quasi-totalité de la zone irriguée de la vallée – soit plus de 400 propriétés individuelles – a été revendiquée au titre de la Loi sur la restitution des droits fonciers. Cela a donné lieu à une procédure prolongée – et vigoureusement contestée – d'enquêtes juridiques et de vérification de droits, et au transfert progressif des propriétés de leurs propriétaires blancs aux requérants noirs.² Les deux premières phases du dédommagement (de 2004 à 2008) ont vu le transfert d'environ 5 382 hectares de terres, répartis sur 63 parcelles, à sept communautés requérantes, pour un prix d'achat total de 219 millions de rands sud-africains (ZAR) (l'équivalent d'environ 31,7 millions de dollars US).³ L'État, par le biais du département des Affaires foncières, a distribué 5 millions ZAR (soit environ 724 000 USD) supplémentaires à des communautés requérantes sous forme de Subventions de

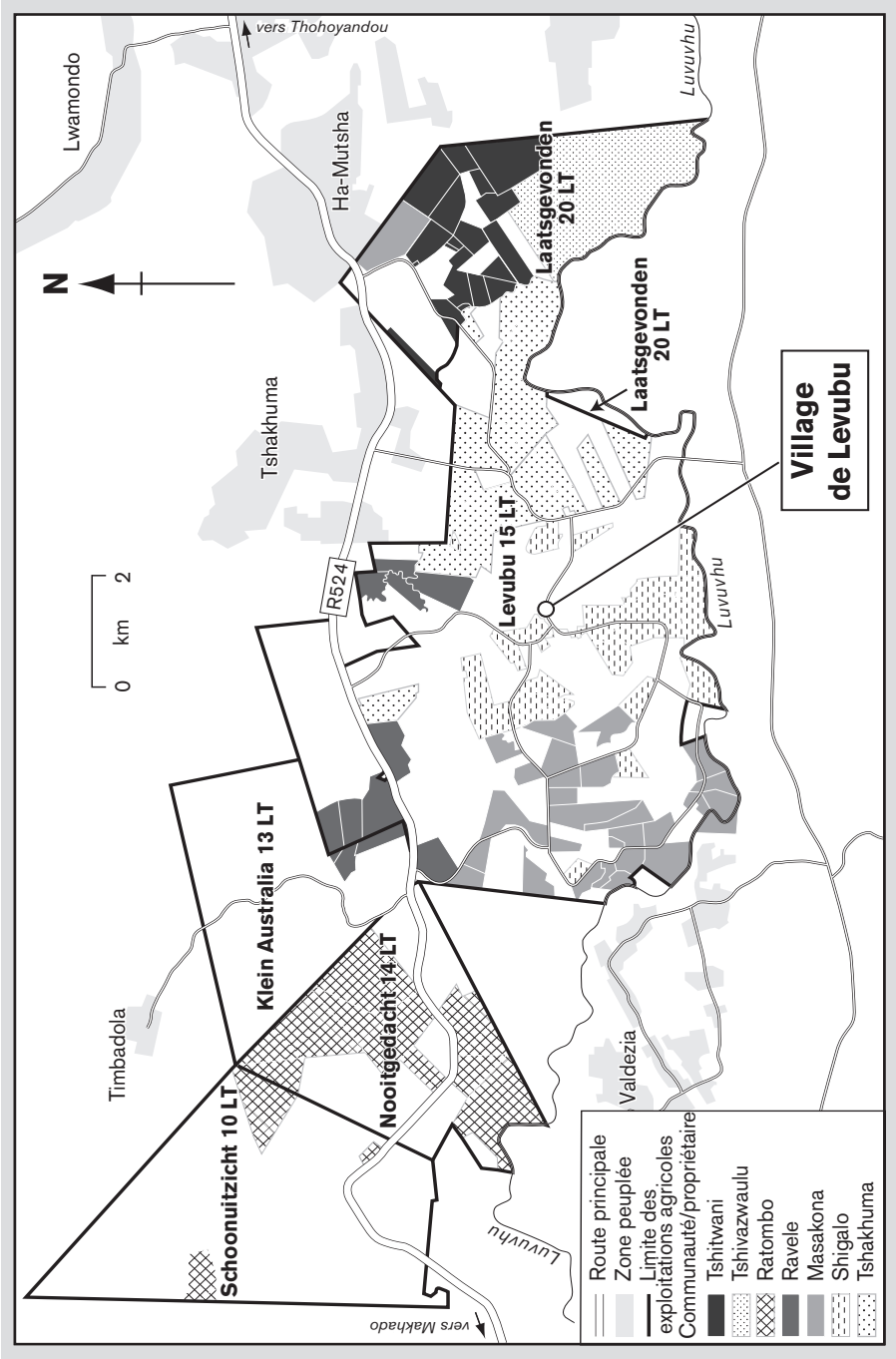
1. Statistiques climatiques fournies par Weather Report.Com

http://www.weatherreports.com/South_Africa/Levubu/averages.html?n=2

2. 'Levubu: the litmus test for land reform'. *Farmer's Weekly* (Afrique du Sud), 4 mars 2005, pp.34-35. Article de S. Hofstatter.

3. Taux de change utilisé dans ce rapport (valable au 12 novembre 2010) : 1 USD = 6,91 ZAR.

Figure 3. Revendications foncières à Levubu (situation générale au moment de la rédaction)



planification compensatoire et de Subventions discrétionnaires en cas de restitution,⁴ à des fins de planification agricole et de développement foncier, et d'importantes subventions supplémentaires ont par la suite été accordées à des fins de développement (voir plus loin). Le choix des propriétés à transférer durant les phases initiales de réintégration a en fait été déterminé par les propriétaires existants, certains acceptant les offres qui leur étaient faites par l'État alors que d'autres les rejetaient (bon nombre d'entre eux exprimant une opposition catégorique à la totalité du processus de restitution). À ce jour, que ce soit à Levubu ou à Moletete (voir plus loin), l'État ne s'est pas servi de son pouvoir d'expropriation pour s'emparer des terres des propriétaires récalcitrants.

Cette section brosse une vue d'ensemble de sept revendications par des communautés de Levubu, en procédant à un examen plus détaillé de la coentreprise de Ravele.

On ne sait pas exactement combien d'ouvriers agricoles étaient employés sur les exploitations aussitôt avant ou après le transfert de propriété mais les estimations pour l'ensemble de Levubu font état d'un chiffre de l'ordre de 10 000 personnes employées directement sur les exploitations ou dans les entreprises en amont ou en aval de la filière (Lahiff *et al.*, 2006).

Les requérants d'une restitution à Levubu sont tous définis comme des communautés, aux termes de la Loi sur la restitution, principalement sur la base du fait que les terres étaient à l'origine détenues par une communauté, sous l'égide d'une autorité centrale (à savoir un chef tribal), et que les droits fonciers étaient donc basés sur l'appartenance à cette communauté plutôt que sur des concepts occidentaux de titre individuel. Ces communautés se définissent toutes en termes de leur identité tribale – Ravele, Tshakhuma, Ratombo, Shigalo, Tshivazwaulu, Masakona et Tshitwani – et leur chef tribal héréditaire (« chefs traditionnels » dans le parler sud-africain) figure à la tête de ces communautés. Néanmoins, toutes se sont formellement structurées en associations de propriété communale⁵ ou en collectif juridique. Le nombre de ménages concernés va de 57 dans le cas de la communauté de Tshivazwaulu à 324 dans le cas de Ravele (voir le Tableau 2).

Les exploitations en question portent essentiellement sur la culture de fruits et de noix pérennes, bien que des superficies non négligeables soient consacrées à des cultures annuelles comme le chou, le maïs et les patates douces. Toutes les terres n'étaient pas totalement exploitées au moment du transfert, de sorte qu'il existait une certaine marge de manœuvre pour envisager une mise en culture supplémentaire. Si l'essentiel des activités est centré sur la production primaire, divers procédés à valeur ajoutée interviennent également dans la vallée de Levubu et certains d'entre eux (mais pas tous) ont été transférés aux requérants au même titre que les terres. Parmi ceux-ci, on peut citer les entrepôts de conditionnement pour les bananes et les agrumes, les usines pour la production d'huile à base d'avocats et de noix de

4. On parle aussi des subventions au titre de la Section 42C.

5. Ainsi, l'association de propriété communale de Ravele s'est officiellement constituée en vertu d'un acte constitutif rédigé et signé le 13 mars 2004.

Tableau 2. Les communautés foncières requérantes à Levubu

Nom de la communauté	Superficies restituées (ha)	Nombre de ménages	Valeur totale de la revendication (millions de rands) ⁶
Ravele	344	324	52,5
Tshakhuma	861	144	65,5
Ratombo	1 330	52	44,2
Shigalo	715	120	45
Tshivazwaulu	651	57	4,5
Masakona	860	148	60,5
Tshitwani	621	78	36,9

Sources : Commission sur la restitution des droits fonciers *Section 42D Memorandum* (sans date) ; et Commission sur la restitution des droits fonciers *Section 42C Memorandum*, en date du 6 août 2007.

macadamia, la production de jus d'agrumes, de litchis, de goyaves ou de mangues et les achards de mangues vertes.

Pour la communauté de Ravele, la valeur totale des transferts fonciers et autres avantages à ce jour se monte à 52,5 millions ZAR (7,6 millions USD), y compris un coût foncier total de 41 millions ZAR (5,9 millions USD), une subvention d'aide au développement de 10,3 millions ZAR (1,5 million USD), des subventions de planification compensatoire à hauteur de 470 000 ZAR (68 000 USD) et des subventions discrétionnaires en cas de restitution de 970 000 ZAR (140 000 USD) (voir le Tableau 2). Masakona comme Tshakhuma ont dépassé ce chiffre alors que le total pour Tshivazwaulu était sensiblement moins élevé, de l'ordre de 4,5 millions ZAR (650 000 USD).⁷ Les subventions discrétionnaires en cas de restitution sont basées sur la valeur des terres transférées (25 % du prix d'achat), alors que les deux dernières sont basées sur le nombre de ménages que compte chaque communauté : 1 440 ZAR (208 USD) par ménage pour la subvention de planification compensatoire et 3 000 ZAR (434 USD) par ménage pour la subvention discrétionnaire en cas de restitution.

Comme signalé plus haut, l'élan en faveur des partenariats stratégiques à Limpopo est venu au départ du bureau du Commissaire régional des revendications foncières à Limpopo, travaillant avec l'antenne d'appui à la restitution du Département provincial en charge de l'Agriculture, mais il a été modelé par la demande des communautés elles-mêmes qui ont argué qu'elles ne devaient pas se retrouver empiétrées dans des entreprises complexes qu'elles sont incapables de gérer

6. Y compris l'achat des terrains (phases 1 et 2), la Subvention discrétionnaire en cas de restitution, la Subvention de planification compensatoire et les subventions au titre de la Section 42C.

7. Source : Commission sur la restitution des droits fonciers, *Section 42C Memorandum*, en date du 6 août 2007.



Photo : ©Edward Lahiff

Une unité de conditionnement de bananes à Levubu.

efficacement. Des pressions sont aussi venues des propriétaires existants, ainsi que des politiques et des prestataires locaux de biens et de services, afin de maintenir la productivité et l'intégrité de l'économie locale.

Dans un premier temps, les agences publiques ont proposé qu'une seule compagnie, la South African Farm Management (SAFM), contrôlée par le Groupe Boyes, devienne le partenaire stratégique de tous les requérants dans la vallée de Levubu. La SAFM a été créée spécialement pour établir ce genre de partenariats par des intérêts (blancs) bien assis dans le secteur agricole et de nouveaux partenaires de l'émancipation noire, et elle jouissait d'ores et déjà de relations de travail étroites avec le Département provincial en charge de l'Agriculture. Cette proposition s'est heurtée à l'opposition de quelques-unes au moins des communautés de Levubu en raison de son caractère arbitraire et de l'implication que toutes les communautés seraient tenues de travailler ensemble. Le Commissaire régional des revendications foncières a par la suite choisi une deuxième société, Mavu Management Services, créée par plusieurs agriculteurs blancs de Levubu, avec des partenaires individuels noirs, en guise de second partenaire stratégique pour les requérants de Levubu. En juin 2005, la SAFM était confirmée comme partenaire stratégique de cinq des sept communautés requérantes de Levubu, et Mavu était le partenaire des deux autres. Toutefois, des accords formels de partenariat n'ont été signés qu'à la fin de 2007, et l'impact des négociations prolongées sur la productivité et l'état des propriétés a été un important sujet de discord. Comme on le montrera plus loin, tous ces partenariats se sont effondrés dans un délai de moins de trois ans.

3.1 Les exploitations de Ratombo et de Shigalo

Les communautés de Shigalo et de Ratombo ont toutes deux constitué des partenariats avec Mavu, en avril 2006, et ont donc partagé une expérience commune. Pour les agriculteurs blancs qui contrôlaient Mavu, cet arrangement ajoutait un volume considérable à leurs opérations agricoles existantes à Levubu et faisait miroiter la possibilité d'un débit accru pour leurs usines de transformation locale. Les produits issus des exploitations de Shigalo et Ratombo seraient commercialisés sur les marchés intérieurs et à l'exportation par le biais de circuits essentiellement gérés par Mavu.

Dès le départ, on déplorait le piteux état des exploitations dû à la négligence des anciens propriétaires, expliquée par les retards apportés au déblocage des fonds pour l'achat des exploitations par l'État qui s'étaient à leur tour soldés par des retards dans le transfert de propriété aux communautés.⁸ D'après les informateurs de Shigalo, Mavu a consacré des sommes considérables à la gestion des exploitations tout au long de l'année suivante, y compris le paiement des salaires et l'achat d'engins agricoles et autres intrants, mais une bonne partie de ces débours aurait dû être recouvrée par la vente des produits agricoles (tous les revenus allant à Mavu dans un premier temps). Toutefois, les subventions de développement qui avaient été promises par la Commission sur la restitution des droits fonciers aux coentreprises proposées ne se sont pas matérialisées, et Mavu s'est retirée du projet de partenariat en juin 2007, avant la signature de tout accord officiel. Une histoire analogue est relatée par les informateurs de Ratombo. Suite au retrait de Mavu, l'association de propriété communale de Shigalo aurait versé à Mavu la somme de 1,8 million ZAR (260 000 USD) pour des engins agricoles et d'autres actifs dont Mavu avait fait l'acquisition pour les exploitations. Concernant les fermes de Ratombo, les informateurs ont signalé que Mavu s'est uniquement impliquée de juin à septembre 2007 et, lorsqu'elle s'est retirée, la communauté a utilisé une partie de sa subvention pour lui racheter le matériel. Tout au long de cette période, Mavu semble avoir réalisé des opérations d'entretien courant sur les exploitations et avoir couvert les autres coûts grâce au revenu tiré des cultures mais aucun bénéfice financier n'a été perçu par les communautés, que ce soit sous forme de loyer ou d'un intéressement.

Avec le départ de Mavu, la SAFM, alors activement impliquée dans les exploitations voisines (voir plus loin), est arrivée sur les fermes en qualité de directeur par intérim, avec l'accord du Département provincial en charge de l'Agriculture, mais une fois encore, aucun accord formel n'a été signé avec les communautés de Shigalo ou Ratombo. Comme avant, les recettes des exploitations allaient directement aux partenaires stratégiques et aucun bénéfice financier n'a été perçu par les communautés durant cette phase.

8. Entretien avec des membres de l'APC de Shigalo, le 16 août 2010.

Néanmoins, en décembre 2007, les communautés de Shigalo et de Ratombo ont signé un bail de 15 ans et des accords de partenariat stratégique avec un nouveau partenaire, Umlimi Holdings, tournant le dos à la SAFM. Umlimi se décrit comme un groupe agricole intégré,⁹ et c'est une filiale du Peu Group (Pty) Ltd. Peu est une société d'investissement gérée essentiellement par des Noirs et qui appartient à des Noirs, fortement impliquée dans des transactions pour l'Émancipation économique de la population noire portant essentiellement sur des services financiers, des technologies d'information et de communication, la chaîne d'approvisionnement, le leasing de parcs roulants et le secteur automobile.¹⁰ Toutefois, la structure de gestion (et la suite des événements) suggère qu'Umlimi est en fait une antenne de Free State Maize, une grosse société agroalimentaire contrôlée par des Blancs. Umlimi a géré les exploitations à distance depuis ses bureaux de Johannesburg et du Cap, bien qu'elle ait recruté un régisseur basé localement pendant quelque temps. À signature de l'accord formel avec Umlimi, en décembre 2007, des subventions publiques d'une valeur supérieure à 16 millions ZAR (2,3 millions USD) ont apparemment été transférées aux nouvelles sociétés d'exploitation (coentreprises), et une partie a servi au rachat du matériel agricole à Mavu.¹¹ Toutefois, comme avec la plupart des aspects de la procédure de restitution à Levubu, il règne beaucoup de confusion et maintes questions subsistent quant à la valeur totale des subventions versées aux communautés ou à leurs partenaires, à la date du paiement, et à sa destination exacte.

Les informateurs de Shigalo ont rapporté que, sous l'égide d'Umlimi, les récoltes durant la première année d'exploitation (2008-2009) ont été très médiocres, essentiellement du fait d'un manque d'entretien et des investissements insuffisants.¹² À Ratombo, on rapporte qu'Umlimi aurait rentré des cultures tout au long de 2008 et, si la société a effectivement couvert les dépenses courantes telles que les salaires et les intrants agricoles, elle n'a financé aucun nouveau semis ni aucun autre investissement à long terme.¹³ À l'époque, les membres de la communauté se sont plaints que toutes les recettes agricoles et les fonds des subventions publiques étaient en fait sous le contrôle exclusif d'Umlimi, sans la moindre participation des représentants de la communauté à la prise de décisions, ou très peu, et sans aucun retour d'information sur les questions financières.

À la fin de 2009, les exploitations de Shigalo et Ratombo gérées par Umlimi connaissaient de graves difficultés financières. Les représentants d'Umlimi ont démissionné du conseil d'administration des deux coentreprises et ils ont été remplacés par des personnes (apparemment de Free State Maize) totalement inconnues des communautés ; en peu de temps, les deux sociétés d'exploitation furent placées en liquidation provisoire.¹⁴ Dans le cas de Shigalo, celle-ci fut

9. Voir <http://www.umlmi.co.za/index.html>

10. Voir <http://www.peugroup.co.za/overview.htm>

11. Entretien avec des membres de l'APC de Shigalo, le 16 août 2010 ; entretien avec des agents de la CRDF, Polokwane, le 17 juin 2010.

12. Entretien avec des membres de l'APC de Shigalo, le 16 août 2010.

13. Entretien avec des membres de l'APC de Ratombo, le 15 juin 2010.

14. Entretien avec des membres de l'APC de Ratombo, le 18 juin 2010. Il semblerait que Free State Maize ait en fait été l'émence grise d'Umlimi et qu'elle ait remplacé les administrateurs sans consulter la communauté.

Photo : ©Edward Lahiff



Le bureau de l'exploitation agricole de Levubu.

imposée par un créancier relativement mineur auquel la coentreprise devait seulement 220 000 ZAR (32 000 USD) pour du matériel d'irrigation. En revanche, l'endettement total de l'entreprise était estimé se monter à 17 millions ZAR (2,5 millions USD), bien qu'il n'ait pas été possible de vérifier ce chiffre ; plus de 1 million ZAR (145 000 USD) étaient dus à un fournisseur d'engrais et 1,2 million ZAR (174 000 USD) à la communauté (c.-à-d. à l'APC) au titre du loyer.¹⁵ Ratombo était jugée confrontée à un niveau d'endettement analogue. Tout le personnel des opérations gérées par Umlimi (soit plus de 400 personnes rien qu'à Shigalo) a été licencié début 2010 et moins de la moitié a été réembauché à titre temporaire. Le statut exact des opérations de la coentreprise était flou au moment de l'enquête de terrain (août 2010), mais elle semblait avoir effectivement fait faillite. Umlimi tentait de négocier la vente de sa part dans la coentreprise à la communauté de Shigalo moyennant 5,5 millions ZAR (796 000 USD), somme que la communauté n'avait pas le moindre espoir de mobiliser. En octobre 2010, on rapportait que Shigalo tentait de former une nouvelle société d'exploitation – Shigalo Farm Management – afin de gérer ses exploitations agricoles sans partenaire stratégique.¹⁶

15. Un représentant de la communauté estimait qu'Umlimi avait investi à hauteur de 4 millions ZAR (580 000 USD) dans la coentreprise de Shigalo, alors qu'à l'époque de la signature de l'accord, il avait été fait mention de facilités de crédit à hauteur de 200 millions ZAR (28,9 million USD). Il a également été mentionné que des subventions de 2,3 millions ZAR (332 000 USD) ont servi à l'achat de matériel agricole, alors que la valeur totale des subventions versées s'élevait à 9 millions ZAR (1,3 million USD).

16. Entretien avec des membres de l'APC de Shigalo, le 23 octobre 2010.

Les difficultés croissantes rencontrées par les communautés de Shigalo et Ratombo et l'absence de bénéfices financiers au bout de cinq ans avaient contribué à des tensions croissantes au sein de ces communautés. À Ratombo, cela s'est traduit par une fracture de la communauté, une faction s'alliant au comité officiel de l'APC (et à la famille royale de Ratombo) tandis que l'autre s'y opposait. En 2009, la communauté de Ratombo s'est vu restituer trois autres fermes et de petits groupements d'individus au sein de la communauté ont occupé les exploitations afin qu'elles ne tombent pas entre les mains du comité de l'APC ou sous la coupe de la coentreprise avec Umlimi. Ces fermes sont maintenant exploitées par une poignée de membres de la communauté, qui utilisent leurs propres ressources très limitées, à un niveau rudimentaire. Les ventes de bananes et de légumes leur fournissent un petit apport de trésorerie mais pas suffisamment pour réaliser l'entretien requis des infrastructures d'irrigation, remplacer les bananiers les plus anciens ou embaucher la main-d'œuvre nécessaire au sarclage.¹⁷ Ce sous-groupe plaide pour que les subventions de développement restant dues (estimées à 3,5 millions ZAR, soit environ 506 000 USD) leur soient directement versées, pour être utilisées sur les exploitations, mais il n'a toujours pas eu gain de cause auprès du Commissaire régional des revendications foncières, apparemment au motif que le sous-groupe n'a pas le soutien du comité officiel de l'APC et que les états financiers complets de la coentreprise n'ont pas été préparés. Si ce groupe met tout en œuvre pour tenter de faire de sa ferme un succès, son expérience montre l'importance que revêtent les sources extérieures de financement (et de savoir-faire), que ce soit de la part de l'État ou des partenaires commerciaux, pour les exploitations agricoles de Levubu.

D'autres problèmes signalés par les représentants des communautés de Shigalo et de Ratombo sont que les produits des deux exploitations auraient, semble-t-il, été mélangés par la direction d'Umlimi, et qu'il n'ait pas été tenu de comptes séparés ; de ce fait, il existe un différend permanent entre les deux communautés quant aux recettes qui leur sont dues et quant à la propriété des actifs utilisés en commun, comme les tracteurs.

Au moment de la rédaction de ce rapport, ces exploitations étaient gérées de façon très basique et aucun partenariat stratégique ni autre forme de coentreprise n'était en place.

3.2 Les partenariats avec la SAFM

La South African Farm Management (SAFM) a été désignée en juin 2005 par le Département en charge de l'Agriculture de Limpopo pour gérer les exploitations détenues par les communautés de Ravele, Tshakhuma, Masakona, Tshitwani et Tshivazwaulu jusqu'à ce que des accords formels puissent être signés avec les cinq communautés. La SAFM, comme Mavu, était largement impliquée dans la production agricole mais, grâce à ses liens avec le groupe Boyes, elle était aussi

17. Entretien avec des agriculteurs de l'exploitation Meyer (Ratombo), le 18 juin et le 18 août 2010.

intégrée à des opérations de transformation et de commercialisation en aval de la production, aussi bien sur le marché intérieur (sud-africain) qu'à l'exportation.

Au départ, ce partenariat portait sur un total de 3 334 hectares de terres, divisés en 45 lots, pour un prix total d'achat de 148,6 millions ZAR (21,5 millions USD). Lorsque l'accord de coentreprise avec la SAFM a finalement été approuvé, en décembre 2007, la superficie concernée avait augmenté en raison de nouveaux transferts de terres, de l'ordre de 200 hectares environ, portant la valeur totale des terres à 182 millions ZAR (26,3 millions USD).¹⁸ 45,5 millions ZAR (6,6 millions USD) supplémentaires ont été approuvés en faveur de ces communautés sous forme de subventions d'assistance au développement, devant être versées directement aux sociétés d'exploitation. Ce chiffre était calculé comme 25 % du prix d'achat total des terres, montant maximal de subvention autorisé par la loi. Toutefois, la proportion exacte de la subvention de développement effectivement versée par l'État et à quoi elle a servi restent un sujet très controversé.

Aux termes de l'accord de coentreprise, chaque société d'exploitation devait être contrôlée par un conseil d'administration, composé de cinq représentants de la communauté, cinq représentants de la SAFM et un administrateur sans droit de vote (un agent de l'État) nommé par le Département en charge de l'Agriculture de Limpopo. Pendant les trois premières années de l'accord, le président du conseil devait être un représentant du partenaire stratégique et bénéficier d'une voix prépondérante.¹⁹

Des accords commerciaux analogues ont été conclus avec chacune des cinq communautés associées à la SAFM. De fait, toutes les coentreprises nouvellement créées étaient gérées par la même équipe de gestion, basée dans les mêmes locaux, sur le domaine d'Appelfontein, même si les cinq conseils d'administration se réunissaient séparément et si chaque communauté ne se mêlait généralement pas des affaires des autres. Dans le cas de Ravele, par exemple, l'APC a fait l'acquisition de 52 % des parts²⁰ de la société d'exploitation (Imperial Crown Trading 43 Pty Ltd, établie en 2005) aux termes d'une Convention d'actionnaires signée le 8 décembre 2007, qui devait durer dix ans, après quoi l'APC avait l'option de racheter le partenaire stratégique. À la même date, un contrat de bail a été signé entre l'APC de Ravele et la société d'exploitation, là encore pour une période de dix ans. Le loyer était calculé à 1,25 % annuel de la valeur d'achat des terres, payable tous les mois.²¹

18. Source : Commission sur la restitution des droits fonciers, *Section 42C Memorandum* en date du 6 août 2007. Pour Ravele, la valeur totale des subventions était de 11,7 millions ZAR (1,7 million USD), ce qui comprenait toutes les subventions de planification compensatoire, les subventions discrétionnaires en cas de restitution et celles au titre de la Section 42C (développement) ; ces subventions ont été approuvées par le Commissaire en Chef le 6 août 2007 et approuvées pour transfert à la coentreprise (suite à la signature de la convention d'actionnaires) le 21 décembre 2007 (Commission sur la restitution des droits fonciers, *Transfer of Funds Agreement, Ravele Community*, en date du 21 décembre 2007).

19. *Shareholders Agreement Amongst South African Farm Management (Proprietary) Limited and Ravele Communal Property Association* (signé le 8 décembre 2007).

20. La convention d'actionnaires prévoyait que 2 % de l'actionariat, prélevé sur la part de l'APC, serait transféré au collectif ouvrier une fois celui-ci établi, mais cela ne s'est jamais produit.

21. *Agreement of Lease between Ravele Community Property Association and Imperial Crown Trading 34 (Proprietary) Limited*.

En décembre 2007, l'État a décidé de transférer de grosses subventions dues aux communautés à des fins de développement et autres. Pour les communautés qui travaillaient avec la SAFM, cela se montait à environ 50 millions ZAR (7,2 millions USD), dont quelque 45,6 millions ZAR (6,6 millions USD) ont été transférés directement aux sociétés d'exploitation.²²

Rien que pour Ravele, les subventions représentaient une valeur de 11,7 millions ZAR (1,7 million USD). L'Accord de transfert de fonds signé par la Commission sur la restitution des droits fonciers et le Département en charge de l'Agriculture²³ de Limpopo stipule clairement que ces subventions seront versées à la coentreprise (c.-à-d. la société d'exploitation), et non à la communauté :

La Commission transférera une somme totale de R11 703 560 en deux versements égaux de R5 851 780 à quatre mois d'intervalle sur le compte bancaire de la société d'exploitation aux fins de l'exploitation des propriétés restituées à l'APC [de Ravele] selon les détails stipulés dans le plan d'affaires. (Clause 1) [notre traduction]

En outre, le même accord stipule aussi clairement que l'État conservera un droit de regard sur l'utilisation de ces fonds, ce qui par la suite a soulevé des questions quant à son efficacité dans l'exécution de cette fonction :

Avant le transfert de fonds mentionné (...) la société d'exploitation et l'APC veilleront à ce que le Département de Limpopo en charge de l'Agriculture soit cosignataire du compte bancaire susmentionné. Cela signifie que les fonds transférés sur le compte de la société d'exploitation (...) ne pourront pas être retirés sans la signature d'un agent officiel désigné par le Département de Limpopo en charge de l'Agriculture. (Clause 2) [notre traduction]

D'importantes difficultés financières sont devenues très vite manifestes avec la coentreprise Ravele-SAFM ; bien que l'on dispose de moins d'information à leur sujet, il semblerait que les communautés de Tshakhuma, Masakona, Tshitwani et Tshivazwaulu aient fait une expérience analogue ; en effet, les informations financières les concernant ont été limitées, les avantages que les communautés ont tiré de l'initiative ont été rares, voire inexistantes et les partenariats se sont rapidement effondrés. Lors de la toute première réunion du conseil d'administration de la nouvelle société d'exploitation (en copropriété), en février 2008, le rapport sur l'exercice de la société n'a pas été ratifié, apparemment en raison de ce que les chefs communautaires ont décrit comme « de sérieuses incohérences » liées à l'accumulation de pertes, la non disponibilité d'états financiers certifiés pour les deux exercices précédents et un manque de clarté quant aux sommes d'argent à investir par la SAFM aux termes de la convention d'actionnaires.²⁴ Lors d'une réunion de

22. Il existe toutefois un litige quant au montant total effectivement transféré par les agences publiques concernées.

23. *Transfer of Funds Agreement between Department of Land Affairs and Limpopo Department of Agriculture and Imperial Crown Trading 43 PTY (Ltd)*. Signé le 13 décembre 2007. Copie figurant dans les dossiers de l'APC de Ravele.

24. Entretien avec des membres de l'APC de Ravele, le 15 août 2010.

suivi en mai 2008, les représentants de la communauté ont appris que le Département provincial en charge de l'Agriculture avait déjà transféré directement à la société d'exploitation des subventions de développement à hauteur de 5,8 millions ZAR (840 000 USD), apparemment à l'insu de la communauté. Les dirigeants communautaires pensaient que ces subventions de développement ne seraient transférées à la société qu'une fois qu'ils seraient satisfaits de la situation financière et auraient obtenu de la SAFM des éclaircissements concernant l'étendue de son passif. D'après les leaders de la communauté de Ravele, par la suite, la SAFM n'a pas été en mesure d'expliquer comment la subvention avait été dépensée et, en septembre 2008, l'APC a reçu une lettre de la SAFM (indirectement, par le biais du Département en charge de l'Agriculture) annonçant qu'elle se retirait du partenariat stratégique. C'est seulement à ce moment-là que la communauté a appris l'étendue du découvert bancaire accumulé par la société d'exploitation et que les récoltes de l'exploitation faisaient l'objet d'un nantissement. Le mois suivant, la banque a gelé le compte de la société, créant de grosses difficultés pour l'exécution des opérations agricoles.

Pendant les neuf et quelque mois que la SAFM a été membre d'un partenariat officiel avec les cinq communautés, il semble que des efforts aient été déployés pour former et encourager des cadres potentiels issus des communautés et davantage de dépenses consacrées à l'entretien du matériel et à l'achat d'intrants de production. D'après le régisseur de l'exploitation de Ravele, à l'arrivée de la SAFM, les exploitations étaient en assez bon état, mais la SAFM a alors concentré tous ses efforts sur la récolte et la vente des produits et elle n'a pas suffisamment investi dans le remplacement des anciens plants, le contrôle des fléaux (par pulvérisation) ou l'irrigation. De ce fait, la productivité est tombée en dessous des normes de l'industrie. Lorsque la SAFM a réalisé des investissements, y compris le loyer versé à l'APC, ce fut dans une large mesure sur la base de capitaux empruntés à la banque ABSA, emprunt pour lequel la communauté s'est finalement trouvée responsable.²⁵ Aucune partie de ces revenus n'a été transférée aux membres de la communauté.

Les pertes essuyées sur toutes les exploitations contrôlées par la SAFM ont été considérables. Pour l'exercice clos le 28 février 2007 (premier exercice complet sous la gouverne exclusive de la SAFM), les fermes détenues par la communauté de Ravele ont affiché une perte nette de 2,306 millions ZAR (334 000 USD), avec des ventes de 0,567 million ZAR (82 000 USD) – presque entièrement issues du secteur bananier – contre des dépenses de 2,874 millions ZAR (416 000 USD). Aucune vente n'a été enregistrée par les secteurs pourtant très importants de production d'agrumes et de noix de macadamia. Pour la période de mars à septembre 2007, des pertes de 1,706 million ZAR (247 000 USD) ont été essuyées, ce qui porte le total des dettes de la société à un peu plus de quatre millions de rands (580 000 USD).²⁶

25. Entretien avec le régisseur de l'exploitation et des membres de l'APC de Ravele, le 18 août 2010.

26. Source : *Income Statement included as part of the Shareholders Agreement*, signé le 8 décembre 2007. Les ventes totales pour l'exercice mars 2007-février 2008 se montaient à 3,555 millions ZAR (515 000 USD) (entretien avec BR).

Suite à son retrait de Levubu, la SAFM elle-même a été mise en liquidation. De ce fait, les communautés se sont retrouvées seules propriétaires des sociétés d'exploitation et, à ce titre, responsables de leur passif. Il est significatif que, lors de sa présence à Levubu, la SAFM a emprunté des fonds non pas en son nom propre mais au nom des coentreprises. Suite à l'effondrement des coentreprises, la Commission sur la restitution des droits fonciers a délivré un communiqué de presse qui faisait référence à ses « difficultés pour obtenir les états financiers certifiés de la SAFM en sa qualité de chef de file des partenariats stratégiques »²⁷ [notre traduction]. La Commission avait manifestement l'impression que la SAFM encourait les dettes en son nom propre :

*Une réunion a été organisée entre la Commission, la banque ABSA et la SAFM il y a quelques mois durant laquelle l'ABSA a indiqué qu'elle n'était pas en mesure de continuer à accorder un crédit relais à la SAFM si la Commission ne pouvait se prévaloir des fonds de la subvention publique. Pour gérer les exploitations, la SAFM était obligée d'utiliser une partie des fonds d'exploitation de l'ABSA pour apporter des améliorations aux exploitations restituées afin qu'elles puissent rester opérationnelles en attendant l'approbation du déblocage des subventions par la Commission. Devant cette situation, l'ABSA a décidé de mettre un terme à tout nouveau financement de la SAFM. Il est donc crucial que les subventions publiques demandées soient approuvées, sinon les exploitations vont s'effondrer.*²⁸ [notre traduction]

Par conséquent, non seulement les communautés ont perdu tout ou la majeure partie de leurs subventions de développement du fait de l'effondrement des coentreprises, mais encore elles se sont retrouvées face à des dettes colossales envers les banques et d'autres créanciers. Bien que les sociétés d'exploitation puissent, en théorie, être liquidées et les dettes annulées, cela ne semblait pas être une option pour les communautés concernées. Cela s'expliquait par le fait que les communautés craignaient qu'en qualité de propriétaires des terres, elles puissent toujours être poursuivies par les créanciers (elles ne pouvaient pas se cacher) ou, plus vraisemblablement, que toute nouvelle société formée avec la même communauté puisse se voir refuser un crédit ou d'autres services (mise sur une liste rouge en quelque sorte) par les créanciers existants ou potentiels. Cela faisait que les communautés n'avaient guère d'option si ce n'est de rembourser leurs dettes ou, dans certains cas, se voir refuser un crédit.

Tout comme à bien d'autres égards, le rôle précis joué par le Département provincial en charge de l'Agriculture et le bureau du Commissaire régional des revendications foncières durant cette phase reste flou mais, malgré des contacts étroits avec le partenaire stratégique (souvent en l'absence des représentants de la communauté) et un administrateur siégeant au sein du conseil de chaque coentreprise, il semble

27. Commission sur la restitution des droits fonciers 2008, *South African Farm Management partnership with restitution beneficiaries under review*. Communiqué de presse, 20 novembre 2008.
<http://www.info.gov.za/speeches/2008/08112110151002.htm>

28. Commission sur la restitution des droits fonciers, *Section 42C Memorandum*, septembre 2007.

Photo : ©Edward Lahiff



Verger d'agrumes à Levubu.

que les agences de l'État n'aient pas été bien informées des détails de la société et ne soient pas intervenues à temps pour s'attaquer aux difficultés financières croissantes. De fait, les représentants communautaires ont signalé que les administrateurs désignés par l'État défendaient la SAFM²⁹ contre toutes les critiques soulevées par la communauté.

3.3 L'après SAFM : le cas de Ravele

Suite au retrait de la SAFM, les entreprises agricoles aux mains des communautés de Ravele, Masakona, Tshitwani, Tshivazwaulu et Tshakhuma se sont retrouvées dans différents états de déroute.³⁰ Parmi elles, ce sont les exploitations de Ravele qui semblent faire le plus de progrès vers une exploitation commerciale viable sans partenaire stratégique de premier plan et nous les examinons ici plus en détail.

29. Entretien avec les membres de l'APC de Ravele, le 17 août 2010.

30. Entretien avec les membres de l'APC de Masakona, le 17 juin 2010.

L'effondrement de la SAFM a confronté Ravele à de graves difficultés financières. En octobre 2008, premier mois de sa gestion indépendante, la société d'exploitation a été confrontée à des dettes de plus de 5 millions ZAR (724 000 USD) : 3,1 millions ZAR (447 000 USD) à la banque ABSA, 2,1 millions ZAR (304 000 USD) à différents fournisseurs et 170 000 ZAR (25 000 USD) à l'APC au titre du loyer. Pour la communauté, il était particulièrement frustrant de découvrir que, bien que la société d'exploitation ait absorbé une bonne partie de ses subventions et accumulé des dettes colossales pour lesquelles elle se trouvait maintenant responsable, la plupart des engins agricoles étaient jugés appartenir exclusivement au partenaire stratégique et, en août 2010, la communauté procédait à la négociation du rachat de tracteurs et d'autres engins (estimés à 1,2 million ZAR, ou 174 000 USD) auprès des liquidateurs de la SAFM.³¹

En mars 2009, la société d'exploitation des fermes de Ravele – Imperial Crown Trading 43 (Pty) Ltd, de fait désormais entièrement aux mains de l'APC – a été provisoirement placée sous administration judiciaire (première étape de la liquidation) mais autorisée à continuer ses activités sous surveillance.

L'une des stratégies utilisées par la SAFM a été de recruter un expert agronome local pour gérer un certain nombre d'exploitations sous son contrôle. Le régisseur principal jouissait d'une solide expérience dans la gestion d'exploitations au nom de divers propriétaires privés de Levubu et il travaillait comme consultant pour d'autres, notamment dans le secteur des noix de macadamia. Depuis le retrait (et la faillite) de la SAFM, ce régisseur a continué de travailler avec certaines des communautés, notamment Ravele et Masakona, où on voit émerger une nouvelle forme de partenariat : elle ne fait pas appel à une grosse société venant de l'extérieur mais plutôt à un entrepreneur individuel dont la principale contribution est le savoir, sans promesse d'investissements de capitaux.

Un rôle clé du régisseur a été la négociation avec les créanciers, notamment avec les banques. En mai 2010, un accord a été conclu aux termes duquel tant Ravele que Masakona paieraient chacune 865 000 ZAR (125 000 USD) à la banque ABSA pendant une période de cinq ans (accord décrit comme un « compromis » car une partie de la dette était annulée), afin de rembourser le prêt contracté durant la période de gestion de la SAFM. Cet accord prévoyait que la Banque recouvrerait des sommes substantielles dues à l'exploitation par FruitOne (Pty) Ltd, une société de commercialisation liée au groupe Boyes (et, au final, les propriétaires de la SAFM). À l'époque, la faillite de la SAFM avait été médiatisée dans le *Sunday Times* d'Afrique du Sud : « La liquidation judiciaire de la SAFM a maintenant été prononcée, avec des dettes qui sont jugées s'élever à plus de R100 millions. L'avenir des exploitations fruitières revendiquées par la communauté Masakona et par d'autres populations dans la vallée de Levubu ne tient plus qu'à un fil » [notre traduction]. Engelina Ramulondo, porte-parole de la communauté Masakona, a confié au journal

31. Les membres de la communauté ont été particulièrement révoltés d'apprendre que le loyer qui leur avait été versé durant le mandat de la SAFM avait en fait été emprunté en leur nom auprès de la banque ABSA, de sorte qu'ils devaient à présent trouver les fonds pour le rembourser.

qu'ils avaient été choqués de découvrir que la SAFM avait apparemment emprunté 5 millions ZAR (724 000 USD) en leur nom auprès de l'ABSA : « Nous n'avions pas connaissance du fait que la SAFM avait obtenu un prêt en notre nom et nous nous retrouvons maintenant avec une dette que nous ne savons pas comment nous allons rembourser »³² [notre traduction]. Cet accord supprimait la menace de liquidation et faisait que la société pouvait poursuivre normalement ses activités.

En mai 2010, le total des dettes en souffrance de Ravele avait été ramené à 0,86 million ZAR (124 000 USD) dus à l'ABSA et 0,47 million ZAR supplémentaires (68 000 USD) dus à d'autres créanciers ; plus un solde bénéficiaire de 33 000 ZAR (5 000 USD) sur un nouveau compte bancaire (avec Standard Bank). En mai 2010, le total de la dette en souffrance de la société d'exploitation à l'APC (y compris les arriérés de loyer et des prêts sur le compte de l'APC) s'élevait à 2,3 millions ZAR (333 000 USD).

Vers la même époque, la communauté de Ravele, avec l'aide de son régisseur, a commencé à se rapprocher de différents bailleurs de fonds pour leur demander un soutien, tout en restructurant ses relations commerciales avec les banques, ses fournisseurs et les débouchés de commercialisation. Pour faciliter ce processus, un plan d'affaires a été préparé, qui détaillait les activités en cours et prévues, la trésorerie et les besoins d'investissement. Il a été décidé (manifestement sur la base de l'expérience récente) de ne pas impliquer de nouveaux actionnaires dans une coentreprise mais plutôt de rechercher des investissements auprès de plusieurs bailleurs de fonds classiques plus « distants ». En particulier, il a été décidé de se rapprocher de l'Industrial Development Corporation (IDC), une institution financière de développement national appartenant à l'État qui offre un financement aux entrepreneurs et aux entreprises travaillant dans les industries concurrentielles. Bien qu'elle soit gérée purement selon des principes commerciaux, la mission de l'IDC l'engage à promouvoir la création d'emplois, la croissance économique, des entreprises responsables sur le plan social et environnemental ainsi que l'Émancipation économique de la population noire, ce qui en fait un partenaire d'investissement particulièrement adapté. Ravele a également soumis un plan d'affaires au Département en charge de l'Agriculture dans l'espoir d'accéder à des subventions supplémentaires de l'ordre de 1,9 million ZAR (275 000 USD).

Durant cette phase de redressement, le paiement du loyer à la communauté (qui aurait impliqué de sortir des liquidités de la société) a été suspendu et la distribution des autres bénéfices, sous forme d'intéressement, n'est même pas envisagée, tout au moins à court terme. Néanmoins, il convient de noter que, comme la communauté est désormais le seul propriétaire de l'entreprise, mais aussi le propriétaire des terres, le paiement du loyer pourrait ne plus être de mise puisqu'il est, de fait, interchangeable avec les bénéfices (ou les pertes) de l'entreprise. Toutefois, une question clé demeure : comment les membres ordinaires de la communauté pourront-ils bénéficier du projet, particulièrement si la société d'exploitation ne

32. Bongani Mthethwa, 'Bungle has ruined new black farmers'. Site web de *Times Live*, 1er mars 2009
<http://odilille-ayodele.suite101.com/south-africas-land-reform-programme-a99591>

réalise pas de profit ou décide de privilégier les investissements à long terme et n'est donc pas en mesure de redistribuer les bénéfices ?

À Ravele, la production est désormais axée sur trois cultures principales (bananes, avocats et noix de macadamia) bien que ce choix n'ait pas été sans créer de tension entre la communauté et le régisseur. Les agrumes, considérés par beaucoup comme une culture de luxe en raison de son potentiel à l'exportation, sont progressivement éliminés par le régisseur, car le milieu local se prête moins à leur culture (si on le compare à des régions comme Letsitele et Moletete plus au sud) : des précipitations excessives semblent se traduire par une forte prévalence de la maladie des taches noires, ce qui nécessite un taux intensif d'application de fongicides.³³ Les fruits propres à l'exportation sont coûteux à produire, en raison des traitements phytosanitaires et ils sont à la merci d'une brusque chute des prix ou de la fluctuation des taux de change, comme l'a montré l'expérience récente. Les fruits de qualité inférieure vendus localement pour en faire du jus engendrent toujours un bénéfice en raison des frais de manutention bien moindres et ils présentent moins de risque. D'après le régisseur de l'exploitation, la communauté a accepté à contrecœur une politique prônant une absence totale de pulvérisation et la vente locale des oranges pour en faire du jus ; mais elle reconnaît désormais qu'il s'agit d'une stratégie plus fiable qui permet tout de même d'afficher un bénéfice et, surtout, qui réduit considérablement les pressions exercées sur des ressources financières très limitées.

D'après le régisseur, un panachage judicieux d'avocats, de noix de macadamia et de bananes garantira des flux de trésorerie et, au cours de l'année voire des deux années à venir, devrait générer un modeste profit ; cette approche stratégique de la production et de la commercialisation distingue Ravele des autres communautés requérantes de la vallée du Levubu.³⁴ Pour ce qui est des avocats, Levubu peut produire plus tôt dans l'année que presque n'importe où ailleurs dans le monde et la région dispose donc d'un avantage comparatif sur les marchés internationaux, notamment en Europe. Ces derniers temps, toutefois, les prix locaux (sud-africains) ont été qualifiés « d'excellents », et plus rémunérateurs que les exportations, de sorte que Ravele s'est concentré sur le marché intérieur. Les noix de macadamia – qui sont presque entièrement destinées à l'exportation – sont considérées comme un investissement à long terme en raison du temps qu'il faut pour que les arbres produisent des fruits, mais c'est un secteur à risque du fait des fluctuations des cours internationaux et des délais qui s'écoulent avant l'encaissement des versements définitifs de l'usine de cassage. Les bananes, qui génèrent un flux de trésorerie régulier presque tout au long de l'année, sans décalage, sont perçues par les producteurs de Ravele comme étant un produit essentiel à la couverture des dépenses quotidiennes. Ainsi, l'exploitation est effectivement gérée sur la base des recettes courantes, ce qui couvre les salaires, les intrants de production et les services de soutien, mais ce qui a aussi permis de générer assez de capitaux pour

33. Entretien avec le régisseur de l'exploitation de Ravele et des membres de l'APC, le 18 août 2010.

34. Entretien avec le régisseur de l'exploitation de Ravele, le 18 août 2010.

replanter 15 hectares de bananes. Les engins agricoles sont toujours trop peu nombreux et ceux qui sont disponibles sont partagés entre toutes les exploitations de Ravele et de Masakona. Le régisseur des exploitations considère que cela entrave gravement les opérations de production, surtout au moment de la récolte.

Avec l'aide de son régisseur professionnel, la communauté de Ravele a instauré de nouveaux accords pour la gestion des exploitations, qui comprennent un programme dynamique de mentorat et de formation, ainsi qu'un transfert substantiel de responsabilité sur les épaules des membres de la communauté et un rôle actif du comité de l'APC. Chaque exploitation individuelle des groupements de Ravele et de Masakona (14 en tout) est gérée comme une unité séparée, avec son propre régisseur ; chacun d'eux est noir et pour la plupart ils sont issus des communautés respectives. Il y a aussi un responsable du conditionnement employé pour superviser les trois unités de conditionnement au sein des exploitations, ainsi qu'un responsable de la production, un responsable de l'atelier, deux clerks (un par communauté) et un comptable (le seul autre employé blanc, hormis le régisseur principal de l'exploitation). Le régisseur principal supervise les réunions hebdomadaires d'encadrement (une pour chaque communauté de Ravele et de Masakona), et une série de formations sur les exploitations comme à l'extérieur. Tous les régisseurs tiennent rigoureusement des graphes d'évolution de la production et passent les cultures au crible pour dépister les fléaux.

Le régisseur principal n'est pas personnellement associé à une quelconque entreprise de traitement ou de commercialisation en aval de la production, et donc la communauté de Ravele est libre d'utiliser les circuits de transformation et de commercialisation dont elle dispose par le biais du marché, pour la distribution locale, nationale et internationale de ses produits. La province de Limpopo (et l'Afrique du Sud en général) dispose de circuits de commercialisation fort bien développés et très compétitifs et, même si le contrôle des industries en aval peut apporter des avantages supplémentaires, cela s'accompagne aussi d'un plus haut niveau de risque, ce qui exerce des pressions supplémentaires sur les fonds de roulement et l'expertise de gestion, deux éléments qui, à ce stade, sont jugés faire défaut à la province de Ravele. Élargir le contrôle à d'autres étapes en aval de la filière n'apparaît pas comme une priorité. Les communautés de Ravele et de Masakona, qui travaillent avec ce régisseur principal, ont une remarquable capacité de production primaire, même s'il s'agit de produits de haute valeur, qu'il leur faut encore maximiser ; toute intervention en aval de la filière bloquerait les capitaux et les exposerait à des risques inacceptables dans des domaines qu'ils ne maîtrisent pas bien ; par conséquent, ils font usage des circuits utilisés par la plupart des autres producteurs (blancs) à Levubu et dans les districts voisins qui se concentrent également sur la production primaire (dont seul un petit nombre dispose de sociétés de traitement à la ferme ou autres sociétés de commercialisation). Ainsi, le fait de mettre l'accent sur la production ne pénalise pas sensiblement ces communautés et cela peut probablement leur rapporter encore des avantages substantiels.

En juin 2010, la communauté de Ravele a été contactée par Green Farms Nut Company, située sur des terres voisines, pour monter une coentreprise qui porterait sur le décortilage, le séchage et le stockage des noix pour les agriculteurs de la région, mais en désignant Ravele comme « fournisseur privilégié » de l'usine (c.-à-d. lui donnant un accès préférentiel durant les pics de production).³⁵ Une autre innovation actuellement étudiée par Ravele concerne la demande d'immatriculation en tant qu'exploitation au label de Commerce équitable, une première dans le district de Levubu, ainsi que l'homologation auprès de GLOBALG.A.P.³⁶ Le label de Commerce équitable tire parti du statut relativement nouveau de Ravele comme entreprise communautaire dans le secteur de l'export de produits de haute valeur, alors que GLOBALG.A.P. lui offre la possibilité d'imposer son profil comme une marque de premier choix.

Globalement, le partenariat entre les communautés de Ravele et leur régisseur professionnel semble bien fonctionner, puisque les fermes sont passées de pertes d'exploitation substantielles sous l'égide de la SAFM (apparemment, de l'ordre de 3 millions ZAR par an, soit environ 434 000 USD) à un bénéfice modeste durant leur premier exercice d'exploitation autonome.³⁷ Les profits annuels devraient atteindre 5 millions ZAR (724 000 USD) dans un délai de trois ans et le régisseur principal estime qu'une des exploitations de Ravele, Appelfontein, pourrait à elle seule bientôt atteindre un chiffre d'affaires annuel supérieur.

3.4 La relation de Ravele avec son régisseur

La relation émergente entre Ravele et son régisseur professionnel est indissociable de la stratégie de redressement visée plus haut et offre des enseignements importants susceptibles d'être appliqués à d'autres projets.

Comme évoqué plus haut, le régisseur n'est pas un actionnaire mais un gestionnaire professionnel mandaté par la société d'exploitation (en fait la communauté de Ravele) pour gérer ses fermes. Néanmoins, grâce à sa solide expérience agricole et financière, en qualité de régisseur, il exerce une influence considérable.

Les autres régisseurs du district sont généralement rémunérés selon une combinaison de salaire de base plus une prime liée aux bénéfices, ce qui constitue leur intérêt au succès de l'entreprise. Le salaire de base du régisseur – qui est partagé entre Ravele et la communauté voisine de Masakona³⁸ – semble être

35. Entretien avec des membres de l'APC de Ravele, le 17 août 2010.

36. GLOBALG.A.P. (auparavant connu sous le nom d'EUREPG.A.P.) est un organisme du secteur privé qui fixe des normes volontaires pour la certification des produits agricoles à travers la planète (l'acronyme G.A.P. vient de l'anglais *Good Agricultural Practices*, ce qui veut dire Bonnes pratiques agricoles).

37. Le chiffre d'affaires de Ravele pour l'exercice clos en février 2010 se montait à 2,5 millions ZAR (362 000 USD) et les bénéfices s'élevaient à 409 000 ZAR (59 000 USD). Les pertes accumulées par la société à la fin de juillet 2010 se montaient à 3,3 millions ZAR (478 000 USD), et l'essentiel représentait des créances dues à l'APC de Ravele.

38. Au départ, durant la période de transition avec la SAFM, le salaire du régisseur (et son temps) était aussi partagé avec les communautés de Tshitwani et de Tshivashaula, mais cet arrangement n'a pas duré longtemps après le retrait de la SAFM.

légèrement inférieur au tarif moyen et, à ce stade, il ne lui est pas fourni de logement de fonction, d'assurance santé ou d'allocation de transport, alors que c'est la norme dans ce secteur d'activité. L'explication la plus probable pour cet état de fait tient sans doute à la grave situation financière de l'exploitation, conjuguée au besoin de juguler l'écart déjà énorme entre le régisseur principal et les autres membres du personnel.³⁹ L'absence de toute prime d'intéressement dans l'offre salariale peut surprendre, mais elle est peut-être due à la nature très risquée de l'entreprise dans sa forme actuelle. Toutefois, une autre forme d'incitation a été convenue : le régisseur loue une exploitation à la communauté de Ravele (à des tarifs proches de ceux du marché) ; il y cultive des noix de macadamia, des avocats et des bananes et il affirme que c'est ce qui fait qu'il reste motivé.⁴⁰

L'absence de toute convention d'actionnaires avec le régisseur laisse la communauté, au moins en théorie, dans une position plus forte qu'elle ne l'était avec la SAFM, mais il reste à voir si cet arrangement lui confère toutes les ressources dont elle a besoin – notamment en termes de capitaux et de savoir-faire commercial. Néanmoins, les premières indications sont prometteuses pour des raisons en grande partie associées à la nature bien développée et compétitive du secteur agricole sud-africain, qui permet à de nouveaux arrivants de se prévaloir d'une large gamme de circuits de transformation et de commercialisation. Il se peut que les compétences de gestion – plutôt que des partenaires en investissement – soient la véritable clé du succès dans ce domaine.

3.5 Dernières remarques sur Levubu

Le processus de restitution à Levubu a restitué de vastes étendues de terres à leurs propriétaires d'origine, organisés en sept communautés en fonction de leurs spécificités tribales. Les activités de haute valeur basées sur les terres ont, toutefois, posé d'énormes défis pour les nouveaux propriétaires, qui manquent d'accès aux capitaux et au savoir-faire technique. Des interventions par les agences publiques responsables de la restitution et du soutien postérieur à l'installation ont débouché sur la consolidation des holdings en grosses unités centralisées et à l'introduction de trois « partenaires stratégiques ». Sans exception, l'expérience des communautés en matière de partenariats stratégiques a été totalement négative : la capacité de production des exploitations a été gravement érodée, des emplois ont été perdus, des subventions publiques massives ont été dépensées moyennant très peu voire aucun bénéfice durable, les avantages matériels pour les membres de la communauté ont été quasiment nuls et les communautés se sont trouvées confrontées à des dettes colossales et des bulletins de solvabilité peu flatteurs. S'il est difficile d'attribuer des reproches pour une telle catastrophe, il ne fait aucun doute que les communautés ont eu bien peu de chances dans leur choix de

39. Le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration de juillet 2010 montre qu'une certaine opposition a été exprimée par des membres de la communauté de Ravele à ce que le régisseur bénéficie d'un contrat de cinq ans à un tel taux, à compter de septembre 2010 (*Boardpack July 2010*).

40. Entretien avec le régisseur de Ravele, le 18 août 2010.

partenaires stratégiques. Néanmoins, les partenaires stratégiques comme les communautés ne manquent pas de critiquer vigoureusement les agences publiques impliquées, qui leur ont imposé un modèle commercial complexe et non prouvé, ont retardé excessivement le déblocage des subventions de développement, ont manqué à leur obligation de surveillance (voire peut-être même de compréhension) des performances désastreuses des coentreprises et d'évaluation des risques que cela posait pour les communautés.

La non-matérialisation à ce jour de tout avantage tangible pour la majorité des membres de la communauté soulève de graves questions concernant la totalité du processus et engendre des tensions sociales qui limitent l'aptitude des communautés à agir de façon performante. Ayant essuyé des pertes substantielles durant les années qui ont suivi la restitution des terres, la plupart des communautés de Levubu puisent désormais dans leurs biens en capital pour vivre et, dans le même temps, ils parviennent à générer un modeste revenu. Reste à savoir si cela suffira pour ramener les exploitations à la pleine productivité et pour atteindre une croissance durable à plus long terme ; cela dépendra de l'accès aux capitaux d'investissement et au savoir-faire technique. Les communautés de Ravele et de Masakona semblent avoir passé un cap grâce à l'assistance d'un régisseur professionnel motivé et grâce au solide leadership de l'APC, mais elles sont toujours en mode de survie et ne sont pas encore en mesure d'offrir des avantages à leurs membres.

Un second exemple de partenariat stratégique est présenté ci-après dans l'étude de cas de Moletete. Il révèle de fortes similitudes mais aussi des différences importantes avec le cas de Levubu.

4. Étude de cas de Moletete

La communauté de Moletete rassemble un grand groupe d'individus parlant essentiellement le sepedi (Sotho du Nord) originaires du lowveld sud-africain, dans ce qui correspond aujourd'hui au sud-est de la province de Limpopo (voir plus haut la Figure 1). La communauté a revendiqué une vaste étendue de terres, de l'ordre de 72 000 hectares, dont elle avait été privée pendant de nombreuses décennies, entre les années 1920 et 1970, lorsque les agriculteurs blancs étaient venus s'installer dans la région.

La zone, axée autour de la petite municipalité de Hoedspruit, est aujourd'hui au cœur d'une vaste économie de fruits subtropicaux, arrosée par la rivière Blyde. Les terres qui ne sont pas desservies par le principal aqueduc sont généralement destinées à des fermes d'élevage de gibier, des ranches, la chasse et le tourisme des espèces sauvages, y compris des ranches de luxe. Les principales attractions touristiques que sont le Canyon de la rivière Blyde et le Parc national Kruger se trouvent l'un à l'ouest, l'autre à l'est et la province de Mpumalanga s'étale au sud.

Le lowveld sud-africain – dont l'altitude n'atteint pas 800 mètres – est connu pour ses températures élevées et ses faibles précipitations. À l'ouest, le long de la chaîne montagneuse de Drakensburg, la moyenne des précipitations annuelles peut dépasser 1 000 mm mais dans les zones de faible altitude à l'est et à l'ouest de l'escarpement, elle est généralement de l'ordre de 600 mm ou moins (Raven, 2004: 11). Pour la vallée inférieure du Blyde, autour de Hoedspruit, la moyenne des précipitations annuelles est de 513 mm et les températures moyennes maximales et minimales sont de 30,4°C/19,7°C en été et 25,3°C/11,5°C en hiver. Les températures hivernales sont relativement douces et les cultures sont rarement victimes des dégâts du gel.

Avant les années 1930, les communautés africaines et les premiers pionniers blancs ont utilisé les terres du lowveld principalement pour y chasser et y laisser paître leur bétail. Ce n'est qu'avec l'introduction du DDT pour lutter contre la mouche tsétsé et les moustiques porteurs de paludisme dans les années 1930-40 que l'exploitation commerciale permanente a véritablement commencé dans la région (Raven, 2004: 13). La production de fruits subtropicaux s'est fortement intensifiée suite à la construction du barrage de Blyderivierspoort en 1974, d'une capacité d'environ 50 millions de m³, qui a permis aux agriculteurs blancs, avec le soutien du régime de l'Apartheid, d'utiliser des techniques d'irrigation sophistiquées telles que des rampes pivotantes, des flèches d'arrosage et une irrigation au goutte-à-goutte. Les grandes entreprises agricoles commerciales (c.-à-d. les grandes sociétés de holding foncier, basées à l'extérieur de la zone) ont accumulé de vastes parcelles (parfois supérieures à 1 000 ha), notamment pour la culture d'agrumes et de mangues, mais celles-ci coexistaient avec beaucoup d'exploitations familiales de plus petite taille (comptant le plus souvent des parcelles de 30-40 ha) qui se concentraient sur la production de

légumes pour le marché intérieur (sud-africain). Dans les années 1990, le périmètre d'irrigation de la Blyde couvrait une superficie d'environ 42 366 ha (Raven, 2004: 10).

Le retrait forcé de ses terres ancestrales de la population de Moletete a débuté dans les années 1920 et il s'est poursuivi jusqu'à dans les années 1970. La population de langue sepedi et leurs chefs ont été repoussés dans le berceau ethnique de Lebowa, alors que les personnes de langue shangaan (tsonga) étaient chassées sur les terres voisines de Gazankulu (Niehaus, 2005). D'après le bureau du Commissaire régional des revendications foncières de la province de Limpopo, la communauté a été progressivement dépossédée de ses droits fonciers aux termes d'une série de lois et politiques à motivation raciale, y compris la *Group Areas Act*, la *Natives Land Act* de 1913 et la *Native Trust and Land Act* de 1936, la *Stock Limitation Act* de 1950 et la législation régissant le métayage :

*La communauté Moletete a bénéficié de droits coutumiers communaux, qui ont été réduits à des droits d'usufruit après l'arrivée des Blancs. Ces droits ont été encore érodés en droits de métayage et ils ont finalement été considérés comme des squatters tels que définis dans la Loi de 1994 sur la restitution des droits fonciers.*⁴¹ [notre traduction]

Les chefs de la communauté ont déployé divers efforts au fil des ans pour regagner leurs terres, efforts qui ont culminé avec le dépôt de nombreuses revendications en vertu de la Loi sur la restitution des droits fonciers entre 1995 et 1998. Ces requêtes ont finalement été fusionnées dans une seule et unique Revendication foncière de la communauté Moletete en 2003. Les revendications portaient au départ sur 28 exploitations, et 14 autres sont venues s'ajouter au fil du processus d'enquête qui a suivi, pour une superficie totale de 78 791 hectares.

À ce jour, seules environ 10 % des terres revendiquées ont été restituées à la communauté – un total de 7 142 hectares, transférés entre septembre 2006 et avril 2009. Ces terres sont réparties en quatre lots, comprenant 42 parcelles distinctes (c.-à-d. couvertes par des titres de propriété séparés) et ont été achetées pour un prix total de 183,2 millions ZAR (26,5 millions USD), ce qui en fait d'ores et déjà l'une des affaires de restitution de terres les plus coûteuses de l'histoire de l'Afrique du Sud. Si la plupart des parcelles faisaient entre 20 et 250 ha, quelques-unes étaient beaucoup plus grandes, y compris l'exploitation Eden (658 ha) ; Chester (« portion restante », 667 ha) ; Scotia (1 268 ha) ; et Richmond (2 434 ha). En grande partie du fait de sa taille exceptionnelle, Richmond était aussi de loin la propriété la plus coûteuse, avec un prix d'achat de 63,9 millions ZAR (9,2 millions USD).⁴²

Les terres restituées ont été transférées sous titre franc à l'Association de propriété communale de Moletete (APCM), une personne morale formée spécialement pour accepter le transfert des terres au nom de la communauté requérante. L'APC a été constituée en septembre 2005, avec 15 membres du comité représentant différents

41. *Government Gazette* No. 27470. 'Moletete Tribal Land Claim Acceptance Report'. République d'Afrique du Sud, Pretoria, 15 avril 2005.

42. *MCPA Property Portfolio Report, April to June 2010*.

Photo : ©Edward Lahiff



Un panneau sur une exploitation agricole de Moletele.

quartiers résidentiels, plus deux membres d'office représentant le Conseil traditionnel. Les estimations varient quant à la taille de la communauté requérante (c.-à-d. la composition de l'APC) : un informateur la plaçait à 1 615 familles requérantes, plus leurs ayants droit en tant que bénéficiaires secondaires ; d'autres l'estimaient comprise entre 16 000 et 30 000 individus.⁴³

À ce jour, les parcelles de terre qui ont été transférées à la communauté ont été en grande partie déterminées par la minorité de propriétaires blancs ayant exprimé le souhait de vendre leurs terres à l'État à des fins de restitution, et obtenu le prix qu'ils demandaient. Cela explique la structure plutôt éparpillée des terres de Moletele à l'heure actuelle, mais cela devrait changer une fois que plus de terres auront été restituées. D'après les chefs de la communauté, beaucoup de propriétaires de la zone demeurent hostiles au processus de restitution et remettent en cause la validité des revendications devant les tribunaux, bien que certains estiment qu'il s'agit purement d'une tactique pour faire monter les niveaux de compensation.⁴⁴

43. Commissaire régional sur les revendications foncières *Acceptance Report* (2004) ; entretiens avec le conseiller financier et le responsable administratif de l'APCM, le 11 août 2010.

44. Entretien avec le conseiller financier de Moletele, le 29 novembre 2010.

L'axe principal de la revendication de Moletete à ce jour portait sur l'acquisition de terres irriguées de haute valeur, ou de terres susceptibles d'être irriguées, bien que certaines terres arides en dehors du périmètre d'irrigation aient aussi été restituées à la communauté. La principale exigence – tout au moins au sein des dirigeants de l'APC et leurs partenaires commerciaux – concerne la participation de la communauté à l'exploitation commerciale à grande échelle, en qualité de propriétaires, de partenaires commerciaux et d'employés. L'optimisme qui gravite autour du retour initial des terres à la communauté s'est ressenti dans les mots du ministre en charge de l'Agriculture et des Affaires foncières lors du transfert officiel en juillet 2007 :

Les terres que nous restituons aujourd'hui produisent parmi les meilleures mangues et oranges de ce pays. À compter de ce jour, les membres de la communauté de Moletete deviennent des exportateurs. Vous allez travailler à partir d'une unité de conditionnement bien équipée que nous avons englobée dans le prix d'achat du terrain. L'unité de conditionnement est aussi utilisée pour le traitement et le conditionnement des achards (...).

Nous avons aussi acheté deux usines de séchage de mangues. Celles-ci permettront à la communauté de Moletete de participer au processus de valorisation de leurs mangues. Ces exploitations produisent aussi du maïs doux, du maïs-grain et des tomates. Tous ces processus de production contribuent clairement aux objectifs des Initiatives de croissance accélérée et partagée de l'Afrique du Sud (AsgiSA), qui englobent la création d'emplois, l'éradication de la pauvreté, l'amélioration de la filière agroalimentaire pour une meilleure qualité de vie de tout notre peuple (...).

Cette transaction va aussi accélérer la valorisation des produits qui proviennent de cette terre d'abondance. Elle va garantir la participation de la communauté de Moletete à l'ensemble de la chaîne de valeur. Ces partenariats donnent du poids à l'émancipation économique car la communauté va non seulement recevoir une assistance sous forme de loyer mais elle va aussi participer à la gestion quotidienne des exploitations.⁴⁵ [notre traduction]

Comme on peut le voir, l'accent officiel a été mis sur les opérations commerciales de haute valeur et la préservation des entreprises existantes. Il n'a guère été envisagé, voire pas du tout, de morceler les grands domaines en petites « exploitations familiales » ou de les convertir en modèles agricoles à faibles intrants selon le schéma actuellement suivi par beaucoup de membres des communautés des terres collectives voisines. De fait, comme à Levubu, le processus de restitution débouche plutôt sur la consolidation de domaines déjà très étendus dans la zone sous un nouveau propriétaire. Un retour en masse des membres de la communauté à leurs terres ancestrales n'a pas été (officiellement) envisagé, même si des projets sont en

45. *Speech for the land handover celebration for the Moletete community claim delivered by the Minister for Agriculture and Land Affairs Ms Lulama Xingwana, Limpopo, 1^{er} juillet 2007.* Bureau d'information du gouvernement de l'Afrique du Sud. <http://www.info.gov.za/speeches/2007/07071011451003.htm>

cours pour fournir des terrains à bâtir sur certaines des terres non mises en valeur. Cet engagement envers la préservation de la structure d'une agriculture commerciale dans la région de la part de la communauté s'aligne fidèlement sur la politique officielle de l'État en matière de restitution foncière à Limpopo. Aucune politique particulière n'a été élaborée (que ce soit par l'État ou par la communauté) en ce qui concerne les grandes étendues des fermes à gibier et des réserves naturelles – lesquelles renferment parfois des chalets et des stations touristiques de très haute valeur – qui tombent elles aussi sous la coupe de la revendication de Moletele et cette catégorie de terres semblerait être une priorité moindre pour toutes les parties concernées.⁴⁶

Si la communauté a fait pression pour une restitution complète de toutes leurs terres d'origine, le dédommagement monétaire n'a été accordé que pour une étendue relativement modeste de terres ayant été développées à des fins résidentielles. Ainsi, le domaine naturel de Leadwood développé par le promoteur Jordan Developments et géré par le Pam Golding Property Group, est décrit comme une réserve « Big Five » (éléphant, buffle, léopard, lion et rhinocéros) comptant 500 parcelles résidentielles à vendre. Le Commissaire régional des revendications foncières a l'intention de dédommager la communauté pour les terres et le promoteur devrait aussi céder deux parcelles et 3 millions ZAR (434 000 USD) en espèces à la communauté.⁴⁷ L'APC compte recevoir 2,3 millions ZAR (333 000 USD) à titre de dédommagement pour les terres résidentielles situées à Raptor's View.

Toutefois, globalement, il ressort des entretiens avec les membres de la communauté et les agents locaux qu'après avoir consacré des sommes importantes à leurs revendications jusqu'ici, l'État semble désormais se désintéresser de l'affaire et, surtout, ne plus avoir de fonds pour mener le processus plus avant.⁴⁸ Comme sur d'autres aspects de la revendication de Moletele (et d'autres communautés de la province), les membres de la communauté se plaignent d'un manque de communication de la part du bureau du Commissaire régional des revendications foncières.

4.1 Contexte des coentreprises de Moletele

Selon divers informateurs de Moletele, la vision d'origine pour les coentreprises émanait de la communauté et de certains propriétaires blancs, qui s'inquiétaient tous de l'ampleur du transfert de terres proposé, doutaient de l'aptitude des communautés à faire face à leurs nouvelles responsabilités et craignaient l'impact potentiel sur l'économie locale. Même avant que les revendications ne soient finalisées, les chefs de la communauté, les propriétaires et les agents locaux envisageaient une collaboration éventuelle par le biais d'un forum local, l'Initiative foncière Moletele-Hoedspruit.⁴⁹ Les membres de la communauté ont indiqué qu'ils

46. Entretien avec le Président de l'APCM, le 12 août 2010.

47. Entretien avec le conseiller financier de l'APCM, le 11 août 2010 ; voir aussi *Sunday Times* (Afrique du Sud) 10 avril 2005, « Property owners told to pay for land claims » (article de Pregs Govender).

48. Voir *Mail & Guardian* 5 juillet 2010 : « Land reform beneficiaries owed R3.4bn by government ».

49. Entretien avec le responsable administratif de l'APCM, le 11 août 2010.

étaient influencés par les problèmes signalés sur un certain nombre de projets de restitution très médiatisés dans la région, notamment sur le domaine voisin de Lisbon, producteur d'agrumes et de mangues, qui avait fait faillite en 2001 avec des pertes estimées atteindre 90 millions ZAR (13 millions USD). Ainsi, le Président de l'APC déclarait : « nous avons tiré des enseignements des autres revendications foncières (ayant échoué), et nous avons formé un groupe d'action avec les vendeurs consentants » [notre traduction].

Les chefs communautaires insistent pour dire que, dès le départ, ils préféraient un mélange de modèles et de partenaires commerciaux : « Nous n'avons pas mis tous nos œufs dans le même panier », a déclaré l'un d'entre eux. L'APC de Moletete avait une préférence marquée pour l'implication des anciens propriétaires en tant qu'associés, car ses membres estimaient qu'ils les connaissaient et qu'ils pouvaient leur faire confiance. Les chefs communautaires ont toutefois indiqué qu'ils avaient des réserves quant au degré de transformation qui interviendrait effectivement sur les exploitations si les anciens propriétaires restaient à la barre ; en outre, il s'est avéré particulièrement difficile de persuader les anciens propriétaires d'accepter des membres de la communauté au sein de l'équipe dirigeante.⁵⁰

Les agences publiques impliquées, lesquelles à l'époque encourageaient vivement le concept de partenariat stratégique, ont insisté pour que les anciens propriétaires ne soient pas le choix systématique de partenaires stratégiques à Moletete et ont invité des tiers à faire part de leur intérêt dans le partenariat. Après un processus d'appel d'offres et d'élimination, trois groupes de propriétaires agricoles locaux (ou d'anciens propriétaires) ont été retenus comme partenaires stratégiques possibles pour l'APC de Moletete : Strategic Farm Management (Pty) Ltd, Chestnet (Pty) Ltd et African Realty Trust ; lorsque de nouvelles terres furent transférées en 2008, le groupe Boyes (déjà présent à Levubu et sur d'autres affaires de restitution) est devenu un quatrième partenaire stratégique. Il s'ensuivit un long processus de négociation, soutenu par le Business Trust-MABEDI et le Programme de développement économique local de Limpopo financé par l'Union européenne, à la fin duquel des contrats de bail et des conventions d'actionnaires furent signés entre l'APC et les différents partenaires stratégiques.

Outre les terres régies sous différents partenariats commerciaux, un certain nombre de parcelles plus petites, que la communauté jugeait trop exiguës pour justifier la création d'autres coentreprises, ont été cédées à bail à des agriculteurs blancs voisins. Une propriété restante, Scotia, un ancien ranch de gibier sans irrigation, a été conservée par la communauté pour s'en servir comme pâturages collectifs et c'est là que l'APC a implanté son bureau.⁵¹ Le bâtiment principal sert de salles de classe pour adultes et des cours d'informatique et autres y sont dispensés ; le reste du terrain est destiné à la construction de logements à bas coût pour les membres de la communauté.

50. Entretien avec des membres de l'APCM, le 12 août 2010.

51. APCM, *Property Portfolio Report*, juin 2010.

Comme dans le cas de Levubu, il y a eu un certain nombre de faux départs et les quatre partenariats commerciaux diffèrent beaucoup de par leur niveau d'organisation et leur réussite à ce jour. La communauté devait, en principe, tirer parti du loyer et du dividende généré par les coentreprises, et elle devait aussi profiter d'opportunités d'emplois préférentiels et de diverses possibilités de formation. Comme avec d'autres dossiers, au départ, il était prévu que les employés des exploitations fassent partie des actionnaires des partenariats stratégiques. De fait, au moment du transfert officiel des titres de propriété en juillet 2007, le ministre des Affaires foncières a expressément déclaré que 2 % des actions seraient allouées aux « ouvriers ». Il semblerait, toutefois, que cette mesure se soit heurtée à l'opposition de l'APC et des partenaires commerciaux et aucune allocation aux ouvriers n'a effectivement été faite. Au lieu de cela, il a été décidé que les ouvriers existants seraient tous gardés et seraient uniquement remplacés par des membres de la communauté de Moletele au rythme des départs naturels.⁵²

Comme à Levubu, diverses subventions publiques devaient être versées à l'APC de Moletele et le manque de ponctualité de ces versements est généralement perçu comme le principal facteur à l'origine de l'effondrement de certains des partenariats et des difficultés persistantes rencontrées par les autres (voir plus loin). Ces subventions comprenaient les Subventions discrétionnaires en cas de restitutions estimées à 4,8 millions ZAR (695 000 USD) et les Subventions de planification compensatoire estimées à 2,3 millions ZAR (333 000 USD). Mais c'est surtout la Subvention d'assistance au développement qui a fait défaut, laquelle (à ce jour) est estimée à 35,2 millions ZAR (5,1 millions USD). Celle-ci est calculée à 25 % de la valeur (prix d'achat) des terres restituées mais, autant qu'on a pu en juger, rien n'a été versé à ce jour.

Si les termes « partenariat stratégique » et « coentreprise » sont communément employés à Moletele, les informateurs utilisent également le terme « partenariat communauté-secteur privé » (PCSP) pour faire référence à certaines de leurs initiatives plus récentes. La signification de ces termes et d'autres détails concernant les quatre principales initiatives mises sur pied à Moletele sont abordés à la section suivante.

4.2 Détails des coentreprises de Moletele

Comme indiqué plus haut, entre 2007 et 2010, quatre grandes entreprises agricoles ont été créées sur les 47 propriétés restituées, que l'on appellera ici (et plus généralement dans la localité) New Dawn, Bataú, Dinaledi et Richmond. Ces domaines sont illustrés aux Figures 4 et 5.

52. Entretien avec le Président de l'APCM, le 12 août 2010.

Figure 4. Structures de gestion et groupes d'intérêt sur les terres de Moletele

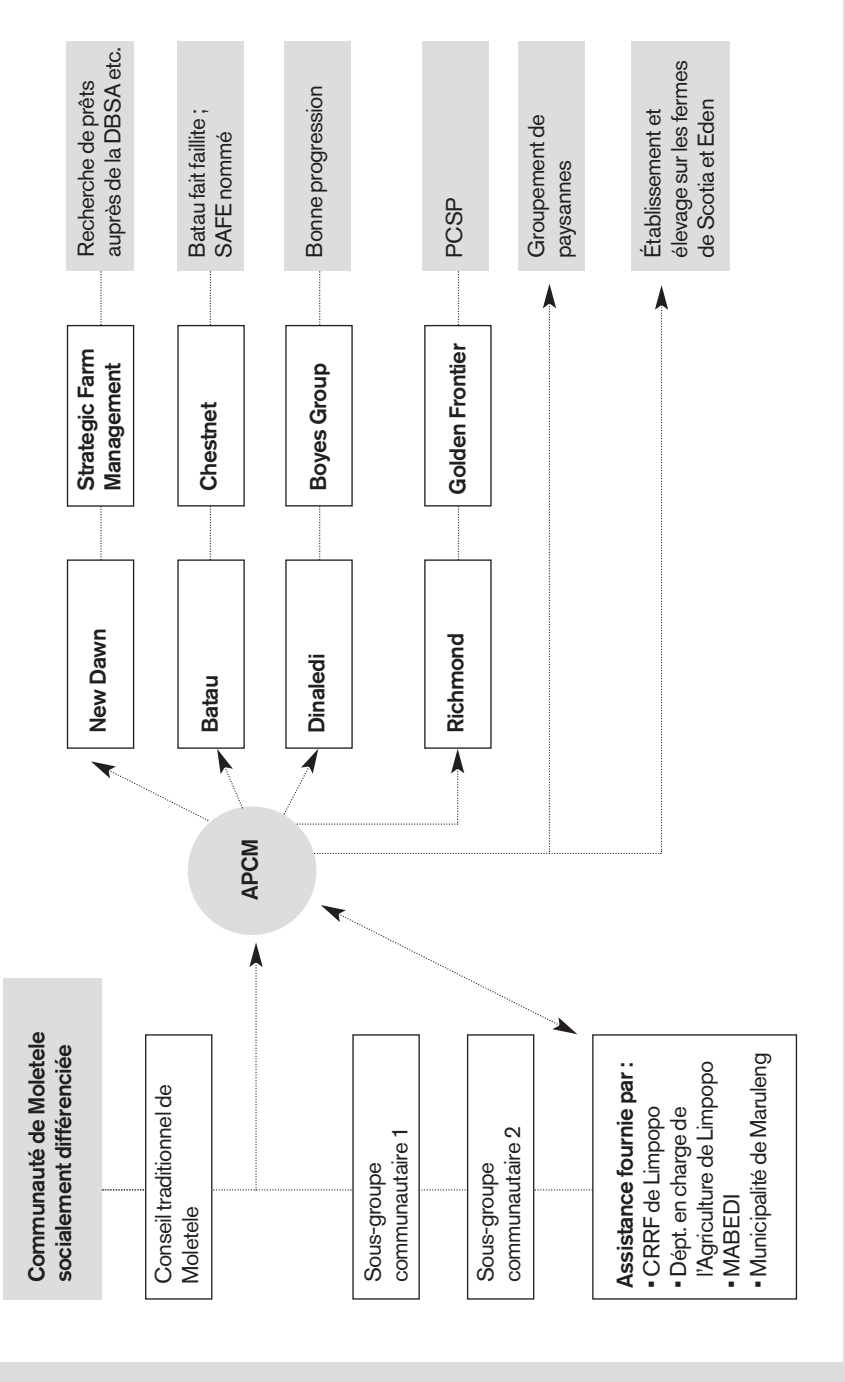
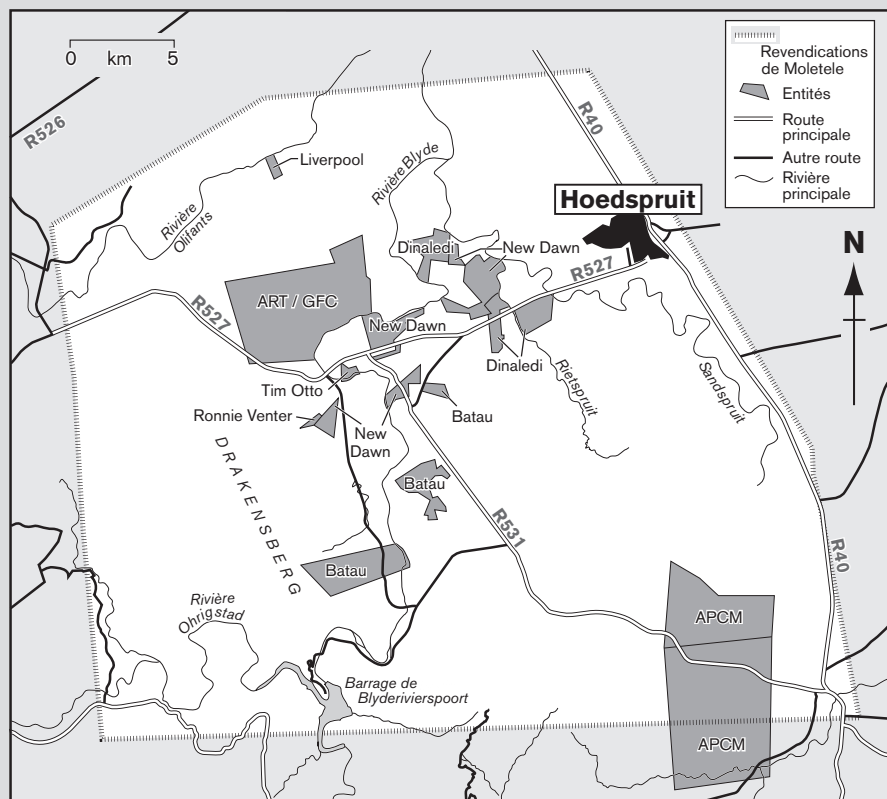


Figure 5. Revendications foncières de Moletele



Le tableau suivant montre les principales affectations des sols actuelles ou prévues associées à ces entreprises. Ensemble, leurs activités occupent un peu moins de la moitié (48,2 %) du total des terres restituées à ce jour : le reste se compose d'environ 2 000 ha de terres réservées pour une utilisation directe par la communauté (pâturages collectifs sur les domaines de Scotia et Eden) et quelque 1 600 ha de terres non irriguées sur Richmond (bien qu'elles soient jugées irrigables si le périmètre d'irrigation de la Blyde était élargi dans les années à venir, comme on s'y attend), ainsi qu'un petit terrain (150 ha) qui est cédé directement à bail par l'APC à plusieurs agriculteurs voisins (et donc en dehors des coentreprises).

New Dawn

La société New Dawn Farming Enterprise (Pty) Ltd a été créée en 2008 comme coentreprise entre l'APC de Moletele et la Strategic Farm Management (SFM), une société créée spécialement à cette fin par un groupe de propriétaires locaux qui ont été rachetés dans le cadre du processus de restitution. Sous sa forme initiale, New Dawn suivait de près le modèle général de partenariat stratégique alors prôné par le

Tableau 3. Affectation agricole des terres des quatre partenariats de l'APC de Moletete

Entité	Affectation agricole (en hectares)									
	<i>Actuelle</i>						<i>Prévue</i>		<i>Sous-bail</i>	<i>Total</i>
	Agrumes	Mangues	Litchis	Goyaves	Papayes	Pâturages	Type			
New Dawn	140	246	-	7	3	326	Agrumes	249	79	1 050
Batau / Bono SAFE	72	62	5	-	-	669	-	-	13	821
Dinaledi	320	-	-	-	-	-	Agrumes	310	116	746
Richmond	515	70	-	-	-	-	Canne à sucre	240	-	825
Total	1 047	378	5	7	3	995		799	208	3 442

Source : APC de Moletete, *Property Portfolio Report*, juin 2010.

bureau du Commissaire régional des revendications foncières et le Département en charge de l'Agriculture de Limpopo mais, au fil du temps, elle a essayé plusieurs revers qui l'ont obligée à s'écarter du modèle initial.

Cette entreprise regroupe la production d'agrumes et de mangues sur 18 des exploitations transférées lors de la première vague (2006-07). Le total de la superficie concernée est d'environ 1 100 ha, qui ont été achetés pour la somme de 44 millions ZAR (6,4 millions USD). La zone de production (1 050 ha) est plantée sous 246 ha de mangues, 140 ha d'agrumes, 7 ha de goyaves et 3 ha de papayes, 326 ha servant de pâturages extensifs. En outre, il y a environ 50 ha de terres non agricoles (routes, logements, granges, une unité de conditionnement et des usines de transformation). La propriété a été achetée en même temps que l'unité de conditionnement, une usine de transformation des achards de mangue et deux séchoirs à mangue.

L'APC de Moletete possède 52 % des parts dans l'exploitation New Dawn Farming et la SFM détient les 48 % restants. Le Conseil d'administration se compose de trois représentants de l'APC de Moletete CPA, trois de la SFM et un représentant sans droit de vote du Département en charge de l'Agriculture de Limpopo. Le Directeur général de la société est l'un des associés de la SFM et il est responsable de la gestion ordinaire de l'entreprise.

L'accord entre les partenaires est conclu pour 15 ans. La direction de la coentreprise est entre les mains de la SFM, laquelle devrait (d'après le contrat de gestion)

recevoir 5 % du chiffre d'affaires brut de la société d'exploitation la première année ; ce pourcentage est censé diminuer de 0,5 % chaque année pour atteindre un seuil de 2 %. Il a également été convenu que l'APC de Moletele, en tant que propriétaire, percevrait un loyer de 1 % du prix d'achat du terrain et 2,5 % de la valeur des droits hydriques. Du fait des difficultés financières persistantes, la communauté n'a guère touché d'argent à ce jour.

Les agrumes et les mangues cultivés sur ces exploitations sont transformés à la ferme et commercialisés par le biais d'une compagnie d'export qui appartient au partenaire stratégique Alliance Fruit.⁵³ Cette société est le plus gros fournisseur de mangues de Marks & Spencer au Royaume-Uni depuis les dix dernières années. Aux termes de l'accord de partenariat stratégique, New Dawn (c.-à-d. la coentreprise, et non la communauté) a acquis 15 % des actions d'Alliance Fruit, ce qui devait lui conférer le contrôle du processus de commercialisation et garantir des comptes fiables et des paiements rapides à la communauté. L'unité de conditionnement est conforme aux normes HACCP et GLOBALG.A.P.⁵⁴

Les exploitations emploient 69 salariés permanents et environ 117 ouvriers saisonniers ; elles pourraient passer à 148 travailleurs permanents et 323 saisonniers une fois les développements supplémentaires proposés mis en œuvre.

Malgré ces précieux actifs, et une certaine stabilité conférée par son directeur général actuel, New Dawn connaît constamment des problèmes financiers et opérationnels. Ceux-ci remontent au non-paiement de la majeure partie de la Subvention discrétionnaire en cas de restitution promise par la Commission sur la restitution des droits fonciers et aux difficultés permanentes liées à l'obtention d'autres capitaux. Le total du montant de la subvention due à la communauté (destinée à être investie dans la coentreprise) s'élève à 11 millions ZAR (1,6 million USD) mais, à ce jour, seuls 1,8 million ZAR (260 000 USD) ont été versés, et cette somme a servi à l'achat du matériel de conditionnement. Ce paiement unique a été effectué en 2009, trois ans après le transfert des terres à la communauté et près d'un an après la création de la coentreprise. En août 2009, la SFM avait déjà investi 1,7 million ZAR (250 000 USD) dans la coentreprise afin de maintenir la production de l'exploitation et elle avait aussi apporté 624 000 ZAR (90 200 USD) supplémentaires sous forme de machinerie.⁵⁵

À ce jour, New Dawn n'a pas fait de bénéfice et aucun dividende n'a donc pu être versé à la communauté. Comme pour les autres exploitations de Moletele et Levubu, les propriétés de New Dawn n'ont pas été transférées comme entreprises poursuivant normalement leurs activités : au lieu de cela, les anciennes entreprises ont été liquidées par leurs anciens propriétaires et ont dû être redémarrées par les

53. La société d'exportation Alliance Fruit, fondée en 2003, est décrite comme un groupe entre les mains des producteurs dans le secteur des agrumes et des mangues (<http://www.alliancefruit.co.za/>).

54. L'homologation aux normes du Système d'analyse des dangers – points critiques pour leur maîtrise (HACCP, de l'anglais *Hazard Analysis Critical Control Point*) se concentre sur l'hygiène de l'ensemble du traitement des fruits, qui englobe les engins, le personnel et les bâtiments.

55. Entretien avec le directeur général de New Dawn, le 7 juillet 2010.

nouveaux et leurs partenaires commerciaux. Les partenaires ont subi les pressions de la communauté en vue de conserver la main-d'œuvre existante tout au long de la période de transition, de remplacer le matériel emporté par les anciens propriétaires et de remédier au manque d'entretien (y compris la replantation des vergers) qui a caractérisé la plupart de ces propriétés durant le processus prolongé d'achats et de transfert des terres. La production s'est effondrée ou elle a fortement diminué sur bon nombre d'exploitations à l'époque et, de ce fait, les exploitations ont enregistré des pertes considérables pendant une période prolongée.

Aux termes de l'accord de partenariat stratégique, New Dawn est censée payer un loyer annuel à l'APC de Moletete d'un montant de 630 000 ZAR (91 000 USD) par an, à condition que toutes les conditions et les mécanismes de financement prévus soient effectivement en place. Aucun loyer n'a été versé en 2008-2009 (la première année du partenariat officiel) – cet argent est toujours dû à l'APC – mais pour 2009-2010, New Dawn a versé environ 381 000 ZAR (55 000 USD) au titre du loyer à l'APC de Moletete. Dans le même temps, la commission de gestion due à la SFM pour la gestion de l'exploitation n'a pas non plus été réglée durant cette période, de sorte que les deux partenaires essuient effectivement des pertes non négligeables.

Face au non-paiement des subventions par les agences publiques, New Dawn a cherché d'autres sources de capitaux, notamment la possibilité d'un prêt auprès de la Development Bank of Southern Africa (DBSA), une banque publique. Pour ce faire, un plan de faisabilité détaillé⁵⁶ a été rédigé par le partenaire stratégique et comprenait les éléments suivants :

- Expansion de la production d'agrumes : établissement de 312 ha de nouveaux vergers d'agrumes.
- Remise en état et modernisation des systèmes d'irrigation des vergers d'agrumes existants.
- Surgreffe de 80 ha de variétés actuelles de mangues.
- Modernisation des systèmes d'irrigation des vergers de mangues.
- Agrandissement de l'unité de conditionnement existante.
- Modernisation de l'usine d'achards.
- Modernisation du séchoir à mangues.
- Nouveaux tracteurs, outils et matériels.
- Modernisation des infrastructures et des bâtiments.
- Matériel pour la fabrication de compost.

Le total des besoins en capitaux pour le plan énoncé ci-dessus est estimé à 35 millions ZAR (5,1 millions USD).

En août 2010, il semblait qu'un prêt de la DBSA avait été accepté sur le principe mais les négociations se poursuivaient concernant les garanties à fournir par les partenaires stratégiques. D'après le directeur général de New Dawn, les conditions

56. *Feasibility Study: New Dawn Farming Enterprise Project*, août 2008 (document non publié).

exigées par la banque étaient très lourdes – y compris une garantie financière substantielle par le partenaire stratégique l'engageant à ne pas quitter l'exploitation pendant une période de 15 ans ou cédant le contrat de bail avec la communauté en guise de nantissement. Dans l'un comme l'autre cas, le partenaire stratégique s'exposait à des niveaux de risques élevés (et potentiellement inacceptables). Une autre option suggérant que les administrateurs de l'APC offrent des garanties financières en leur nom propre a également été jugée inacceptable et inappropriée. L'hypothèque des terres est expressément interdite aux termes de l'accord de restitution, de sorte que les moyens plus classiques d'accès au crédit ne sont pas envisageables. Toutes ces mesures suggèrent que les institutions financières – y compris celles ayant un mandat explicite de « développement » comme la DBSA – ainsi que les acteurs de l'ensemble du secteur de la réforme agraire n'ont pas encore trouvé de moyens réalistes d'offrir un crédit (et de gérer le risque) à des entreprises de ce type nées de la réforme agraire.

Batau

Comme New Dawn, Batau Farming Enterprise est une coentreprise (selon le modèle standard) créée en 2008 entre l'APC de Moletele et Chestnet (Pty) Ltd, un groupe de propriétaires ayant été rachetés dans le cadre du processus de restitution. Les terres portent sur 975 ha, auparavant divisés en six exploitations, qui ont été achetés en 2006 pour un montant de 20,6 millions ZAR (3 millions USD). La Convention d'actionnaires dans le cadre de ce partenariat stipule une durée de 15 ans et l'APC de Moletele détient 52 % des actions de la société tandis que Chestnet en détient 48 %.⁵⁷ La coentreprise se spécialise dans la production de mangues, d'agrumes et de légumes comme le maïs, les choux, les tomates et les poivrons, essentiellement destinés au marché local.

Les terres productives se composent de 62 hectares plantés sous mangues (environ 45 000 arbres), 72 ha sous agrumes (24 ha sous pamplemousses, 12 ha sous citrons et 36 ha sous oranges soit environ 32 000 arbres en tout) et 4,75 ha sous litchis. Les légumes sont cultivés sous des filets d'ombrage, y compris 2,25 ha consacrés à la culture de poivrons et 5,75 ha à la culture de tomates.

En l'absence de la subvention promise, cette coentreprise a été confrontée à des problèmes dès le départ. D'après les représentants de la communauté, les partenaires stratégiques n'ont pas pu (ou n'ont pas voulu) fournir eux-mêmes les capitaux d'exploitation et de développement requis, et ils n'ont pas réussi à obtenir les fonds auprès des banques.⁵⁸ D'après les représentants de la communauté, les autres difficultés auxquelles s'est heurtée cette coentreprise sont l'absence d'unité de conditionnement sur l'exploitation (de sorte qu'elle est tributaire d'usines extérieures pour la commercialisation de ses cultures), les modestes superficies

57. Comme ce fut le cas pour d'autres coentreprises de la région, les propositions initiales prévoyant un actionnariat spécialement réservé aux ouvriers (en l'espèce 2 %) ne se sont pas matérialisées.

58. Entretien avec des membres de l'APCM, le 11 août 2010.

sous agrumes, les distances considérables entre les parcelles composant l'exploitation et une structure de gestion très lourde en haut de la pyramide (avec quatre anciens propriétaires, percevant tous un salaire de cadres), ce qui a nui à la trésorerie.

Dès la mi-2010, Batau n'était plus en mesure de payer ses créanciers et elle était confrontée à la faillite ; la production sur les exploitations avait cessé. Bien qu'il était communément supposé par les dirigeants de la communauté et les agents locaux que les partenaires stratégiques fourniraient un fonds de roulement, il est clair que certains partenaires n'étaient pas à même ou étaient peu disposés à le faire. En juillet 2010, la communauté a conclu un accord de gardiennage temporaire avec Bono Holdings afin de gérer l'exploitation et de sauver la récolte d'agrumes. Bono Holdings est une société de gestion et d'autonomisation qui appartient à SAFE Farm Ventures (South African Fruit Exporters) et à un entrepreneur noir sud-africain. Elle gère un certain nombre de coentreprises agricoles avec des communautés à travers l'Afrique du Sud. SAFE dispose d'un réseau mondial de clients et joue un rôle important dans le total de l'exportation de fruits depuis l'Afrique du Sud et le Zimbabwe. N'ayant pas versé de loyer en 2008 ni en 2009, les exploitations de Batau ont contribué à l'APC à raison de 196 000 ZAR (28 300 USD) en 2010, mais ce chiffre était très inférieur aux attentes. Aucun dividende n'a été versé depuis le transfert des terres.

En août 2010, la communauté envisageait un bail à long terme avec Bono qu'elle espérait pouvoir structurer selon un partenariat communauté-secteur privé (voir plus loin).⁵⁹ Aux termes de l'accord proposé, le loyer devait comprendre un élément fixe et un élément variable, ce dernier étant fonction de la rentabilité de l'exploitation, et la société était tenue de donner certaines garanties en termes d'emploi et de formation aux membres de la communauté.

Richmond

L'exploitation de Richmond s'étale sur une superficie de 2 434 ha et a été achetée pour 63,9 millions ZAR (9,2 millions USD) en avril 2009 au African Realty Trust (ART, un groupement de propriétaires). À la différence des autres exploitations agricoles de Moletete, Richmond compte juste une parcelle unique et un seul titre de propriété. Elle est jugée bien dotée en équipement et dispose de sa propre unité de conditionnement sur place et d'une vaste superficie (plus de 500 ha) consacrée à une production d'agrumes déjà bien établie.

Au moment du transfert, ART a conclu un accord de coentreprise avec la communauté de Moletete, apparemment à la demande du Département provincial en charge de l'Agriculture, mais celui-ci n'a duré que six mois (d'avril à octobre 2009). Comme avec les autres coentreprises de Moletete, celle de Richmond n'a pas reçu les subventions de développement attendues et, d'après les informateurs de la communauté, l'exploitation a sombré dans un tel état de dilapidation que le

59. Entretien avec le conseiller financier de l'APCM, le 12 août 2010.

partenariat a été résilié. La production s'est quasiment effondrée, si ce n'est dans le cas des oranges à jus (c.-à-d. des fruits de qualité inférieure). À ce stade, la ferme nécessitait, apparemment, une injection de capitaux de 500 000 ZAR (72 400 USD) pour redresser la production. Par la suite, la communauté a conclu un accord provisoire avec la Golden Frontier Citrus (GFC)⁶⁰ pour gérer l'exploitation entre octobre 2009 et juin 2010, après quoi un bail a été signé avec la GFC.⁶¹

La GFC est une société de production d'agrumes, créée comme entreprise d'émancipation de la population noire par TSB Sugar⁶² et par l'agence étatique Industrial Development Corporation (IDC). D'après les représentants de la communauté, la GFC est arrivée avec une stratégie détaillée de redressement – décrite comme une tâche titanesque – mais, par la suite, l'entreprise est dite avoir nettement remonté la pente.⁶³ La GFC a d'abord conclu un bail à court terme mais celui-ci a par la suite été converti en partenariat communauté-secteur privé (PCSP) sur la base d'un bail de 20 ans – le plus long de tous les accords conclus à Moletele ou Levubu. La GFC, comme élément d'un vaste conglomerat, semblait aussi avoir l'avantage de pouvoir accéder à des fonds propres importants (à la différence des anciens propriétaires locaux qui étaient les partenaires stratégiques d'autres coentreprises).

Aucun dividende n'a été versé à la communauté au titre du partenariat avec ART en 2009 mais la somme de 611 000 ZAR (88 400 USD) a été payée à l'APC en guise de loyer. Depuis l'arrivée de la GFC, un total de 954 000 ZAR (138 000 USD) en loyer a été transféré à l'APC, ce qui en fait la contribution la plus élevée de toute entreprise à ce jour.⁶⁴

La majeure partie de Richmond est actuellement inexploitée mais pourrait être utilisée à la culture de canne à sucre si l'élargissement prévu du périmètre d'irrigation de la Blyde se matérialisait.⁶⁵ Les spéculations vont bon train quant à la construction possible d'une grosse usine de biocarburant dans la région de Hoedspruit. L'IDC et le Fonds central pour l'énergie se sont l'un et l'autre déclarés intéressés par la capacité de production de biocarburants dans la région et diverses études de faisabilité ont été entreprises. Un développement industriel d'une telle ampleur a fait l'objet de l'opposition des intérêts touristiques et des écologistes de la région de Hoedspruit, mais il semble qu'un compromis sera probablement trouvé afin d'établir ces chantiers loin des sites et des chalets touristiques d'exception.

En août 2010, des efforts ont été déployés pour élargir la production d'agrumes à 115 ha de nouvelles terres et 240 ha supplémentaires de terres ont été réservés à

60. Voir http://www.tsb.co.za/the_company/citrus_holdings/golden_frontiers_citrus/

61. Entretien avec le Président de l'APC, le 3 novembre 2010.

62. TSB Sugar (anciennement Transvaal Sugar Board) est une filiale de Remgro (anciennement Rembrandt), une compagnie diversifiée cotée à la bourse de Johannesburg et basée à Malelane dans la province de Mpumalanga. Son activité première est la production de sucre brut et raffiné qu'elle commercialise sur le marché national, sous la marque Selati, ou qu'elle exporte.

63. Entretien avec le Président de l'APC, le 3 novembre 2010.

64. APC de Moletele *Income Statement*, juin 2010.

65. Programme for Basic Energy and Conservation (ProBec), Biofuel Newsletter, 18 juillet 2009.

des plantations de canne à sucre en vue de la fabrication d'éthanol. Cela serait un domaine d'expansion logique pour Golden Frontier Citrus, compte tenu de ses liens étroits avec TSB Sugar. Il est estimé que la production de sucre pour la fabrication de biocarburant à Richmond pourrait permettre d'employer (directement et indirectement) jusqu'à 12 000 travailleurs, y compris des petits planteurs des communautés voisines.⁶⁶

Dinaledi

Dinaledi est un partenariat entre l'APC de Moletete et le groupe Boyes, donc les mêmes individus que ceux qui étaient derrière les coentreprises avec la SAFM ayant fait faillite à Levubu. Les terres en question portent sur 746 hectares répartis en cinq parcelles, qui ont été achetées entre novembre 2007 et octobre 2008 pour un prix total de 31,7 millions ZAR (4,6 millions USD). L'exploitation travaille quasi-exclusivement à la production d'agrumes avec de vastes vergers d'oranges, de pamplemousses et de citrons. Les agrumes sont exportés au Canada, à l'Union Européenne, à la Russie, au Moyen-Orient, au Japon et à Maurice. L'opération génère un emploi saisonnier pour quelque 450 travailleurs.

À ce jour, aucune subvention de développement n'a été perçue par ce partenariat mais, d'après les informateurs de la communauté, le groupe Boyes a été en mesure d'investir des sommes substantielles dans le projet, issues soit de ses propres ressources soit d'un crédit commercial qu'il avait été en mesure de souscrire.⁶⁷ Pour l'heure, le capital a été investi dans une nouvelle unité de conditionnement et dans l'expansion des vergers. Comme la communauté de Moletete n'était pas en mesure d'égaliser l'investissement fourni par le groupe Boyes, l'unité de conditionnement, bien qu'elle soit située sur des terres de Moletete, est gérée comme une entreprise privée du groupe Boyes et non comme faisant partie de la coentreprise. C'est là une source de préoccupation pour certains représentants de la communauté.⁶⁸

La propriété de la coentreprise Dinaledi est décrite comme un partenariat à 50/50 entre l'APC et le groupe Boyes. D'après les informateurs de la communauté, il était nécessaire d'octroyer au partenaire commercial sa demi-part complète (au lieu de l'actionnariat minoritaire de 48 % qui est le plus souvent appliqué) afin de permettre au groupe Boyes d'avoir plus de poids pour négocier avec les institutions financières et de prendre des décisions au jour le jour de façon autonome, sans avoir à consulter un actionnaire majoritaire.⁶⁹ Boyes est perçu comme un partenaire attrayant car le groupe dispose de ses propres fonds et il ne dépend pas des mises de fonds de la communauté ou des agences publiques. On estime que le plus grand facteur du succès relatif de ce partenariat est la vaste superficie d'un verger entièrement planté sous agrumes.

66. Entretien avec le conseiller financier de l'APCM, le 29 novembre 2010.

67. Entretien avec des membres de l'APCM, le 11 août 2010.

68. Entretien avec des membres de l'APCM, le 9 juillet 2010.

69. Entretien avec des membres de l'APCM, le 11 août 2010.

Les représentants de l'APC siégeant au conseil de Dinaledi ont expliqué à la communauté les raisons pour lesquelles ils ont retenu ce modèle comme un besoin d'investissement à long terme qui ne rapporterait pas de dividende à court terme.⁷⁰ Ils se sont appuyés sur l'exemple de la Nation royale Bafokeng, une tribu de la province du Nord-Ouest, qui tire un revenu important des gisements de platine sur ses terres et a investi dans de vastes projets d'infrastructures et d'autres initiatives conçues pour rapporter, à plus long terme, un revenu durable à la tribu.

En 2009-2010, Dinaledi a versé à l'APC⁷¹ un total de 622 000 ZAR (90 000 USD) au titre de loyer, ce qui en fait le deuxième plus gros contributeur de la communauté et la société a été décrite par les dirigeants de l'APC comme le payeur de loyer le plus fiable de la communauté. Tout comme les autres exploitations, le loyer annuel est fixé à 1,25 % de la valeur foncière au moment du transfert (31,7 millions ZAR, soit l'équivalent de 4,6 millions USD). Des membres de la communauté ont toutefois exprimé leur mécontentement vis-à-vis du fait que ce revenu était détenu centralement par le comité de l'APC et aucune décision n'avait été prise jusque-là concernant la manière éventuelle d'en faire profiter les membres ordinaires.⁷² D'après les dirigeants de la communauté, le partenariat de Dinaledi a fait preuve d'un engagement marqué en faveur du renforcement des compétences et de la formation. Le groupe Boyes a fait don de 16 ordinateurs en vue de dispenser des cours informatiques de base à des jeunes de la communauté de Moletele. Les stages de formation ont été organisés sur dix jours et les stagiaires ont reçu un certificat de présence à l'issue du stage. Les apprenants ont également bénéficié d'un transport gratuit pour se rendre au centre de formation situé sur les lieux de l'exploitation Scotia, là où l'APCM avait basé ses locaux. En outre, le groupe Boyes a investi de l'argent afin d'améliorer les bureaux de l'APC, qui peut maintenant se targuer d'avoir quelques bureaux parfaitement aménagés, avec un foyer de réception et une salle de réunions.

4.3 Dernières remarques sur Moletele

Moletele est un dossier de restitution vaste et complexe, même si seulement un dixième du total des terres revendiquées a effectivement fait l'objet d'un transfert à ce jour. Les contraintes budgétaires et autres de la part des agences publiques compétentes ont engendré des doutes quant à l'étendue exacte de terres qui sera effectivement restituée à la communauté. Les expériences initiales avec les coentreprises impliquant les anciens propriétaires, en particulier, ont donné lieu à des problèmes majeurs, notamment concernant l'accès aux capitaux, deux sur trois étant contraintes à la faillite. La quatrième, avec le groupe Boyes – une société commerciale de plus grande taille – semble s'en être mieux sortie. Contrairement à la situation à Levubu, où les subventions de développement ont été épuisées et où les communautés se sont retrouvées confrontées à de lourdes dettes, le problème

70. Entretien avec des représentants de l'APCM, le 12 août 2010.

71. APC de Moletele, *Income Statement*, 2009-10.

72. Entretien avec des membres de l'APCM, le 9 juillet 2010.

propre à Moletete est que l'essentiel des subventions n'a en fait jamais été versé par l'État.⁷³ Cela a poussé à la négociation de nouveaux partenariats communauté-secteur privé avec des partenaires commerciaux mieux dotés en ressources comme le Golden Frontier Citrus et Bono-SAFE.

L'octroi du contrôle exclusif sur des exploitations commerciales à des partenaires extérieurs rend ces marchés beaucoup plus attrayants à leurs yeux et donne surtout plus de crédibilité aux coentreprises aux yeux des banques. Du point de vue du leadership de la communauté, la participation à tous les aspects des opérations commerciales reste l'idéal, mais il existe une réalisation croissante que la communauté est mal préparée pour ce rôle et que les coentreprises à part entière peuvent ne pas être réellement viables dans les circonstances actuelles. On espère encore que certains avantages en sus du loyer annuel, notamment sous forme de possibilités d'emploi et de formation, pourront être obtenus dans le cadre du modèle PCSP, tout en préparant la communauté à un rôle commercial élargi à l'avenir, mais cela n'est plus une préoccupation centrale de la transaction. Si la rentabilité et le besoin d'investissement sont les considérations premières dans les esprits des dirigeants communautaires et de leurs partenaires commerciaux, les membres ordinaires sont indiscutablement plus inquiets des retards apportés à la distribution des avantages matériels à tous les membres de la communauté.⁷⁴ Le revenu touché par l'APC a été modeste à ce jour, mais on n'a guère accordé d'attention à la question de savoir quand et comment il pourra finalement être partagé avec l'ensemble de la communauté.

73. Voir *Mail & Guardian*, 5 juillet 2010 : « Land reform beneficiaries owed R3.4bn by government ».

74. Entretien avec les membres de l'APCM, le 12 août 2010.

5. Analyse et discussion

Les partenariats stratégiques avec des opérateurs commerciaux ont été largement promus comme un moyen de préserver la productivité et de faciliter l'accès à des marchés de haute valeur pour les communautés sud-africaines dans le cadre du programme de restitution. Cela devrait maximiser les avantages dont pourront bénéficier les membres de la communauté tout en préservant des actifs précieux et en faisant prospérer l'économie rurale. Les cas de Levubu et Moletete décrits ici suggèrent que l'expérience glanée à ce jour ne répond pas à ces attentes et qu'elle est fortement problématique en termes économiques, sociaux et politiques.

Dans cette section, nous tentons d'analyser les résultats des études de cas sous un certain nombre d'intitulés clés, avant d'aboutir à des conclusions générales et à des recommandations d'ordre politique.

5.1 Le modèle du partenariat stratégique

Dans toutes les communautés consultées, la préférence initiale (tout au moins parmi les dirigeants) allait vers une coentreprise ambitieuse qui tirerait le maximum de profit de la terre restituée. Le modèle de la coentreprise est défendu par les dirigeants communautaires de Levubu comme de Moletete (mais, le plus souvent, pas par leurs partenaires commerciaux) comme étant susceptible d'impliquer les communautés dans tous les aspects de l'agriculture, de maximiser les avantages pour la communauté en termes de revenu, d'emploi et de compétences de gestion, tout en les préparant à un éventuel rachat des entreprises au bout de dix à quinze ans. Toutefois, il ne fait aucun doute que cette préférence était fortement influencée par les agences publiques chargées de la restitution, d'autant plus que la restitution et le versement des subventions de développement étaient effectivement consentis sous réserve de l'acceptation de ce modèle. On peut aussi se demander dans quelle mesure ce modèle a vraiment obtenu le soutien de l'ensemble des membres des communautés, dont certains auraient préféré un accès direct aux terres soit à des fins résidentielles soit à des fins agricoles, mais pour leur compte propre. À la lumière de l'expérience, on peut aussi se demander dans quelle mesure les agents publics ont vraiment compris le modèle qu'ils préconisaient et s'interroger sur leurs compétences aussi bien en termes de participation directe au processus (c.-à-d. l'octroi d'un financement) que de garantie du respect des accords contractuels signés avec les différents groupes d'intéressés.

Si toutes les parties consultées dans toutes les coentreprises de Levubu et Moletete ont fait état de nombreux problèmes et plaintes, trois grandes difficultés ressortent comme faisant obstacle au succès des coentreprises. Tout d'abord, leur très grande complexité et le défi qu'il y a à tenter d'impliquer des représentants communautaires relativement inexpérimentés dans des questions de gestion complexes ; conjugué

au besoin d'impliquer des centaines, voire des milliers de membres de la communauté dans des décisions clés (notamment en l'absence de bénéfices tangibles), cela a, de l'avis général, rendu le modèle quasiment ingérable.

La deuxième difficulté vient de ce que les partenaires commerciaux n'ont pas réussi (et ce à cause d'un manque d'aptitude ou de volonté) à accéder à un fonds de roulement et à des investissements suffisants. Ceci est lié à la nature complexe et expérimentale du modèle de partenariat stratégique qui, au même titre que leur incapacité générale à rembourser leurs prêts, a rendu les entreprises peu attrayantes pour les prêteurs commerciaux. Dans la vision d'origine des partenariats stratégiques, telle qu'elle était embrassée par les agences publiques et soutenue par la plupart des dirigeants communautaires, il était supposé que les partenaires stratégiques avaient à la fois le savoir-faire technique nécessaire pour gérer les entreprises et l'aptitude requise pour accéder *indépendamment* aux capitaux – c.-à-d. utiliser leurs propres ressources ou leurs propres garanties, sans faire courir de risque aux membres de la communauté ou à leurs biens. Avec du recul, on peut dire qu'une telle supposition était naïve du point de vue de la viabilité financière des nouvelles entreprises et de leur acceptabilité aux yeux des banques commerciales, en particulier, mais aussi pour ce qui est de la volonté supposée des partenaires à risquer leurs propres ressources. Il semble, toutefois, que les hypothèses concernant l'aptitude du partenaire stratégique à fournir un fonds de roulement se soient érodées avec le temps, au point que toutes les parties (communautés, agences publiques et partenaires commerciaux eux-mêmes) ont accepté que l'accès aux capitaux était tributaire de l'octroi de subventions substantielles par l'État.

Le troisième principal obstacle au succès des coentreprises est donc le fait que ces subventions ne se matérialisent pas ou trop tard : cela entrave les travaux agricoles dès le départ, exacerbe le manque de solvabilité des opérations et il ne fait aucun doute que cela a conduit à la faillite de bon nombre des coentreprises. Par conséquent, s'il serait erroné de suggérer que l'aspect financier est le seul défi auquel sont confrontées ces coentreprises, les difficultés financières – y compris le manque de fonds de roulement et les conflits qui gravitent autour de l'obligation de fourniture de capitaux – ont certainement été les principales préoccupations soulevées par toutes les parties consultées dans le cadre de cette étude, bien avant toute autre considération, telle que les opérations agricoles ou la coordination de grands groupes communautaires.

Avec l'effondrement ou le quasi-effondrement de la plupart des coentreprises initiales, les communautés et les partenaires ont commencé à explorer diverses alternatives, malgré de graves difficultés financières et un scepticisme croissant de la part de bon nombre des membres de la communauté. Dans le cas de la communauté de Ravele à Levubu, cela a conduit à un partenariat avec une seule personne dans le rôle d'expert-régisseur, rémunéré sur la base d'un salaire et d'un accès à des terres agricoles de haute valeur. La propriété (des biens immobiliers et de l'entreprise elle-même) est désormais fermement entre les mains de la

communauté et c'est à elle qu'incombe le risque commercial. Il reste à savoir si ce modèle commercial rencontrera plus de succès que la coentreprise, mais les premiers signes semblent prometteurs. À Moletele, la communauté se détourne des coentreprises pour favoriser ce qu'elle appelle un partenariat communauté-secteur privé (PCSP), en réponse aux difficultés financières et autres rencontrées durant les premières années.

Le concept de PCSP comporte un bail foncier accompagné de quelques avantages sociaux en sus, tels qu'une formation d'encadrement et un mentorat à l'intention des membres de la communauté. Le loyer est fixé sur la base d'un montant forfaitaire majoré d'un montant variable basé sur les bénéfices d'exploitation, sur une durée de vingt ans.⁷⁵ Un PCSP diffère d'une coentreprise en ce sens que le partenaire commercial conserve l'intégralité de la propriété de l'entreprise et des capitaux qu'il investit dans la société, sans que la communauté soit obligée d'égaliser cet investissement. En fait, cela donne au partenaire commercial les mains libres pour tenter de lever des capitaux auprès du marché et un contrôle total sur les opérations commerciales, selon les conditions prescrites dans l'accord général conclu avec la communauté. Nos recherches à Moletele suggèrent que les partenaires commerciaux sont davantage prêts à investir dans ces conditions que dans le cadre d'un partenariat stratégique/d'une coentreprise à part entière, malgré le fait qu'ils assument tous les risques ; en outre, ils pensent qu'ils auront de cette façon plus de chances d'obtenir un crédit auprès des banques.

Du point de vue de la communauté, le modèle PCSP est plus facile à gérer car les représentants n'ont pas à siéger au conseil d'administration ni à prendre part directement aux décisions de gestion. Ce point, d'après un informateur, éviterait le problème de l'inégalité (en termes de connaissances et de savoir-faire) entre les deux clans d'administrateurs que l'on trouve dans une coentreprise.⁷⁶ Ce point est particulièrement important dans le cas de Moletele où l'APC est simultanément impliquée dans de multiples partenariats. Bien que cet arrangement soit, en théorie, moins lucratif que le modèle de partenariat stratégique/coentreprise, du point de vue de la communauté, cela est plus que compensé par les meilleures chances de succès commercial du projet. Un tel succès est essentiel pour la pérennité du revenu locatif et de l'emploi, y compris celui des régisseurs recrutés au sein de la communauté. Cela n'empêche pas non plus la communauté de s'impliquer dans des activités en aval, soit de manière indépendante soit en s'alliant avec l'un de ses partenaires existants.

Une grande différence entre les efforts actuels visant à (re)négocier les partenariats et le cycle initial d'accords conclus aussitôt après les transferts fonciers concerne l'absence de subventions aux communautés – dans le cas de Levubu, les fonds semblent avoir été dépensés sans véritable bénéfice durable pour les communautés locales, et ils semblent être différés indéfiniment dans le cas de Moletele. Le manque de soutien auprès des agences publiques (notamment le Département du

75. Entretien avec le Président de l'APCM, le 3 novembre 2010.

76. Entretien avec le conseiller financier de l'APCM, le 29 novembre 2010.

Développement rural et de la Réforme foncière, le bureau du Commissaire régional des revendications foncières et le Département en charge de l'Agriculture de Limpopo) dans ce cycle de restructuration contraste vivement avec les interventions énergiques de ces agences pour imposer leur vision initiale de partenariats stratégiques basés sur des coentreprises. L'implication tardive (et toujours hypothétique) d'autres agences publiques, telles que l'IDC et la DBSA, qui disposent d'un savoir-faire financier et commercial pertinent, est toutefois un progrès et aurait dû être envisagée beaucoup plus tôt.

5.2 Avantages pour la communauté

Outre les graves difficultés commerciales rencontrées par tous les projets abordés ici, le point faible le plus évident est le manque d'avantages tangibles pour la grande majorité des membres de la communauté. Douze ans après le dépôt des demandes de restitution, et cinq ans après la restitution des premières terres, la plupart des foyers n'ont toujours pas enregistré de retombées positives sur leurs moyens de subsistance. C'est là une source de grande frustration pour beaucoup, compte tenu des attentes qui avaient été générées par la restitution des terres et l'établissement de partenariats commerciaux avec les opérateurs des secteurs public et privé, les dépenses publiques colossales et la participation intense des membres de la communauté aux discussions et aux exercices de planification tout au long des années.

Les revenus limités qui ont été reçus par les APC à ce jour l'ont été sous forme de loyers fonciers, dont le paiement a été intermittent et le plus souvent très inférieur au taux attendu. Aucune des entreprises étudiées n'a enregistré de bénéfice à ce jour – des pertes considérables ont plutôt été la norme – et par conséquent, les dividendes, attendus par beaucoup comme la principale forme de revenu tiré des partenariats stratégiques, ne se sont pas matérialisés.

Il existe beaucoup de confusion concernant ce qui est arrivé aux revenus limités reçus par les APC, même s'il est clair que rien n'ait été versé directement, en espèces ou en nature, à l'ensemble des membres. Le plus souvent, les dirigeants de la communauté ne sont pas favorables au paiement de primes en espèces aux membres (et au regard des conditions financières en vigueur, cela aurait été très difficile), et ils s'efforçaient de modérer les attentes de la population, mais ils ont reconnu que les gens ne pouvaient pas attendre indéfiniment pour voir un avantage découler de « l'aboutissement » de leur demande de restitution. Une partie du revenu gagné par les APC a servi à financer leurs activités quotidiennes, y compris la couverture des frais généraux, le remboursement des frais des membres du comité, le transport des membres de la communauté pour assister aux réunions et, tout au moins dans le cas de Moletete, l'emploi d'un membre du comité de l'APC à temps plein. Une autre partie du revenu payé – ou dû – aux APC a été réinvestie dans les activités agricoles, ou utilisée pour rembourser les dettes dues aux banques et aux autres fournisseurs. À Dinaledi, on rapporte que les fonds de l'APC ont été investis

dans une nouvelle unité de conditionnement, alors qu'à Ravele, les fonds ont été prêtés par l'APC à l'exploitation agricole commerciale pour couvrir ses frais généraux d'exploitation. Toutes les communautés consultées à Levubu étaient dans l'obligation de rembourser des prêts bancaires importants encourus par les partenariats stratégiques déçus. Ce n'est que dans quelques cas très rares que des biens publics ont été fournis aux membres de la communauté. Parmi ces exceptions, on peut citer la construction d'un bureau tribal à Shigalo et l'organisation d'une formation informatique à l'intention des jeunes de Moletete. Toutefois, beaucoup de communautés tenaient leurs réunions APC dans les anciens bâtiments agricoles.

Compte tenu des nombreux problèmes rencontrés par les opérations centralisées des coentreprises, il est peut-être surprenant que si peu d'opportunités aient été offertes aux individus ou aux petits groupes pour démarrer leur propre entreprise sur les terres restituées. Cela peut sans doute s'expliquer par les efforts déployés par toutes les principales parties prenantes – l'État, les comités APC et leurs partenaires commerciaux – pour contrôler centralement toutes les activités par le biais de l'APC et pour maintenir l'intégrité des opérations agricoles commerciales en place. Toute tentative en vue de fournir des opportunités économiques aux individus pourrait aussi exacerber les inégalités au sein des communautés, car ces opportunités ne pourraient pas être distribuées équitablement entre les membres et, de toute façon, tous les membres ne seraient pas en mesure de les saisir ou disposés à le faire. À Moletete, par exemple, on rapporte que des efforts ont été faits pour sous-traiter les services de transport et d'élagage aux membres de la communauté, mais aucune soumission n'a été reçue.

On pourrait s'attendre à ce que le retour des communautés sur leurs terres ancestrales – que ce soit à des fins résidentielles ou pour l'agriculture familiale – constitue l'un des premiers avantages de la restitution foncière mais, comme évoqué plus haut, cela est perçu comme étant incompatible avec la préservation de l'agriculture commerciale à grande échelle et cela s'est heurté à une opposition énergique de la part des principaux acteurs impliqués dans le processus. On n'a pu trouver aucun exemple à Levubu de membres ayant fait l'acquisition de parcelles pour leur propre compte, malgré la disponibilité de beaucoup de superficies non exploitées. L'exception à la règle a été un chef tribal qui a occupé une exploitation existante. À Moletete, quelques petites parcelles agricoles (y compris des champs sous filets d'ombrage) ont été distribuées pour la production d'agrumes et de légumes par les membres de la communauté, à Batau (sur la ferme Antioch) et sur le domaine New Dawn mais il s'agissait, dans une large mesure, de projets « pépinières » où il était possible d'acquérir des compétences spécifiques plutôt que d'un autre modèle d'affectation des sols susceptible de bénéficier à la communauté plus vaste.

À Moletete, mais pas à Levubu, de virulents débats ont eu lieu concernant la construction de nouveaux lotissements, sur la base d'une proposition de construire jusqu'à 500 logements sur des terres non irriguées du domaine de Scotia. On rapporte que l'APC serait en discussion avec le Département provincial en charge

du Logement et la municipalité locale en vue de fournir des logements sociaux à bas coût (dits RDP⁷⁷) à ses membres. Cela permettrait indéniablement de conférer des avantages directs à des membres de la communauté, bien que le fait de contribuer ses propres terres afin d'acquérir un logement public auquel ils devraient en principe déjà avoir droit semble, une fois encore, une forme d'avantage somme toute limitée. Des projets sont aussi en cours afin d'établir des élevages intensifs de volailles et de porcins, et si possible un parc d'engraissement du bétail, sur le site, avec le soutien du Département provincial en charge de l'Agriculture.

5.3 Formation et mentorat

La formation et le mentorat des membres de la communauté constituent un élément clé de la vision initiale des partenariats stratégiques dans la réforme agraire et ils continuent de figurer au cœur des discussions axées autour des nouvelles déclinaisons du modèle commercial, que ce soit à Moletete ou à Levubu. Cela n'est pas surprenant compte tenu des besoins pressants de renforcement des compétences au sein de la communauté et le souhait de voir que les membres de la communauté parviennent, à terme, à prendre en main la gestion des opérations commerciales de haute valeur sur les exploitations restituées.

La nomination des membres de la communauté à des postes à responsabilité d'encadrement et de maîtrise au sein des nouvelles entreprises et l'organisation d'une formation pertinente ont bien eu lieu dans une certaine mesure (mais pas sur toutes les exploitations) mais elles ont été bridées par les problèmes financiers constants qui ont touché les entreprises. Sur le domaine de New Dawn, par exemple, les apprentis régisseurs ont été nommés en vertu de contrats à court terme mais ils ne peuvent pas être confirmés dans leurs fonctions tant que la situation financière ne s'améliore pas. Les plus grands progrès ont été réalisés à Ravele ; là, des membres de la communauté ont été désignés pour superviser tous les aspects des travaux des champs, des opérations de l'unité de conditionnement et des tâches administratives, sous la surveillance du régisseur, et ils reçoivent une formation et un mentorat continus sur l'exploitation comme en dehors. Un certain degré de formation a aussi été accordé à d'autres membres de la communauté et en particulier aux comités APC, soit par les partenaires stratégiques eux-mêmes, comme dans le cas de la formation informatique dispensée aux jeunes en fin de scolarité par Dinaledi ou de la formation comptable assurée par la GFC. Toujours à Moletete, le Business Trust-MABEDI et le Programme de développement économique local de Limpopo financé par l'Union européenne, par le biais de l'Université de Pretoria, a proposé un renforcement des capacités et une formation aux membres des comités APC et à leurs représentants siégeant aux différents conseils d'administration.

77. Baptisés ainsi en raison du Programme public de développement et de reconstruction (*Reconstruction and Development Programme*, RDP en anglais) dont ils sont le fruit.

Photo : ©Edward Lahiff



Une ouvrière chargée du conditionnement de bananes sur une exploitation de Levubu.

Une méthode potentielle d'acquisition des compétences qui est encore rarement utilisée à ce jour dans l'un ou l'autre cas concerne la création d'opportunités pour les membres de la communauté de développer des opérations de production, de transformation ou de commercialisation pour leur propre compte. Cela s'est produit par défaut sur les exploitations de Shigalo et de Ratombo à Levubu où, suite au retrait des partenaires stratégiques, il a bien fallu que les membres de la communauté tentent de gérer l'exploitation eux-mêmes. Toutefois, cela se produit dans des conditions extrêmement défavorables et l'on peut se demander dans quelle mesure cette expérience de gestion de crise leur sera bénéfique à plus long terme. Un groupe de sept femmes de la communauté de Moletele a, toutefois, réussi à se procurer 2 ha de filets d'ombrage pour la production de légumes. Il se peut que l'échec de l'attribution de parcelles individuelles s'explique au moins en partie par le souhait souvent déclaré de maintenir une cohésion déjà fragile au sein des grandes communautés concernées, laquelle risque d'être compromise par l'impression que quelques privilégiés bénéficient d'un traitement particulier. Cela peut aussi être vu comme une fragilisation de l'intégrité territoriale des exploitations en question, dont la préservation (et une opposition farouche à tout morcellement) a été le credo de tous les principaux acteurs concernés jusqu'ici.

5.4 Opérations en amont et en aval

Quasiment toutes les activités organisées par les communautés que nous évoquons ici sont axées sur la production primaire et ne mettent que peu ou pas d'accent sur les processus en amont et en aval. À elle seule, la production s'est toutefois avérée très délicate, en raison d'un certain nombre de facteurs abordés en détail dans les études de cas, y compris le piètre état de bon nombre des exploitations au moment du transfert, les retards prolongés pour accéder à un fonds de roulement et les niveaux fluctuants de mobilisation des partenaires stratégiques qui se sont succédés, pour n'en nommer que quelques-uns.

Il n'en reste pas moins qu'il est de bon aloi de mettre l'accent sur la production primaire pour plusieurs raisons. Les cultures produites à Levubu et Moletete sont essentiellement des produits horticoles de haute valeur comme les oranges, les mangues, les bananes, les avocats et les noix de macadamia. Bien que ces cultures requièrent des niveaux relativement élevés d'intrants et de savoir-faire technique, leur potentiel pour générer un revenu considérable (susceptible d'être distribué à un grand nombre de membres passifs de la communauté) est indéniablement élevé. En outre, la production nécessite beaucoup de main-d'œuvre, aussi bien dans les champs que dans les unités de conditionnement et elle est donc adaptée à l'emploi d'un nombre important de membres de la communauté, qui pour beaucoup sont actuellement sans emploi. De surcroît, comme on peut le voir à Ravele, de telles cultures nécessitent un savoir-faire technique et une maîtrise considérable au niveau de l'encadrement, ce qui engendre un potentiel pour des formations diplômantes qui pourraient, au fil du temps, constituer un vivier de régisseurs professionnels issus des communautés. Enfin, l'implantation climatique favorable et des niveaux d'investissements historiquement élevés dans ces exploitations, notamment en termes d'irrigation, leur donnent un avantage comparatif certain par rapport à d'autres régions ; autant de raisons qui constituent une argumentation de poids pour se concentrer sur la production primaire.

Les ayants droit à restitution de Levubu et Moletete peuvent bénéficier de marchés bien développés et compétitifs pour des biens et services en amont comme en aval. Si certains des producteurs bien établis dans les deux régions ont, au fil du temps, investi leurs bénéfices agricoles dans des installations de transformation et des sociétés de commercialisation, cela est loin d'être la règle dans le secteur, et bon nombre des producteurs prospères comptent sur le marché pour ce qui touche aux prestations annexes. Presque toutes les exploitations que nous avons visitées disposent d'unités de conditionnement opérationnelles sur place pour des produits à haut débit, comme les agrumes et les bananes. Compte tenu des défis techniques et financiers auxquels se heurtent déjà les communautés pour le maintien de la production, il semblerait peu sage et superflu à ce stade de les diversifier dans des processus à valeur ajoutée.

5.5 Le rôle des Associations de propriété communale

Comme indiqué plus haut, presque toutes les communautés de Levubu et Moletete – à l'exception de Tshakhuma – se sont organisées en Associations de propriété communale (APC), un format juridique spécialement conçu pour permettre aux communautés de détenir des terres collectivement, en libre propriété, en vertu du programme de réforme agraire. Les communautés évoquées ici, y compris leurs dirigeants, ne comprennent pas très bien comment les APC étaient supposées fonctionner et il n'a jamais été fait la moindre référence à une constitution écrite, document statutaire de toute APC. Au mieux, on peut dire que l'APC est le propriétaire inscrit des terres et une structure dirigeante, qui ne jouit guère du dynamisme ou de la démocratie interne qui lui était conférée dans la législation. Ce manque d'appréciation de la nature distincte du modèle APC au niveau communautaire se ressent aux niveaux provincial et national, où aucun des appuis administratifs et juridiques promis par l'État au moment de l'adoption de la législation ne s'est matérialisé.

La fonction limitée des APC est surtout manifeste dans le manque de réunions périodiques et en particulier dans l'absence d'élections de l'équipe dirigeante. Hormis de rares exceptions, l'équipe dirigeante actuelle des APC – c'est-à-dire les comités exécutifs et en particulier les présidents puissants – est restée inchangée depuis l'époque du dépôt des revendications foncières, avant que les terres ne soient restituées aux communautés. Si certaines communautés organisent des assemblées annuelles, celles-ci ressemblent plus à des réunions de suivi qu'à des assemblées générales annuelles officielles (telles qu'elles sont exigées dans la constitution d'une APC et dans la législation) et, le plus souvent, elles ne permettent pas la prise de décisions. Les élections de la plupart des comités devraient avoir lieu maintenant, ou auraient dû avoir lieu depuis longtemps, mais il ne semble guère exister d'enthousiasme pour les organiser. De fait, à Moletete, il existe un véritable malaise à l'idée de tenir une élection, malaise qui semble trouver ses racines non dans le désir des dignitaires existants de s'accrocher au pouvoir mais plutôt dans la crainte que les élections ne divisent la communauté et qu'un nouveau comité défasse une grande partie des accomplissements de ses prédécesseurs.⁷⁸

Malgré cette passivité démocratique, les APC, ou tout au moins leurs comités exécutifs, continuent de fonctionner à différents degrés. Les membres des comités APC se sont mobilisés dans tous les aspects des négociations et des opérations avec les institutions publiques, tels que le bureau du Commissaire régional des revendications foncières et le Département provincial en charge de l'Agriculture et, bien entendu, avec les différents partenaires stratégiques. Dans quelle mesure ils ont été efficaces dans ce domaine fait débat, compte tenu de l'échec de bon nombre de ces projets ; à Levubu et Moletete, il est fréquent d'entendre des commentaires suggérant que les représentants de l'APC ne comprenaient pas pleinement ce qui se passait au sein des opérations commerciales ou qu'ils n'avaient pas reçu les informations dont ils avaient besoin pour une participation digne de sens.

78. Entretien avec des membres de l'APCM, le 12 août 2010.

Cela suggère un autre domaine de tension au sein des communautés, en l'occurrence entre les APC (ou leurs comités exécutifs) et leurs représentants (généralement au nombre de quatre ou cinq) qui siègent au conseil d'administration des coentreprises. Une fois les accords initiaux signés pour créer des coentreprises, le centre du pouvoir est effectivement transféré au conseil d'administration au sein duquel, de l'avis général, les représentants de l'APC dépendent fortement des conseils des partenaires commerciaux. Les dirigeants et les membres ordinaires des APC à Levubu et Moletete se sont plaints de ne pas être tenus informés des délibérations au sein des opérations commerciales en copropriété, mais cela traduit la marginalisation des représentants communautaires eux-mêmes au sein de ces structures. Le fait que les représentants du Département provincial en charge de l'Agriculture paraissent eux aussi dépassés par la complexité des opérations commerciales, surtout à Levubu, comme le montre le manque évident d'appréciation de la gravité des problèmes financiers encourus, ou le manque de réactivité, ne fait que démontrer les difficultés éprouvées par des administrateurs non spécialisés lorsqu'ils sont confrontés à des transactions financières complexes.

Une autre faiblesse du modèle APC est démontrée par l'incertitude persistante concernant sa composition. Dans toutes les communautés consultées, les critères d'appartenance à l'APC faisaient l'objet de farouches débats et les listes de membres ont connu bon nombre de versions différentes. À Levubu, les communautés ont défini la catégorie des « membres » pour identifier les descendants (adultes) directs des gens qui étaient membres de la communauté à l'époque de l'expropriation. La catégorie supplémentaire de « bénéficiaire » est utilisée pour identifier les parents adultes et les ayants droit des membres. Les listes de membres et de bénéficiaires à Levubu semblent maintenant être définitives et largement approuvées. Il convient toutefois de noter que la législation ne formule aucun conseil détaillé sur la question de l'appartenance à la catégorie des membres (ou des bénéficiaires) – au lieu de cela, c'est la communauté tout entière qui est jugée être l'héritier légitime de la communauté ayant fait l'objet de l'expropriation, et une communauté peut déterminer qui sont ses membres actuels, indépendamment des liens directs avec les individus ayant été dépossédés. À Moletete, où le vivier potentiel de membres et de bénéficiaires est très grand par rapport aux communautés de Levubu, il s'est pour l'instant avéré impossible de se mettre d'accord sur la liste des membres ni, semble-t-il, sur une définition claire des membres ou des bénéficiaires.

Bien que la tâche soit intrinsèquement difficile, compte tenu de la taille de la communauté et de ses multiples divisions internes, on peut en conclure que le manque de finalité traduit un manque de clarté autour des droits et des obligations des membres, en particulier en l'absence de distribution d'avantages tangibles. L'élaboration de critères clairs pour l'appartenance à l'APC, en confirmant l'adhésion et en renforçant les capacités des membres pour qu'ils participent à tous les aspects des activités de l'APC sont des domaines où le soutien du Département du Développement rural et de la Réforme agraire – l'agence publique compétente –

serait extrêmement utile mais ne s'est pas vraiment manifesté à ce jour. Si les APC parviennent un jour à distribuer des bénéfices, il sera vital qu'elles disposent de listes de membres claires et reconnues et de procédures internes solides par souci de démocratie, de transparence et de redevabilité.

Le développement des APC en tant que structures indépendantes, représentatives et efficaces est étroitement lié aux relations avec les autorités tribales (ou traditionnelles) dans leur région, or ces relations risquent de les compromettre. Tous les requérants fonciers de Levubu et Moletete sont des communautés tribales et historiques constituées. L'obligation officielle de restituer les terres à des structures spécialement créées (et prétendument démocratiques) est une tactique visant à se dérober aux institutions tribales existantes, mais cela a débouché sur une variété de relations souvent délicates entre les deux. Aucun des présidents des APC (tous des hommes) n'est étroitement lié aux autorités tribales, mais tous les comités APC comprennent des membres des autorités tribales dans des capacités d'office (c.-à-d. non élus). Dans deux des communautés de Levubu, les informateurs ont décrit les comités APC comme étant dominés par les dirigeants tribaux, mais à Ravele, tout le monde s'accorde pour dire que la relation avec les dirigeants tribaux, bien qu'étroite, est harmonieuse. À Moletete, la présence du frère du chef au sein du comité exécutif de l'APC a été signalée comme un maillon essentiel pour le maintien des communications et de la confiance entre les deux institutions. Toutefois, en l'absence d'élections régulières ou autres manifestations du processus démocratique, il est difficile de savoir dans quelle mesure les APC sont indépendantes des élites et des structures de pouvoir en place au sein de leurs communautés respectives, et quelles implications cela pourrait avoir.

Bon nombre des APC consultées ont des capacités très limitées en termes de gestion efficace de leurs propres finances et des opérations générales, ne disposent pas de comptables qualifiés, etc. Certaines s'appuient fortement sur leurs partenaires commerciaux dans ce domaine. À Ravele, toutefois, un membre du comité exécutif travaille à temps plein au nom de l'APC ; il a reçu une formation commerciale poussée et assure une liaison étroite avec le régisseur des opérations agricoles. À Moletete, outre un employé à temps plein (qui est aussi membre du comité exécutif), l'APC bénéficie des services d'un conseiller à temps plein, financé par le Business Trust-MABEDI. Si ces communautés ayant des entreprises opérationnelles produisent généralement des états financiers et autres rapports réguliers sur les opérations agricoles, Moletete est la seule APC qui prépare des comptes réguliers pour l'APC elle-même, y compris les détails de ses revenus (de différentes sources), ses dépenses, son actif et son passif. Cette approche a été en partie imposée à Moletete en raison de son implication (unique) dans quatre coentreprises distinctes, et dans un certain nombre d'arrangements commerciaux de moindre envergure, qui fait qu'il serait inapproprié qu'elle calque ses affaires trop étroitement sur un partenaire particulier. Néanmoins, l'APC de Moletete se distingue par son professionnalisme, en termes de procédures commerciales, de structures de rapportage et de ses transactions avec de multiples partenaires d'affaires.

5.6 Participation des ouvriers et emploi sur les exploitations

Une promesse clé de la réforme agraire était la perspective d'un emploi à la ferme pour les membres de la communauté. Ce point est particulièrement important dans le contexte des pressions politiques en vue de maintenir l'intégrité des exploitations agricoles existantes, qui revenaient à interdire les lotissements résidentiels ou le morcellement des terres, lesquels auraient pu permettre de diffuser plus largement les bénéfices de la restitution.

Malgré l'existence d'un salaire minimum légal, et d'une législation qui protège les droits des travailleurs, les travaux agricoles sont généralement considérés comme faisant partie des emplois les moins bien rémunérés et les moins attrayants en Afrique du Sud, notamment pour les personnes ayant fait un peu d'études. Si les dirigeants communautaires considèrent l'emploi à la ferme comme l'un des avantages de la restitution, ils (et leurs partenaires commerciaux) sont bridés par les pressions financières exercées sur les sociétés, et la concurrence dans le secteur, aussi bien en termes de volume que de qualité de l'emploi qu'ils peuvent offrir. Les dirigeants communautaires ont aussi mis en exergue les dangers qu'il y a à employer des membres de la communauté, lesquels peuvent se considérer (à juste titre) comme des copropriétaires des terres ; de ce fait, beaucoup de gens n'appartenant pas à la communauté requérante continuent d'être employés, ce qui limite les avantages potentiels pour la communauté requérante. À Moletete, les membres de la communauté ont une préférence marquée pour les travaux d'intérieur, dans l'unité de conditionnement plutôt que dans les vergers, bien que la paie soit la même.

Une caractéristique de la proposition initiale de partenariats stratégiques, telle que promue par les agences publiques à l'époque des transferts fonciers, était l'intention de réserver un actionnariat minoritaire aux ouvriers agricoles dans toute nouvelle entreprise. Si des chiffres de l'ordre de 5 à 10 % avaient été évoqués à l'époque, le taux qui figurait dans la plupart des accords de partenariat stratégique était juste de 2 %. Les dirigeants de l'APC et les partenaires commerciaux semblent avoir été du même avis sur le besoin de maintenir l'actionnariat des ouvriers au strict minimum.

Il est important de noter que les propositions initiales concernant la participation des travailleurs faisaient référence à la main-d'œuvre existante ; il s'agissait donc d'une tentative bien intentionnée de sauvegarder la position des ouvriers existants durant la transition à un nouveau propriétaire, notamment du fait que bon nombre d'entre eux n'étaient pas membres des communautés requérantes. Le moyen d'arriver à un intéressement des travailleurs était de créer spécialement un collectif ouvrier qui détiendrait des actions au nom des ouvriers de chaque exploitation. Un vice majeur du processus de restitution résidait dans le fait qu'aucune agence ne s'était vue chargée d'établir ce collectif et que les travailleurs eux-mêmes étaient rarement représentés dans les négociations relatives au règlement des revendications concernant les exploitations sur lesquelles ils travaillaient. De ce fait, aucun collectif ouvrier n'a été établi sur les exploitations de Levubu ou de Moletete et la question de l'intéressement des ouvriers semble avoir disparu de l'ordre du jour politique.

Les ouvriers agricoles étaient particulièrement vulnérables durant le processus de transition lorsque la responsabilité générale pour la bonne marche des exploitations et le paiement des salaires en particulier était souvent floue et contestée. Si les informateurs de Moletele affirment que la majeure partie de la main-d'œuvre d'origine de l'exploitation (voire la totalité) a bien été conservée tout au long du processus de transition, à Levubu, des signes suggèrent incontestablement que bon nombre des ouvriers sont restés de longs mois sans salaire et certains se sont, de ce fait, trouvés dans l'obligation d'abandonner la ferme sans recevoir ce à quoi ils avaient droit. Rien ne permet de penser que les ouvriers aient été contraints de partir une fois les opérations ayant repris leur cours sous le contrôle de la communauté ou de la coentreprise. À Ravele comme à Moletele, la politique consiste désormais à conserver les travailleurs existants mais à donner la préférence aux membres de la communauté en cas de recrutement.

Bien qu'aucun chiffre fiable n'ait pu être trouvé, tout semble indiquer que le niveau d'emploi dans quasiment toutes les exploitations ait baissé par rapport à ce qu'il était du temps des propriétaires précédents et, parfois, dans de grandes proportions. Bon nombre d'ouvriers ont été confrontés au non-paiement répété de leurs salaires et il semblerait qu'il y ait eu une désaffectation des contrats permanents en faveur de contrats saisonniers, ce qui implique une diminution des avantages salariaux. Hormis quelques chances de formation, et peut-être un régime d'emploi plus humain, aucun signe ne permet d'avancer qu'il y ait eu une amélioration sensible des salaires et des conditions dans les exploitations appartenant aux communautés.

Globalement, les possibilités d'emploi n'ont guère apporté d'avantages nets aux membres des APC, alors que le recul de l'emploi (ne serait-ce que temporaire dans le cadre du processus de transition) a probablement eu une incidence adverse sur les revenus engrangés par l'ensemble des communautés locales.

6. Conclusion et recommandations

Ce rapport s'est penché sur l'expérience acquise avec les coentreprises entre les sociétés et les communautés dans le secteur agricole de l'Afrique du Sud, en mettant l'accent sur deux études de cas. Cette expérience est née dans le contexte du programme de réforme agraire de l'Afrique du Sud. Elle montre comment les communautés dépossédées, dont l'expérience en matière d'agriculture se bornait essentiellement à une agriculture familiale dans les zones communales et à un emploi sur les exploitations commerciales détenues par des Blancs, se sont trouvées à la tête d'opérations agricoles très développées et complexes. Pour tenter de préserver la productivité et de fournir des avantages durables aux membres de la communauté, l'État a encouragé un modèle de partenariat stratégique entre les communautés et des opérateurs commerciaux de différents types, principalement sous forme de coentreprises. Pour diverses raisons, certaines étant liées aux faiblesses inhérentes du modèle et d'autres au comportement des acteurs clés, tous les premiers partenariats stratégiques mis en place ont été voués à l'échec, sauf un, certains essuyant même des pertes spectaculaires. Les avantages pour les communautés à ce jour ont été négligeables et il semblerait que les exploitations en question aient enregistré un recul considérable en termes d'emploi, d'actifs, de rentabilité et de contribution à l'économie locale et nationale. Néanmoins, certaines communautés, avec le soutien d'un petit nombre d'opérateurs du secteur privé, sont en passe de redresser la productivité des exploitations et de mettre au point d'autres modèles commerciaux susceptibles de remplacer les partenariats stratégiques désormais discrédités.

Les partenariats stratégiques sous forme de coentreprises ont été une expérience ambitieuse pour ce qui concerne l'inclusion des communautés dans tous les aspects des opérations agricoles. Parmi les principales faiblesses de ce modèle identifiées dans cette étude figurent : une immense différence (en termes de savoir et d'expérience) entre les communautés et leurs partenaires commerciaux ; un manque d'accord autour des responsabilités précises des partenaires commerciaux, notamment concernant la fourniture de fonds de roulement ; des retards prolongés de la part de l'État pour transférer les terres et débloquer les subventions ; et l'incapacité, notamment de la part du Département provincial en charge de l'Agriculture, d'assurer un suivi et de réguler les accords contractuels entre les parties.

Dans une large mesure, la première série de coentreprises s'est caractérisée par une intégration horizontale au sein du secteur agricole, tandis que les exploitations existantes fusionnaient en unités plus larges, qui restaient concentrées sur la production de produits primaires. Pour certains des partenaires stratégiques initiaux, cela a impliqué un essor considérable de l'échelle des opérations. La suite des événements à Levubu, en particulier, a renforcé cette tendance, à mesure que les partenaires ayant des liens avec les traitements et les opérations de

commercialisation plus en aval se retiraient de la région. L'introduction récente de grands groupes partenaires à Moletele a toutefois signalé un changement de cap en faveur d'une plus grande intégration verticale, puisque les unités agricoles élargies étaient associées à des sociétés ayant d'importants intérêts en aval de la chaîne dans la transformation et la commercialisation agricoles. Il reste à savoir ce que cela signifie en termes d'avantages (ou de risques) pour la communauté et pour la pérennité des partenariats à Moletele et cela devrait faire l'objet de recherches futures.

Il ne fait guère de doute que l'idée de bénéfices d'exploitation, de commissions de gestion et de subventions publiques considérables a été décisive dans l'attrait de partenaires commerciaux vers ces entreprises. Il est difficile de savoir si ce sentiment était égalé par un sens de responsabilité sociale. Bon nombre des partenaires sont trop petits pour pouvoir réellement inclure une responsabilité sociale d'entreprise dans leur mission. Certains des plus gros, comme Umlimi, Boyes, la GFC et Bono-SAFE, s'alignent dans une certaine mesure sur le vaste programme national d'émancipation de l'économie noire. Mais globalement, il est trop tôt pour dire si les groupes partenaires actuels à Levubu et Moletele ont embrassé un modèle commercial « inclusif » ou s'ils fonctionnent selon une logique plus classique de recherche de profit.

Pour les membres de la communauté, la joie de retrouver leurs terres ancestrales a été tempérée par des négociations difficiles autour des opérations commerciales, des revers financiers et la non-matérialisation de bénéfices tangibles. La politique visant à préserver la structure des exploitations commerciales et même à les consolider dans bon nombre de cas se fondait sur une maximisation des retours financiers aux membres de la communauté, même si, comme l'expérience l'a montré, cela les exposait aussi à des niveaux de risque inacceptables. Si les membres de la communauté se sont montrés très patients, voire passifs, à ce jour, on va probablement assister à un accroissement des pressions en faveur d'un accès plus direct aux fruits de la restitution, y compris le droit de vivre sur les fermes et d'exploiter la terre pour des activités de production familiale à petite échelle. Cette tension entre une agriculture centralisée de haute valeur, avec des avantages indirects (ou très tardifs), et une agriculture fragmentée de faible valeur prônant l'extraction des ressources avec des bénéfices à court terme va sans doute perdurer et il est probable qu'il faille trouver un compromis entre les deux dans toute initiative future.

Bien qu'elles aient été en grande partie négligées à ce jour, la cohésion interne et les procédures des groupes communautaires (p. ex. les Associations de propriété communale, APC) nécessiteront tôt ou tard l'attention des décideurs. Les communautés, qu'elles soient petites ou grandes, ont besoin d'une aide extérieure pour comprendre le fonctionnement d'une APC, renforcer les capacités au sein des membres et des dirigeants et soutenir une culture démocratique. Malgré les efforts déployés par au moins une association non gouvernementale et des organismes du secteur privé comme le Business Trust, la plupart des communautés ont encore besoin de services professionnels juridiques, financiers et de gestion, pour ce qui touche à leurs entreprises et à l'organisation de leurs affaires internes.

Le rôle des agences publiques, telles que le Département provincial en charge de l'Agriculture et la Commission sur la restitution des droits fonciers a été vital tout au long du processus de restitution, en termes de transfert des terres, de promotion d'un modèle de partenariat stratégique et, de façon plus problématique, de fourniture de subventions. À la mi-2010, l'essentiel du soutien accordé aux projets de réforme agraire était tari car le Département du Développement rural et de la Réforme agraire était confronté à une grave crise budgétaire ; en conséquence, on ne peut guère compter sur de nouveaux transferts fonciers ou de nouvelles subventions dans un avenir proche. Néanmoins, l'État a toujours un rôle crucial à jouer en termes de sauvegarde des actifs de la communauté, de suivi du respect des accords contractuels et par l'exploration d'autres options plus souples d'affectation des sols.

Les conséquences pour l'État, et pour l'ensemble de la société, de l'échec des grands projets de restitution comme ceux de Levubu et Moletele sont indéniablement immenses. Les lourdes dépenses déjà encourues, n'ayant donné que très peu de bénéfices tangibles, viennent exacerber les critiques déjà virulentes à l'égard de la politique de transfert des actifs précieux aux communautés démunies. Cela apporte de l'eau au moulin des critiques de la réforme agraire et des politiques générales de redistribution de l'État et crée des occasions pour des interventions opportunistes de la part de tout l'éventail politique. La lenteur et les bénéfices douteux de la réforme agraire à ce jour ont renforcé les plaidoyers en faveur de stratégies plus interventionnistes, notamment l'expropriation des Blancs sans compensation, même si, comme cette étude et d'autres le montrent, le problème n'est pas seulement un problème d'acquisition de terres mais de l'utilisation qui en est faite par la suite. Les groupes favorables à une approche commerciale ont également plaidé haut et fort pour des programmes de redistribution davantage axés sur les individus plus aisés ayant les moyens d'utiliser les actifs de façon productive, programmes qui risqueraient d'éroder l'approche fondée sur les droits de la restitution et l'inclusion des ménages relativement pauvres.

Malgré ces nombreuses difficultés, il existe des signes de développements positifs sur certaines des exploitations de Levubu et Moletele. Tous impliquent un retrait des structures complexes de coentreprises et des efforts en vue de réduire les risques encourus par les communautés. Pour ce qui est des inconvénients, on pourrait perdre des occasions en termes de formation aux techniques de gestion et de partage des bénéfices – lesquelles ont été en grande partie éphémères à ce jour – pour favoriser un flux de revenu plus fiable. Les partenariats dits communauté-secteur privé que l'on voit fleurir à Moletele sont en fait des baux à long terme, complétés par quelques avantages sociaux. Des partenaires comme la GFC et Bono-SAFE, ayant de vastes intérêts dans des secteurs très proches, sembleraient offrir des partenariats fiables, même si le suivi du respect des engagements contractuels reste un sujet de préoccupation. Une question qui est dans l'ensemble passée sous silence dans ces nouveaux modèles concerne le développement à long terme des actifs agricoles, notamment dans des secteurs comme la replantation des vergers, et on court toujours le risque que les baux, avec le temps, entraînent l'érosion des actifs.

Un autre modèle émergent est celui du partenariat avec des entrepreneurs individuels, comme dans le cas des domaines de New Dawn et de Ravele. Cette approche repose sur l'implication assidue des communautés dans l'exploitation des fermes et sur la bonne volonté des responsables concernés. Ces exploitations jouissent d'un flux de revenu relativement bon grâce à des cultures comme les bananes, les agrumes ou les noix de macadamia et, avec une gestion et un contrôle des coûts rigoureux, elles sembleraient capables de générer un modeste bénéfice d'exploitation. Il reste à savoir si cela se traduira par un dividende versé aux membres de la communauté, surtout en l'absence d'autres sources de capitaux d'investissement.

À l'heure où nous écrivons, les plus vulnérables sont les communautés comme celles de Ratombo, qui n'ont pas de partenariat. Quelques individus ont bien réussi à maintenir une production à un niveau rudimentaire en récoltant les cultures sur pied mais, en l'absence de capitaux d'investissement, cela ne pourra pas continuer. Et si une production décentralisée par quelques individus et par des petits groupes semblerait offrir une solution rationnelle à l'échec de la gestion centralisée, cela vient exacerber les tensions au sein de la communauté et pourrait ne pas être approprié là où les infrastructures sont partagées entre de grosses unités. Pour toutes les communautés sans contrat de bail, l'accès aux capitaux s'impose comme une priorité absolue et, compte tenu des revers humiliants subis par beaucoup aux mains des banques commerciales, il semblerait qu'il y ait un besoin urgent d'impliquer des organismes comme l'IDC ou la DBSA.

Globalement, ces études ont montré que les modèles commerciaux promus dans le cadre de la réforme agraire en Afrique du Sud n'ont pas encore réussi à produire des entreprises viables ou à distribuer des bénéfices aux membres de la communauté. Maintenant que les communautés sont confortées dans la propriété de leurs terres, il faut un regain d'efforts concertés de la part de l'État, du secteur privé, des organisations à but non lucratif et des membres de la communauté pour identifier des modèles d'affectation des sols mieux adaptés aux communautés à faible revenu, qui puissent fournir des bénéfices durables en termes d'emploi, de logement, de terres réservées à une utilisation personnelle et de revenu immédiat.

D'un point de vue international, les leçons tirées des partenariats stratégiques au sein du programme de réforme agraire en Afrique du Sud semblent être essentiellement négatives. Il n'y a pas eu suffisamment de progrès tangibles dans les cas décrits ici pour conclure que ce type de partenariat stratégique est financièrement viable ou peut fournir des avantages durables aux communautés au fil du temps. Malgré un début prometteur – y compris des titres de pleine propriété investis dans les communautés, des conditions favorables pour la production de produits agricoles de haute valeur et un généreux soutien de l'État – il est clair que certaines erreurs fondamentales ont été commises dans la conception et la mise en œuvre de ces entreprises. Du côté des communautés, le rôle précis des membres ordinaires n'a jamais été clarifié : aucune opportunité n'a été offerte aux petits exploitants ; l'emploi à la ferme ne s'est pas matérialisé dans la majorité des cas (et il est probable que cela

soit le cas même dans les scénarios les plus optimistes) ; et, à ce jour, elles n'ont reçu aucune part des bénéfices. Par conséquent, à la différence des autres exemples internationaux, la plupart des membres n'ont pas été inclus dans ces entreprises, que ce soit comme travailleurs ou comme producteurs indépendants, ce qui n'en fait rien de plus que des actionnaires passifs dans des sociétés qui jusqu'ici n'ont guère brillé par leurs résultats. Du côté du partenaire stratégique, aucun engagement ferme n'a été souscrit concernant l'investissement de capitaux ou le partage de risques et peu d'attention semble avoir été accordée aux défis particuliers que posent le fait de travailler en partenariat avec de grosses communautés le plus souvent pauvres qui comptent tirer des avantages concrets à court terme de leurs revendications foncières. Le fait que bon nombre des partenaires stratégiques d'origine étaient des sociétés spécialement créées aux fins de participer à ces entreprises – sans expérience en matière d'approches commerciales inclusives – a clairement contribué à la faiblesse générale du modèle. De la part de l'État, de toute évidence, les rouages du modèle stratégique qui a été promu n'ont pas été mûrement réfléchis avant de transférer le contrôle des exploitations (et d'importantes ressources publiques) à des opérateurs du secteur privé, en l'absence de toute garantie efficace quant à la manière dont ces ressources seraient utilisées. En bref, ni l'aspect commercial ni la responsabilité sociale d'entreprise de ces projets n'ont été suffisamment étudiés et il s'est avéré quasiment impossible de les mettre en place dans la pratique.

Les recommandations suivantes qui découlent de cette étude sont adressées aux différentes parties concernées :

- Les communautés qui récupèrent leurs terres devraient être encouragées à s'impliquer directement dans leur utilisation par le biais d'une gamme d'activités, y compris des opportunités de petite production et des partenariats commerciaux, ce qui permettrait de garantir un flux de bénéfices à court et plus long terme.
- Les Associations de propriété communale et les collectifs devraient bénéficier d'un soutien juridique et administratif pour gérer leurs affaires – y compris les accords commerciaux et la distribution des avantages – et pour promouvoir la participation démocratique de leurs membres.
- Les partenaires stratégiques potentiels devraient être tenus de fournir, avant toute signature d'un accord, des états financiers détaillés et des plans d'affaires, un programme pour l'inclusion des membres de la communauté et des garanties fermes quant à la disponibilité de capitaux d'investissement et la volonté d'investir.
- Les partenariats stratégiques universels devraient être évités et remplacés par des accords plus spécifiques tels que des baux agricoles (p. ex. pour une période de cinq ans), des contrats de gestion ou des contrats pour l'achat de produits issus des exploitations gérées par la communauté.
- Des agences spécialisées comme l'Industrial Development Corporation et la Development Bank of Southern Africa devraient se voir confier de plus grandes responsabilités dans la gestion des subventions publiques au nom des communautés, la fourniture de crédits et les conseils commerciaux généraux.

- Les agences d'État telles que les Départements provinciaux en charge de l'Agriculture et le Département national du Développement rural et de la Réforme agraire devraient élaborer une stratégie précise pour soutenir les exploitations commerciales gérées par la communauté.
- Partout où c'est possible, il faudrait envisager de morceler les exploitations commerciales existantes en unités de production de moindre taille, plutôt que de les consolider comme c'est le cas actuellement.
- Il faudrait s'appuyer sur l'expérience internationale émergente en matière de modèles commerciaux inclusifs dans le secteur agricole afin de concevoir de nouveaux modèles d'affectation des sols pour les communautés requérantes en Afrique du Sud.
- Le suivi constant et l'évaluation permanente des projets de réforme agraire devraient être effectués par diverses agences afin de mettre en évidence les problèmes éventuels et de proposer d'autres approches.

Références

- Aliber, M., Maluleke, T., Thagwana, M. et Manenzhe, T. (2010) 'Restitution, Agriculture and Livelihoods'. In : Bohlin, Anna *et al.* (eds) *Land, Memory, Reconstruction, and Justice: Perspectives on Land Claims in South Africa*. Athènes : Ohio University Press. 288-305.
- CASE (Community Agency for Social Enquiry) (2006) *Assessment of the status quo of settled land restitution claims with a developmental component nationally*. Pretoria : Département des Affaires foncières.
- Centre for Development and Enterprise (2008) *Land Reform in South Africa: Getting back on track*. CDE Research Report 16. Johannesburg : Centre for Development and Enterprise.
- CSIR (Council for Scientific and Industrial Research) (2005) *A review of communal property associations*. Pretoria: CSIR.
- Deininger, K. (2003) *Land policies for growth and poverty reduction*. Banque mondiale et Oxford University Press.
- Département des Affaires foncières (Afrique du Sud) (1997) *White Paper on South African Land Policy*. Pretoria: Département des Affaires foncières.
- Derman, B., Sjaastad, E. et Lahiff, E. (2010) 'Strategic Questions for Strategic Partners'. In : Bohlin, Anna *et al.* (eds) *Land, Memory, Reconstruction, and Justice: Perspectives on Land Claims in South Africa*. Athènes: Ohio University Press. 306-324.
- Fraser, A. (2007) 'Hybridity Emergent: Geo-history, Learning, and Land Restitution in South Africa.' *Geoforum* 38: 299-311.
- Greenberg, S. (2010) *Status report on land and agricultural policy in South Africa, 2010*. Bellville: Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies, Université du Cap occidental.
- Hall, R. (2007) *The impact of land restitution and land reform on livelihoods*. Research Report 36. Programme for Land and Agrarian Studies, Université du Cap occidental.
- Harries, P. (1989) 'Exclusion, Classification and Internal Colonialism: The Emergence of Ethnicity Among the Tsonga-Speakers of South Africa.' In : Vail, L. (ed.) *The Creation of Tribalism in Southern Africa*. Londres et Berkeley : Currey ; Berkeley : University of California Press.
- Jacobs, P. (2003) *Support for Agricultural Development*. Programme for Land and Agrarian Studies, Université du Cap occidental.
- Lahiff, E. (2000) *An Apartheid Oasis? Agriculture and Rural Livelihoods in Venda*. Londres : Frank Cass.
- Lahiff, E. (2007) 'Willing Buyer, Willing Seller': South Africa's Failed Experiment in Market-Led Agrarian Reform. *Third World Quarterly*, Vol. 28 (2) 2007.

- Lahiff, E., Maluleke, T., Manenzhe, T. et Wegerif, M. (2008) *Land redistribution and poverty reduction in South Africa*. Research Report 36. Programme for Land and Agrarian Studies, Université du Cap occidental.
- Lahiff, E., Wegerif, M., Manhenze, T., Quan, J. et Aliber, M. (2006) *The Area Based Land Reform Initiative in Makhado, Limpopo Province*. Natural Resources Institute, University of Greenwich. Land and Territory Research Paper No. 4. Décembre 2006.
- Mayson, D. (2003) *Joint ventures*. Le Cap : Programme for Land and Agrarian Studies, Université du Cap occidental. Evaluating land and agrarian reform in South Africa series ; no. 7.
- Niehaus, I. (2005) 'Violence and the boundaries of belonging: Comparing two border disputes in the South African lowveld'. In : Broch-Due, V. (ed.) *Violence and belonging: the quest for identity in post-colonial Africa*. Londres et New York, Routledge. pp.91-111.
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD, 2010) *The MDGs: Everyone's Business. How inclusive business models contribute to development and who supports them*. New York : Programme des Nations Unies pour le développement. Rapport disponible à partir de : http://www.growinginclusivemarkets.org/media/mdgreport/mdgreport_full.pdf
- Raven, B.W. (2004) *Water Affairs in the Lower Blyde River: The role of DWAF in local water management*. IWMI Working Paper. International Water Management Institute, Colombo. <http://www.iwmi.cgiar.org/Assessment/FILES/word/ProjectDocuments/Olifant/WaterAffairs-RAVEN.pdf>
- Van den Brink, R., Binswanger, H., Bruce, J. et Byamugisha, F. (2006) *Consensus, Confusion, and Controversy: Selected Land Reform Issues in Sub-Saharan Africa*. World Bank Working Paper 71. Publications de la Banque mondiale.
- Vermeulen, S. et Cotula, L. (2010) *Making the most of agricultural investment: A survey of business models that provide opportunities for smallholders*. IIED/FAO/FIDA/DDC, Londres/Rome/Berne.

Coentreprises agricoles :

Leçons des projets de réforme agraire en Afrique du Sud

Les « modèles d'entreprises inclusives » ont fait l'objet d'un regain d'intérêt ces dernières années, dans le cadre de débats plus généraux concernant l'accroissement des investissements agricoles dans les pays à faible revenu.

Ce rapport se penche sur les coentreprises dans le secteur agricole sud-africain. L'expérience de l'Afrique du Sud présente des caractéristiques propres liées à son histoire et à son récent programme de réforme agraire. Les bénéficiaires de la réforme agraire se sont embarqués dans diverses coentreprises avec des partenaires commerciaux.

Le rapport se veut être une mise en garde pour les débats internationaux sur les modèles d'entreprises inclusives, tout en identifiant des modèles plus prometteurs qui commencent à faire leur apparition.

Série Foncier, investissements et droits

ISBN : 978-1-84369-875-3

ISSN : 2227-6610 (imprimé)

ISSN : 2227-9962 (en ligne)



International Institute
for Environment
and Development

