

PARTIE II

DOCUMENTS POUR LA DISCUSSION

Fiches d'expériences

LES FICHES D'EXPERIENCES.

politiques foncières et réformes agraires

Les 17 fiches que nous présentons ici illustrent une partie des thèmes évoqués dans le cahier. Elles ont toutes été préparées par des personnes ayant accumulé une longue expérience sur le thème, le pays ou la région concernés (ou dans certains cas, à partir de leurs travaux).

Les opinions qui y sont exprimées sont diverses et ne sont pas nécessairement convergentes.

Ce n'est pas un recueil de *best practices* ni de *success stories*; on apprend au moins autant en analysant les échecs que les succès, et il ne saurait y avoir dans ce domaine de modèle que l'on pourrait reproduire en l'état.

La sélection n'a aucune prétention d'exhaustivité. Elle essaye d'aborder des situations très diverses (choisies dans quatre continents) qui ne font pas en général l'objet d'analyses croisées ni de rapprochements.

Incomplète, elle se veut l'amorce d'une collection de documents courts mais toutefois suffisamment détaillés pour que quelqu'un sans connaissance préalable d'un pays puisse utiliser dans les fiches qui l'intéressent l'information dont il a besoin pour enrichir sa propre réflexion sur les politiques foncières, leurs potentiels et leurs limites.

Le fait qu'un certain nombre de situations, pourtant très significatives et intéressantes n'y figurent pas encore (comme celle du Brésil qui constitue un des grands chantiers de réforme agraire et de politiques foncières en cours aujourd'hui, des Philippines, du Mexique, de Bolivie ...) doit donc être compris comme une invitation à poursuivre cet effort de construction d'outils pour de nouveaux mécanismes de gestion du foncier.

Notre objectif est de mettre ces documents à disposition des organisations paysannes et des personnes intéressées sur un site WEB en plusieurs langues, et de le compléter progressivement avec de nouvelles fiches.

Nous adressons nos sincères remerciements à toutes les personnes qui ont participé à la constitution de ces 17 premières fiches.

Michel Merlet. (Coordination de la rédaction du cahier)

Liste des fiches d'expériences

FICHE # 1. TCHAD. GESTION CONCERTÉE DES ESPACES ET DES RESSOURCES COMMUNES AU MAYO-KEBBI. (B. BONNET).	5
FICHE # 2. SAHEL. RECONNAISSANCE DE LA SPÉCIFICITÉ PASTORALE. (A. MARTY)	7
FICHE # 3. MADAGASCAR. LA SÉCURISATION FONCIÈRE RELATIVE. UNE EXPÉRIENCE NATIONALE DE MISE EN PLACE DE MÉCANISMES DE RECONNAISSANCE DES DROITS AU NIVEAU LOCAL. (C. MALDIDIER)	9
FICHE # 4. ZIMBABWE. UN BESOIN INCONTOURNABLE DE RÉFORME AGRAIRE. (À PARTIR DE E. TISSERAND)	11
FICHE # 5. TAIWAN. UN EXEMPLE OÙ RÉFORME AGRAIRE, POLITIQUE AGRICOLE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE SONT EN COHÉRENCE. (C. SERVOLIN, À PARTIR DE E. THORBECKE)	13
FICHE # 6. VIETNAM. RÉFORMES AGRAIRES SUCCESSIVES ET SUCCÈS DE L'AGRICULTURE FAMILIALE. (DAO THE TUAN)	15
FICHE # 7. VENEZUELA: ENTRE MARCHÉ ET "RÉFORME AGRAIRE", LA COLONISATION DES TERRES "VIERGES". (O. DELAHAYE)	19
FICHE # 8. AMERIQUE CENTRALE. FRAGILITÉ ET LIMITES DES RÉFORMES AGRAIRES - 1/3- HONDURAS. (M. MERLET)	21
FICHE # 9. AMERIQUE CENTRALE. FRAGILITÉ ET LIMITES DES RÉFORMES AGRAIRES - 2/3- NICARAGUA. (M. MERLET)	25
FICHE # 10. AMERIQUE CENTRALE. FRAGILITÉ ET LIMITES DES RÉFORMES AGRAIRES - 3/3- ENSEIGNEMENTS (M. MERLET)	29
FICHE # 11. POLOGNE. RÉFORMES AGRAIRES ET AGRICULTURE FAMILIALE (P. DABROWSKI ET A. LIPSKI)	31
FICHE # 12. ALBANIE. DU COLLECTIVISME ABSOLU À UNE PARCELLISATION ÉGALITARISTE RADICALE. (A. CIVICI)	33
FICHE # 13. EUA. LE FONCIER AGRICOLE ET LE DROIT AUX ETATS UNIS D'AMÉRIQUE À L'ORIGINE DES POSITIONS DU CONSENSUS DE WASHINGTON. (O. DELAHAYE)	37
FICHE # 14. DANEMARK. PIONNIER DE LA VOIE PAYSANNE EN EUROPE DE L'OUEST. (C. SERVOLIN)	41
FICHE # 15. PAYS-BAS : UNE POLITIQUE AGRICOLE INTERVENTIONNISTE VISANT À RÉDUIRE LES INÉGALITÉS RÉGIONALES (S. DEVIENNE)	43
FICHE # 16. FRANCE. LA SAFER, UN MÉCANISME ORIGINAL DE RÉGULATION DES MARCHÉS FONCIERS PAR LES ORGANISATIONS PAYSANNES ET L'ETAT. (M. MERLET) .47	
FICHE # 17. FRANCE. LA SOCIÉTÉ CIVILE DES TERRES DU LARZAC, UNE APPROCHE NOVATRICE ET ORIGINALE DE LA GESTION FONCIÈRE DES TERRITOIRES RURAUX. (J. BOVÉ)	49

Fiche # 1. TCHAD. Gestion concertée des espaces et des ressources communes au Mayo-Kebbi. (B. Bonnet).

Recréer des instances locales d'orientation et de décision des ressources communes

Le Projet de gestion des ressources naturelles du Sud du Mayo-Kebbi (zone soudanienne du Tchad) s'est intéressé à la gestion des ressources communautaires (pâturages, eau, forêts, faune, bois, ressources halieutiques ...) en accordant une place importante aux institutions et aux systèmes de gestion des ressources mis en place par les communautés. Il tente d'organiser des actions locales d'environnement sur le modèle de la gestion traditionnelle des ressources communautaires. La démarche s'appuie sur le concept d'**Instance Locale d'Orientation et de Décision**, caractérisé par trois orientations :

- partir des organisations de gestion existantes et améliorer leur capacité et efficacité, en évitant de susciter la création de structures nouvelles trop dépendantes d'une structure de "projet",
- promouvoir le dialogue et la négociation entre les différentes catégories d'usagers pour que les actions menées renforcent les liens entre communautés,
- favoriser un apprentissage progressif de nouvelles modalités de fonctionnement et de prise de décision au niveau des organisations locales existantes.

On s'attache à renforcer quatre fonctions essentielles pour la conception, la mise en application et le suivi d'une politique de gestion des ressources naturelles par les organisations locales :

- a. Orientation globale pour la gestion des ressources naturelles: définition des enjeux et des problèmes majeurs à résoudre,
- b. Elaboration de programmes de travail et de gestion précis, définition et ajustement d'une politique d'incitation adaptée.
- c. Suivi et contrôle de l'application des règles communautaires: suivi et évaluation de l'exécution et des impacts des mesures, suivi et contrôle de la gestion des financements.
- d. Médiation et/ou arbitrage entre groupes d'usagers: gestion et prévention des conflits, sanction en cas de non respect des règles de gestion communautaire.

Les organisations inter-communautaires qui se mettent en place rassemblent les représentants des villages, les gestionnaires coutumiers du foncier, les organisations socioprofessionnelles concernées (pêcheurs, chasseurs, agriculteurs, éleveurs) et les associations locales qui se sont mobilisées pour la préservation des ressources. Ces "forums" constituent une première étape de débat des règles de gestion en vigueur pour des

espaces intervillageois au sein desquels une ou plusieurs ressources communes présentent des enjeux particuliers: lacs, réserves de faune et espaces forestiers intervillageois, bassins versants. La démarche engagée vise l'élaboration d'une **charte de gestion**, confirmant ou redéfinissant les règles de gestion et d'usage et précisant les modalités de contrôle, de sanction et de médiation.

Dans le cadre des orientations définies au niveau de ces instances locales, différentes réalisations ont été engagées pour appuyer la mise en œuvre concrète de mesures de gestion par différents groupes d'acteurs locaux¹.

Ces actions permettent d'élargir le référentiel technique de mesures de gestion de six ressources vitales de l'économie locale².

Parmi les premiers éléments d'impacts perceptibles, il faut souligner l'implication des participants aux assemblées, les réels débats qu'elles ont suscités, la présence massive de représentants villageois, la prise en charge de l'organisation logistique par le canton qui accueille l'assemblée. On relèvera aussi tout l'intérêt de ce type d'expérimentation conjointe de méthodes d'analyse et de planification. Elle oblige indéniablement chacun à porter un nouveau regard sur l'espace et les ressources, sur les phénomènes de dégradation en jeu et sur les modalités susceptibles de les circonscrire.

Par la mise en place de ces instances locales s'est opéré un certain rapprochement entre services techniques de l'Etat, chefferie locale et organisations socioprofessionnelles. Le premier impact se manifeste par une meilleure connaissance du mandat respectif de ces différents acteurs. On note aussi tout l'intérêt de la construction et de la reconnaissance de règles de gestion en commun. Au stade actuel du travail engagé, les instances locales accompagnées ne constituent pas de nouvelles institutions dans le paysage local du déve-

¹ Dans une première phase, la mise en œuvre de la démarche a abouti à la réalisation de 152 projets locaux de gestion des ressources naturelles à l'échelle villageoise et intervillageoise (42 villages et groupes de producteurs, 3 organisations d'usagers et associations de protection de l'environnement se sont mobilisés dans ce cadre).

² la terre (jachères améliorées, cultures en couloirs, compost, régénération parcs d'Acacia albida), la forêt (plantations d'arbres forestiers/ fruitiers, mise en défens de forêts galerie et lutte contre les feux), le pâturage (aménagement de points d'eau, matérialisation d'axes de transhumance), le poisson (réglementation, mise en défens de zones de reproduction, conservation), la faune (protection et évaluation des ressources cynégétiques), l'eau (protection de sources et de berges de cours d'eau).

loppement et de la gestion des ressources naturelles. Elles rassemblent en réalité les acteurs locaux qui se mobilisent autour des questions d'exploitation durable des ressources (centres de décisions, organisations paysannes, associations de protection du patrimoine). L'acquis principal est donc avant tout l'apprentissage de nouveaux modes de concertation, de débat sur les orientations et de décisions stratégiques concernant les modalités d'accès aux espaces et aux ressources communes.

Intérêt et limites de la démarche

Ce type d'approche soulève toutefois un certain nombre d'interrogations quant à la pérennité et au contrôle du pouvoir au sein de telles instances. C'est d'abord la question de la reconnaissance et légitimation des instances et des représentants qui est posée. La superposition des espaces d'intervention des instances avec d'autres instances administratives peut être porteuse de conflits.

Les modes de représentation des différents groupes d'acteurs et d'usagers reviennent régulièrement dans l'expérimentation de ces organisations qui veulent favoriser une plus grande démocratie locale. D'une manière générale, le mandat des "représentants" ou "personnes déléguées" des villages ou des organisations concernées demeure encore très flou.

Les systèmes de décision et le pouvoir de contrôle de l'application des règles communautaires constituent encore des enjeux clefs pour la réussite de ces expériences. Les débats enregistrés au sein de ces instances témoignent de l'intérêt porté par les ruraux à la définition des grandes orientations, mais la phase de prise de décision est encore insuffisamment formalisée. Il peut en résulter alors beaucoup d'incertitudes quant à l'engagement effectif des communautés dans l'application de telles résolutions.

La viabilité de telles mesures repose d'abord sur l'engagement des différents groupes d'usagers au moment de l'élaboration de ces règles. C'est là un domaine où des investissements doivent être faits pour définir des démarches de construction consensuelle assurant une légitimation des réglementations à promouvoir.

Une des difficultés majeures dans la mise en œuvre des systèmes de gestion des ressources naturelles réside également dans l'instauration de modalités de contrôle de l'application des règles d'exploitation. Ceci est particulièrement vrai quand il s'agit de mesures conduisant à restreindre les droits d'accès des usagers (réserves intégrales, mises en défens temporaires). Ceci accentue le réflexe d'exclusion des usagers externes (transhumants, pêcheurs et chasseurs des localités voisines...). La défiance des systèmes de contrôle de l'Etat est telle que les paysans ont tendance à s'y substituer pour les fonctions de police rurale. Cette question centrale du pouvoir de faire respecter les règles établies par le consensus élargi ouvre sur le domaine encore peu approfondi de la définition rigoureuse des

fonctions et des mécanismes transparents de contrôle par les organisations locales et les représentants de l'Etat.

L'importance des financements extérieurs dans l'accompagnement de ces processus de concertation locaux pose aussi question. La motivation des acteurs observée n'est-elle pas seulement le reflet de l'enjeu de captation des subventions du projet aussi limitées soient-elles dans ce cas? L'accent doit donc porter sur la mise en place de dispositifs capables de couvrir progressivement les coûts de chacune de ces instances locales. Il y a là un enjeu fondamental à relever pour assurer une plus grande autonomie à ces organisations paysannes.

Les perspectives d'institutionnalisation de ces instances locales constituent un champ de réflexion encore très ouvert. Cette expérimentation aide à mieux cerner pour l'avenir les modalités d'organisation des collectivités territoriales à promouvoir en matière de gestion des ressources renouvelables. Cependant, l'objectif de constitution de structures de gestion formelles à terme ne doit pas empêcher dans un premier temps de se donner les moyens de mobiliser progressivement ceux qui ne perçoivent pas encore tous les enjeux de ces mécanismes de gestion concertée.

Sécuriser les droits avant de les enregistrer

Au sein des agricultures sahéliennes en voie de marginalisation économique, la gestion des pâturages, des forêts naturelles, de l'eau et de la faune exige une régulation des ressources qui est à rechercher entre deux situations extrêmes et opposées : la propriété absolue et exclusive, d'une part, et l'accès totalement libre et dérégulé, d'autre part. La gestion des ressources communes doit dans ces conditions apprendre à conjuguer les notions de mobilité, de durabilité, d'équité, de réciprocité, tout en intégrant les droits de priorité quand ils existent. Tous ces éléments contribuent à la sécurisation foncière des paysans et nécessitent un processus de concertation-médiation-arbitrage entre groupes d'usagers.

Ce n'est qu'une fois ces préalables établis que l'enregistrement des droits peut intervenir dans l'optique de mettre sur pieds un cadastre foncier formalisant les limites foncières mais aussi et surtout la diversité des droits particuliers et communautaires, prioritaires et temporaires qui s'exercent sur la terre et les différentes ressources qu'elle porte.

Source: BONNET, Bernard. Problématiques foncières et gestion des ressources communes. Regards sur quelques situations et expériences en Afrique de l'Ouest. Communication. Forum Social Mondial, Porto Alegre. Janvier 2001.

Rédacteur de la fiche: BONNET, Bernard. (IRAM).

Pour en savoir plus: BONNET, Bernard. Gestion commune des ressources naturelles : vers un renforcement des capacités locales, IIED, dossier #94, août 2000, 24 p.

Fiche # 2. SAHEL. Reconnaissance de la spécificité pastorale. (A. Marty)

Après avoir joué jusqu'au XIX^{ème} siècle un rôle souvent prééminent sinon décisif dans l'évolution économique, sociale et politique de la bande sahélienne, les sociétés pastorales sont entrées généralement dans un processus de marginalisation et de crise avec l'arrivée de la colonisation et la mise en place et le développement des Etats nationaux. Visiblement, le monde pastoral a eu beaucoup de difficultés à s'insérer dans le nouvel ordre politique. Faut-il en déduire pour autant une incompatibilité radicale ?

C'est là sans doute une position exagérée, hélas trop répandue, qui est à la source de nombreuses incompréhensions. Plutôt que de vouloir homogénéiser à tout prix les sociétés rurales sur le modèle de celles qui sont typiquement agricoles, il vaut mieux reconnaître l'existence d'une pluralité de situations et donc d'une *spécificité pastorale* ? Et ce, non dans l'esprit de stigmatiser les singularités et les oppositions, mais dans le but de rechercher une véritable unité à partir de la diversité pleinement reconnue ? Dans ce but, nous préconisons ici la reconnaissance de trois aspects: *l'interdépendance des sociétés*, la *mobilité pastorale* et le *droit des pasteurs à évoluer selon leurs logiques propres*.

Des sociétés interdépendantes

Le pastoralisme a beaucoup souffert d'être considéré comme une forme d'archaïsme porté par des isolats humains, refusant de s'intégrer dans des ensembles plus vastes, les formes concrètes de cette résistance allant de la fuite éperdue à la révolte ouverte. Cette vision provient d'un a priori suivant lequel l'agriculture céréalière serait dans tous les cas supérieure à l'élevage extensif; c'est pourquoi toute transformation des pâturages naturels en champs est vue comme un progrès de la civilisation.

En réalité, on s'aperçoit que cela n'est pas toujours aussi simple: la mise en culture peut, dans certains cas, accélérer la dégradation des terres et elle perturbe les relations entre les systèmes de production dont il s'avère qu'elles étaient beaucoup plus fortes et complexes que ce qu'on suppose souvent. En effet, on avait affaire à de véritables interdépendances : entre sociétés voisines, entre systèmes de production, entre zones complémentaires. Entre les pasteurs et les agriculteurs, on pouvait trouver de véritables échanges économiques, des alliances matrimoniales ou politiques, des liens sociaux dont les traces sont encore perceptibles. Certes, ce n'était pas un monde idyllique, dénué de dominations diverses ou de conflits, mais les oppositions soudaient fréquemment des nomades à des sédentaires contre d'autres nomades alliés à d'autres sédentaires plus qu'elles n'opposaient les sociétés entre elles de façon frontale.

Ces interdépendances favorisaient les complémentarités et faisaient que les parties les plus faibles de ces ensembles agropastoraux étaient soutenues en période de crise par les parties au potentiel plus élevé. Loin de se refermer sur eux-mêmes, les pasteurs ont toujours eu besoin d'être reliés à d'autres qu'eux-mêmes: les agriculteurs et aussi le monde des échanges à court ou à longue distance.

Aujourd'hui, plutôt que de céder aux sirènes simplificatrices, manipulables à merci et destructrices du tissu social, mieux vaut reconnaître la pertinence des interdépendances et bâtir de nouvelles manières de vivre ensemble grâce à des processus de négociation qui débouchent sur des compromis, voire des consensus locaux. La reconnaissance par les autres est la meilleure manière de sécuriser ses propres droits. Et c'est sur la base de cette reconnaissance mutuelle que de la diversité peut émerger une nouvelle unité.

La mobilité pastorale

Celle-ci est une caractéristique essentielle des systèmes pastoraux. Tantôt elle concerne principalement les troupeaux, tantôt elle est le fait à la fois des hommes et de leurs animaux. Les formes d'expression sont fort diverses. Il peut s'agir de systèmes de nomadisation sur des aires plus ou moins circonscrites ou encore de transhumances selon des axes plutôt réguliers permettant d'utiliser des zones différentes et complémentaires en fonction des saisons et de la disponibilité des ressources (eaux, pâturages, sels minéraux...). Cette mobilité, toujours accompagnée de flexibilité dans les mouvements, est une condition indispensable dans des écosystèmes marqués par les variations et les aléas. Elle est aussi liée aux relations sociales que chaque groupe entretient avec ses voisins plus ou moins lointains, sans oublier les problèmes de sécurité. De nombreux observateurs reconnaissent aujourd'hui qu'il s'agit là d'un atout des systèmes pastoraux, pouvant engendrer une valorisation durable des ressources dispersées et une productivité animale améliorée (fécondité, lait, viande...).

Cependant, en de nombreux endroits, cette mobilité est de plus en plus menacée, d'un côté, par la diminution des surfaces pâturables, par le grignotage des pistes de transhumance et des aires de stationnement, par l'accaparement de certains points d'eau par des groupes particuliers, d'un autre, par les législations inappropriées et peu adaptées au fait pastoral. C'est dire qu'aujourd'hui cette mobilité qui requiert des formes particulières de droits d'usage et de règles foncières demande à être pleinement reconnue comme faisant partie d'un *patrimoine commun aux sociétés concernées*.

Le droit des pasteurs à évoluer

L'image, exotique et surfaite, de pasteurs vivant en symbiose avec leurs animaux et leur environnement naturel, loin des villes et des préoccupations du monde moderne, contribue à les figer, à les maintenir dans une sorte de réserve et à les marginaliser encore plus, jusqu'au jour où ils finiront dans la misère des bidonvilles.

A l'encontre d'une telle vision, nombre d'entre eux ont heureusement pris conscience du danger que représente un tel confinement. Ils veulent désormais des magasins de stockage et d'approvisionnement, des moyens de transport adaptés, des écoles pour leurs enfants (demeurés jusqu'ici dans l'illettrisme) des centres de santé. Parfois ils s'adonnent à l'agriculture parallèlement à l'élevage. Plus que jamais, ils veulent être perçus comme liés au *terroir d'attache* où ils décident de s'installer et où ils estiment avoir des droits spécifiques (dont la nature exacte reste à préciser). Et, en même temps, ils souhaitent maintenir leurs possibilités d'accéder aux ressources pastorales plus éloignées.

Il ne s'agit pas exactement d'une sédentarisation. Ils continuent à transhumer une partie de l'année et à nomadiser mais ils sont décidés à marquer leur empreinte quelque part dans une partie privilégiée de leur ancien espace, avant d'être totalement repoussés sur les marges où la vie deviendrait très vite intenable. Ils cherchent ainsi à

combinaison la fixation des familles et la mobilité du gros des troupeaux (seules quelques laitières restant avec la partie fixée). Une telle évolution, consécutive aux sécheresses des années 70 et 80, continue à se renforcer. Nous pensons qu'elle doit être reconnue car elle émane des intéressés eux-mêmes. D'ores et déjà, elle semble favoriser une meilleure intégration politique aux niveaux où se prennent les décisions et elle devrait également faciliter le développement d'une conscience citoyenne parmi les pasteurs.

Cette triple reconnaissance devrait grandement contribuer à une meilleure implication des groupes pastoraux, en relation avec tous leurs voisins et acteurs concernés, dans une définition plus pertinente des droits et obligations réciproques en matière de foncier.

Rédacteur de la fiche: MARTY, André. (IRAM).

Pour en savoir plus:

MARTY, André et al. "Les régimes fonciers pastoraux: études et propositions". Secrétariat permanent du code rural. FIDA. Niger. 1990. 107p.

MARTY, André. "La délimitation des parcours". Dans "Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier, pratiques, légitimité et légalité". Sous la direction de Philippe Lavigne Delville, Paris, Karthala - Coopération française, 1998 : pages 504 à 511.

Fiche # 3. MADAGASCAR. La Sécurisation Foncière Relative. Une expérience nationale de mise en place de mécanismes de reconnaissance des droits au niveau local. (C. Maldidier)

Pour tenter de répondre à la généralisation de l'insécurité foncière et des conflits en milieu rural, et aux problèmes divers (coût, rigidité, lenteur, ...) que posent les procédures classiques d'immatriculation, le gouvernement malgache a adopté en août 1998 un décret interministériel instaurant la Sécurisation Foncière Relative (SFR). Cette intervention s'inscrit dans le cadre d'un ensemble d'interventions du Programme Environnemental, qui entend promouvoir une meilleure gestion des ressources renouvelables en attribuant des droits exclusifs aux communautés locales sur celles-ci, et en supprimant l'accès libre au foncier et aux ressources, et en créant les conditions d'une intensification agricole. Ainsi, la SFR est indissociable des contrats de Gestion Locale Sécurisée (GELOSE), et se rattache à une approche de type patrimoniale, fondée en principe sur la discussion par les différents acteurs de scénarios de long terme.

La SFR est un outil visant à renforcer les droits des communautés locales sur les terres de leur terroir. Elle présente deux dimensions complémentaires:

- d'une part elle constitue une reconnaissance par l'Etat des droits de jouissance des communautés paysannes par une intervention "topographique", cadastrée d'une façon spécifique. Il s'agit d'une reconnaissance officielle des possessions coutumières, espaces agricoles, pastoraux et de ressources naturelles utilisées ou appropriées par les communautés villageoises qui ne débouche pas sur un titre de propriété. Les parcelles immatriculées sont exclues de ce domaine, car la SFR est conçue comme une étape transitoire vers la "Sécurisation Foncière Optimale" (SFO), qui s'accompagne d'un titre d'immatriculation foncière, la communauté et chaque occupant pouvant à tout moment demander l'immatriculation de leurs parcelles ¹.
- d'autre part, elle assure la mise en place d'instances et de procédures pour une gestion foncière locale, en favorisant les processus de négociation la résolution des

¹ La SFR, comme mode de sécurisation foncière, concerne donc prioritairement les communautés dites « traditionnelles » ou « semi-organisées », autrement dit celles où prédominent encore les modes de gestion collectifs et communautaires du foncier. Les communautés dites « organisées » bénéficient, elles, du système de Sécurisation Foncière Optimale (SFO), aux procédures d'immatriculation et de cadastre classiques.

conflits. La SFR a donc aussi une dimension politique puisqu'elle prévoit un transfert de compétences de l'Etat à la commune en ce qui concerne la gestion foncière. La commune, de création récente à Madagascar (1995) et qui n'avait jusque là qu'un rôle mineur dans la gestion foncière, intervient désormais dans les négociations, la médiation, l'arbitrage des conflits, le règlement des litiges, et joue un rôle de premier plan dans les procédures de gestion, et de mise à jour de la SFR. Le processus de négociation est appuyé par un *médiateur environnemental*; il doit permettre d'aboutir à un consensus sur l'occupation des terres par un village, en interne (au sein du village), et en externe (avec les villages voisins, et les services techniques déconcentrés). S'il est prévu que les litiges soient résolus avant l'opération SFR, les conflits pouvant surgir postérieurement doivent être traités dans un cadre permanent de négociation permettant d'atteindre des *arrangements locaux*.

Bien que la SFR se situe donc dans la continuité de la logique domaniale, comme une étape vers la généralisation de la propriété privée, elle rompt en même temps avec le monopole traditionnel de l'Etat central sur le foncier, en contribuant à la décentralisation de la gestion foncière. En renforçant les droits locaux par l'attribution d'un document officiel et en assurant dans le long terme une gestion « de proximité » du foncier, la SFR entend mettre un terme à l'inadéquation entre les règles étatiques et les pratiques locales.

La SFR est dite « relative » dans la mesure où elle constitue une reconnaissance non pas juridique mais seulement administrative qui n'aboutit pas à l'octroi d'un titre foncier, contrairement au système de SFO. Elle représenterait en quelque sorte une première étape cartographique et topographique d'une opération classique d'immatriculation foncière en délimitant les terroirs et les zones porteuses de ressources naturelles et en faisant un levé parcellaire basé sur la constatation administrative et publique des possessions de chacun sur un territoire donné.

Il faut noter l'aspect novateur de cette approche *terroir* ou *territoire*, défini comme l'espace qu'un groupe, la communauté rurale de base, reconnaît comme son espace légitime, et qui est reconnu comme tel par les autres groupes. Ce concept s'oppose aux interventions foncières classiques qui font prévaloir un découpage géométrique sur une prise en compte des modalités d'appropriation locale de la terre. En outre, en considérant autant les espaces agricoles cultivés ou en jachère que les espaces en ressources naturelles renouvela-

bles (forêts, marais, parcours pastoraux), elle se démarque de la réglementation étatique qui privilégie la notion de *mise en valeur* dans l'attribution de la propriété. La SFR opère ainsi un transfert de gestion du domaine privé (ou même parfois public) de l'Etat aux communautés locales, incluant des espaces domaniaux inaliénables comme les forêts domaniales ou classées.

La délimitation des terroirs villageois est toutefois fort complexe et cette notion reflète des réalités très différentes d'une région à l'autre. Il y a parfois chevauchement entre les possessions de différents villages, enchevêtrement des droits, et il existe des espaces périphériques dans lesquels les droits des uns et des autres ne sont pas clairement définis. Comme avec le système d'immatriculation classique, la sécurisation de certains acteurs avec la SFR peut se faire au détriment d'autres et provoquer des conflits.

Les premières expériences de SFR menées à Madagascar (région d'Andapa) permettent d'ores et déjà de tirer un certain nombre de le-

çons pour une mise en œuvre généralisée de la SFR: elles mettent en évidence la nécessité d'une application souple de la SFR selon les types de terroirs.

Un certain nombre de principes sous jacents à l'établissement de la SFR relèvent d'une rupture avec le système d'immatriculation classique, quand bien même le discours officiel souligne le contraire en affirmant qu'il ne s'agit que d'interventions de transition.

C'est là tout l'intérêt de suivre l'expérience en cours à Madagascar, qui en cherchant à établir un véritable cadre permanent de négociation sur les questions foncières au niveau local, peut prendre en compte les dynamiques en cours.

Source: MALDIDIÉ, Christophe. La «SFR», une nouvelle donne pour la sécurisation foncière en milieu rural ? Actes de l'Atelier sur le Foncier à Madagascar. 8 et 9 avril 1999, Ambohimananamola. Antananarivo. République Malgache.

Rédacteurs de la fiche: LE GAL, Morgane et MERLET Michel. (IRAM).

Fiche # 4. ZIMBABWE. Un besoin incontournable de réforme agraire. (à partir de E. Tisserand)

La question foncière a été un des principaux enjeux de la guerre de libération qui a permis en 1980 la naissance du Zimbabwe sur les cendres de la Rhodésie. La situation foncière était alors caricaturale: 6.000 propriétaires terriens blancs se partageaient la moitié des terres arables du pays et accaparaient 90% des meilleurs sols, tandis que la population noire, à 80% rurale, vivait sur des terres improductives et érodées, parquée dans des réserves, les *Tribal Trust Areas (TTA)*, devenues aujourd'hui les *terres communautaires*.

Le nouveau pouvoir¹ issu de l'indépendance lança un ambitieux programme de réforme agraire afin de corriger le déséquilibre foncier et social issu du système d'apartheid qui était à la base de l'économie de la Rhodésie. 10% des terres arables occupées par des fermes commerciales aux mains de blancs passèrent sous le régime foncier des *Resettlement Schemes*, chaque ferme étant redistribuée à plusieurs centaines de familles. Durant les 10 années du *Land Resettlement Programme*, les terres étaient rachetées par l'Etat à leurs propriétaires dans le cadre de ventes de plein gré et distribuées ensuite à des familles indigènes: 5ha de terres arables par famille, auxquels s'ajoutaient des droits sur surfaces complémentaires en pâture différents suivant les régions. 58.000 familles ont ainsi été réinstallées dans les dix-huit mois qui ont suivi l'indépendance.

Mais cette intervention restait tout à fait insuffisante. Malgré les redistributions, le nombre de paysans sans terre avait augmenté. Les nouvelles exploitations n'avaient pas bénéficié des mesures d'accompagnement qui auraient été nécessaires (intrants et semences, prêts avantageux, vulgarisation ...) ni d'une politique agricole cohérente qui aurait permis leur développement et prouvé l'efficacité et le bien fondé de la réforme. Les grandes fermes commerciales continuaient à contrôler respectivement 73 et 66% des meilleures terres du pays, de qualité I et II², alors que les exploitations du *Resettlement Scheme* n'en contrôlaient que 4 et 6% et les petites exploitations commerciales (en majorité aux mains de producteurs indigènes) 1 et 4%³.

Dans les *Resettlement schemes*, l'Etat a gardé la propriété du foncier, et accordé aux bénéficiaires de la réforme agraire des droits d'usufruit grâce à trois permis de cultiver, de rési-

dence et de pâturage, astreignants et restrictifs, que les paysans pouvaient perdre à tout moment. L'insécurité de l'accès au foncier, le faible encadrement technique et l'absence d'investissements se sont traduits par des rendements agricoles particulièrement faibles et la production (blé, maïs, arachides) a été essentiellement destinée à l'autoconsommation et au marché intérieur.

Les terres communautaires (*Communal Areas*) bien qu'étant aussi propriété de l'Etat, ont eu une évolution distincte. Le régime foncier traditionnel a continué à y être appliqué, le chef de village répartissant périodiquement les droits à la terre entre les familles. Elles ont bénéficié de subventions importantes et de l'aide technique de l'Etat. L'agriculture y est dynamique malgré l'étroitesse des parcelles (à peine plus d'1,5 ha en moyenne).

A partir de 1990, à l'expiration des accords de Lancaster qui avaient permis la mise en œuvre de la première étape de la réforme agraire, le gouvernement lança une nouvelle campagne de dénonciation de la mainmise des Blancs sur l'économie et sur les terres agricoles et mit en place la *New Land Policy*, qui autorisait la réquisition des terres sans contrepartie financière, à l'exception du bâti et des infrastructures. Cette mesure eut toutefois une portée limitée, le gouvernement ne voulant pas prendre le risque de porter atteinte au secteur de l'agriculture commerciale, responsable d'une partie importante de la production nationale et des rentrées en devises⁴. Les bailleurs de fonds internationaux, qui finançaient en grande partie le programme de redistribution de la terre dans le cadre d'un plan d'ajustement structurel, firent pression pour que le "droit à la propriété privée" ne soit pas remis en cause. Lors de la signature des Accords de Lancaster, le Royaume Uni s'était engagé à verser 20 millions de Livres à l'Etat du Zimbabwe afin de contribuer à une redistribution équitable des terres et apporter ainsi une certaine réparation à l'accaparement des terres par les colons britanniques. D'autres bailleurs, dont l'Europe, ont aussi soutenu financièrement le Zimbabwe dans le programme de réforme agraire, à travers des accords bilatéraux, multilatéraux, ou par le biais d'ONG. La participation du Royaume-Uni a permis la réinstallation un peu moins de la moitié de toutes les familles concernées par ce programme dans les dix premières années de la réforme. L'ancien pays colonisateur a ensuite refusé d'accepter l'expropriation de certains de ses ressortissants et descendants, de nombreux propriétaires exploi-

¹ avec à sa tête R. Mugabe et son parti la Zimbabwe African National Union - Patriotic Front ZANU-PF.

² on distingue 5 catégories de terres suivant leur potentiel agroécologique, I étant le plus élevé.

³ Source : MOYO Sam, in Zimbabwe, Economie politique de la transition, Dakar 1991.

⁴ Le Zimbabwe est le troisième producteur mondial de tabac. Cette culture représente 30% des exportations du pays. Ce sont les « Blancs » qui cultivent la plus grande partie du tabac dans des fermes entièrement mécanisées et compétitives. Par conséquent la crainte était grande de voir l'économie s'effondrer si ces fermes commerciales avaient été démantelées au profit de paysans sans terre et distribuées en petits lopins.

tants de la communauté blanche ayant la double nationalité, anglaise et zimbabwéenne. A partir de 1992, il a subordonné son aide financière à une indemnisation plus conséquente des fermes expropriées, à un droit de regard sur la pertinence de l'expropriation, et au maintien des mécanismes d'accord mutuel entre vendeur et acheteur, jusqu'à stopper son financement à la réforme agraire.

Si quelques expropriations de fermiers commerciaux d'origine européenne ont bien eu lieu lors de cette seconde phase, elles n'ont pas été suivies d'une réinstallation massive de paysans sans terre. Pourtant il est prouvé que des petits paysans peuvent atteindre un niveau de productivité semblable à celui des grandes fermes commerciales, quand ils bénéficient d'investissements en infrastructures, routes, installations d'irrigation. Au Zimbabwe, 70% de la production de coton et de maïs provient de fermes noires de petite ou moyenne taille qui pourraient tout aussi bien se diversifier et s'orienter vers des cultures de rente telles que les fleurs et le tabac, comme cela s'est produit au Kenya et au Malawi. Mais la réinstallation coûte cher si elle est effectivement associée à une politique d'infrastructures, de services et de crédits aux bénéficiaires.

Aucun autre pays en Afrique australe n'a réinstallé autant de familles dans le cadre d'une réforme agraire que le Zimbabwe: 70.000 familles ont bénéficié de la réforme agraire. Mais la terre distribuée n'a pas reçu les infrastructures et le soutien technique nécessaires pour assurer sa rentabilité, les régimes fonciers des terres réformées et les politiques agricoles n'ont pas permis de rendre viables la majorité de ces exploitations. En 1994, seulement 10 % des exploitations en zone rurale sont viables, alors que dans les 90 % restant, les familles vivent en dessous du seuil de pauvreté¹. Les bailleurs de fonds internationaux dénoncent l'absence de politique globale mettant en avant un plan complet de réinstallation précisant les bénéficiaires et les investissements qui seront réalisés sur leurs terres pour assurer la viabilité et la rentabilité de ces fermes de petite taille. Le gouvernement n'alloue alors à ce programme qu'en moyenne 3% de ce qu'il accorde à la défense, ce qui peut faire douter de la volonté politique du gouvernement d'inscrire la réforme agraire dans ses priorités nationales quand bien même le Président Mugabe fasse de la redistribution des terres son cheval de bataille.

En 1998, les 4500 grandes fermes commerciales (superficie moyenne 2300 ha) contrôlent toujours 37% des terres arables et jouent toujours un rôle important dans l'économie du pays. 500 sont tenues par des indigènes, et les 4000 autres sont aux mains de fermiers blancs héritiers des premiers colons ou appartiennent

¹ Moyo S., 1995, *The land question in Zimbabwe*, SARIPS, 333p.

à des multinationales. Elles possèdent toujours plus de 80% des terres irriguées du pays, alimentées par près de 5700 barrages privés.

La production des *Communal Areas* a décuplé en quinze ans et représente en 1998 près de la moitié des récoltes nationales de coton et de maïs. La production des terres communautaires s'est tournée vers des produits à plus forte valeur ajoutée pour l'exportation (fleurs, agrumes, produits maraîchers, tabac, coton, sucre). Les fermes d'Etat (notamment celles de l'ARDA, *Agricultural and Rural Development Authority*) sont de grandes fermes commerciales. Il est difficile de savoir précisément quelle superficie elles occupent, mais leur poids dans la structure agraire semble relativement faible.

En 1997 et 1998, se multiplient les émeutes qui dénoncent les inégalités de la tenure foncière, et le gouvernement de Mugabe intensifie la pression qu'il exerce sur les fermiers commerciaux d'origine européenne, en menaçant à nouveau de réquisition des fermes de la communauté blanche. Le manque d'appui financier de la coopération internationale limite les possibilités de la réforme agraire. Les pressions sur les fermiers blancs entraînent une baisse de leurs investissements.

Le gouvernement tire les leçons des premiers *Resettlement Schemes* qui s'étaient révélés économiquement peu viables, et concentre désormais ses efforts sur les petites fermes commerciales, créées par découpage des grandes propriétés nationalisées ou par remembrement des *Resettlement Schemes*. Ce nouveau tournant dans la réforme agraire profite d'une part à des agriculteurs aisés dotés d'une capacité d'investissement technologique, d'autre part à la bourgeoisie urbaine qui détient les moyens financiers et politiques d'acheter des terres et d'employer des ouvriers agricoles.

Début 2000, l'opposition entre le parti au pouvoir, la Zanu-PF et le récemment créé *Movement for Democratic Change*, de base sociale plus urbaine, donne aux occupations de fermes une dimension politique de plus en plus évidente. La Zanu-PF encourage une nouvelle vague d'occupations de terre, dirigée par des vétérans de la guerre de libération et de jeunes partisans de la Zanu-PF qui s'appuie sur l'impatience des paysans devant la lenteur de la réforme agraire. Elle joue ainsi la carte de l'électorat rural. Les occupations de terre se réalisent dans un fort climat de violence qui perdure toujours aujourd'hui, après la victoire de Mugabe aux élections.

Par delà la dimension politique du débat sur la réforme agraire au Zimbabwe, le rappel de ces faits historiques montre à quel point c'est aussi toujours une question centrale pour le développement du pays.

Source principale: TISSERAND, Elisabeth. Zimbabwe, la réforme agraire détournée. *Courrier de la Planète* N°47, Septembre-Octobre 1998.

Rédaction de la fiche: LE GAL, Morgane et MERLET Michel (IRAM)

Fiche # 5. TAIWAN. Un exemple où réforme agraire, politique agricole et développement économique sont en cohérence. (C. Servolin, à partir de E. Thorbecke)

Jusqu'à la conquête de l'île par le Japon en 1895, Taiwan, comme le reste de la société chinoise traditionnelle, avait une hiérarchie sociale fondée sur la richesse foncière, exploitant suivant les modes traditionnels de tenure une paysannerie nombreuse travaillant dans le cadre de la famille.

Le Japon en phase d'industrialisation accélérée, et à l'étroit dans ses îles surpeuplées et en grande partie non cultivables, chercha à transformer Taiwan en fournisseur de produits agricoles de base. Après avoir dans un premier temps obtenu une augmentation importante de la production de riz, de sucre, de patates douces en augmentant les surfaces cultivées et en intensifiant le travail des 73 % de la population qui travaillaient dans l'agriculture, les autorités coloniales japonaises impulsèrent dès le début des années vingt, une modernisation systématique des techniques par l'introduction simultanée de semences sélectionnées, des fertilisants chimiques et de l'irrigation qui aboutit à une intensification rapide et considérable de la production (augmentation des rendements et récoltes multiples). Pour ce faire, elles s'appuyèrent sur une profession agricole organisée dont elles avaient suscité et favorisé la formation (syndicats d'exploitants, coopératives d'approvisionnement et de crédit, réseau de diffusion des techniques) et qui employait en 1930 en moyenne un technicien de vulgarisation pour 32 exploitations, ce qui représentait sans doute à l'époque le taux le plus élevé du monde. Cependant, Taiwan restait un pays colonisé et sous-développé. La hiérarchie sociale traditionnelle avait été conservée et la propriété de la terre était très concentrée. La paysannerie ne profitait guère de ces progrès car elle était lourdement exploitée : elle se voyait extorquer un surproduit net estimé à un cinquième de la valeur de la production agricole, sous la forme d'impôts, de rentes payées aux propriétaires et d'échange inégal avec le Japon (Thorbecke, p 137).

Après la guerre et la victoire du Parti communiste chinois sur le continent, une rupture décisive se produit. Des rescapés de l'armée nationaliste et de la bourgeoisie continentale, encadrés par le Kuo Min Tang, se réfugient dans l'île, y installent leur pouvoir et entreprennent le développement de son économie avec une aide très importante des Etats-Unis. La première tâche que se fixèrent les nouveaux venus et leur tuteur fut de libérer la paysannerie et de se débarrasser de la classe des propriétaires fonciers locaux avec laquelle ils n'avaient aucun lien politique. Cela se fit en trois phases :

1) réduction forcée de la rente foncière à

37,5% du produit (contre 50% auparavant)

- 2) mise en vente par petits lots des terres confisquées aux Japonais;
- 3) enfin, réforme agraire proprement dite en 1953 (Land-to-the-Tiller Program) avec limitation de la surface d'un propriétaire à 2,9 hectares, expropriation et redistribution des excédents de terres aux paysans.

Ces différentes mesures ont considérablement réduit le nombre de métayers, et les petits agriculteurs en faire valoir direct sont devenus majoritaires. Un quart de la surface agricole fut distribué aux petits exploitants donnant au pays une structure d'exploitations très égalitaire. Les anciens propriétaires rentiers touchèrent des indemnités très faibles, mais reçurent aussi en compensation des actions des sociétés industrielles que le gouvernement fondait à la même époque, les transformant ainsi de force en capitalistes.

La relance du développement agricole fut entreprise sur des bases techniques semblables à celles que les Japonais avaient promues, en cherchant à valoriser l'abondance de la force de travail en milieu rural: semences à grand rendement, fertilisation, irrigation. L'utilisation de la traction animale augmenta de 1946 à 1958 et l'investissement en travail humain dans l'agriculture crut jusqu'en 1968. La mécanisation, qui se serait substituée au travail humain, ne fut encouragée que dans les années soixante-dix, une fois que le développement industriel put absorber la main d'œuvre déplacée, et sous des formes compatibles avec la production paysanne (motoculteurs).

Cette politique agricole a été organisée et financée directement par le gouvernement américain au travers d'un mécanisme institutionnel étonnant. Le Chinese American Joint Commission on Rural Reconstruction (JCRR) a été fondé en 1948 pour gérer l'aide américaine destinée à l'agriculture, (51% de l'aide globale) et s'est comporté pendant 20 ans comme une sorte de superministère de l'Agriculture, totalement indépendant du gouvernement local qui n'avait pas accès aux fonds qu'il gérait. Sa politique consista à s'appuyer sur les organisations professionnelles agricoles taiwanaises pour concevoir la planification et la réalisation des opérations de développement. Les Etats-Unis ont en quelque sorte mis à la disposition de l'Etat de Taiwan un appareil d'Etat auxiliaire, le temps pour celui-ci d'acquiescer le degré de développement, d'efficacité et d'intégrité qui convient à un Etat bourgeois industriel moderne.

Le succès de cette politique a été éclatant: entre 1946 et 1976, la production agricole a quintuplé avec une différenciation grandissante des produits: les produits animaux, les fruits et légumes,

très peu importants au début de la période, ont connu, surtout dans les dernières années, un taux de croissance très supérieur à la moyenne. Dans le même temps, le secteur agricole a été capable de fournir au reste de l'économie des capitaux pour un montant variant de 22 % de la valeur de la production agricole en début de période, à 15 % en fin de période, que ce soit par l'intermédiaire du prélèvement fiscal ou, surtout en fin de période, par le placement des épargnes paysannes dans les divers circuits financiers. On peut donc dire que le surplus agricole a joué un rôle majeur dans la constitution du capital industriel (Thorbecke, 1979, p. 203).

Au milieu des années 80, l'expansion agricole s'est ralentie, des problèmes nouveaux sont apparus: détérioration du revenu des agriculteurs, surproduction du riz... Servolin remarque que l'agriculture taiwanaise se mit à connaître des problèmes de régulation de la production et des marchés, de soutien des prix et des revenus ..., bref les problèmes qui caractérisent toutes les agricultures des pays développés ! Il souligne que cette expérience de développement économique, réussie dans la limite des présupposés qu'elle s'était donnés, a reproduit dans des conditions particulières (du fait de la subordination politique de l'Etat Taiwanais aux USA et au milliard et demi de dollars que Taiwan a reçu des Etats-Unis entre 1951 et 1965) les traits des politiques agricoles de l'Europe de l'Ouest: libération de la paysannerie individuelle, intensification planifiée de la production par collaboration institutionnalisée de l'Etat et de la profession organisée, participation de la paysannerie au financement de l'accumulation et régulation généralisée des marchés et des prix (en particulier de ceux du riz et des engrais).

Commentaire¹

L'expérience de Taiwan, par delà sa spécificité, met clairement en évidence un certain nombre de conditions nécessaires pour construire sur la base de l'agriculture familiale un développement économique durable. Pour qu'une réforme agraire puisse permettre aux paysans de mettre à profit leurs nouvelles possibilités d'intensification de la production, elle doit être accompagnée d'une politique agricole cohérente, tant au niveau technique (modernisation des techniques et des structures) qu'au niveau de l'environnement économique (régulation des marchés). Impossible sans organisations paysannes fortes, qu'il convient donc de construire. Impossible aussi aujourd'hui dans un contexte d'ouverture totale de économies sur le marché mondial.

Sources:

THORBECKE, Eric. Agricultural Development. In Economic Growth and Structural Change in Taiwan. Edited by Walter GALENSON. Cornell University Press. London. 1979.

SERVOLIN, Claude. Les politiques agricoles. In Traité de Sciences Politiques (tome 4). Sous la direction de Madeleine Grawitz et Jean Leca. Presses Universitaires de France. Paris. 1985.

Rédacteur de la fiche:

MERLET, Michel (IRAM).

Résumé rédigé à partir de la synthèse de Claude Servolin et complété par quelques éléments repris de Thorbecke après discussion avec C. Servolin.

¹ du rédacteur de la fiche.

Fiche # 6. VIETNAM. Réformes agraires successives et succès de l'agriculture familiale. (Dao The Tuan).

Les systèmes agraires du passé

Les tribus *Viet*, ancêtres des Vietnamiens contemporains, ont exploité les terrasses et puis le delta de fleuve Rouge du Nord Vietnam et développé leur civilisation à partir de la culture du riz. Elles ont fondé au XI^{ème} siècle le premier Etat hydraulique vietnamien, après plusieurs siècles de domination chinoise. Au XVI^{ème} siècle, les deltas du Nord ne suffisaient plus à nourrir 5-6 millions d'habitants. Des vagues d'émigration vers le Sud commencèrent pour coloniser le Centre puis le Sud Vietnam, habités par les *Chams* et les *Khmers*. Un nouvel état fut fondé au Sud, avec un régime militaire contrôlant le processus de colonisation. Avec la contribution des immigrants venus de Chine et des commerçants européens, il était plus ouvert sur le marché extérieur que celui du Nord, qui restait autosuffisant et tourné vers l'intérieur.

La société vietnamienne, liée à la production du riz, se composait de deux éléments principaux: l'Etat central et la communauté villageoise qui jouissait d'une certaine autonomie. Les inégalités sociales étaient compensées par les solidarités communautaires. La propriété foncière était un système mixte de propriété d'Etat, communautaire et privé. Etrangement, le système des terres communales, qui avait pour but d'assurer à la fois croissance et sécurité sociale, a persisté plus longtemps au Vietnam qu'en Chine ou au Japon. La privatisation croissante de la propriété foncière conduisit à une différenciation croissante des paysans en propriétaires terriens, petits paysans et paysans sans terre. Dans le Nord et dans le Centre où le système des terres communales avait été mieux conservé¹ et où la pression démographique était plus importante, les fermes étaient plus petites, et la différenciation moins poussée: il n'y avait pas de gros propriétaires terriens. Tandis qu'au Sud où la terre était plus abondante et où il y avait peu de terres communales, la différenciation était plus forte: on y trouvait de grandes propriétés agricoles et d'avantage de paysans sans terres.

Avant 1930, la productivité agricole était très basse (1,3 tonne/ha), mais la production vivrière était suffisante pour la consommation intérieure car le taux de la croissance annuel de la population était inférieur à 1%. Les paysans, et surtout les sans terres, vivaient dans des conditions misérables.

Au Nord Vietnam, différents cadastres permettent d'avoir de connaître l'évolution de la propriété foncière. Au début du 19^{ème} siècle les

¹ En 1930, 21% des terres étaient communales au Nord Vietnam, 25% au Centre et 3% au Sud Y. Henry, 1932

propriétaires de Ha dong et Thai binh avaient respectivement en moyenne 1,9 et 7,3 ha; en 1931, la population avait été multipliée par 4, la propriété moyenne était respectivement de 0,7 et 1,3 ha. On estime qu'environ la moitié des paysans au Nord Vietnam en 1930 étaient des sans terre. En un siècle, la différenciation dans l'accès à la terre s'était accentuée².

Au Sud Vietnam, du fait des particularités de l'histoire agraire ancienne et des processus violents de colonisation opérés par les militaires, la structure agraire était très différente de celle du Nord. Au Sud Vietnam, la formation des villages et communes était basée sur la propriété privée³, avec une propriété de la terre de l'Etat et des grandes exploitations de militaires, tandis qu'au Nord elle est basée sur la propriété communale de la terre. La terre était plus inégalement répartie au Sud qu'au Nord⁴.

Tab. 1. La propriété foncière au Nord et Sud-Vietnam en 1930.

	classes de surfaces	% propriétaires	% superficie
<u>Nord</u> <u>Viet-</u> <u>Nam</u> C.Gini 0.43	< 1.8 ha	91,5 ⁵	40
	de 1.8 à 18 ha	8,4	27
	> 18 ha	0,1	16
	Terres communales	-	17
	Total	100	100
<u>Sud</u> <u>Viet-</u> <u>Nam</u> C.Gini 0.87	< 5 ha	71.7	15
	de 5 à 10 ha	14.7	10
	de 10 à 50 ha	11.1	32.5
	> 50 ha	2.5	45
	Terres communales	-	3
	Total	100	100

Source: Y. Henri, Economie agricole de l'Indochine, Hanoi, 1932.

Les données de la propriété foncière pendant la période de domination française montrent que la différenciation des paysans est restée sensiblement au même niveau qu'au 19^{ème} siècle. En 1929-30 Y. Henry constate que les grandes propriétés prédominaient à l'ouest de la Cochinchine. Cependant les propriétés familiales et les terres communales coexistaient. On a calculé que 77%

² Le coefficient Gini, que nous avons calculé, est passé de 0,4-0,5 à près de 0,6. Il s'agit d'un indice agrégé de mesure de l'inégalité, qui peut varier de 0 (égalité parfaite) à 1 (inégalité parfaite). Dans les pays avec une haute inégalité du revenu. Ce coefficient est entre 0,50 et 0,70, tandis que dans les pays avec une égalité relative ce coefficient est entre 0.20 et 0.35.

³ Certains villages ont pourtant des terres communales achetées à partir des fonds communaux.

⁴ Le coefficient Gini était de 0.6 à 0.8 pour le delta du Mékong et de 0.4 à 0.6 pour le delta du fleuve Rouge. (Dao The Tuan, à partir des cadastres de 124 villages de la Cochinchine)

⁵ dont 62% avec moins de 0,36 ha.

des familles rurales étaient des sans terre. Le mode de tenure prédominant était indirect (fermage), avec quelques exceptions localement.

Depuis 1900, la pression démographique augmentait. Après 1930, le taux de croissance démographique annuel dépassa 2%. L'expansion agricole sur de nouvelles terres étant limitée, le problème vivrier devint de plus en plus aigu. Or, pendant la période coloniale, aucune grande amélioration sociale ou technique n'avait été effectuée, exceptés quelques projets d'irrigation destinés à augmenter la superficie cultivée en riz. Les difficultés s'accrochèrent avec la grande dépression des années trente.

Les réformes agraires de ce siècle

En 1945, après la révolution d'août, le gouvernement vietnamien décida de réduire de 25% la rente foncière. En 1948, pendant la guerre de résistance de 1946-1954, pour mobiliser les paysans dans la lutte pour l'indépendance, plus de 250.000 ha de terre appartenant aux français et aux collaborateurs furent confisqués et distribués aux paysans.

En 1953, alors que la guerre entrait dans une période décisive, la campagne de réforme agraire commença. Tous les terres appartenant aux propriétaires fonciers furent confisquées et distribuées aux paysans d'une façon égalitaire.

Tab. 2. Distribution de la terre avant et après la réforme agraire de 1953.

	Avant la RA		Après la RA	
	% Foyers	% Terre	% Foyers	% Terre
Propriétaires	1.1	18.0	2.3	1.1
Paysans riches	1.8	4.7	1.6	1.8
Paysans moyens	41.7	39.0	36.5	11.7
Paysans pauvres	40.0	25.4	43.0	40.0
Sans terre	12.0	6.3	13.0	12.0
Autres	2.6	1.0	3.60	2.6
Monastères	0.1	1.3	-	0.1
Terre communale	0.7	4.3	-	0.7

Source: Office générale de Statistique, Economie et Culture du Vietnam, 1930-1980, Hanoi, 1980.

Mais cette période de retour à l'économie familiale a été très courte: dès le début des années 60, l'agriculture commença à être collectivisée.

Au Sud Vietnam, après 1954, un Etat séparé était établi.

En 1955-56 une réforme agraire fut réalisée au Sud Vietnam sous le régime de Ngo Dinh Diem: la rente foncière fut réduite de 15-25 % et la propriété maximale fut fixée à 100 ha. Mais cette réforme ne diminua pas sensiblement la polarisation de la structure agraire: le Coefficient de Gini passa de 0,84 en 1955 à 0,80 en 1966. (voir Tab.3)

Toujours au Sud Vietnam, pendant la guerre avec les EUA, le gouvernement de Nguyen Van Thieu lança en 1970 un nouveau programme intitulé "la terre aux cultivateurs" et limita par une loi la propriété à 15 ha au Sud et 5 ha au Centre pour les propriétaires qui cultivaient eux-mêmes la terre.

Tab.3. La distribution foncière au Sud Vietnam pendant la guerre.

Catégorie	% propriétaires		% Superficies	
	1955	1966	1955	1966
année				
0	46.7	42,0	0	0
0.1-4.9 ha	38.6	45.3	16.4	27.4
5.0-19.9	7.8	10.5	13.0	33.3
20.0-49.9	5.6	1,6	24.0	15.6
50.0-99.9	0.7	0.5	12.5	12.1
Plus de 100.0	0.5	0.2	34.1	11.6

Source: Callison, 1983.¹

La terre expropriée fit l'objet d'une compensation et fut distribuée aux paysans (jusqu'à 3 ha au Sud et 1 ha au Centre). La terre des personnes qui participaient à la révolution était confisquée mais les sans terre ne recevaient pas de terre.

Parallèlement dans les régions contrôlées par le gouvernement révolutionnaire, une autre réforme agraire était réalisée. La terre appartenant aux propriétaires terriens était confisquée et distribuée aux paysans. Après la libération du Sud Vietnam, une réforme agraire avec un réajustement de la terre entre les paysans a été réalisée. Les gens qui avaient beaucoup de terre partageaient volontairement avec les autres. La collectivisation a été commencée en 1978, mais elle a été suivie d'une décollectivisation en 1981 avec le décret No 100 qui s'appliqua à tout le pays.

Si on parle beaucoup aujourd'hui des côtés négatifs de l'agriculture collective, il faut souligner que ce système a été bien accepté par les paysans de certaines régions du Vietnam, là où la pression démographique était forte et où il y avait un haut pourcentage des terres communales, comme dans le bas delta du fleuve Rouge et au sud du Centre Vietnam, et là où il n'y avait pas encore de propriété privée, comme dans les montagnes du Nord-Ouest.

Cependant vers la fin des années 70, l'économie et l'agriculture vietnamienne rencontrèrent des difficultés du fait du système de planification centralisée et de la collectivisation. Un processus de réforme économique a alors été initié pour lever les contraintes qui pesaient sur le développement. La réforme économique au Vietnam dans les années 80 et au début des années 90 a été fondée sur le passage du système de planification centralisée au système d'économie du marché, et celui de l'agriculture collective à l'économie paysanne familiale.

Un processus de décollectivisation progressif et efficace

Pendant la période des entreprises collectives (coopératives agricoles), on n'avait pu collectiviser que la production du riz (production principale de l'économie agricole vietnamienne) et les tentatives de collectiviser les cultures vivrières non-rizicoles et l'élevage n'avaient pas eu de succès. On a décidé de permettre aux paysans d'augmenter leurs

¹ Callison C.S., Land to the tiller in the Mekong delta, University Press of America, New York London, 1983.

activités hors coopérative en leur donnant accès à une superficie supplémentaire pour cultiver et nourrir les animaux dans le cadre de l'agriculture familiale, en plus du lopin familial qui couvrait 5% de la superficie totale et des vergers familiaux. Dans ces conditions, depuis les années 70, la part de l'agriculture paysanne dans le revenu des paysans a augmenté chaque année et dépassé celle des coopératives. Se basant sur cette expérience, quelques coopératives ont pratiqué un type de contrat, dit *contrat clandestin*, en louant aux paysans une certaine superficie de rizière. On a constaté que ce système améliorerait la motivation des paysans et la production s'en est ressentie positivement. La directive #100 (1981) a légalisé ce système, inventé par les paysans eux-mêmes, et leur a donné le droit de décider sur l'emploi de leur travail et sur son résultat. Mais les paysans n'étaient pas tout à fait satisfaits de ce nouveau système. Pour simplifier et optimiser la gestion des ressources, on est alors passé à un "contrat complet", une location de terre aux paysans, qui leur permettait d'investir eux-mêmes en payant une rente peu élevée. La résolution #10 de 1988 donna aux paysans le droit de décider de l'utilisation de leur capital. Avec l'abolition du système de livraison des produits à l'Etat, et du système de subventions de l'Etat, l'économie familiale paysanne fut enfin ressuscitée. Après cette résolution, la terre était encore contrôlée par les coopératives. Cette terre était distribuée aux foyers paysans en fonction de la disponibilité en main d'œuvre pour une période de 5 ans. Les foyers ne payaient de rente à la coopérative, mais un impôt foncier au gouvernement.

Bien que la loi foncière de 1987 interdisait la vente de la terre, un marché illégal de la terre s'était établi. La loi foncière de 1993 décida que la terre qui appartenait à l'Etat serait distribuée aux paysans pour la culture en fonction du nombre d'âmes de chaque foyer, pour une période de 20 ans pour les cultures annuelles et de 50 ans pour les cultures pérennes. Le droit d'usage sur la terre peut être échangé, transféré, loué, hérité et mise en gage. La limite maximale de la "propriété" est de 3 ha. Les terres forestières étaient aussi distribuées pour la reforestation ou pour la gestion.

Tab.4. Estimation de la propriété foncière au delta du Mékong après 1975.

	Propriétaires (%)	superficie (%)
Paysans riches	20	10-12
Paysans moyens	12-17	20-27
Paysans pauvres	50-60	50-60
Sans-terre	20-30	0

Source: Comité de réforme agraire, 1978.

Ainsi, après ces 3 changements institutionnels consécutifs, tous les droits sur les facteurs de production ont été restitués aux foyers paysans et le système collectif de l'agriculture a été aboli.

Dans les secteurs de l'industrie et des services, des transformations ont aussi eu lieu, En 1979, le comité central du Parti Communiste Vietnamien reconnut le rôle du marché et du secteur privé comme composante principale du

système économique. En 1980, la réforme du système de planification admettait les activités hors plan des entreprises d'Etat et les activités complémentaires des fonctionnaires et des ouvriers dont le salaire n'était pas suffisant pour leur subsistance. La corruption du système bureaucratique et la débâcle causée par les erreurs dans la réforme du système de prix, des salaires et de la monnaie en 1985 menèrent finalement à l'abolition du système du double prix (prix d'Etat et prix du marché libre) et du système de subvention planifiée.

L'impact de la restauration de l'économie familiale paysanne

L'agriculture socialiste n'avait pas réussi à résoudre le problème de la production alimentaire: à la fin des années 80, le Vietnam devait importer chaque année des aliments. Ce sont les paysans qui ont montré comment faire. Aujourd'hui, le Vietnam est devenu un des premiers exportateurs mondiaux de riz et de plusieurs produits alimentaires. La noix de cajou, le café, et l'igname, moins contrôlés par l'Etat, ont connu le développement le plus spectaculaire. Le Vietnam est devenu le 2^{ième} exportateur de noix de cajou et le 3^{ième} exportateur de café au monde (1^{er} de la variété Robusta).

La restauration de l'économie familiale paysanne a eu un grand impact sur la production agricole. Les paysans autrefois peu intégrés au marché sont devenus progressivement des producteurs familiaux marchands. Mais la dimension des exploitations agricoles (0,7 ha pour le pays, 0,3 ha pour le delta du fleuve Rouge) constitue une contrainte pour le développement agricole. L'augmentation de la population active rurale tend à la faire encore diminuer et favorise le sous-emploi. Au Sud Vietnam, le nombre des sans terre augmente et au Nord, les paysans qui ont quitté l'agriculture ne cèdent pas leur terre aux autres. Le processus de réformes n'est pas terminé: de nouveaux réarrangements institutionnels sont nécessaires, impliquant une certaine redéfinition des rôles respectifs du gouvernement, du marché et de la société civile (qui n'est pas reconnue officiellement) et de nouvelles politiques foncières adaptées au nouveau contexte seront nécessaires.

La restauration de la production familiale agricole, après diverses réformes agraires qui ont établi une structure agraire relativement égalitaire, constitue un succès incontestable. L'histoire du Vietnam montre que les paysans, fort de leurs connaissances accumulées pendant des siècles, sont capables d'évolutions très dynamiques, mais qu'ils ont besoin de politiques agricoles et foncières adaptées pour exprimer leurs potentialités.

Source et auteur:

DAO THE TUAN. Directeur de recherche, Chef du Département des Systèmes agraires, Institut National des Sciences Agronomiques. Communications écrites et orales à l'atelier Agriculture paysanne et réformes agraires du Forum Social Mondial. IRAM - APM - CONTAG, Porto Alegre. Janvier 2001.

Fiche # 7. VENEZUELA: entre marché et "réforme agraire", la colonisation des terres "vierges". (O. Delahaye)

Deux façons d'accéder à la propriété

La formation de la tenure de la terre a été déterminée au Venezuela, comme dans le reste de l'Amérique Latine, par les bulles papales de 1493, qui transfèrent à la Couronne d'Espagne la propriété des terres "découvertes ou à découvrir", sans mentionner les droits fonciers de leurs occupants.

Depuis cette date, la tenure et la propriété privées se sont formées à partir des terres publiques selon deux voies contrôlées par les groupes proches du pouvoir central (royal, puis républicain) et régional:

- une voie formelle, légale (*merced* coloniale, vente de terres publiques au XIX^{ème} siècle, dotation de "réforme agraire" depuis 1960, etc.) ;
- une voie informelle, illégale (par occupation, usurpation ou invasion de terrains), généralement régularisée par la suite (*composición* sous la colonie, régularisation de la tenure de la "réforme agraire" actuellement). Elle semble avoir toujours concerné une plus grande superficie de terrains que la voie formelle.

Des phénomènes distincts. Colonisation, redistribution, légalisation.

Depuis la conquête jusqu'à 1958, le nombre de terrains passés annuellement sous contrôle privé n'a été que de quelques unités. Le résultat est une tenure concentrée en peu de mains (en 1961, 1,4% des exploitations contrôlent 71,7% de la superficie), et précaire, car constituée de façon essentiellement informelle. Elle répondait de la sorte aux nécessités des formes historiques de production (*hato*, exploitation d'élevage extensif; *hacienda* qui produisait pour le marché mondial, et qui entre en décadence du fait de l'exploitation pétrolière à partir de 1930).

A partir de 1950, l'expansion du marché intérieur due à l'urbanisation favorise le développement d'exploitations agricoles de taille moyenne qui en assurent en grande partie l'approvisionnement: elles s'établissent essentiellement sur terres publiques, hors des régions de production agricole historique. Il s'agit donc d'un processus de "colonisation agricole", qui fait que la surface agricole utilisée du pays s'accroît.

A partir de 1958, la "réforme agraire" a concerné environ 200.000 paysans. Mais elle s'est réalisée essentiellement sur des terres publiques (plus de 80% de la superficie affectée). Ce que l'on appelle ici réforme agraire relève donc, comme souvent en Amérique Latine, plus d'une colonisation plus ou moins ap-

puyée par l'Etat de terres "vierges" ou réputées telles ¹, que d'une redistribution de la terre des grandes exploitations pour former des exploitations plus petites.

Cette politique a toutefois permis une démocratisation de la tenure foncière (le nombre annuel de titres délivrés varie entre 2.800 et 11.400) y sa déconcentration (l'indice de Gini -de valeur 1 pour une concentration maximum- baisse de 0,85 en 1958 à 0,73 en 1997).

Ce sont surtout des exploitations commerciales de taille moyenne qui en ont été, dans la pratique, les principaux bénéficiaires, du fait du jeu des rapports de force locaux :

- les petites exploitations (<50 ha) passent seulement de 8 à 10,7% de la Superficie des Exploitations Agricoles (SEA),
- les moyennes (50 -1000 ha) augmentent de 20,3% à 42,9% de la SEA, et
- les grandes (>1.000 ha) diminuent de 71,7% à 46,4%.

Réforme agraire et/ou marché

Cette évolution ne répond pas aux objectifs affichés de la réforme agraire. En fait cette croissance des moyennes exploitations est le fruit du marché, formel ou informel.

Le marché foncier présente une modalité formelle (essentiellement sur terres privées), et une informelle, sur les terres publiques et en particulier sur celles qui ont été affectées à la réforme agraire (qui représentent plus de 50% de la SEA). Il a une forte activité (il s'échange annuellement plus de 4% de la SEA sur le marché, tandis que la réforme agraire n'a jamais concerné annuellement plus de 2%).

Des différences régionales

Le panorama agraire est plus nuancé régionalement. La "réforme agraire" a été plus intensive dans les zones de colonisation récente de terres publiques (où elle a affecté plus de 40% des terres, essentiellement sous forme de régularisation de situations d'occupation ou d'achat formellement illégal de terres de réforme agraire) que dans les zones caractérisées par la présence historique des *hatos* ou des *haciendas*, où elle a concerné moins de 20% des terres). Les groupes concernés sont essentiellement:

- les moyens producteurs commerciaux, dont les exploitations se sont constituées essentiellement par occupation de terres publiques ou par acquisition sur le marché formel et

¹ L'occupation par les populations indigènes est presque toujours passée sous silence dans cette situation en Amérique Latine (ndlr).

surtout informel; ils sont souvent d'origine urbaine (ou étrangère)

- les éleveurs: les *hatos* se sont modernisés lentement, autant par évolution des exploitations existantes qu'avec l'apparition de nouveaux producteurs (eux aussi d'origine urbaine)
- les anciennes *haciendas* ont disparu: affaiblis par la crise des années 1930, leurs anciens propriétaires se sont souvent reconvertis dans les activités permises par le développement de la production pétrolière (trafic de concessions pétrolières, puis commerce d'importation, immobilier, etc...); leurs *haciendas* ont été acquises pour la réforme agraire ou se sont fragmentées en exploitations moyennes
- dans les zones montagneuses, les petites et moyennes exploitations paysannes traditionnelles ont évolué dans le sens de la production commerciales pour le marché (café, maraîchage et fleurs)

Actuellement, la demande paysanne de terres s'observe essentiellement dans deux situations:

- dans les zones de récente mise en valeur (Etats de Zulia, Barinas, Portuguesa), où les paysans sans terre réclament une part des terres publiques occupées depuis les années 1960 par les moyens producteurs commerciaux.

Cette situation peut être rattachée au débat des années 1960-1980 au Venezuela sur les politiques foncières. La confusion entre réforme agraire et politique de colonisation des terres vierges est très souvent la norme en Amérique Latine. Pour les agraristes, la réforme agraire ne devait pas être mise en œuvre sur les terres publiques, mais exclusivement sur les terres privées. Mais à côté des redistributions nécessaires que l'on attend d'une réforme agraire, se posait le problème de la façon dont s'opérait la colonisation des terres vierges. Le poids de ce processus dans la formation de la structure agraire était déterminant (50% de la Superficie des Exploitations Agricoles). Cette confusion a fermé la porte à la possibilité que l'Etat organise véritablement un processus de colonisation par des paysans sur les terres publiques.

- Depuis quelques années, les habitants des zones périurbaines sont devenus des acteurs importants sur la scène agraire: ils exigent des terrains pour leur logement, et cela concerne en particulier des zones affectées à la réforme agraire depuis 20 ou 30 ans.

Les perspectives actuelles

Une nouvelle loi agraire est actuellement en discussion, mais les différents intérêts concer-

nés ne semblent pas disposés à parvenir prochainement à un accord. Il est probable ce texte va être reformulé par la suite : la «ley de tierra», aux objectifs démesurés et d'application extrêmement problématique, ne prend pas en compte l'expérience des 40 ans de réforme agraire et de colonisation.

Que retenir de cette expérience ? ¹

Ce rapide examen de la façon dont a été traitée la question foncière au Venezuela illustre un aspect d'une situation que l'on retrouve souvent en Amérique Latine.

La distribution très inégale du foncier exige souvent des processus de redistribution, qui sont des vraies réformes agraires.

Mais, en même temps, l'existence d'une vaste frontière agricole et l'expansion constante des surfaces cultivées sont tout à fait déterminantes pour l'économie agricole nationale. Là, c'est avant tout le marché qui opère et façonne la future structure agraire et il ne le fait pas toujours d'une façon optimale. Une politique publique d'intervention de l'Etat est souvent nécessaire pour que la colonisation permette l'établissement d'exploitations paysannes viables.

De plus, les zones de fronts pionniers sont souvent le théâtre de graves conflits autour de l'appropriation des ressources, du bois, de la terre, de l'eau ou autour de la culture ou transformation de produits illicites. Violence et violation des droits de l'homme y sont souvent très fréquents ².

Ce ne sont pas des mécanismes classiques de réforme agraire qui conviennent alors: il s'agit d'éviter la constitution de nouveaux latifundia et non de remédier à leur présence.

Ce dont on a alors besoin, c'est de "politiques des structures", au sens où ce terme est utilisé en Europe, d'une politique publique de mise à disposition de parcelles de colonisation, avec d'éventuelles interventions sur les marchés fonciers ou sur les autres marchés, de façon à établir des zones de colonisation paysanne permettant la modernisation des exploitations familiales marchandes associée à une mise en valeur des espaces naturels et la préservation de la biodiversité.

Rédacteur de la fiche:

DELAHAYE, Olivier. Professeur. Faculté d'Agronomie. Université Centrale du Venezuela.

Pour en savoir plus:

DELAHAYE, Olivier. 2001. Políticas de tierras en Venezuela en el siglo XX. Caracas, Tropykos.

Mise en forme et commentaires: MERLET, Michel (IRAM)

¹ note de la rédaction

² Voir la situation de l'Amazonie brésilienne, bolivienne, péruvienne et de la Colombie.

Fiche # 8. AMERIQUE CENTRALE. Fragilité et limites des réformes agraires -1/3- HONDURAS. (M. Merlet)

Les antécédents

Le Honduras est l'archétype de la république bananière du fait du poids des mines et des plantations aux mains d'entreprises étrangères. Les intérêts des couches dominantes nationales se sont concentrés sur la côte Nord, autour de l'économie de plantation, où existe depuis longtemps un très fort degré de prolétarisation. Les régimes militaires s'y sont succédé jusqu'à une période récente.

Le Honduras a un héritage colonial proche de celui du Nicaragua. Mais ce n'est qu'après la seconde guerre mondiale qu'une paysannerie métisse développe en silence la culture du café dans les zones montagneuses, sur la base d'investissement en travail. Du fait de l'importance des enclaves minières et bananières, cette production n'est pas l'enjeu d'une lutte violente avec les couches dominantes comme cela a été le cas au Nicaragua.

La réforme agraire hondurienne

Elle débute en 1962, quelques années après la révolution cubaine, avec l'appui de l'Alliance pour le Progrès et avec comme premier objectif d'éviter la contagion révolutionnaire.

Après la grève générale de 1954, les conflits agraires s'étaient multipliés sur la côte Nord où l'organisation syndicale ouvrière était puissante. Des licenciements massifs avaient forcé un retour à la petite production directe, ce qui impliquait de pouvoir accéder à des terres qui le plus souvent étaient accaparées par de grands éleveurs. C'est dans ce contexte que naquit la première organisation fédérative paysanne¹ qui organisa les premières invasions de terres appartenant à des compagnies bananières transnationales. Elle n'obtint jamais de statut légal: accusée de communiste, elle fut violemment réprimée.

Le gouvernement avait besoin pour réaliser une réforme agraire modérée d'organisations paysannes qu'il puisse contrôler. L'ANACH² est créée dans ce but; elle sera à l'origine, par divisions successives, d'un grand nombre d'organisations paysannes travaillant avec le secteur réformé.

La première loi de réforme agraire (Décret #2 du 29/09/62) prévoit la redistribution de parcelles individuelles à partir de terres aux statuts juridiques divers (nationales, communales ou privées), affectées parce qu'en friches ou pour avoir été appropriées illégalement. Son application très lente et la répression du mou-

¹ Le Comité Central de Unificación Campesina, qui se transforme en 1962 en FENACH [Fédération Nationale de Campesinos de Honduras].

² Asociación Nacional de Campesinos de Honduras

vement paysan font avorter cette première tentative.

Au cours de ces mêmes années, un modèle d'organisation collective est expérimenté avec succès par la coopérative de Guanchías, intégrée par d'anciens ouvriers des plantations de bananes qui travaillent sur des terres abandonnées par la Tela RR Co. Le décret #8 de 1972 précipite la distribution de terres nationales et communales, tout en donnant son aval à cette option collective. Les mobilisations paysannes exigeant l'accélération du processus de réforme agraire, organisées par l'ANACH et souvent réprimées, permettent l'adoption d'une seconde loi de réforme agraire en janvier 1975 sous le régime réformiste du Général López Arellano. Cette fois, ce sont les redistributions de terres sous des formes collectives, coopératives ou entreprises, qui sont privilégiées.

Les arguments sont économiques (besoin de moderniser l'agriculture, d'utiliser des intrants et des machines) mais aussi moraux (lutte contre l'égoïsme et l'individualisme). Les documents utilisés pour la formation des dirigeants paysans, en apparence «modernistes» et «progressistes» révèlent une totale méconnaissance de la petite production familiale et un profond mépris des couches paysannes, considérées comme arriérées et incultes³. On y retrouve mêlées des influences du modèle collectiviste israélien et des aspirations "socialistes" d'intellectuels et de militants⁴. L'Etat a systématiquement un double jeu: suivant les circonstances, il appuie ou il accuse de communistes ceux qui promeuvent la réforme agraire.

Affectations théoriques de la loi de réforme agraire hondurienne de 1975

- limite des cessions de terres de l'Etat à un particulier (200 ha)
- limite de l'extension des exploitations (100 à 2.000 ha suivant les zones).
- interdiction de légaliser la propriété de toute parcelle inférieure à 5 ha pour "éradiquer le minifundio"
- interdiction de la cession en location ou en métayage des terres.

Les organisations paysannes⁵ s'enferment dans un rôle de promotion des coopératives et entreprises associatives de la Réforme Agraire, sensé mettre un terme à l'obscurantisme et au retard technologique des paysans individuels et permettre d'accéder à cet idéal mythique de l'entrepre-

³ Voir "Teoría de la organización", C. Santos de Morais.

⁴ Dans un pays où les plantations "modernes" des transnationales bananières côtoient une agriculture indienne et métisse pauvre qui n'avait jamais vraiment été reconnue par la colonisation espagnole, et dans lequel les producteurs les plus combatifs ont souvent eu une longue expérience salariée, on comprend la force d'un tel discours.

⁵ même les plus radicales souvent fortement réprimées par les gouvernements successifs

neur. La cooptation du mouvement paysan se développe avec le financement de la plupart des organisations par les institutions de Réforme Agraire, souvent sous prétexte de formation, et de réels problèmes de corruption.

Bien que la loi de 1975 établisse aussi la possibilité d'affecter les terres de propriétés privées dont l'utilisation n'est pas en conformité avec la "fonction sociale" de la propriété, le processus de réforme agraire consiste surtout en un processus de "récupération de terres nationales" de la frontière agricole récente, "illégalement" en possession de grands éleveurs¹. La loi ne réussit pas à éliminer les formes de faire-valoir indirect et crée des contraintes supplémentaires pour les petits producteurs.

La lutte pour la terre est monopolisée par les organisations paysannes liées à la gestion de la réforme agraire. Pour avoir une chance d'accéder à de la terre, il faut intégrer un groupe de paysans sans terres, une des "bases" d'une organisation, participer à une prise de terre et obtenir ensuite de l'Institut National Agraire l'autorisation de rester sur ces terres, puis, beaucoup plus tard, la légalisation de la propriété collective.

Si la "propriété" ou les droits formels sur la terre restent dans tous les cas au niveau du collectif, la production dans les groupes de base est loin d'être complètement collective, même dans les plaines du littoral atlantique². L'aspiration des producteurs était beaucoup plus d'accéder à une parcelle individuelle que de travailler collectivement. Ils y avaient d'ailleurs directement intérêt, sauf dans certains cas précis, pour certaines spéculations (banane) ou quand les surfaces par coopérateur étaient importantes³.

Plus de trente années d'application de programmes de réforme agraire n'ont pas permis au Honduras de résoudre le problème de l'inégalité foncière. Les producteurs sans terre ou ne disposant pas de plus de 1 ha étaient esti-

¹ Dans les années 60 et 70, une vaste partie du territoire hondurien était encore couverte de forêts. Selon la législation hondurienne, les terres sur lesquelles aucun titre de propriété n'a été distribué sont considérées comme "nationales". Le processus de frontière agricole, avec déplacement des paysans pauvres et installation de grandes exploitations pratiquant l'élevage extensif n'est pas accompagné de l'émission de titres fonciers.

² En 1989, seulement 9% des groupes de la région Nord organisaient quasiment toutes les productions collectivement. 44% des groupes maintenaient au moins une parcelle en commun. 47% avaient divisé la terre en parcelles individuelles qu'ils travaillaient en maintenant une organisation coopérative pour les services (17%) ou sans aucune organisation coopérative (30%).

³ La valeur ajoutée par ha était alors très souvent très inférieure à ce qu'elle aurait été avec des systèmes de production paysans en polyculture élevage (monoculture de palme, par ex.).

més en 1993 à plus de 200.000, soit 44% des familles rurales. La réforme agraire hondurienne a permis en tout et pour tout l'assignation d'environ 380.000 ha, soit environ 14% des terres cultivées, ou 4% du territoire total du pays⁴.

Les années 1990: remise en cause des schémas historiques de la réforme agraire

La loi pour la modernisation et le développement du secteur agricole (1992)⁵ constitue la pièce centrale d'un dispositif visant à reconstruire sur de nouvelles bases l'ensemble du développement agricole du pays, dans le cadre de l'application de politiques d'ajustement structurel. Définie avec l'aide d'asseurs internationaux⁶, elle modifie dans de nombreux domaines les lois antérieures avec une claire orientation idéologique libérale.

La loi entend accélérer le processus de transfert formel de la propriété de l'Etat aux particuliers en réduisant à 3 ans le temps minimal d'occupation de terres nationales nécessaire pour pouvoir obtenir un titre. La loi vise aussi à réintégrer les terres du secteur réformé dans le système général d'enregistrement de la propriété en accélérant les processus d'émission de titres et leur inscription dans le registre de la propriété. En ce qui concerne la réforme agraire, la loi remet en cause la priorité au collectif: les bénéficiaires peuvent désormais opter pour l'attribution de parcelles individuelles et les membres de coopératives ou d'entreprises associatives disposent d'un titre de participation établissant la part du capital total qui leur revient. La loi réduit de 5 à 1 ha la surface en dessous de laquelle une exploitation est considérée comme minifundio et n'est pas susceptible d'être légalisée. Enfin, elle autorise la vente des terres des bénéficiaires de la réforme agraire, une fois que celles-ci ont été légalisées.

En même temps, la loi supprime les moyens légaux de poursuivre une réforme agraire véritable, redistribuant la terre d'une façon plus égalitaire:

- elle autorise l'existence de propriétés dépassant les limites que fixait la loi de 1975, si elles font l'objet de projets d'investissement importants
- elle supprime le faire-valoir indirect comme motif d'affectation pour la réforme agraire
- les terres incultes restent en théorie susceptibles d'être expropriées sauf si elles sont couvertes de forêts.

La loi de modernisation redonne aux détenteurs de titres de propriété sur le foncier la propriété des arbres⁷. Elle cherche à généraliser les mécanismes de marché, et à favoriser la location des

⁴ 70% des terres, soit couvertes de forêts soit dites de vocation forestière, font partie du "domaine public".

⁵ voté sous le gouvernement R. Callejas.

⁶ USAID, principalement.

⁷ Depuis les années 70 jusqu'en 1992, les forêts étaient au Honduras propriété de l'Etat, même si le sol était propriété privée.

terres et le co-investissement dans la production agricole.

La loi de modernisation prévoit cependant des mécanismes destinés à aider les petits producteurs à devenir plus compétitifs:

- une aide exceptionnelle d'installation aux bénéficiaires de la réforme agraire et aux bénéficiaires des programmes de remise de titres,
- la mise en place d'un réseau de caisses d'épargne et de crédit rural qui sensée travailler avec les organisations paysannes
- la mise en place de mécanismes permettant à plus de producteur d'accéder au foncier par le biais du marché.¹

Dans la pratique, l'application de la loi va être beaucoup plus caricaturale que son texte ne le supposait. Aucune des trois propositions visant à favoriser une meilleure insertion des petits producteurs dans les marchés, capital d'installation, caisses de crédit, fond de terre, ne fut jamais suivie de la moindre application.

La "privatisation" des forêts va générer un problème important en redonnant de la valeur à de vieux titres de propriété émis pendant la période coloniale ou après l'indépendance et détenus par des co-proprétaires n'ayant jamais légalement divisé leurs terres (sitios proindivisos) et ayant souvent perdu complètement l'usage de terrains occupés depuis des générations par des paysans ne disposant pas de titres. Au lieu de sécuriser le foncier, la loi va considérablement augmenter l'insécurité des usagers.

Enfin, et c'est sans doute un des éléments les plus significatifs, la loi va permettre une explosion des ventes de terres de la part des coopératives et entreprises de la réforme agraire.

Le processus de vente de terres du secteur réformé avait commencé avant même la publication de la loi, en 1990, avec la vente de l'entreprise associative phare "Isletas" par les membres à la Standard Fruit Company, pour un prix estimé au quart de sa valeur. Bien que la vente ait été en principe interdite par la loi de Réforme Agraire, l'Institut National Agraire ne s'y était pas opposé. Les ventes de terres vont se multiplier après la publication de la loi, surtout sur les terres fertiles qui peuvent produire de la banane ou de la palme. Après la dévaluation de la monnaie hondurienne et face à un marché en expansion de la banane, il y avait là pour les entreprises transnationales et pour quelques très grands entrepreneurs honduriens une opportunité d'investissement à saisir.

En mai 1994, soit à peine deux ans après la publication de la loi, les groupes paysans du

¹ Des lois spécifiques complémentaires furent même votées dont celle sur le "fondo de tierras".

secteur réformé avaient vendu plus de 30.000 ha de terres, soit un peu plus de 7% du total des terres réformées. Dans certaines régions au fort potentiel agricole, comme le littoral nord, où se sont concentrées plus de 80% des ventes, l'impact sur le secteur a été considérablement plus important.

L'ampleur du phénomène traduit bien la fragilité de nombre d'entreprises associatives et coopératives de réforme agraire, souvent en difficulté économique et minées par la corruption de leurs dirigeants. Le processus a continué par la suite dans tous les cas où les terres réformées étaient de qualité et bien situées, mais nous ne disposons pas de chiffres plus récents.

D'autres phénomènes, location de terres à des producteurs ou des entreprises, ou établissement de systèmes de "co-investissement" avec des capitalistes nationaux ou étrangers se sont aussi développés dans le secteur réformé. Les modalités de ces contrats varient mais les producteurs perdent en général le contrôle du processus de production, devenant des ouvriers qui continuent à assumer une partie des risques et ne peuvent même pas toujours valoriser la terre qu'ils apportent.

Les organisations paysannes ont beaucoup de mal à construire une stratégie commune d'alliance pour la défense et la promotion de l'agriculture paysanne². La principale organisation de petits producteurs individuels regroupe des petits et moyens producteurs de café³. Mais ses activités restent liées au produit, et, bien qu'elle soit aujourd'hui présente presque partout dans le pays, elle n'intervient pratiquement pas dans le débat et l'application de la réforme agraire et des politiques foncières.

Dans ces conditions, il n'a fallu que quelques années pour que les effets de redistribution foncière de la réforme agraire hondurienne soient gravement remis en cause. De nouveau, des luttes pour l'accès à la terre commencent à surgir, en particulier dans le Nord du pays, avec leur cortège de violence et de répression.

Source: MERLET, Michel. Réformes agraires, marchés fonciers, organisations paysannes: échecs et défis. Les cas du Nicaragua et du Honduras. Communication au Séminaire International Transitions foncières et changement social. CIE-SAS - IRD. Mexico. Mars 1999.

Rédaction de la fiche: MERLET, Michel (IRAM).

² Certaines, réunies au sein du COCOCH et pour la plupart historiquement liées à la réforme agraire, sont pourtant très actives au niveau national et international, avec VIA CAMPESINA.

³ AHPROCAFE. Ce secteur a bénéficié d'un appui très différent de celui apporté à la réforme agraire avec la constitution d'un institut du café, d'une Banque du Café et d'une organisation de producteurs, tous financés par les producteurs via un prélèvement sur les exportations. Le secteur est devenu un des piliers de l'économie nationale.

Fiche # 9. AMERIQUE CENTRALE. Fragilité et limites des réformes agraires -2/3- NICARAGUA. (M. Merlet)

Les antécédents

Pendant la période coloniale, en marge des lois qui ne reconnaissent que les "espagnols" et les "indiens", se constitue petit à petit un groupe social métis qui va constituer l'essentiel du paysannat du Nicaragua. Après l'indépendance (1821), l'oligarchie et les nouvelles couches dominantes ne peuvent conserver leur domination que si elles contrôlent l'essentiel des terres: c'est en développant la culture du café, en privatisant les terres vierges à leur faveur et en bloquant la progression de la frontière agricole paysanne qu'elles y parviennent ¹. La révolte sandiniste des années trente exprime la réaction des couches paysannes du Nord à ce processus et à l'introduction forcée de rapports de production capitalistes. Son écrasement ouvre une longue période de dictature, jusqu'à la prise du pouvoir par le Front Sandiniste de Libération en 1979.

La réforme agraire nicaraguayenne

Comme beaucoup de pays latino-américains, le Nicaragua expérimente une première «réforme agraire» dans les années 60. Une très forte répression empêche alors toute organisation syndicale dans les campagnes et son impact est pratiquement nul, si l'on comptabilise à part des projets de colonisation sur la frontière agricole, qualifiés à tort de réforme agraire.

Lorsque le Front Sandiniste prend le pouvoir en 1979, il n'existe pas d'organisation paysanne nationale susceptible de représenter les petits producteurs. L'ATC ², une association de création récente qui regroupe des paysans pauvres et des ouvriers agricoles, met à profit la mobilisation populaire et le contexte politique pour étendre son influence à tout le pays, mais reste encore fragile. Au lieu d'appuyer les mobilisations paysannes et les prises de terres, le gouvernement révolutionnaire confisque les terres des somocistes pour les transformer en fermes d'Etat, forçant les paysans pauvres qui en avaient pris possession à devenir ou redevenir ouvriers agricoles. Seuls de petits groupes réussissent à garder le contrôle des terres en adoptant un statut de coopératives de production. En 1981, craignant que les paysans aisés ne se rallient à l'opposition, le FSLN appuie la création de la UNAG³, regroupant petits et moyens producteurs aux côtés d'une partie de la bourgeoisie agraire pro-sandiniste. L'ATC n'organise plus que les ouvriers agricoles, et les paysans pauvres, dont la combativité et les revendications sont jugées incompatibles avec

la politique d'unité nationale et de défense n'a plus d'espace d'organisation spécifique. C'est dès lors l'Etat qui dirige l'exécution de la réforme agraire par l'intermédiaire de l'INRA puis du MIDINRA ⁴.

La loi de réforme agraire (1981), permet d'affecter progressivement les terres insuffisamment utilisées des grands domaines. Les bénéficiaires en sont les entreprises d'Etat et les coopératives de production. Les paysans doivent accepter de travailler dans ces coopératives de production pour avoir accès à la terre de la réforme agraire.

Le secteur d'Etat arrive rapidement à représenter 20% de la production agricole totale du pays. Une politique d'investissement volontariste accorde la priorité absolue à quelques grands projets agro-industriels que la politique macro-économique essaye de rendre compatibles avec la satisfaction des besoins immédiats des secteurs urbains. De 1981 à 1984, la UNAG ne joue aucun rôle protagoniste dans l'approfondissement de la réforme agraire ⁵. Alors que l'Etat gère les appuis techniques, le crédit, l'assistance technique, la formation à la gestion des coopératives, elle s'occupe de "l'organisation", sans avoir les moyens de remettre en cause les schémas qui lui sont imposés. Dans les coopératives de production, diverses formes de production se mettent en place, mais les producteurs ne peuvent accéder à la propriété individuelle ou à une sécurisation foncière de leurs parcelles. La vente des terres de réforme agraire, cédées gratuitement aux bénéficiaires, restera interdite jusqu'à la perte des élections par le FSLN.

Cette division des tâches fait obstacle à l'émergence d'un véritable mouvement paysan: de fait, le mouvement coopératif ne se structure en Fédération de Coopératives qu'en 1990, après la défaite électorale du FSLN. Face à une politique économique et agraire (1980-1984: priorité aux fermes d'Etat, prix administrés, déstructuration des canaux commerciaux) contraire aux intérêts des petits producteurs, la résistance paysanne se met en place sous des formes diverses ⁶.

⁴ Institut Nicaraguayen de la Réforme Agraire puis Ministère du Développement Agricole et de la Réforme Agraire.

⁵ Ses dirigeants, aux intérêts souvent opposés à ceux des paysans pauvres, ne revendiquent pas un accès à la terre plus égalitaire.

⁶ Dans la région centrale du pays, ne pouvant se canaliser par des organisations reconnues elle se manifeste par les recrutements de la contre-révolution, massivement financée et armée par les USA. Dans la région pacifique, la résistance paysanne prend d'autres formes: recours au marché noir, établissement dans les coopératives de production de lopins et de troupeaux individuels, plus ou moins clandestins, demande de terres de coopératives de services, ralliement à des courants contestataires liés à l'église catholique.

¹ à la fin du XIX^{ième} et au début XX^{ième} siècle

² Asociación de Trabajadores del Campo. Elle n'était implantée que très localement en 1979.

³ Union Nationale des Agriculteurs et des Eleveurs

Fin 84, la situation économique, politique et militaire est devenue très critique. Afin de renouer l'alliance avec la paysannerie, le gouvernement révolutionnaire réintroduit la liberté du commerce, améliore les termes de l'échange entre villes et campagnes et modifie sa politique agraire ¹. Les redistributions de terre s'intensifient et on laisse le choix du mode d'organisation aux bénéficiaires. Les assignations de terre pour une exploitation individuelle se multiplient mais les titres de réforme agraire restent non négociables et continuent le plus souvent à être attribués collectivement. Entre 85 et 87, près de la moitié du secteur d'Etat est redistribuée à des coopératives ou à des paysans. Ces mesures aident le gouvernement à reprendre le contrôle de la situation: la production vivrière augmente, l'avancée de la "contra" est stoppée mais le déchirement de la paysannerie est réel. L'assouplissement de la politique agraire à partir de 84 ne se transforme pas en une révision radicale. Une fois le pays sorti de la situation d'urgence, le FSLN stoppe l'approfondissement de la réforme agraire.

Bilan des transformations de la structure agraire à la fin des années 80

En 1988, la transformation des structures foncières est réelle, mais limitée. Les grandes exploitations (plus de 350 ha) ne représentent plus que 19% de la Surface Agricole Utile (7% privées et 12% fermes d'Etat), au lieu de 36% en 1978. Les coopératives de production travaillent 12% des terres et le reste est aux mains des producteurs paysans individuels et des couches de la petite bourgeoisie agraire. 70.000 familles paysannes ont reçu de la terre, à peu près une famille paysanne sur deux, mais la surface redistribuée sous forme d'usufruit individuel ne représente que 5% de la Surface Agricole.

Le contexte politique change radicalement en 1990 avec la victoire aux élections de l'opposition. Sous l'impulsion des producteurs, les terres des coopératives de production sont divisées en quelques années et la production individuelle devient la règle ². Avant que les transformations agraires impulsées par les gouvernements ultérieurs ne se traduisent dans les faits, la structure agraire nationale a été modifiée en profondeur, par le biais de réformes successives et souvent contradictoires. Le Nicaragua est devenu au début un des pays d'Amérique Latine à la structure foncière la moins inégalitaire. Les exploitations de moins de 140 ha contrôlent environ 70% de la surface agricole du pays contre 47% en 1979, tandis que les exploitations de plus de 350 ha sont passées de 36% à 17%. Mais la situation reste très fragile.

¹ Là encore, le rôle de la UNAG dans l'application de ces mesures n'est que secondaire.

² en 1994, 80 % des coopératives ont été parcellées

Les années 1990: insécurité et concentration foncière

Le gouvernement de Violeta Chamorro entreprend un travail de réconciliation nationale. Le retour à la paix permet la réactivation de la frontière agricole, bloquée pendant le conflit armé. En ce qui concerne le foncier, il met en place un mécanisme d'indemnisation des anciens propriétaires affectés par la réforme agraire, commence un processus de révision des titres de réforme agraire.

Il privatise les fermes d'Etat en faveur des combattants des deux bords ³, d'anciens propriétaires, d'acheteurs privés. Les ouvriers des fermes d'Etat obtiennent par leur lutte la possibilité de continuer à exploiter une partie des terres sous forme d'entreprises des travailleurs, censées acquérir le foncier au bout de quelques années.

De 1990 à 2000, une série de lois sont publiées pour traiter ce que l'on appelle le problème de la propriété; elles ne sont le plus souvent que très partiellement appliquées. En établissant ou en maintenant une insécurité foncière maximale sur les terres réformées, et par delà les discours légalistes, les gouvernements successifs favorisent de fait une recomposition du paysage agraire en faveur des plus forts.

Il faut ajouter à cela l'insécurité économique: la politique d'ajustement structurel ⁴ a brutalement changé les règles du jeu en supprimant les multiples subventions dont bénéficiaient les producteurs.

Non seulement les nouveaux petits exploitants et les entreprises d'Etat privatisées au bénéfice des travailleurs sont soumis aux pressions des anciens propriétaires et de la police, souffrant une très forte insécurité foncière justifiée par de nombreux problèmes légaux laissés en suspens, mais ils sont asphyxiés économiquement par la réduction drastique de l'accès au crédit et par l'absence ou l'adéquation des renégociations des dettes acquises antérieurement par leurs coopératives ou leurs entreprises. Dans ces conditions, les avantages d'une répartition plus égalitaire de la propriété foncière en matière de développement économique ont bien du mal à s'exprimer.

En même temps, les indemnisations des anciens propriétaires ⁵ atteignent des montants exorbitants, insoutenables au niveau macroéconomique pour le pays.

Malgré des dispositions légales facilement contournées, les ventes des terres réformées, à des prix très inférieurs à leur valeur marchande

³ les gradés recevant beaucoup plus que les simples soldats

⁴ commencée par le gouvernement sandiniste et continuée par son successeur

⁵ souvent immigrés aux USA pendant la révolution et ayant alors acquis la nationalité américaine, ce qui "justifie" la pression du gouvernement des USA et le chantage à l'aide internationale pour l'indemnisation de "ses" ressortissants.

en partie du fait de leur légalisation imparfaite, ont été massives, et ce, surtout sur les terres les plus riches ou à potentiel touristique ou urbanistique ¹. Si on fait un bilan prenant en compte les acquis, (terres cédées aux anciens combattants, par exemple) et les pertes (ventes, restitutions aux anciens propriétaires), les bénéficiaires du secteur réformé ont vu entre 1990 et 2000 la surface qu'ils contrôlaient se réduire de 400.000 ha ! Et le processus continue aujourd'hui.

Les organisations paysannes n'ont pas réussi à trouver des réponses à ce véritable effondrement des structures issues de la réforme agraire. En 93-94, la UNAG et la FENACCOOP admettent que la division des coopératives est la règle mais elles conservent un discours collectiviste dominant, refusant toujours d'envisager des systèmes permettant une légalisation individuelle des parcelles, et même l'instauration de mécanismes qui auraient permis un contrôle des transactions ultérieures par une instance collective.

Globalement, le bilan de la colonisation agricole, des marchés fonciers et de la réforme agraire est donc pour le moins mitigé, au regard du coût économique et humain des transformations que le Nicaragua a vécu au cours des dernières décennies. Il y a eu une certaine amélioration en terme d'accès à la terre ², mais le recensement de 2001 confirme ce que l'observation empirique permettait de supposer: la structure agraire du pays évolue de nouveau rapidement vers une polarisation de plus en plus forte.

Evolution de la distribution du foncier au Nicaragua: 1963 et 2001

Catégorie	% propriétaires		% Superficies	
	1963	2001	1963	2001
année				
< 0,7 ha	2	5	0	0
0.7- 7 ha	48	39	4	3
7- 140 ha	44	52	37	54
140 - 350 ha	3	3	18	21
> 350 ha	1	1	41	22
Totaux (000)	102	200	3.823	6.254

Source: Recensement 2001 CENAGRO.

Alors que 44% des exploitants ont encore moins de 3% des terres, 1% continue à contrôler près du quart des surfaces agricoles du pays ³.

¹ Dans les communes de San Juan del Sur et Cardenas, au potentiel touristique élevé, 91% des terres des coopératives avaient déjà été vendues en 1994.

² le coefficient GINI est passé de 0,79 en 1963 à 0,71 actuellement. CENAGRO recensement agricole 2001.

³ le recensement du fait de la méthode utilisée sous estime de façon systématique la concentration foncière, puisqu'il raisonne en termes d'exploitations et non de propriétaires, lesquels ont souvent plusieurs exploitations dans diverses régions.

Le processus de vente des terres de la réforme agraire se poursuit au bénéfice d'une minorité de nicaraguayens et d'acheteurs étrangers.

Bien que la grande production soit aujourd'hui en crise, avec la chute des prix du café sur le marché international par exemple, une politique agricole cohérente qui mettrait la petite production marchande au cœur de la stratégie de développement n'est pas encore au programme des décideurs ni d'aucun grand parti d'opposition.

Si le contexte politique n'est pas favorable à de nouvelles propositions de réforme agraire, d'autres politiques foncières seraient envisageables. Mais les seuls programmes qui reçoivent un appui massif des institutions internationales (Banque Mondiale, Union Européenne, ...) concernent la légalisation des terres, avec la modernisation du cadastre et du registre de la propriété ⁴.

Une véritable politique des structures serait pourtant indispensable, avec une régulation des marchés fonciers et des formes d'accès en faire valoir indirect, en cohérence avec une politique agricole qui permettrait l'expression du potentiel de développement de la petite et moyenne production.

Ce n'est qu'à cette condition que les très riches potentialités naturelles du pays pourront être utilisées pour un développement durable qui en finisse avec la pauvreté.

Sources:

IRAM [MERLET M., POMMIER D. et al.] Estudios sobre la tenencia de la tierra. OTR. Banque Mondiale. Septembre 2000.

MERLET, Michel. Réformes agraires, marchés fonciers, organisations paysannes: échecs et défis. Les cas du Nicaragua et du Honduras. Communication au Séminaire International Transitions foncières et changement social. CIESAS - IRD. Mexico. Mars 1999.

Rédaction de la fiche: MERLET, Michel (IRAM).

⁴ avec toutefois un appui aux communautés indigènes de la Côte Atlantique pour la délimitation et reconnaissance de leurs territoires.

Fiche # 10. AMERIQUE CENTRALE. Fragilité et limites des réformes agraires -3/3- Enseignements (M. Merlet)

Les histoires agraires coloniales et post-coloniales du Nicaragua et du Honduras présentent de nombreuses similitudes. Les deux pays ont été au cours des dernières décennies le théâtre de réformes agraires qui se voulaient ambitieuses, menées dans des contextes politiques très différents. Leur étude comparée est riche d'enseignements. Dans les années quatre vingt dix, ils ont été soumis à des politiques d'ajustement structurel; les programmes de réforme agraire ont été stoppés pour revenir à des mécanismes de marché. Dans les deux cas, les acquis des transformations agraires ¹ se sont effondrés avec une rapidité étonnante..

Pourquoi des réformes agraires qui avaient été le fruit de luttes sociales très dures, qui avaient impliqué de lourds sacrifices économiques et humains et qui avaient été menées avec un fort soutien de l'Etat pendant de longues années se sont-elles montrées aussi fragiles ? La réponse n'a pas qu'un simple intérêt académique. Les leçons que l'on peut tirer de ces deux expériences doivent pouvoir aider à mettre en place des politiques foncières plus efficaces et plus durables.

les limites des deux réformes agraires

Les réformes agraires sont nécessaires pour corriger de fortes inégalités d'accès au foncier. Elles impliquent une intervention lourde de l'Etat. Les exemples honduriens et nicaraguayens illustrent à quel point le retour aux mécanismes de marché pose problème.

La façon dont les réformes agraires ont été réalisées, loin de préparer les bénéficiaires à la gestion du foncier dans la durée, a entraîné dans les faits et contrairement aux intentions affichées, une accélération du processus de transformation de la terre en marchandise.

L'imperfection des processus de légalisation des terres expropriées est souvent présentée comme une des principales faiblesses des réformes agraires des deux pays. Si elle a grandement facilité la remise en cause ultérieure des titres, en particulier au Nicaragua, les véritables problèmes de fonds sont ailleurs.

Bien que constituant aujourd'hui la priorité des organismes internationaux, l'émission de titres fonciers et le libre marché ne constituent pas des éléments suffisants pour garantir une distribution optimale des ressources foncières.

- La sécurité de l'accès au foncier n'est pas liée mécaniquement à la possession d'un

¹ il serait plus juste de dire ce que l'on pensait être les acquis !

titre légal ². Ce sont beaucoup plus des mécanismes sociaux locaux qui assurent en général le respect des droits de chacun.

- L'histoire montre que les marchés fonciers dans la région ³ sont imparfaits, cloisonnés et peu transparents.

On constate que ce n'est pas parce qu'une réforme agraire a réalisé des redistributions de terres sur un pourcentage important du territoire agricole qu'elle atteint nécessairement ses objectifs: la perpétuation des acquis dans le temps exige la mise en place de mécanismes postérieurs de régulation des marchés fonciers. Or cela implique une construction institutionnelle spécifique, qui fonctionnera certainement mieux si elle intègre d'une façon ou d'une autre les principaux acteurs directement intéressés, les organisations de petits producteurs.

Les deux réformes agraires étudiées n'ont pas permis une telle structuration du milieu, et l'augmentation de capital sociétal qu'elle implique.

Les transformations n'ont été radicales que seulement en apparence, puisqu'elles n'ont pas réussi à modifier durablement les rapports sociaux dans les campagnes ni les rapports de force autour du foncier.

Les deux études de cas montrent aussi que le débat entre le "tout Etat" et le "tout marché", essentiellement idéologique, ne permet pas de bien rendre compte de la réalité: il la rend plus opaque et fait obstacle à la découverte des vraies raisons des phénomènes et à la prise en compte des véritables intérêts des différents groupes sociaux.

Il est possible de préciser plusieurs aspects qui jouent un rôle central dans les échecs ou limites des deux réformes agraires.

Un traitement dogmatique de l'individuel et du collectif

L'imposition de formes collectives de production, sous des prétextes divers a constitué un élément central des politiques de réforme agraire tant au Nicaragua qu'au Honduras.

Ne pas reconnaître que l'individuel et le collectif constituent des éléments inséparables et articulés de façon dialectique, amène nécessairement à des positions dogmatiques, qui ne sont pas politiquement neutres.

² Au Honduras, les producteurs de café se sont développés sans titres de propriété jusqu'à devenir suivant les années les premiers ou seconds exportateurs du pays.

³ et c'est très souvent le cas, du fait même de la nature des relations sociales qui se nouent autour de la terre et qui font que la terre ne peut pas être un bien marchand comme un autre.

Dans les deux cas qui nous intéressent, les conséquences les plus importantes de l'imposition des formes collectives ont été de deux ordres. Elle a

- inhibé la construction de mécanismes réalistes et d'institutions durables de gestion de biens communs, en imposant des solutions figées et souvent irrationnelles
- limité l'intérêt du petit paysanat individuel envers la lutte pour l'approfondissement de la réforme agraire

Des interventions qui ne permettaient pas les évolutions

Les structures agricoles paysannes évoluent sans cesse, au gré de la reproduction des familles. Des mécanismes permanents d'adéquation de l'accès au foncier sont donc nécessaires, qui passent par les héritages, les ventes, les locations, les prêts, même parfois par des relations de métayage.

En interdisant légalement aux bénéficiaires de la réforme agraire la plupart de ces mécanismes, les réformes agraires handicapent gravement ceux-ci ou les obligent à opérer les réajustements (ventes de parcelles, cessions en métayage ou location) nécessaires à la survie des exploitations de façon plus ou moins clandestine, en marge ou en violation ouverte des lois. La capitalisation sociale de ces expériences et leur institutionnalisation en devient pratiquement impossible.

Un secteur réformé traité à part et des réformes faites par l'Etat de façon dirigiste et verticale

Dans les deux pays, un régime foncier spécifique a été créé pour le secteur réformé, où le marché ne s'appliquait pas, ou pas de la même manière. Les titres de réforme agraire ne sont pas de véritables "titres de propriété", mais plutôt des "titres d'usufruit". Les terres ne peuvent être vendues ni hypothéquées, mais seulement transmises en héritage sous certaines conditions aux descendants. Ces limitations étaient établies:

- de façon temporaire, comme au Honduras, où les titres de réforme agraire devenaient après un certain nombre d'années de véritables titres de propriété, une fois que le bénéficiaire avait rempli un certain nombre de conditions - bonne utilisation et mise en valeur, paiement des annuités pour l'acquisition des droits), ou
- de façon définitive comme au Nicaragua avant 1990.

Si cette option permettait d'éviter une nouvelle concentration des terres, elle permettait surtout aux gouvernements de tirer parti du levier politique que constitue la réforme agraire et d'accroître leur pouvoir et contrôle à court terme sur les populations rurales.

Mais la spécificité du secteur réformé ne se limite pas au régime foncier. Elle déborde sur les aspects d'organisation. Les paysans du secteur réformé sont invités à s'organiser de manière indépendante, sous la tutelle de l'Etat, qui leur apporte des appuis particuliers. Ils ne peuvent développer d'espaces propres de décision ni d'intervention sur le marché de la terre, puisque le secteur réformé sur lequel ils travaillent a été en quelque sorte exclu du domaine foncier ordinaire.

En conclusion, tant au Honduras qu'au Nicaragua, ce sont les gouvernements qui dirigent les transformations agraires, ne laissant aux organisations qu'un rôle d'application à la base des modèles et de formation idéologique, et pas du tout un rôle de conception et d'expérimentation sociale. La réforme agraire est de ce fait coupée des luttes paysannes, souvent circonscrites aux prises de terres. Les organisations paysannes se sont confinées dans des rôles de:

- de pression sur l'Etat pour l'adoption de textes de loi de réforme agraire, sans contester le monopole du niveau central de celui-ci sur la gestion du foncier ni revendiquer une participation croissante de leurs instances au niveau local dans ce processus.
- de pression sur l'Etat pour la remise de titres de réforme agraire, sans discuter la nature des droits que conféraient ces titres,
- de divulgation des messages idéologiques et politiques, ce que l'on appelle en Amérique Latine la "conscientisation" des producteurs

Les organisations paysannes des secteurs réformés ont eu tendance à se couper des revendications profondes du monde paysan, ce qui les rendit fragiles et vulnérables, quand bien même elle ait pu jouir d'une certaine influence du fait de leur capacité de dialogue avec le pouvoir central. Elles n'ont pas non plus joué de rôle dans la résolution des conflits et à la gestion des ressources naturelles et du foncier et se sont ainsi transformées en exécutants des mesures gouvernementales, intégrant parfois en leur sein des pratiques et conceptions verticales de l'Etat.

Les divisions entre secteur réformé et secteur non réformé ont rendu la construction d'un projet commun entre producteurs et la mise au point d'alliances très difficiles. Ce sont au contraire les antagonismes et les contradictions d'intérêts qui ont été mis en avant. L'évolution des rapports de forces en faveur de la réforme agraire s'en est trouvée bloquée.

Les réformes agraires du Nicaragua et du Honduras ont été faites de façon telle que les paysans qui étaient censés en être les bénéficiaires ne puissent en aucun cas devenir un danger pour les classes dominantes.

Sources: idem que les fiches 8 et 9.

Rédaction de la fiche: Michel Merlet. (IRAM).

Fiche # 11. POLOGNE. Réformes agraires et agriculture familiale (P. Dabrowski et A. Lipski)

La Pologne a connu trois grandes réformes agraires qui se sont déroulées dans des circonstances et selon des modalités tout à fait différentes. Le "laboratoire polonais" en matière foncière illustre bien la diversité qui se cache derrière ce que l'on appelle "réforme agraire", l'importance des alliances nouées par les classes dirigeantes avec la paysannerie et la nécessité de prendre en compte le *modèle d'agriculture* qu'elles entendent favoriser - quel type d'exploitations agricoles et quel type de milieu rural. Aujourd'hui, malgré la décollectivisation, la place et l'avenir de l'agriculture familiale sont de nouveau sérieusement menacés en Pologne.

La première réforme agraire (1919-1939)

Elle s'inscrit dans une logique politique. La noblesse polonaise a absolument besoin de l'appui de la paysannerie dans son projet de construction et défense de la nation ¹. Elle ne le comprend que tardivement. Ce n'est qu'après la première guerre mondiale, en 1919, qu'est proclamée à son initiative la première loi de réforme agraire ².

Le féodalisme avait pesé très lourd sur les paysans polonais jusqu'à l'abolition du servage en 1863 ³. Les grands propriétaires terriens, à la veille de la Première Guerre mondiale possédaient encore environ le quart des terres agricoles de la Pologne. Les grandes exploitations pouvaient aller de 200-300 ha à 2000-3000 ha, voire parfois plus. Elles étaient entourées d'une grande masse de familles qui ne possédaient que très peu de terre. De nombreuses familles n'avaient pas de terre du tout, la superficie la plus courante était inférieure à 2 ha et quelques exploitations avaient 20-30 ha. La couche rurale très pauvre représentait plus de 65% de la population bien qu'ayant donné lieu à une émigration massive vers les Amériques ou l'Europe depuis le XIX^{ème} siècle ⁴.

¹ L'histoire de la Pologne est marquée par des agressions permanentes depuis la fin du moyen âge. Le pays disparaît de la carte européenne pendant 123 ans après avoir été à plusieurs reprises à la fin du XVIII^{ème} siècle partagé entre l'Autriche, la Prusse et la Russie.

² Celle-ci poursuit un processus de redistribution des terres qui avait été initié spontanément par un certain nombre de propriétaires fonciers: 840.000 hectares avaient été redistribués avant 1919.

³ Le travail obligatoire chez les maîtres nobles était passé de 2 ou 3 jours par semaine à pratiquement toute la semaine au XVIII^{ème} siècle. La vie d'un paysan ne valait pas grand chose. On indemnisait son voisin (un noble, bien entendu) de 3 groszy pour un paysan tué contre 5 pour une vache.

⁴ vers le Canada, les USA, le Brésil (Parana, Rio Grande do Sul) ou l'Argentine, ou pour travailler comme ouvrier vers l'Allemagne ou la France.

La réforme agraire de 1919 exproprie avec indemnisation (30 à 50% de la valeur réelle) les exploitations de plus de 60, 180 ou 300 ha selon les régions, pour favoriser la création d'exploitations familiales de petite taille (15-20 ha en théorie, 5 ha en moyenne en réalité). Elle s'accompagne de crédits aux paysans pour l'achat des terres. Elle est mise en place progressivement entre 1919 et 1939, sans aller à son terme puisque 1,7 millions d'ha attendaient encore d'être redistribués à la veille de la seconde guerre mondiale. L'impact est toutefois bien réel: les grandes propriétés ne couvrent plus que 2,2 millions ha en 1939 contre 6,6 millions ha en 1919.

La seconde réforme agraire (1944)

En 1944, l'Union Soviétique libère la Pologne tout en lui confisquant 30% de son territoire et en lui imposant un système totalitaire. Les communistes promulguent une loi de réforme agraire pour gagner le soutien des paysans ⁵.

Les terres et les biens (à partir de 50 ou 100 ha suivant les régions) sont expropriés sans indemnisation. Obligation est faite aux propriétaires spoliés de quitter la commune.

Les résultats sont difficiles à établir du fait du déplacement des frontières et du glissement du territoire polonais vers l'ouest. Les paysans se voient attribuer 1,7 millions d'ha, soit moins de 10% des terres agricoles. Les paysans déplacés de l'est du pays occupé par l'URSS récupèrent des exploitations de familles allemandes émigrées ou chassées à l'ouest. Mais le premier bénéficiaire de ces transformations est l'Etat, qui s'approprie 40 à 70% de la superficie agricole à l'ouest du pays. Les fermes d'Etat se généralisent. Elles sont 6.200 en 1955, avec 3,14 millions d'hectares, elles couvriront 4,6 millions d'ha en 1980.

La politique agricole totalitaire se fixait deux objectifs inconciliables: sur le plan idéologique, collectiviser les terres pour contrôler la paysannerie et la production alimentaire; sur le plan technique, produire plus pour satisfaire les besoins de la classe ouvrière. Dans un premier temps, les autorités choisissent l'oppression: falsification des élections en 1947, répression contre les militants paysans, soumission des plus riches à des livraisons obligatoires de produits agricoles à 50% du prix réel. Une opposition armée à la soviétisation et à la collectivisation se manifesterait jusqu'en 1953-54, dans les régions où le poids de la paysannerie était le plus fort. De 1956 à 1970, la collectivisation forcée est progressivement abandonnée, mais les livraisons se poursuivent et les fermes d'Etat continuent à bénéficier en priorité des investissements agricoles (80% pour 20% des terres).

⁵ L'opinion publique ignorait alors tout de la vérité sur la collectivisation et la famine en Ukraine pendant les années 30, les déportations, les révoltes paysannes.

De 1971 à 1980, pour s'engager sur la voie de la modernisation, la Pologne s'ouvre aux investissements étrangers, accorde des prêts bonifiés aux agriculteurs, subventionne les prix agricoles et abandonne les taxes sur les intrants. En revanche, l'Etat maintient son contrôle sur les structures rurales et le commerce avec un système de planification absurde. Il en résulte des déséquilibres économiques très profonds. Durant les années 80, le pays vit une grave crise économique, avec une inflation galopante, qui aboutit à la démission du gouvernement et à l'avènement d'un pouvoir démocratique.

La première démocratie indépendante du bloc soviétique doit remettre à flot une économie en faillite. Le dossier agricole et foncier est l'un des plus lourds. Bien que la collectivisation ait été moins profonde et moins ancienne que dans d'autres pays soviétiques¹, puisque 75% des terres appartiennent encore aux paysans, le problème réside essentiellement dans des structures figées: la taille moyenne des exploitations est inférieure à 5 ha. Par ailleurs, les fermes d'Etat (25% des terres) souffrent d'une gestion antérieure catastrophique.

La troisième réforme agraire (1991 - ...)

La libéralisation de l'économie, la suppression des subventions, l'ouverture des frontières et la privatisation ont eu des répercussions très fortes sur l'agriculture, entraînant une chute des revenus réels des producteurs. A partir de 1991, le gouvernement reprend en main la politique agricole en intervenant sur les marchés. Le processus de privatisation des terres est l'objet d'un vif débat en 1993 au sein du gouvernement de Solidarnosc. Faut-il procéder à des ventes libres sans se soucier des nouvelles structures mises en place comme le veulent les libéraux ou orienter les ventes pour favoriser les exploitations familiales ? Le parti paysan indépendant quitte alors la coalition au pouvoir qui se dégrade jusqu'à ce la victoire aux élections législatives des anciens communistes, quelques mois plus tard.

La nouvelle politique foncière mise en place à partir de 1991 se caractérise par la création d'une Agence Nationale Foncière, la restructuration des fermes d'Etat, puis leur privatisation (terres et biens). Les dettes des fermes d'Etat sont garanties.

Les lois concernant cette réforme foncière seront maintes fois modifiées. Bien qu'en 1997, les textes affirment que l'Agence nationale foncière a entre autres fonctions la création et l'agrandissement des exploitations familiales, aucune véritable décision en ce sens n'est prise et le Parlement continue d'hésiter entre vente libre et vente orientée. Bien que les Polonais gardent une forte sensibilité à la question de la

¹ En URSS, 100% des terres ont été collectivisées, et depuis beaucoup plus longtemps, en faisant un «pays sans paysans».

terre, bien que la constitution polonaise affirme que les exploitations familiales constituent la base de l'agriculture polonaise, le dossier foncier n'est pas traité de façon prioritaire, et ce sont d'autres chantiers liés à l'intégration à l'Union Européenne ou à l'OMC qui occupent le devant de la scène.

En 1997, 3,6 millions d'hectares de terres décollectivisées ont été loués, 0,6 millions ha vendus et 0,4 millions sont administrés par l'Agence nationale foncière. Une large majorité des fermes d'Etat ont été louées ou vendues en entier, sans parcellisation. Très peu furent accessibles aux paysans, malgré la mise en place d'un programme d'installation, resté de fait très limité.

Les exploitations paysannes issues de la seconde réforme agraire ou traditionnelles qui existaient au début des années 90 étaient de petite taille, mal équipées, et ne pouvaient être immédiatement compétitives dans un contexte de libéralisation économique et d'ouverture des marchés. Dans ces conditions, la réforme foncière libérale a suscité la création de propriétés foncières gigantesques, souvent de plusieurs milliers d'hectares². Il y en a même une de 70.000 hectares, ce que l'on ne trouve sans doute nul part ailleurs en Europe Occidentale ! Certaines ne sont pas vraiment mises en valeur³, alors qu'à leurs environs, on trouve nombre d'exploitations qui n'ont suffisamment de terres. D'autres sont exploitées suivant des techniques agricoles modernes, avec une logique capitaliste. Les deux millions d'exploitations familiales qui existent aujourd'hui en Pologne et représentent 25% de la population devraient selon les discours officiels être au moins réduites à la moitié, l'avenir étant à l'agri-business, bien qu'il y ait déjà un fort chômage dans les villes et du sous-emploi dans les campagnes.

Les organisations paysannes polonaises ne partagent pas cette opinion et sont convaincues que l'agriculture familiale polonaise, qui a su résister à la collectivisation, représente un atout pour la Pologne et l'Europe.

Pour A. Lipski, ancien dirigeant de Solidarnosc Rural, la réforme agraire devrait donc être définie en fonction de la promotion de l'agriculture familiale et associée à des mécanismes de régulation des marchés fonciers.

Sources: Piotr Dabrowski. Pologne, Un laboratoire de l'histoire, in Courrier de la Planète N°47, septembre - octobre 1998.

Andrzej Lipski. Communication à l'atelier organisé par l'IRAM, la CONTAG et les réseaux APM lors du Forum Social Mondial 2001. Porto Alegre.

Mise en forme de la fiche: Morgane Le Gal et Michel Merlet.

² Par contre, très peu de terres ont été vendues à des étrangers, ce qui n'est possible qu'avec des autorisations spéciales des Ministères de l'Agriculture et de l'Intérieur.

³ Cette situation n'est pas spécifique de la Pologne, C'est aussi le cas en Ukraine, par exemple.

Fiche # 12. ALBANIE. Du collectivisme absolu à une parcellisation égalitariste radicale. (A. Civici)

La période collectiviste

L'installation au pouvoir des communistes en Albanie en 1945 avait été marquée par l'adoption immédiate d'une loi de réforme agraire entraînant l'expropriation sans indemnisation des grands propriétaires terriens, suivie de la confiscation de leurs moyens de production « superflus » et de tous les vignobles, vergers, potagers, jardins, pâturages et forêts dépassant les limites légales. En moins de deux ans, l'inégale distribution du foncier issue de la structure ottomane et du deuxième serfage avait cédé la place à une société égalitaire de petits paysans; mais celle-ci allait aussi très vite disparaître du fait de la collectivisation forcée. La nouvelle structuration du secteur agricole s'était accompagnée d'une limitation du droit de propriété (interdiction des transactions foncières, vente, achat, location) et de la création de coopératives qui se concentreront de plus en plus. La collectivisation totale et forcée de l'agriculture, mise en place sous contrôle étroit de l'Etat conduira en vingt ans seulement à la socialisation complète des moyens de production. La Constitution de 1976 proclama l'abolition de la propriété privée, l'interdiction des lopins privés, mais aussi de la possession d'animaux. Nulle part ailleurs dans le monde, la stratégie de l'homme nouveau n'aura à ce point aboli les conditions matérielles de l'existence d'un travail paysan.

La rapidité du passage d'un système agricole profondément inégal à l'artifice "égalitaire" de la collectivisation a toutefois encore été dépassée par le caractère fulgurant du passage de la collectivisation à la privatisation totale de la terre.

Une privatisation radicale

L'effondrement du régime communiste en 1990 laisse l'Albanie dans un état de désorganisation absolue. La remise en cause par la population (et en particulier par les paysans) des structures collectives, allant jusqu'à leur destruction, conduit le régime pluraliste nouvellement élu à amorcer une réforme agraire, en promulguant la "Loi sur la terre", en Juillet 1991, quatre mois seulement après son accession au pouvoir.

Cette loi rétablit la propriété privée des moyens de production et fixe les règles relatives à la distribution foncière. La terre est rendue aux paysans de manière strictement égalitaire, en fonction du nombre de membres de chaque famille. Les terres cultivées dont disposaient les Coopératives Agricoles à la fin de l'année 1990, a servi de base à la cession gratuite aux familles paysannes enregistrées comme membres des coopératives au 31 juillet de la même année. Dans un premier temps (3-4 ans) il est interdit aux bénéficiaires de ven-

dre, d'acheter ou de donner en location les terres reçues, afin d'éviter des transactions irrationnelles effectuées sous le coup du désordre dans lequel est plongé le pays au départ des communistes. Le principe de l'indemnisation des anciens propriétaires d'avant la réforme agraire de l'année 1946 est voté.

En 1990, les 700.000 ha de surface cultivée se répartissaient entre 160 fermes d'Etat de 1070 ha et 492 Coopératives de 1057 ha (en moyenne). Toute la terre est partagée en quelques années et en 1993, le secteur se compose de 467.000 nouvelles micro-exploitations, d'une superficie moyenne de 1,3 hectare, découpées en 1,8 millions de parcelles et d'un petit secteur privées de 30 exploitations de grande taille (2,2% de la surface agricole totale).

Ce phénomène de privatisation radicale, sans équivalent dans le monde, ne se limite pas à l'agriculture. La distribution sans transition de tout le patrimoine de l'Etat à la population a permis d'assurer une relative cohésion nationale et l'adhésion de la population, dans une situation où le gouvernement ne disposait plus ni d'un véritable appareil d'Etat, ni de stratégie économique alternative. Le commerce privé et l'économie familiale agricole sont alors devenus le socle de la nouvelle société albanaise, le secteur agricole occupant 47% de la population active et contribuant pour 45% à la PIB.

Selon ces dispositions, environ 575.000 ha de terres agricoles devaient être distribués à plus de 450.000 familles de paysans. Ce sont alors créés environ 460.000 petites exploitations agricoles privées avec des surfaces variant de 0,5 à 3 ha par famille.

Tab.1, Surface cultivée selon la forme de propriété (en milliers ha)

	1990	1993	1997	1999
Surface cultivée	704	702	700	699
Secteur d'Etat	170	170	20	20
Coopératives agricoles	504	0	0	0
Secteur privé	30	533	680	679

Source : MAA, statistiques 2000

Bien que la loi prévoit une répartition égale des terres, selon le nombre de membres dans chaque famille sur tout le territoire national, la réalité a été différente, notamment pour des raisons géographiques. Paradoxalement, c'est dans les régions où dominent les terres agricoles de plaine (et donc sur les meilleures terres) que les exploitations sont les plus grandes (dimension moyenne des exploitations 1,2 à 1,7 ha). En revanche, dans les zones de montagne (où les terres sont pauvres et morcelées), les exploitations ont une superficie moyenne de 0,2 à 1 ha seulement.

En 2000, 30% des exploitations ont entre 0,1 et 0,5 ha; 24% entre 0,6 et 1,0 ha; 35% entre 1,1 et 2,0 ha; et 11% des exploitations plus de 2,0 ha. (INSTAT, 2000).

Des problèmes spécifiques

Mais, en recherchant une égalité entre les types de terre et les conditions de production (terre irriguée ou non, terre en zone de plaine, de colline ou de montagne, proche ou éloignée de la route, etc.), les commissions de distribution de la terre ont morcelé encore plus le foncier revenant à chaque famille, créant quelques 1.800.000 parcelles. Cela fait qu'une famille paysanne possédant une surface de 1,3 ha peut disposer de 4 à 7 petites parcelles de 0,1 à 0,2 ha chacune, avec des distances de 1 à 10 km de la maison ou d'une parcelle à l'autre.

Ces données montrent que la majorité des familles des exploitants agricoles exercent leur activité productrice dans les conditions de structures foncières extrêmement petites. C'est un fait d'une grande importance qui influe sensiblement sur l'activité productrice de la ferme, sur les structures de production, la destination de la production, l'utilisation de la mécanique agricole, l'irrigation, etc.

Ce morcellement extrême a créé, ces dernières années, trois phénomènes négatifs en ce qui concerne l'agriculture et le développement rural:

- l'anéantissement de tous les efforts de modernisation de la production (mécanisation, utilisation efficace de l'eau, réalisation de la rotation des assolements, etc.) ;
- la mise en friche des terres éloignées de l'habitation. Selon les enquêtes réalisées, on voit que, pour les parcelles les plus proches, le pourcentage moyen d'abandon est de 10% alors que, pour les parcelles les plus éloignées, ce chiffre atteint 47% ;
- de nombreuses difficultés pour la location et la vente des terres.

Dans ce contexte, de 1995 à 2000, les efforts des gouvernements et des autres institutions engagées dans ce domaine se sont concentrés sur trois directions principales :

- Finaliser la distribution de la terre et fournir aux paysans des titres de propriété. Jusqu'à la fin du mois d'avril de l'année 2000, à peu près 92% de la terre prévue a été distribuée et à peu près 92% des paysans ont les documents correspondant.
- Consolider la propriété: création d'un système moderne et unique d'enregistrement des propriétés immobilières. Pour appliquer ce système, le Parlement et le Gouvernement de l'Albanie ont modifié le cadre légal et ouvert des «Bureaux d'enregistrement» dans 34 districts du pays. Le projet financé à cet effet par l'US-AID (USA), le programme Phare (UE) et le Gouvernement de l'Albanie est appliqué actuellement dans

2.378 zones cadastrales (sur 3.046 zones au total).

- Développer et dynamiser le marché foncier, un des objectifs prioritaires pour la période 1999-2003. Au cours des deux dernières années, le cadre légal en ce qui concerne la vente, l'achat et la location de la terre agricole a été complété, afin de faire disparaître tous les obstacles légaux pour le développement du marché foncier. L'application de ces politiques s'est matérialisée par un développement rapide des transactions depuis 1999. Fin avril 2000, plus de 40.000 transactions, dont 15.000 portant sur des terres agricoles avaient déjà été enregistrées.

Une protection et une administration plus efficace de la terre agricole sont devenues nécessaires. En analysant les transactions du marché foncier on peut constater deux phénomènes :

- premièrement, des ventes directes et définitives de terre dans la périphérie des grandes villes, au bord des routes nationales ou dans les zones industrielles et touristiques. La destination finale de ces terres agricoles a été la construction d'installations industrielles, de centres d'habitation, d'installations socio-culturels, d'hôtels et de restaurants touristiques. Le prix de vente va de 40 à 150 dollars par mètre carré.
- deuxièmement, des ventes partielles ou la location de terres qui continuent à être utilisées comme des terres agricoles. Ce phénomène est typique des zones agricoles de l'intérieur, près des grandes villes ou des centres de transformation. Les acheteurs ou locataires sont principalement des agriculteurs ou des éleveurs du voisinage qui investissent pour augmenter leur production ou bien des investisseurs étrangers qui, en collaboration avec des partenaires du pays, investissent dans les produits destinés à l'exportation.

Une utilisation de la terre trop extensive

Différents indicateurs - proportion des terres laissées en friche par rapport à la surface agricole totale et nombre des semailles par an - montrent que l'utilisation de la terre n'est pas aussi intensive que pouvait le laisser espérer la très petite taille des exploitations.

Les données disponibles pour 1997-1999, montrent l'importance des friches dans l'agriculture albanaise: 43% des fermes agricoles en Albanie laissent en friche 14% de leur terres agricoles. Ce phénomène est plus important dans les districts du Sud du pays où les friches couvrent 35% des terres agricoles pour 80% des exploitations. Il est moindre, mais toujours présent, dans les districts du centre, en particulier dans la dépression occidentale, la région la plus fertile du pays, où 26-36 % des fermes ont des friches qui occupent 5-10 % de la surface. L'analyse de ce phénomène est difficile. Plusieurs facteurs de caractère économique, psychologique, agronomique et culturel peuvent être à son origine: la fragmentation de la propriété foncière, le caractère inapproprié des

infrastructures, le flux des revenus financiers d'origine étrangère qui rend moins attractif le travail agricole (surtout dans le Sud), le manque de moyens financiers pour cultiver toute la superficie disponible, la mauvaise qualité des terres et le faible niveau des rendements.

Dans de telles conditions, le remembrement de la terre semble constituer une nécessité. Il y a aussi d'autres problèmes tels que l'échange des parcelles entre les familles, l'encouragement à la location entre familles du même village, etc.

Une insécurité foncière encore latente

La sécurité de la possession de la terre reste encore un élément sensible, beaucoup moins facile à appréhender qu'il ne paraît au premier abord. Il convient en effet de distinguer la sécurité formelle d'une part (possession de documents montrant qui a les droits sur une terre, exactitude des documents, et sûreté des mécanismes d'enregistrement et de publicité foncière), et la sécurité subjective de la possession, qui se réfère à la façon dont les exploitants ressentent la force de leurs droits sur la terre.

Au travers des nombreuses enquêtes que nous avons réalisées entre 1997 et 2000, nous avons découvert l'importance de la validation sociale au niveau local des modes d'accès historiques à la terre.

Dans les zones où les terres n'ont pas d'anciens propriétaires, comme par exemple les terres de bonification, le fait d'avoir un document définitif de propriété constitue pour les paysans un facteur important de sécurité foncière. Il existe toujours des paysans, qui même après plusieurs années d'exploitation de la terre, n'ont toujours pas de titre et se sentent pour cela en insécurité.

Dans les zones où les terres étaient appropriées avant la collectivisation, la sécurité de la possession foncière d'un ayant droit dépend largement de l'origine des terres qu'il a reçues. Si cette possession s'applique entièrement ou partiellement à des terres qui autrefois appartenaient à son père, le sentiment de sécurité est fort, car la possession est plus légitime aux yeux des habitants. Le titre de propriété officiel n'est donc qu'un élément, mais pas le seul: quand une personne dit « j'ai la terre de mon père - ça veut dire que j'ai eu la quantité de la terre qui m'appartient selon la loi de 1991, mais je me suis installé dans les anciennes terres de ma famille ».

Ce sentiment d'insécurité foncière agit direc-

tement sur la liberté des paysans de décider de l'utilisation des ressources, quand bien même ils disposent de documents «formellement en règle». Ainsi, le fait que la parcelle en possession de quelqu'un ait été ou non une «terre de son père», est particulièrement important dans la détermination de son degré de liberté dans son utilisation et aménagement. Le droit de décider sur les terres reçues selon la loi de 1991 qui n'appartenaient pas historiquement à la famille est sensiblement limité du fait de la pression des ex-proprétaires, par la peur de changements dans la loi, par des divergences entre voisins ayant des prétentions opposées, etc. La vente de terre, les constructions et les investissements à long terme sont parmi les problèmes auxquels les paysans sont plus sensibles. La peur de perdre la terre se reflète sensiblement dans l'hésitation des paysans d'investir sur les terres où «existent des prétentions des autres».

Un avenir à consolider et des politiques agricoles à construire

La structure agraire actuelle en Albanie ne peut être que transitoire. On voit que la remise de titres de propriété en règle ne suffit pas en soi à régler les questions de fond qui se posent autour du foncier. Les transformations, pour radicales qu'elles aient été, n'ont pas totalement gommé les rapports sociaux antérieurs.

L'évolution vers la constitution d'unités de production modernes et viables sera-t-elle possible par le seul biais des marchés fonciers (propriété et de location) ? L'organisation de structures coopératives nouvelles pourra-t-elle y prendre part ?

Pour que puissent s'exprimer pleinement les potentialités de la nouvelle production agricole familiale, l'Albanie aura besoin d'une politique agricole cohérente à diverses facettes qui puisse aider à la restructuration en profondeur du monde paysan. Les modalités d'intégration du pays au marché mondial, les formes de gestion du foncier et la place que pourront jouer dans le futur les organisations professionnelles agricoles pèseront probablement fortement sur les évolutions à venir.

Sources: Entretien avec Adrian Civici. La réforme foncière et la consolidation de la propriété. Adrian Civici. article inédit (oct. 2001). Albanie, sans transition, Adrian Civici & François Léris in Courrier de la Planète N°47, septembre - octobre 1998.

Mise en forme finale de la fiche: LE GAL, Morgane et MERLET Michel (IRAM).

Fiche # 13. EUA. Le foncier agricole et le droit aux Etats Unis d'Amérique à l'origine des positions du Consensus de Washington. (O. Delahaye)

Les rapports du droit avec l'économie, en particulier en ce qui concerne le foncier agricole, aussi bien au niveau des propositions générales que de leur mise en œuvre pratique ¹, sont bien différents aux Etats-Unis et en Europe continentale. Les origines de cette différence remontent aux fondements du droit anglo-saxon, mais elle exprime aussi les particularités de la formation de la propriété foncière aux Etats-Unis, où la terre a été dégagée au siècle dernier de la plus grande partie des rapports historiques qui déterminent sa propriété dans d'autres pays.

Cette situation particulière des Etats-Unis détermine les termes du "consensus de Washington", lequel inspire directement les politiques foncières orientées par les organismes multilatéraux dans les pays du Sud.

Les particularités de la réflexion sur le foncier agricole aux Etats-Unis

Depuis l'Indépendance jusqu'au début du XX^e siècle, l'histoire des États-Unis y est perçue comme le produit d'une volonté commune d'établir une propriété foncière libre de tous liens féodaux ou communautaires (*freehold estate*), considérée comme la principale condition de la liberté et de la démocratie ². L'existence d'une vaste étendue de terres dites "publiques" (omettant le fait qu'il s'agissait des terres des nations indiennes spoliées par les "traités" qui mirent fin aux guerres de conquête contre les autochtones) permettait l'établissement de cette "libre" propriété. Quand la disponibilité de terre publique s'amenuise, au début du XX^e siècle, le marché devient la principale voie d'accès à la propriété. La réflexion sur le foncier rejoint alors le cadre général de la pensée économique dans un pays où l'opinion publique et les politiques officielles ont mis le marché sur un plan comparable, sinon supérieur, à celui du gouvernement, en tant qu'institution de contrôle social. Depuis ses origines, la réflexion sur le foncier aux EUA est donc centrée sur les processus d'allocation de la terre (par adjudication ou le marché), sans considérer les rapports sociaux qui lui sont propres: la réflexion sur la *rente foncière* agricole, caractéristique des situations de pénurie de terres, n'est guère pratiquée.

¹ avec des niveaux d'application très inégaux et une jurisprudence qui s'écarte souvent des règles du droit, suivant les situations régionales et les rapports de force

² Toutefois, la pratique n'était pas en accord avec ces énoncés de principe d'un idéal de propriété démocratique. La politique foncière réelle incluait d'immenses concessions à des compagnies de chemin de fer ou autres, et des ventes à des spéculateurs.

La question foncière agricole devient un objet de réflexion académique aux Etats-Unis à la fin du XIX^e siècle, du fait de l'épuisement des terres publiques et de la fin de la guerre de Sécession, qui posait la question du destin du foncier des plantations du Sud. Le pourcentage de fermiers parmi les producteurs était passé de 25,6 % en 1880 à 42,4 % en 1930, le fermage devenant ainsi une étape dans l'accès à la propriété. Alors que jusqu'alors, le fermage avait été considéré comme contradictoire avec l'idéal d'un peuple de libres propriétaires fonciers, on inventa le concept de l'*échelle agricole* (*agricultural ladder*). Une personne capable et travailleuse pouvait arriver à la propriété en suivant différentes étapes, sans rencontrer l'obstacle d'une classe de propriétaires fonciers ³. Cette vision qui maintenait le mythe du libre accès à la terre né de la colonisation de l'Ouest resta dominante jusqu'aux années 40, quand bien même l'augmentation de la proportion de fermiers exprimait une réalité bien différente.

Lors du *New Deal* et de la seconde guerre mondiale (1933-1945), l'État devient un acteur essentiel de la scène foncière; il va intervenir directement le foncier par la mise en œuvre de différents programmes de conservation des sols, gel des terres arables, et développement rural ⁴. La seconde guerre mondiale va changer les priorités, tandis que des doutes se font jour quant à la validité de l'image de l'*Agricultural Ladder*: il devient difficile d'accéder à la propriété en montant les barreaux de l'échelle, à moins que l'on ne soit fils de propriétaire et c'est en fait par transmission familiale que l'on devient agriculteur propriétaire. Apparaît alors le *New Agricultural Ladder*, dans lequel la propriété est plus déterminée par l'origine sociale que par l'habileté individuelle pour grimper les échelons du *Ladder*. La proportion de fermiers parmi les agriculteurs baisse d'ailleurs à 19,8 % en 1959. Les programmes agraires du *New Deal*, mis en sommeil pendant la guerre, ne seront pas véritablement rétablis et la tenure agricole cessa d'être aux Etats-Unis un thème porteur pour la réflexion des économistes,

³ l'agriculteur était supposé parcourir six étapes dans sa carrière : apprenti de ferme, ouvrier agricole, fermier, propriétaire cultivateur payant une hypothèque, propriétaire cultivateur sans hypothèque, et enfin propriétaire foncier retraité.

⁴ L'*Agricultural Adjustment Act* -AAA- gérait les programmes de paiement aux producteurs en compensation de la réduction de leur superficie cultivée; la *Resettlement Administration* installa des familles pauvres sur deux millions d'hectares achetés par le gouvernement fédéral et se transforma en *Farm Security Administration*, dont l'influence et les programmes devinrent vite marginaux.

tant du fait de la perception de la fin de la crise agricole que de l'importance économique en déclin de la terre agricole.

Droit, marché et régulation sociale aux EUA; naissance de l'économie institutionnelle

Lors de la Convention Constitutionnelle de 1787, Dickinson proclamait: "l'expérience doit être notre seul guide, la raison peut nous égayer". Ce pragmatisme résolu s'exprime dans la place respective tenue par la loi et les tribunaux dans la régulation économique aux Etats-Unis. Alors qu'en France les lois tentent de statuer *ex ante* sur des situations prévisibles, les textes législatifs des Etats-Unis ont plutôt tendance à proposer des solutions *a posteriori* à des problèmes qui se sont déjà posés concrètement au niveau des tribunaux, ce qui donne un rôle important aux décisions judiciaires par rapport à la loi dans l'élaboration et l'application de la normative économique.

Ce fil conducteur pragmatique se retrouve dans la réflexion sur le foncier. Un bon exemple en est fourni par les énoncés des premiers économistes institutionnels, concernant en particulier le rôle respectif du marché et de l'Etat (ou, plus généralement, des institutions) qui ont inspiré les mesures agraires prises sous le *New Deal*.

John Commons, un des fondateurs de l'économie institutionnelle, place au centre de sa réflexion les *working rules*¹ qui régulent le fonctionnement de l'économie dans la pratique, et dont les modifications sont, selon lui, avalisées par les décisions de la Cour Suprême. Sur le plan foncier, la réflexion de Commons a inspiré Ely, créateur de la revue *Journal of Land and Public Utility Economics* (aujourd'hui *Land Economics*). Ronald Coase² est aussi représentatif de cette réflexion pragmatique reliant les décisions judiciaires avec la pratique quotidienne de l'économie. Commons et Coase considèrent la *transaction* comme un thème central de l'analyse économique. Il s'agit là d'un objet essentiellement concret, qui s'identifie à la pratique quotidienne des acteurs sociaux, beaucoup plus que l'offre et la demande de marchandises, objet de la réflexion des économistes classiques. La pratique de la transaction, sanctionnée par des décisions de justice lors de désaccords entre les partenaires, devient un lieu privilégié de l'observation des rapports entre le droit et l'économie. Ces premières propositions de l'économie institutionnelle ont été reprises par les différents courants des économistes néo-institutionnels dont les traits essentiels en ce qui concerne le foncier sont les suivants :

1. La réflexion en termes de droits de propriété.

¹ Il s'agit d'un concept proche de la définition ample du terme 'institutions', (voir Neale, 1987) qui recouvre non seulement les acteurs sociaux, mais aussi les normes formelles et informelles qui orientent leur comportement sur le marché.

² Coase R. 1960. The Problem of Social Cost. *The Journal of Law and Economics*. 3(1):1-44.

Un exemple de cette réflexion institutionnelle liée à l'analyse des décisions de justice se trouve dans les formulations en termes de droits de propriété qui ont fait suite à l'article de Hardin (1968) sur la "tragédie des communs" qui considère "l'institution de la propriété privée couplée avec l'héritage légal" comme la seule alternative pour gérer efficacement les ressources limitées de l'humanité. Cet article a été à l'origine de la croyance répandue selon laquelle la propriété privée est nécessaire pour une efficace utilisation des ressources³. La formation historique des droits de propriété aux Etats-Unis est l'objet de nombreuses études⁴.

2. Les coûts de transaction. C'est l'approche qui découle le plus directement de l'analyse de Coase. L'existence du coût de transaction modifie certains aspects de l'approche classique de la régulation par le marché. Il est à l'origine d'avantages différentiels pour les agents. De Janvry, Sadoulet et Thorbecke⁵ considèrent que "la communauté rurale est caractérisée par des marchés hautement imparfaits, avec de faibles coûts de transaction à l'intérieur, mais des coûts élevés vers l'extérieur". Une telle approche apporte une explication des dysfonctions du marché au regard du modèle néo-classique. Elle conduit aussi, dans la pratique, à des orientations méthodologiques importantes menant à examiner le détail de chacune des étapes des différents types de transaction, selon les agents sociaux impliqués.
3. L'accent mis sur l'information. L'asymétrie informationnelle est une proposition parente de celle des coûts de transaction⁶. Elle est basée sur le fait que les agents qui échangent sur le marché ne possèdent pas le même niveau d'information, ce qui est particulièrement important en matière foncière où la transparence est difficilement la règle. Les coûts de transaction différentiels et l'asymétrie informationnelle sont considérés comme étant à l'origine de la segmentation des mar-

³ Carter, Feder et Roth. Carter M. R. 1999. Old Questions and New Realities: Contemporary Land and Land Policy Research in Latin America. Congrès "Land in Latin America: New Context, New Claims, New Concepts". Royal Tropical Institute. Amsterdam. 26/27-05-1999.

⁴ voir en particulier Anderson et Hill, qui proposent une méthode pour déterminer le moment où les coûts de la formalisation de la propriété foncière privée deviennent inférieurs aux bénéfices que l'on peut en attendre. Anderson T. et Hill P.J. 1976. The role of Private Property in the History of American Agriculture, 1776-1976. *American Journal of Agricultural Economics*. 58(5):937-945. Anderson T. et Hill P. J. 1990. The Race for Property Rights. *The Journal of Law and Economics*. 33:177-197.

⁵ Janvry, de A. Sadoulet E. et Thorbecke E. 1993. Introduction. *World Development*. 21(4):565-575.

⁶ Bardhan P. 1989. The New Institutional Economics and Development Theories: a Brief Critical Assessment. *World Development* 17(9):1389-1395.

chés entre les différentes catégories d'agents.

Un impact décisif sur la vision que les organismes multilatéraux ont des problèmes fonciers

En termes généraux, les propositions concernant le foncier formulées dans le cadre des organismes multilatéraux se limitent aux aspects que nous venons d'évoquer et ne prennent pas directement en considération d'autres aspects essentiels, tels que l'importance des rapports de force dans la mise en œuvre des politiques foncières.

Les propositions néo-institutionnelles, nourries de la réflexion sur les situations domestiques des Etats-Unis, et en particulier de la prise en compte des décisions de justice, inspirent les mesures proposées pour le foncier par la plus grande partie des organismes multilatéraux de développement (Banque Mondiale, Banque Interaméricaine de Développement). Ces postulats, assumés par l'Agence de Développement International du gouvernement des Etats-Unis (USAID) et par une bonne part des universitaires américains, constituent ce que l'on a appelé le "Consensus de Washington" qui a dicté les grandes lignes des politiques foncières mises en œuvre dans la Tiers-Monde dans les années 1980 et 1990: accent mis sur le marché comme régulateur de la question foncière, remise en question les programmes de réforme agraire des années 60 et 70, retrait de l'Etat dans la mise en œuvre directe des programmes de développement rural, et renforcement des droits de propriété individuels.

Les évolutions récentes semblent revenir à une position moins extrême, visant à équilibrer les formes de redistribution foncière par le marché et par la réforme agraire. C'est le "post Washington Consensus" ¹, qui propose une "réforme agraire assistée par le marché" et insiste sur des aspects négligés par les politiques antérieures du "tout-marché", tels qu'une formation modulée des droits de propriété.

Source:

DELAHAYE, Olivier. Le foncier agricole aux Etats-Unis: le marché, les tribunaux, la loi et les origines de l'économie néo-institutionnelle. Société Française d'Economie Rurale : Face au droit rural et à ses pratiques, une approche conjointe des économistes, des juristes et des sociologues. L'Harmattan, Paris, 2001. pp. 191-198.

Mise en forme de la fiche:

MERLET, Michel (IRAM)

¹ Stiglitz, J. 1998. More Instruments and Broader Goals: Moving toward a Post-Washington Consensus. UNU/WIDER Annual Lecture.

<http://wider.unu.edu/stiglitz.htm>

Fiche # 14. DANEMARK. Pionnier de la voie paysanne en EUROPE de l'Ouest. (C. Servolin)

C'est le Danemark qui a "inventé" la politique agricole moderne des pays capitalistes européens, grâce à une réflexion engagée dès le milieu du XVIII^{ème} siècle sous l'égide de la monarchie absolue et appuyée par la bourgeoisie marchande. A cette époque, l'agriculture danoise était caractérisée par un régime agraire dominé par les propriétaires nobles, avec un servage très oppressif. Les méthodes rudimentaires du vieil assolement triennal collectif, de lourdes corvées, de fortes redevances maintenaient les paysans dans la misère. "A l'initiative de l'administration royale, des commissions d'enquête sur l'agriculture furent réunies, car au sein même du mouvement réformateur s'élevait un débat portant sur le type d'agriculture qu'il convenait de mettre en place pour rétablir la prospérité du pays".

Il y avait un certain consensus sur la nécessité de la suppression de la rotation collective, sur le partage des communaux, sur le regroupement des parcelles, mais deux courants de pensée s'affrontaient avec d'une part les partisans d'un système de grande exploitation à l'anglaise, qui aurait amené à chasser de la terre la majorité de la population agricole, et d'autre part, ceux d'une petite paysannerie nombreuse et aisée qui soutenait qu'une "telle paysannerie, pourvu qu'on lui en fournisse les moyens, était parfaitement capable de mettre en œuvre les innovations techniques anglaises, avec une efficacité technique et économique au moins égale à celle des aristocratiques *country gentlemen*. Après de violentes luttes politiques, c'est ce dernier point de vue qui finit par prévaloir, dans les dernières années du XVIII^{ème} siècle."

C. Servolin souligne l'importance de ces décisions: "Avec une lucidité véritablement admirable et dont l'histoire présente sans doute bien peu d'exemples, la partie éclairée de la classe dirigeante danoise, appuyée par le roi et son administration progressiste, sut tout à la fois discerner les extraordinaires possibilités de développement de l'exploitation paysanne et identifier tous les obstacles qu'il fallait lever pour que ces possibilités se réalisent. En très peu d'années, un ensemble de mesures législatives surent en libérer les paysans."

- dès 1786, abolition des obligations féodales et remplacement par un loyer fixe en argent des terres. Imposition d'un statut du fermage moderne définissant les droits et devoirs du fermier et du propriétaire.
- dès 1788, création d'une banque publique pour aider les paysans à se rendre propriétaires de la terre en leur consentant des prêts à long terme et à bas taux d'intérêt : dès 1820, les exploitants étaient déjà propriétaires de près de la moitié des terres qu'ils cultivaient et cette proportion ne fit que croître au long du XIX^{ème} siècle. Dès 1850, les

paysans sont encouragés à créer un système de crédit coopératif pour financer les campagnes de production.

- augmentation du niveau d'instruction générale et technique. En 1814, enseignement primaire obligatoire. Puis création d'un vaste réseau d'écoles supérieures populaires avec l'aide de l'Etat et d'un système très dense d'enseignement professionnel agricole. Dès 1868, instauration d'un système de formation permanente pour les jeunes agriculteurs (par le biais de bourses de stages)

La crise des années 1880 paracheva la construction du système agricole danois:

- réorientation de la petite et moyenne paysannerie vers les productions animales intensives porcs, produits laitiers, viandes bovines, œufs, plus avantageuses que les productions végétales sur de petites surfaces
- orientation résolue vers l'exportation. Petit pays dont l'agriculture est la principale ressource naturelle, le Danemark avait intérêt à tirer parti d'une branche négligée par les grands pays industriels. Dès 1880, le Danemark exportait les 2/3 de sa production. Avec l'apparition de céréales à bon marché, le Danemark devint une usine de transformation en produits animaux pour les grandes concentrations urbaines d'Allemagne d'abord et de Grande Bretagne plus tard. Entre 1870 et 1914, le nombre de vaches laitières doubla, la production de beurre quadrupla, le nombre de porcs fut multiplié par six.
- l'évolution s'appuie "sur une paysannerie solidement organisée, encadrée, disciplinée. Ce fut l'œuvre des "syndicats agricoles" (Landboforeniger)." Fondés pour diriger la lutte pour la libération politique et économique de la paysannerie, ils appuient la politique d'expansion agricole en construisant un puissant secteur coopératif.

Dans un système agricole dont la production est destinée à l'exportation, les niveaux de prix ne sont plus liés à l'état des marchés locaux et de la demande intérieure. "Pour chaque produit, le marché se trouve unifié sous l'autorité des bureaux d'exportation fondés par les coopératives: chaque branche de production est par eux organisée verticalement "en filière". Les produits agricoles acquièrent des caractéristiques modernes: uniformisation, spécifications techniques et qualitatives rigoureuses, et en même temps individualisation vis-à-vis de la concurrence par l'imposition de marques, de labels, C'est par les coopératives et bureaux d'exportation que passent la régulation des marchés et des prix, l'orientation des productions.

L'agriculture individuelle rompt avec ses origines artisanales sur un point essentiel: alors que le

producteur artisanal travaille pour la demande existante, préalablement exprimée et connue de lui, ce nouveau type d'exploitant agricole travaille pour un marché lointain dont il ne connaît pas les limites. Ceci l'incite à produire de plus en plus, pour accroître son revenu, mais demande à la fois l'intervention d'autres acteurs et en particulier de l'Etat:

"la caractéristique la plus importante de cette nouvelle agriculture : c'est le rôle essentiel que joue l'Etat. Dans son émergence d'abord, puisque la "libération" de l'exploitation individuelle ne se conçoit pas sans l'intervention du projet politique de l'Etat, de l'appui politique, administratif, financier qu'il apporte à la paysannerie organisée; dans son fonctionnement, ensuite, qui suppose que l'Etat impose une stratégie de développement, assure et finance la régulation de la production, de l'investissement et des marchés, soit directement, soit par l'intermédiaire des organisations professionnelles agricoles."

Le modèle agricole danois constitue en quelque sorte le prototype des politiques agricoles modernes que successivement tous les Etats capitalistes européens ont adoptées et mises en pratique. On retrouve des évolutions similaires dans les petits pays du Nord de l'Europe, comme les Pays-Bas, par nécessité économique, alors que dans les autres pays d'Europe de l'Ouest, la construction de l'agriculture moderne a commen-

cé beaucoup plus tard et s'est faite plus lentement, de manière moins générale et moins systématique soit à cause de la coexistence de systèmes agraires différents (agriculture paysanne et grands domaines en Europe du Sud et orientale) soit du fait de l'existence de vastes empires, ou d'une suprématie industrielle précoce (Angleterre, France).

A partir de la fin du XIX^{ème} siècle, les pays européens ont tour à tour explicitement décidé de fonder leur agriculture sur l'exploitation individuelle, et non sur la grande exploitation capitaliste à l'anglaise, en lui fournissant les moyens de réaliser ses potentialités de développement: en premier lieu par le financement, et aussi par tout un jeu de mesures visant à moderniser les exploitations et adapter leur taille aux besoins de la société (politiques des structures).

Source:

SERVOLIN, Claude. L'agriculture moderne. Editions du Seuil. Février 1989. 318 p. et entretien avec l'auteur.

Rédacteur de la fiche:

MERLET, Michel (IRAM)

Fiche # 15. PAYS-BAS : Une politique agricole interventionniste visant à réduire les inégalités régionales (S. Devienne)

Les Pays-Bas possèdent l'agriculture la plus performante de la CEE: avec 1,6% de la population active, ce petit pays produit 8% de la production agricole de l'Union Européenne, et sur le plan mondial, dispute à la France la deuxième place parmi les pays agro-exportateurs, derrière les USA.

Ces performances élevées s'expliquent par l'histoire de l'agriculture néerlandaise, puisque les régions côtières du pays sont depuis plus de trois siècles à la pointe du développement agricole en Europe de l'Ouest, mais également par une politique agricole, qui, depuis les années 50, au lieu de ne s'intéresser qu'aux régions les plus développées, les régions côtières, a concentré ses efforts sur les régions intérieures défavorisées afin de combler les écarts de développement et utiliser à plein les ressources agricoles du pays.

L'agriculture néerlandaise est en effet une agriculture familiale qui se caractérise par des structures d'exploitation relativement homogènes. Les exploitations sont de petite taille (18 ha en moyenne, 8,5 ha/actif agricole) et regroupées autour de cette moyenne: les 2/3 des exploitations aujourd'hui ont moins de 20 ha, et 7% des exploitations seulement ont plus de 50 ha.

Les pouvoirs publics néerlandais ont dans l'histoire toujours soutenu le développement d'une agriculture paysanne. Dans les régions côtières de polders, les premiers assèchements ont commencé au Xe siècle : d'abord réalisés par les paysans eux-mêmes, ils ont ensuite été coordonnés par l'aristocratie et le clergé qui ont créé des exploitations de 15 à 20 ha, louées ou vendues à des paysans libres. Au début du XVIe siècle ces exploitations s'insèrent précocement aux échanges marchands, dans des conditions avantageuses, processus facilité par la possibilité des transports par voie d'eau. Les exploitations se spécialisent dès cette époque dans la production laitière, et achètent des céréales importées d'Europe orientale où elles sont produites dans les grands domaines seigneuriaux par la paysannerie soumise au servage. Cette transformation ouvre la voie à une révolution agricole dans les campagnes des régions côtières : drainage grâce au moulin à vent, fertilisation des prairies, sélection des troupeaux, achat de tourteaux pour l'alimentation des vaches laitières... La paysannerie hollandaise et frisonne démontre qu'elle est capable de mettre en œuvre des innovations techniques permettant un accroissement très important de la productivité du travail agricole. La bourgeoisie urbaine, parvenue au pouvoir à la fin du XVIe siècle, saisit l'occasion: elle investit massivement dans le développement de cette économie paysanne - trois fois plus de capitaux que dans la Compagnie orientale des Indes créée à la même époque - en se lançant dans de vastes

travaux d'assèchement des lacs intérieurs les plus profonds (50% de la superficie agricole de la Hollande) pour créer des exploitations de 20 ha, données en fermage à des paysans. Pour ne pas compromettre la rentabilité de ses investissements, elle met en place une fiscalité avantageuse qui permet la poursuite d'un développement rapide dans les exploitations des régions côtières aux XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles.

A la fin du XIX^{ème} siècle, lors de la dépression agricole, le gouvernement néerlandais choisit de maintenir le libre-échange, mais met en œuvre une politique agricole qui vise à consolider cette économie paysanne :

- mise en place du système de recherche - enseignement - vulgarisation agricole, entièrement pris en charge par l'Etat et qui s'adresse à tous les agriculteurs (cours du soir et d'hiver) ;
- soutien au développement de la coopération pour l'approvisionnement, la transformation des produits agricoles ainsi que le crédit à l'agriculture : l'Etat subventionne la création de caisses de crédit mutuel agricole.

Par ailleurs les pouvoirs publics interviennent dans les régions intérieures pour faciliter et accélérer le partage et le défrichement des landes communales, qui occupaient près des 3/4 du territoire, en donnant la priorité à l'agrandissement des exploitations paysannes. Ce processus est facilité par la possibilité d'accès au crédit foncier.

Dès le début du XX^{ème} la paysannerie des régions intérieures néerlandaises s'intègre pleinement aux échanges marchands : elle se tourne vers le développement des productions animales sur de petites surfaces (lait, porc, volaille) en achetant des céréales à bas prix sur le marché mondial, mais aussi des engrais, des amendements Cependant cette insertion s'effectue avec près de trois siècles de retard par rapport aux régions côtières. Les handicaps qu'ont connu les régions intérieures (difficultés de transport, fiscalité beaucoup moins avantageuse) ont entraîné l'apparition d'inégalités de développement agricole qui fonctionnent de manière cumulative et subsistent donc en 1950 malgré les profondes transformations opérées par les exploitations de ces régions depuis la fin du XIX^{ème} siècle.

Après la seconde guerre mondiale, les pouvoirs publics néerlandais mettent en œuvre une politique visant à réduire les inégalités économiques et sociales au sein du monde agricole, en particulier sur le plan régional. Cette politique volontariste et systématique n'a jamais été remise en cause entre 1950 et le milieu des années 1980. Elle a utilisé successivement différents outils, et se caractérise par une grande cohérence, avec une répartition harmonieuse des financements

entre : la recherche, l'enseignement et la vulgarisation agricole, la modernisation des exploitations, l'aménagement de l'espace rural et le soutien à l'agro-industrie.

Comment une telle politique, particulièrement originale en Europe de l'Ouest, a-t-elle pu être mise en œuvre ?

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, les pouvoirs publics néerlandais commencent à intervenir activement dans l'économie nationale, à tel point que les économistes ont pu parler d'économie "semi-dirigée". Cette intervention s'effectue dans le cadre d'une collaboration étroite avec les partenaires sociaux, représentés de manière paritaire au sein d'organismes de droit public qui se voient conférer une partie importante des prérogatives traditionnelles de l'Etat. La loi-cadre sur l'organisation de l'économie de 1950 offre en effet la possibilité de créer ces organismes dans tous les secteurs de l'économie. L'Etat continue de prendre les grandes orientations de la politique économique, tandis que la traduction de ces orientations dans les différents secteurs incombe à ces organismes. Dans le secteur agricole, trois types d'organismes sont créés :

- un organisme "horizontal", au sein duquel sont représentés de manière paritaire les organisations d'exploitants et de salariés agricoles,
- des organismes "verticaux" de filière, avec une représentation paritaire des différents agents de la filière,
- des "fondations" chargées de la mise en œuvre des mesures de politique agricole de portée générale, au sein desquelles siègent des représentants du Ministère de l'agriculture et des agriculteurs.

Dans le secteur agricole le taux de syndicalisation est élevé : plus de 80% des agriculteurs sont membres de l'un des trois syndicats d'exploitants. L'un des syndicats est le porte-parole des exploitations des régions intérieures. Le pluralisme syndical néerlandais permet donc une représentation démocratique des paysans : les intérêts des petites exploitations des régions défavorisées vont pouvoir s'exprimer au sein de ces organismes chargés d'un rôle important au niveau de la définition et de la mise en œuvre de la politique agricole. La défense de leurs intérêts rencontrera un écho favorable auprès d'un gouvernement dont l'un des objectifs prioritaires est la réduction des inégalités économiques et sociales.

Les pouvoirs publics sont peu intervenus pour corriger le marché foncier. La Fondation pour l'Administration des terres, créée en 1950, intervient de manière prioritaire dans les zones d'aménagement de l'espace rural, dans le cadre de la politique d'incitation à la cessation d'activité, mais assez peu sur le marché libre. De 1953 à 1963, les ventes de terres agricoles étaient soumises à un contrôle tant au niveau du prix que de la destination des terres. Sa suppression

a conduit à une augmentation des prix sur le marché, qui, dans ce pays à forte densité de population, ont atteint des niveaux élevés (150 à 200 000 F/ha aujourd'hui). Le contrôle des fermages a été maintenu.

La politique agricole intervient par contre activement au niveau du crédit agricole, afin de favoriser la modernisation des exploitations les moins bien dotées. Dès 1950 un fonds de crédit à l'agriculture est créé : il offre la garantie à des agriculteurs présentant un projet de développement viable mais qui ne possèdent pas de garanties suffisantes pour obtenir des prêts auprès des banques. Le projet peut comprendre l'agrandissement de l'exploitation. Les investissements sont soutenus par des dégrèvements fiscaux importants.

La réduction des inégalités régionales de développement agricole s'est effectuée en plusieurs étapes, grâce à la mise en œuvre successive de différents instruments de politique agricole :

- politique de prix régionalement différenciés, en faveur des régions défavorisées, entre 1950 et 1965;
- limitation de la production avicole, hors-sol, aux exploitations de moins de 10 ha, leur permettant ainsi de compenser en partie leur handicap de taille, de 1950 à 1960;
- aménagement intégral de l'espace rural (remembrement parcellaire, construction de nouveaux bâtiments d'exploitation, amélioration des infrastructures) à partir de 1958, qui vise les $\frac{3}{4}$ du territoire agricole à l'horizon 2000, selon une planification donnant la priorité aux régions les plus défavorisées. Ces régions sont celles où l'on peut attendre les accroissements les plus importants de productivité, assurant par là même l'utilisation optimale des fonds publics importants qui sont investis. L'objectif a été globalement respecté et a constitué un outil puissant de réductions des inégalités régionales de développement;
- aides à l'investissement régionalement différenciées entre 1978 et 1982, autorisant des taux de subventions beaucoup plus importants dans les régions défavorisées; ces aides ne sont offertes qu'à des exploitations dont le revenu est inférieur à un revenu de référence, fixé lui-même en deçà du salaire moyen;
- intervention des pouvoirs publics sur le marché foncier avec la Fondation pour l'administration des terres,
- mise en œuvre d'une politique de recherche et de vulgarisation adaptée aux problèmes des différentes régions: dès 1932, sont mis en place des centres spécialisés dans le développement des petites exploitations des régions intérieures. A partir de 1970, la politique de développement agricole aux Pays-Bas s'appuie sur un véritable appareil de recherche-développement, qui se montre capable

de proposer des formes d'organisation de la production appropriées, en anticipant sur les initiatives individuelles.

La mise en œuvre de cette politique a permis aux exploitations des régions intérieures de combler leur retard en une quarantaine d'années; elle a permis globalement de moderniser l'appareil productif du pays tout en réduisant les inégalités économiques et sociales au sein du monde agricole. La réduction de l'éventail des inégalités de répartition des terres et du capital est la plus satisfaisante socialement et économiquement car elle permet la pleine utilisation de ces ressources, et, partant, la productivité du travail la plus éle-

vée : les performances de l'agriculture néerlandaise sont là pour le montrer. Cette répartition a été permise par la mise en œuvre d'une politique audacieuse et originale, dont l'élaboration a été rendue possible par la collaboration étroite avec un syndicalisme puissant et représentant démocratiquement les agriculteurs.

Source: DEVIENNE, Sophie. Thèse de doctorat. Inédite.

Rédacteur de la fiche: DEVIENNE, Sophie. Enseignante Chercheur Institut National Agronomique de Paris Grignon (INA-PG)

Fiche # 16. FRANCE. La SAFER, un mécanisme original de régulation des marchés fonciers par les organisations paysannes et l'Etat. (M. Merlet)

Il existe en France un système de régulation des marchés fonciers qui fait intervenir l'Etat et les Organisations Paysannes, assez peu connu hors des frontières de ce pays: les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER). Ce système constitue un des éléments clefs de ce que l'on appelle en France la "politique des structures", regroupant l'ensemble des politiques agricoles destinées à permettre la modernisation des exploitations agricoles et la mise en adéquation de leur accès au foncier avec les nouvelles exigences techniques et sociales dans le cadre d'un système fondé sur la production agricole familiale que l'on souhaite conserver.

La politique de structures en France: rappel des principales dispositions¹

- indemnité viagère de départ visant à encourager la libération de terres détenues par des agriculteurs âgés
- SAFER pour réguler le marché foncier (Objet de cette fiche)
- prohibition des cumuls d'exploitations afin d'éviter une concentration excessive des terres puis contrôle des structures sur la base de critères fixés par département, établissant des seuils que l'on ne peut dépasser sans autorisation, allant de 1 à 3 fois la SMI (superficie minimum d'installation donnant droit à un certain nombre de subventions).

La création des SAFER, par la loi d'orientation agricole d'août 1960, est le produit de la réflexion et des revendications des producteurs agricoles², dans un contexte de forte demande d'acquisition du foncier. La loi de 1960 est complétée deux ans plus tard suite aux demandes et pressions des organisations paysannes, par la reconnaissance aux SAFER du droit de préemption qui ne leur avait pas été accordé dans un premier temps³.

Les SAFER ont pour mission « d'améliorer les structures agricoles, d'accroître la superficie de certaines exploitations et de faciliter la mise en culture du sol et l'installation d'agriculteurs à la terre ».

Au nombre de 29, ces sociétés anonymes à but

¹ Il existe aussi des lois qui réglementent le statut du fermage et garantissent les droits des exploitants, qui ne sont pas abordées ici.

² le CNJA (Centre National des Jeunes Agriculteurs et la JAC (Jeunesse Agricole Catholique) joueront un rôle central à ce niveau.

³ Ces deux premières lois seront complétées par la suite par plusieurs amendements modifiant les textes établissant les grands principes de fonctionnement des SAFER.

non lucratif sont réparties sur l'ensemble du territoire y compris dans les Départements d'Outre-Mer (DOM). Elles sont gérées par un conseil d'administration qui comprend les divers actionnaires (Crédit Agricole, mutuelles, collectivités locales, les organisations professionnelles agricoles dont les syndicats). L'instance de décision de la politique des structures est par ailleurs une commission paritaire départementale Etat / Profession agricole, cette dernière étant représentée en général par "le" syndicalisme agricole⁴.

Elles sont habilitées à acquérir, rétrocéder et échanger des terres, des exploitations agricoles (terres et/ou bâtiment, matériel, cheptel), ou des exploitations forestières. Elles ont l'obligation de revendre les biens acquis dans les 5 ans, avec prolongation de ce délai dans certaines circonstances (remembrement, plantation, reboisement, etc.).

L'action des SAFER est régie par les principes de :

- motivation : les SAFER doivent motiver leur préemption sous peine de nullité, il en va de même pour les rétrocessions.
- publicité : des mesures de publicité doivent assurer la transparence de leurs actions. Le défaut de respect de cette exigence est de nature à entraîner la nullité des acquisitions ou rétrocessions opérées.
- droit au démantèlement des exploitations agricoles existantes⁵.

Parmi les actes accomplis par la SAFER, la préemption, même si elle n'est pas le plus important en nombre, est celui qui a soulevé le plus de critiques et de litiges.

La préemption se définit comme le droit pour la SAFER de se substituer à l'acquéreur pour une vente de biens fonciers agricoles sur le territoire dont elles ont la charge. A ce droit de préférence s'ajoute la faculté accordée à la SAFER, dans le cadre des aliénations de gré à gré, de fixer elle-même le prix auquel elle achètera, même si d'autres acquéreurs alternatifs sont prêts à payer un prix supérieur.

Pour que cela puisse fonctionner, toute vente d'un fonds agricole ou d'un terrain à destination agricole situé dans un périmètre à l'intérieur duquel une SAFER est susceptible d'exercer son droit de préemption doit faire l'objet d'une notification à la SAFER. Cette obligation d'information fait de la

⁴ Jusqu'en 1981, un seul courant syndical est officiellement reconnu en France, celui de la FNSEA et du CNJA.

⁵ Ce principe a donné lieu à toute une jurisprudence autour du reproche fait aux SAFER de démanteler des exploitations équilibrées.

SAFER un observatoire privilégié du marché foncier, lui permettant par la même d'agir contre la spéculation foncière.

Ce droit de préemption n'est pas général, (nombreuses exceptions), ni automatique ou absolu. Dans la pratique il ne s'est exercé que sur 2 à 3 % des surfaces agricoles mises en vente sur le marché, en moyenne.

La loi fixe les finalités par lesquelles la SAFER peut motiver la préemption :

- l'installation, la réinstallation ou le maintien des agriculteurs (c'est là un des fondements de la SAFER)
- l'agrandissement des exploitations existantes (c'est là aussi un principe de base de la SAFER étant donné le contexte de sa création : la faible superficie de la majorité des exploitations françaises)
- la préservation de l'équilibre des exploitations lorsqu'il est compromis par l'emprise de travaux publics ; la sauvegarde du caractère familial de l'exploitation
- la lutte contre la spéculation foncière
- la conservation d'exploitation viable existante lorsqu'elle est compromise par la cession séparée du terrain et des bâtiments ; la mise en valeur et la protection de la forêt.

Il convient de noter que la présence de la Banque du Crédit Agricole comme actionnaire de la SAFER facilite les transactions foncières, par le biais de prêts à la SAFER et aux acheteurs finaux.

De fait, globalement, le système mis en place s'est révélé plutôt efficace à remplir sa mission. Il convient toutefois de souligner que de nombreux problèmes se sont posés, en partie du fait de la non reconnaissance du pluralisme syndical jusqu'en 1981. L'influence du syndicalisme agricole départemental de la FNSEA et surtout du CNJA (les jeunes étant les plus concernés) a été déterminante dans l'intensité et les modalités de la mise en œuvre des politiques foncières agricoles. Les positions syndicales varient fortement selon régions agricoles, les lois ont été appliquées de façon très inégale.

Au cours des dernières années, le rôle des SAFER s'est élargi et la loi a été adaptée en parallèle. Si leurs interventions répondaient à l'origine à une mission d'aménagement des structures agricoles, elles sont devenues progressivement un instrument d'aménagement du territoire. Les SAFER permettent aux communes de mieux gérer, en les anticipant, des aménagements publics nécessitant l'expropriation et le déplacement de certaines exploitations. Les SAFER peuvent en effet participer aux opérations d'aménagement foncier rural ; elles peuvent apporter leur concours à la création d'associations syndicales autorisées ; elles

peuvent orienter des terres, bâtiments ou exploitations vers des usages non agricoles, en vue de favoriser le développement rural ; elles peuvent contribuer à la protection de la nature et de l'environnement ; elles peuvent aussi apporter leur concours technique auprès des Parcs nationaux et des collectivités territoriales.

De fait, les SAFER, destinataires de toutes les notifications de vente et possédant par conséquent une parfaite connaissance du marché foncier, constituent un partenaire incontournable du développement local après avoir été longtemps perçues comme l'outil permettant d'assurer une évolution harmonieuse des structures agricoles, et d'éviter les accaparements excessifs et la spéculation.

Sources:

COULOMB, Pierre. La politique foncière agricole en France. in Cahiers Options Méditerranéennes, vol. 36. CIHEAM - Institut Agronomique Méditerranéen, Montpellier (France).

RIVERA, Marie-Christine. FNSAFER, Paris. Le foncier en Europe. Politiques des structures au Danemark, en France et au Portugal. in Cahiers Options Méditerranéennes, vol. 36. CIHEAM - Institut Agronomique Méditerranéen, Montpellier (France).

LACHAUD, Jacques. SAFER, Définitions, Fonctions, Recours. Ed France Agricole. 1998.

Mise en forme finale de la fiche: MERLET, Michel.

Fiche # 17. FRANCE. La Société Civile des Terres du Larzac, une approche novatrice et originale de la gestion foncière des territoires ruraux. (J. Bové)

Le contexte: une longue lutte paysanne emblématique et victorieuse

Après 10 ans de lutte contre l'expansion du camp militaire du Larzac, grâce à des actions non-violentes originales et médiatiques qui génèrent un très large appui national et international, les paysans du plateau obtiennent en 1981 une victoire historique avec l'annulation du projet.

C'est dans ce contexte qu'est créée la Société Civile des Terres du Larzac (SCTL). C'est la solution juridique imaginée par les habitants du Larzac, pour gérer les 6.300 ha qui avaient été achetés par les Domaines en vue d'agrandir le camp militaire et n'avaient pas été rachetés par leurs anciens propriétaires, souvent non-résidents, après l'abandon du projet d'extension. La plupart des terres sont alors exploitées, soit parce que la majorité des fermiers ¹ ont continué de les cultiver quand leur propriétaire vendait à l'Armée, soit grâce à l'installation "sauvage" de jeunes agriculteurs dans les années 75-77, sur des fermes elles aussi vendues à l'Armée par des spéculateurs. Dès mai 1981, le groupe des paysans du Larzac comprend l'importance de ce stock de terres acquises par l'Etat. Ces 6.300 ha regroupés géographiquement et déchargés du poids de la propriété privée sont perçus comme une chance formidable pour l'agriculture sur le Larzac.

Par ailleurs, les paysans du Larzac ont conscience de la responsabilité qu'ils portent face au monde paysan et aux militants qui les ont soutenu: la solution qu'ils mettront en place doit pouvoir servir d'exemple. L'intérêt de trouver une solution juridique qui garantisse l'activité agricole dans la durée, sans passer par la vente des terres aux agriculteurs dépasse largement le cadre local.

Revenons sur la genèse de la SCTL et sur son fonctionnement.

Une redistribution des terres gérée par les paysans du Larzac eux mêmes

Dès 1981, les paysans du Larzac engagent une réflexion collective qui va durer plus de trois ans. L'objectif prioritaire est l'installation de nouvelles exploitations et non l'agrandissement de celles qui existent. Une «commission installation» est donc créée, qui élabore des critères de choix de candidats en privilégiant les projets à forte valeur ajoutée et nécessitant une main-d'oeuvre importante, avec comme perspective l'augmentation de la population sur

¹ pour 103 paysans concernés par la lutte contre l'extension du camp militaire on comptait 450 propriétaires.

le plateau ² et contribuer à redynamiser le tissu économique et social de la région.

Le travail ainsi initié est poursuivi par une « commission intercantonale pour l'aménagement foncier du Larzac » et des commissions communales dans chacune des douze communes du plateau. Au rythme d'une réunion par mois pendant trois ans, cette commission fait l'inventaire des terres disponibles, procède à leur classification agronomique, au choix des candidats et à la répartition. Elle s'occupe aussi des bâtiments à usage non agricole.

La répartition des terres a tenu compte des fermiers justifiant d'un bail avant l'expropriation par l'armée (3.200 hectares retrouvent leurs exploitants), et 2.800 hectares sont attribués à vingt-deux nouvelles exploitations, dont sept créées par occupation des terres pendant la lutte, et quinze après. Pour faciliter l'installation de jeunes agriculteurs, des paysans ont renoncé, sans compensation, à certaines de leurs parcelles. De nombreux échanges de terres ont eu lieu dans le but de mieux les regrouper autour des sièges d'exploitation.

Il a fallu aux paysans du Larzac à peine trois ans pour régler cette question.

La création de la Société Civile des Terres du Larzac

A partir de décembre 1982, les paysans recherchent une structure pour gérer les terres du Larzac, afin de remettre la responsabilité de gestion à un organisme indépendant du pouvoir d'Etat. Avec l'aide de juristes, ils optent pour la création d'une Société Civile, une structure originale calquée sur celle des sociétés civiles comportant des associés et ayant pour but de gérer le patrimoine bâti et non bâti de l'Etat sur le Larzac.

Les associés de la SCTL sont des personnes physiques et morales, qui soit

- a- mettent en valeur des terres données en gestion à la SCTL, soit
- b- sont usagers non agricoles de bâtiments donnés en gestion à la SCTL soit
- c- sont des agriculteurs membres d'une Commission communale d'aménagement foncier (une par commune)

Selon les statuts, la moitié des parts plus une doivent être détenues par les associés mentionnés en a-. l'idée étant notamment de garantir l'activité agricole dans la durée.

Au conseil de gérance, la majorité reflète la vocation agricole de la plus grande partie des biens, mais une représentation des usagers non agricoles est assurée, pour que soit pris en compte le

² touché, comme beaucoup de zones rurales françaises par un phénomène de désertification lié au mode de développement agricole dominant. (Réd. Cahier)

développement des activités rurales non liées à l'agriculture, permettant l'équilibre de la vie sur le Larzac.

Le 29 avril 1985, la Société Civile des Terres du Larzac (SCTL) contracte avec l'État un bail emphytéotique de soixante ans, renouvelable pour 6.300 ha ¹. Par ce montage juridique, l'État s'est engagé dans le sens de la décentralisation et de la gestion, par les intéressés eux-mêmes, de leur outil de travail. La SCTL, qui de par sa composition, réunit la majorité des usagers des biens de l'État, gère le patrimoine de l'État et prend ses décisions en fonction de l'avis des utilisateurs. Elle loue ou prête le patrimoine dont la gérance lui a été confiée en fonction de règles établies après de longs débats: l'objectif est la revitalisation du plateau, à la fois par des installations et en confortant les gens en place.

Les deux types de contrat principaux ² retiennent la notion de *durée d'activité professionnelle*, considérant que les locations (sauf exceptions) sont toujours liées à un usage, au maintien ou à la création d'emplois.

- La SCTL propose aux agriculteurs un *bail de carrière*, valable jusqu'à l'âge de la retraite. Ce type de contrat constitue un exemple de sécurisation des droits des exploitants qui ne passe pas par la propriété. C'est un bail agricole normal, conforme au code rural français, qui garantit l'usage de l'exploitation pour toute la durée de l'activité professionnelle ³ mais qui n'est pas automatiquement cessible aux descendants ⁴. Son prix est fixé comme tous les baux ruraux agricoles en France par barème préfectoral.
- Les usagers non agricoles, eux, ont un «*prêt à usage*» forme de contrat gratuit assez peu connu destiné ici au patrimoine bâti n'ayant aucune vocation agricole. Le prêt est accordé suivant l'usage défini dans le contrat (artisanat, commerce, habitation, ...). La durée est fixée par la SCTL en

¹ Les paysans gèrent aussi collectivement 1.200 ha supplémentaires, par le biais de GFAs (Groupement Foncier Agricole) qui avait été constitués à partir de 1973 avec l'appui des militants pour empêcher l'Armée d'acquérir les terres.

² La SCTL passe un troisième type de contrat, les baux de chasse (gratuits) avec les sociétés de chasse communales.

³ En France, moins de 0,5 % des fermiers en bénéficient, car la plupart des propriétaires privés refusent de s'engager dans des contrats dépassant neuf ans.

⁴ Si un enfant veut succéder à ses parents pour une utilisation identique, agricole ou artisanale, il le pourra et sera même prioritaire; mais si cet enfant veut garder cette location dans un but contraire à la revitalisation voulue par la SCTL, son contrat ne sera pas accordé et le bien sera loué à un tiers. La décision prise alors sera le fait de l'assemblée générale de la SCTL !

fonction de la durée d'activité professionnelle de l'emprunteur. Il n'est pas cessible aux héritiers et il est gratuit ⁵.

La SCTL a dû prendre en compte le fait que le patrimoine bâti était dans son ensemble en piteux état. La reprise de fermes ou de maisons nécessitait d'importants investissements, que la SCTL ne pouvait pas faire. Laissées à la charge des occupants, les améliorations du bâti sont prises en compte à leur départ. La SCTL a défini une valeur d'usage assurant au locataire sortant une juste indemnisation et aux personnes prenant leur retraite un pécule suffisant pour se reloger ailleurs.

Quelles leçons ?

Bien qu'ayant vu le jour dans des conditions très particulières, l'expérience de la Société Civile des Terres du Larzac représente une approche novatrice et originale de la gestion foncière pour le développement local, dont l'intérêt est beaucoup plus général. Elle montre que la gestion collective d'un ensemble foncier important ⁶ est possible et peut être une réussite dès l'instant qu'elle s'organise autour des intérêts bien compris des utilisateurs de cet espace.

- L'accès au foncier doit être indépendant du titre de propriété. Pour un producteur, le fait de pouvoir s'installer sans être obligé d'acquérir l'outil de travail a été décisif. Le foncier ne doit plus être soumis au marché: sans avoir à abolir la propriété, la gestion du foncier et de sa vocation agricole peut être assurée collectivement au niveau d'une commune, d'un canton ou d'un territoire.
- L'usage collectif du foncier est à préserver et l'intérêt collectif doit l'emporter sur l'intérêt individuel. Celui qui travaille la terre ne doit pas forcément décider de tout. Ce sont collectivement les gens vivant sur un territoire qui doivent décider de l'usage du foncier. Une partie du droit de propriété peut être enlevée au seul pouvoir du propriétaire pour gérer collectivement un territoire. Ce n'est plus le principe de « la terre à ceux qui la travaillent », mais plutôt « la terre à l'usage collectif des habitants d'un territoire ».

Sources: José Bové. La Société Civile des Terres du Larzac. Communication au Séminaire International sur la Réforme Agricole. IBASE. Fondation Charles Leopold Mayer. Rio de Janeiro. Mai 1998.

José Bové et François Dufour. Le monde n'est pas une marchandise. Des paysans contre la malbouffe. Entretien avec Gilles Luneau. Ed. La Découverte. Paris. 2000.

Mise en forme finale de la fiche: Morgane Le Gal et Michel Merlet.

⁵ La SCTL a préféré le « prêt à usage » à la location, pour éviter l'écueil des « pas de porte », c'est-à-dire la vente d'une activité commerciale en artisanale, qui aurait en fin de compte annulé la possibilité de la SCTL de choisir ses locataires.

⁶ nombre de communes françaises sont plus petites.