

## Réforme agraire et développement économique

Rullière G.

Le développement

Paris : CIHEAM  
Options Méditerranéennes; n. 11

1972  
pages 42-50

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=CI010721>

To cite this article / Pour citer cet article

Rullière G. **Réforme agraire et développement économique**. *Le développement*. Paris : CIHEAM, 1972. p. 42-50 (Options Méditerranéennes; n. 11)



<http://www.ciheam.org/>  
<http://om.ciheam.org/>

Gilbert RULLIÈRE

# Réforme agraire et développement économique

Si, dans les propositions pour le développement économique, la priorité est souvent donnée à la réforme agraire, c'est en raison de la situation dans laquelle se trouvent placés les pays en voie de développement, dont l'économie est dominée par l'activité agricole. En effet, beaucoup espèrent et croient que d'un ensemble de mesures modifiant les institutions économiques et sociales qui encadrent l'activité agricole, on est en droit d'attendre la disparition des obstacles ou des blocages empêchant ou gênant un accroissement de la production agricole. Cette vision, plus large que l'observation de la seule tenure foncière, définit la notion de réforme agraire (en Anglais : *land reform*), qui dépasse donc le simple cadre d'une redistribution des terres telle que l'envisagent certains. Il s'agit en effet d'aborder de nombreux autres aspects : le remembrement des parcelles trop exiguës, la réduction des charges de fermage beaucoup trop lourdes ou exorbitantes, la sécurité de la tenure pour l'exploitant, l'amélioration des conditions de travail des salariés agricoles, la réforme du système fiscal, les mesures garantissant un coût raisonnable du crédit agricole et en outre, l'établissement d'industries rurales, de coopératives d'achat ou de vente et la mise en place d'institutions relatives à l'épargne, à la commercialisation et au crédit.

Historiquement, la notion de réforme agraire n'est pas nouvelle. En fait, c'est une idée très ancienne qui a changé graduellement de forme. Dans le passé une réforme agraire était entreprise et réalisée bien souvent à la suite d'une révolte paysanne ou d'un mouvement agraire exprimant le mécontentement des paysans en face des conditions peu satisfaisantes offertes par la tenure féodale. Ces revendications devaient trouver leur aboutissement avec les efforts de la Révolution française de 1789, de la Révolution de 1848 et des réformes agraires entreprises après la première guerre mondiale. D'une façon générale, ces réformes agraires se proposaient pour objectif principal l'émancipation du paysan par l'abolition du servage.

Après la seconde guerre mondiale, l'objectif des réformes agraires s'est déplacé. Il a consisté en l'établissement

d'une relation avec le développement économique en général. La plupart des programmes de réforme agraire lancés dans différentes parties du monde comme l'Asie, l'Afrique, l'Amérique latine et dans une moindre mesure l'Europe (sauf pour sa partie méridionale) se fixaient comme objectif plutôt ambitieux de faciliter le développement économique général. La cause de cette modification dans les objectifs tient à la facilité avec laquelle l'information se diffuse aujourd'hui : la pauvreté, l'ignorance et la maladie ne sont plus considérés comme inévitables et le désir d'un niveau de vie plus élevé devient de plus en plus répandu. L'exigence d'une réforme agraire, que les masses paysannes réclament, découle en premier lieu du ressentiment dû à cette situation injustifiable.

Cette prise de conscience plus ou moins généralisée a modifié le contenu de la réforme agraire. Il ne s'agit pas seulement d'un programme de distribution de la terre à ceux qui n'en ont pas. Il faut également donner aux agriculteurs les moyens qui leur permettent d'exploiter les terres dont ils ont la charge. Le programme de réforme agraire se présente comme un ensemble de mesures destinées non seulement à améliorer le bien-être de l'agriculteur, mais aussi à provoquer un relèvement de la productivité agricole. La discussion du problème de la réforme agraire s'ordonne donc, d'une part autour des revendications du paysan (sans terre ou endetté), d'autre part autour de la recherche des mesures les plus efficaces pour obtenir un accroissement de la productivité agricole.

## RÉFORME AGRAIRE ET DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE

Dans les pays sous-développés où l'accent a été mis sur la nécessité d'élaborer un programme de réforme agraire, l'agriculture constitue la principale, sinon la seule source de revenus. Un accroissement de la production agricole est absolument nécessaire pour améliorer

en tout premier lieu les conditions de vie : l'autosuffisance du moins partielle en produits alimentaires permettrait l'économie de précieuses devises, et la capacité d'épargne destinée à la formation de capital pouvant être augmentée dans beaucoup de pays à travers un relèvement de la production agricole, globale et par tête.

A cet effet, les pays sous-développés peuvent être classés en deux groupes généraux : d'abord ceux dans lesquels les terres disponibles pour des usages agricoles sont rares par rapport à la population agricole existante et ensuite ceux dans lesquels il y a suffisamment de terres. Dans le premier groupe la pression démographique est forte, les exploitations sont alors petites et inefficaces. Avec un nombre élevé de paysans souhaitant obtenir des terres, alors que les disponibilités sont faibles, le propriétaire foncier est en droit d'exiger des fermages élevés par rapport aux rendements dégagés. Dans de telles conditions, le mécontentement social et l'agitation politique se développent rapidement. Bien que l'on puisse beaucoup tenter pour améliorer les conditions des usagers du sol, dans ces circonstances, la solution permanente et satisfaisante repose sur le développement des ressources non agricoles et sur l'exode organisé des travailleurs agricoles vers des emplois non agricoles.

Dans le second groupe, le développement agricole et l'amélioration du niveau de vie, se présentent de façon beaucoup plus simple. Les unités d'exploitation peuvent être créées selon des normes satisfaisantes, les autres secteurs de l'activité économique peuvent être renforcés par la mise en place d'une infrastructure économique et sociale dont les charges sont mieux réparties.

Cependant, lorsque l'exécution d'une réforme agraire est décidée, les agriculteurs pensent bien en tirer le maximum de gain. Cette attitude aboutit dans beaucoup de cas à la création d'unités de production dont la dimension trop exiguë constitue un frein à une augmentation de la productivité du secteur agricole. C'est un danger auquel beaucoup de réformes agraires ne savent pas parer. Car pour s'assurer le concours des masses paysannes ou encore obtenir leur adhésion de caractère politique, les pouvoirs publics cherchent à satisfaire les revendications des agriculteurs avec des slogans tels que « La terre à ceux qui la cultivent » ou « La terre à ceux qui n'en possèdent pas ». Il en résulte que sont créées des exploitations dont la dimension se situe en dessous de l'optimum. Il s'agit d'ailleurs bien souvent d'unités familiales orientées seulement vers leur propre subsistance. Cette tendance à l'autosuffisance peut finalement provoquer un blocage de la croissance en empêchant tout transfert de capitaux ou de main-d'œuvre. Il peut donc s'ensuivre une incompatibilité entre différents objectifs, par exemple, justice sociale et productivité de l'agriculture. La conception qu'on peut avoir de la réforme agraire influe par conséquent sur le développement économique.



*Il en résulte que sont créées des exploitations dont la dimension se situe en dessous de l'optimum.*

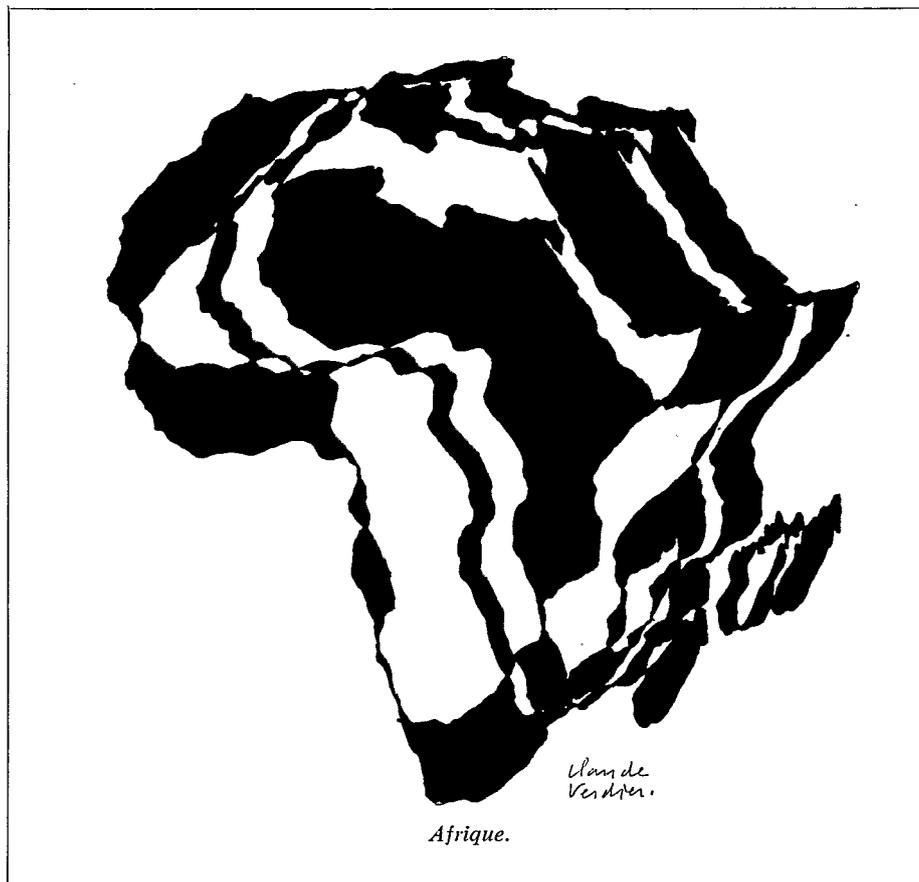
## LES PROBLÈMES LIÉS A LA RÉFORME AGRAIRE

Dans une analyse du développement économique, la réforme agraire apparaît comme le moyen plus ou moins radical de faire disparaître un certain nombre d'obstacles de caractère institutionnel qui s'opposent à la croissance de l'agriculture et de l'économie tout entière. Beaucoup d'auteurs, plus particulièrement les Nations Unies, dans une plaquette publiée en 1951 et intitulée « Défauts de la structure agraire, obstacles au développement économique » estiment que le principal obstacle provient des imperfections de la structure agraire (en cadre institutionnel de l'activité agricole). Ce terme de réforme agraire recouvre en fait des réalités très diverses qui sont liées à deux types de problèmes : d'une part ceux qui régissent la distribution des terres, et d'autre part ceux qui définissent les relations de l'exploitation agricole avec le monde économique (crédit agricole et politique fiscale).

### La dimension des exploitations

Sans égard à la méthode utilisée pour déterminer la surface minimum désirable des exploitations il y a beaucoup de pays dans lesquels un grand nombre d'exploitations sont trop petites pour fournir une subsistance minimum au cultivateur et à sa famille, ou de leur fournir plein emploi, ou encore pour permettre une amélioration des méthodes de culture (cas de l'Inde par exemple). Cette situation peut être le résultat soit d'une extrême subdivision des exploitations causée par la pression de la population sur la terre, soit de l'inégalité dans la répartition de la propriété foncière ou encore une combinaison des deux. L'extrême subdivision des exploitations tend à promouvoir une concentration de la propriété parce que les petits propriétaires sont ordinairement incapables de gagner leur vie avec de telles exploitations, et en conséquence deviennent endettés auprès des usuriers qui finalement acquièrent la propriété du sol.

La densité de la population agricole est très élevée dans certaines régions comme la Chine, l'Inde, etc... Dans ces conditions de surpeuplement, l'exploitation moyenne serait très petite même si toute la terre était également distribuée. Néanmoins, les problèmes d'exploitations agricoles inefficaces par leurs dimensions insuffisantes ne sont pas limités aux zones de densité élevée de population. Des pays où une faible densité de population est jointe à une technique peu avancée peuvent avoir des revenus relativement bas. Certaines parties de l'Europe occidentale et du Japon peuvent être classées comme des pays à densité de population élevée, à technique développée et à revenus peu élevés ; l'Asie peut être considérée comme une zone de population élevée, de technique peu avancée et de revenus peu élevés. L'Afrique, l'Amérique latine et le Moyen-Orient, comme



de pays à faible population, à technique retardataire et à faibles revenus.

Quel que soit le niveau de développement atteint, une caractéristique de l'exploitation réside dans la dispersion des parcelles de l'exploitation. Cette fragmentation de l'exploitation n'est pas associée à une forme particulière de tenure foncière. Elle peut être trouvée dans des pays hautement développés, comme la Suisse, l'Europe Orientale, l'Asie et les pays du Moyen-Orient.

La fragmentation a de nombreuses causes. Elle a été bien souvent engendrée par les arrangements coutumiers qui prévoyaient que les terres seraient réparties dans différentes parties du village. Les parcelles originales ont été divisées et subdivisées avec l'accroissement de la population agricole, et avec les lois de succession qui encouragent la subdivision de la terre entre de nombreux héritiers. En Europe Occidentale, où la pression de la population rurale n'est pourtant pas très forte, les principes de succession ont exercé une influence décisive, tandis qu'en Europe Orientale et en Asie, la pression de la population en est la principale cause, renforcée par les lois de succession.

### Le mode de tenure

La proposition des exploitants agricoles sur le régime du fermage varie largement d'un pays à l'autre. En Asie, la proportion est généralement élevée. Jusqu'à une date récente, près de la moitié de la terre était exploitée par des fermiers utilisant quelques hectares loués

à eux par les propriétaires fonciers et la majorité des cultivateurs étaient soit les fermiers, soit des métayers, soit des propriétaires partiels. Dans quelques pays, comme le Moyen-Orient, les données statistiques font défaut, mais en dehors de Chypre et de l'Égypte, du Liban et de la Turquie où la plupart des agriculteurs possèdent la terre, le fermage prévaut largement. Il prévaut également dans plusieurs pays de l'Amérique latine, particulièrement en Argentine où 60 % des terres sont louées à des fermiers ; au Brésil, cependant, le fermage n'est pas courant.

Le métayage est une autre forme courante de tenure, encore que le pourcentage de la récolte donné au propriétaire varie grandement d'un pays à l'autre et même à l'intérieur d'un pays, un partage inégal entre le propriétaire foncier et le métayer étant une règle fréquente. Enfin, dans certains pays de l'Amérique latine, dans certaines parties de l'Inde et du reste de l'Asie, le fermage est remplacé par des prestations en journées de travail.

Une grande insécurité caractérise les conditions du métayage et du fermage dans la plupart des pays sous-développés. Les contrats de fermage se font sur une base coutumière sans aucun accord légal pour définir leurs droits et obligations. Dans quelques pays du Moyen-Orient, par exemple, le paysan ne peut même pas cultiver la même parcelle de terre d'une année à l'autre parce que le propriétaire foncier ou son représentant (régisseur) donne les parcelles les plus fertiles aux fermiers les plus favorisés. C'est pourquoi le paysan est amené à ne poursuivre

qu'un but : celui de tirer le plus possible du sol qu'il cultive durant son court fermage, sans égard aux effets sur la fertilité du sol à long terme.

### Domaines et plantations

A travers l'Amérique du Sud, les Caraïbes, l'Asie du Sud-Est, à Ceylan et dans certaines parties de l'Afrique Orientale, la structure agraire est dominée par les grands domaines, dirigés et exploités par un centre de décision unique et employant de la main-d'œuvre salariée. Ce type d'organisation agricole est connue sous le terme générique de « latifundia ». Le total de telles exploitations atteint, en Amérique latine, 50 % de la surface agricole. Beaucoup de ces terres ne conviennent pas à la culture ; aussi la plus grande partie reste-t-elle inutilisée et l'a été pendant des générations. A l'autre extrême, on trouve des petits propriétaires fonciers qui pratiquent l'agriculture de subsistance sur quelques hectares de terre surexploitée ou parfois peu productive et des travailleurs sans terre.

Ce type d'utilisation du sol s'oppose tout à fait aux conditions naturelles et aux conditions du marché. Les terres vallonnées qui conviendraient mieux pour le pâturage et la forêt sont intensivement cultivées par des méthodes manuelles, ce qui détruit la couche arable du sol, tandis que le fond des vallées qui conviendrait à la culture est utilisé pour faire paître les bêtes. Si les exploitations de moyenne importance pouvaient jouer un plus grand rôle dans l'économie, la production agricole pourrait s'accroître, ce qui élèverait les niveaux de vie ruraux et urbains. Le principal facteur limitant l'expansion des petites et moyennes exploitations est partout la pénurie de capitaux qui empêche le petit exploitant d'agrandir son exploitation.

### Les titres fonciers

Dans certains pays, les propriétaires exploitants n'ont aucun titre légal justifiant la propriété du sol qu'ils occupent, parce qu'il n'existe aucun système d'immatriculation des titres ou parce que les bureaux d'enregistrement sont en retard de deux ou trois années dans leur travail, ce qui finalement se retourne contre les petits propriétaires. Ceci constitue un très sérieux défaut de la structure agraire, parce que l'absence de titres signifie que la sécurité dans l'exploitation n'est pas assurée, provoquant de continuels procès pour prouver la propriété d'une parcelle. Cette situation se produit fréquemment dans les pays de l'Amérique latine. Dans les pays du Moyen-Orient, une situation plus compliquée se présente car l'enregistrement n'est pas accompli et parce que les droits d'utilisation de l'eau ne sont pas légalement définis. En Syrie comme en Irak, des grandes superficies restent la propriété de l'État sur lesquelles il n'est pas possible de faire valoir un titre de propriété. A moins que les coûts des opérations cadastrales et les frais de justice soient abaissés, l'éta-

blissement d'un titre de propriété joue contre le petit exploitant et en faveur du grand propriétaire.

## LE CONTENU DES RÉFORMES AGRAIRES

### Les différentes réformes agraires

Dans un bilan dressé par les Nations-Unies, 16 nations ont pris depuis 1945 les mesures tendant à fournir des occasions plus grandes de propriété du sol à travers une redistribution du sol : Bolivie, Formose, Tchécoslovaquie, Egypte, Finlande, Allemagne, Inde, Japon, Italie, Mexique, Pakistan, Pologne, Porto-Rico, Espagne, Turquie, Yougoslavie. Dans la plupart de ces pays la surpopulation existe, soit générale soit régionale.

Dans les pays asiatiques, les principales conséquences enregistrées sont l'amélioration du statut des fermiers et une plus grande sécurité de tenure pour les agriculteurs. De combien la production agricole augmentera dépend du fait de savoir si la propriété du sol pour les petits exploitants encourage l'investissement sur l'exploitation. En fait, les problèmes du sous-développement ne peuvent être résolus que si un programme plus large de diversification de l'économie est envisagé.

Dans les pays européens et dans ceux du Moyen-Orient les principales conséquences sociales ont été des gains de revenu et l'établissement d'un statut pour les propriétaires exploitants ne disposant que d'un volume insuffisant de terres et pour les travailleurs agricoles sans terres. En Amérique latine, les réformes agraires profitent à une minorité de travailleurs agricole et de métayers. Là où les mesures pour la redistribution ont été accompagnées de bonification foncière comme en Egypte, Finlande, Italie, Japon, Mexique, Espagne et Turquie, il est attendu un accroissement de la production agricole comme résultat d'une culture plus intensive.

Les aspects financiers des mesures de redistribution des terres ne doivent pas être négligés. La pauvreté des agriculteurs, le manque de fonds et la pénurie de crédits freinent le rachat des terres par les agriculteurs eux-mêmes et impliquent souvent le transfert gratuit de la terre aux agriculteurs, parce que le prix d'achat de l'exploitation a été fixé à des niveaux qui ne permettent pas aux fermiers d'acquiescer la propriété dans une courte période. Cela limite évidemment les possibilités de redistribution des terres. En Inde, un mouvement spontané (Bhoodan) a essayé de surmonter cet obstacle en prêchant la distribution volontaire des terres, sans aucune contrepartie.

On reconnaît généralement que les pays entreprenant un programme de redistribution des terres doivent le compléter en prenant des mesures pour encourager la productivité agricole par une meilleure organisation du crédit, par



la promotion d'organisations coopératives, la consolidation d'exploitations fragmentées, par la réunion d'exploitations beaucoup trop petites. Les gouvernements appliquant une redistribution de terres comprennent ordinairement ces mesures de réforme agraire et d'autres (notamment un programme d'éducation des agriculteurs).

### Action sur la tenure

Les types de tenure découlant de l'installation d'agriculteurs sur de nouvelles terres à travers la colonisation agraire, varient de pays à pays. Dans les pays économiquement développés, où les terres et les capitaux sont relativement abondants, les formes de tenure oscillent entre la liberté d'installation et le bail à long terme.

Mais pour les pays sous-développés, il en est autrement. En Afrique deux formes de tenure se rencontrent. Ainsi par exemple, au Congo Belge, le droit d'usufruit équivalent à des conditions de pleine propriété est reconnu aux cultivateurs individuels. Dans le projet Gezira (Soudan), lancé en 1925, le gouvernement loue des terres aux propriétaires fonciers et les cède en location à ces mêmes propriétaires ou à d'autres comme fermiers-cultivateurs, avec participation aux bénéfices. Le Fonds de Développement de Gezira constitue le chef d'entreprise, le fournisseur de logements, de magasins, d'installations de stockage et est responsable de la commercialisation. Les profits qu'il encaisse pour une

partie sont affectés à des dépenses de caractère social.

Au Moyen-Orient, la pénurie d'eau limite généralement l'extension de la zone cultivée et empêche une culture plus intensive de terres déjà mises en valeur. En Irak, les lois de colonisation donnent la terre aux agriculteurs sans qu'un loyer soit exigé, à condition que la terre soit mise en valeur pendant dix ans. Après quoi, l'exploitant devient propriétaire de la terre mise en valeur sous réserve que, pendant dix ans, la terre ne soit pas aliénée.

En Inde, des formes coopératives de tenure sont encouragées. Au Pakistan, la pleine propriété individuelle est garantie après que la valeur entière de la terre ait été remboursée. Aux Philippines des zones considérables de la partie méridionale de l'île de Mindanao ont été rendues disponibles après la deuxième guerre mondiale afin d'installer des dissidents ou des agriculteurs appartenant aux zones fortement peuplées de Luzon. Les surfaces habituelles mises à la disposition des colons s'élèvent à 8 hectares ; la pleine propriété est immédiatement reconnue par le gouvernement. Le défrichage et le développement des parcelles sont mis à la charge du colon.

Le souci d'améliorer les conditions de tenure par une plus grande sécurité du fermage est loin d'être universel. Cette recherche est très différente selon qu'il s'agit des pays développés ou des pays sous-développés. Dans les pays les plus avancés, le problème qui se pose maintenant est de concilier un degré élevé de sécurité pour les agriculteurs-fonciers et un taux élevé de productivité. Dans les

pays sous-développés, le problème est d'introduire la protection des fermiers et de la rendre effective.

Le même contraste existe en ce qui concerne le contrôle des fermages. Dans les pays avancés, le contrôle des fermages qui réduit de façon significative leur niveau, peut inciter les propriétaires fonciers à ne pas réinvestir dans l'exploitation ou à reprendre pour leur compte l'exploitation du sol. Cela peut alors aboutir à une sous-exploitation ou à une exploitation inefficace. Dans les zones sous-développées, le problème consiste surtout à réduire les fermages à des niveaux qui permettent à l'agriculteur de mieux subsister.

En Asie, cinq pays (Formose, Inde, Japon, Pakistan et Philippines) ont élaboré une législation prévoyant la sécurité de la tenure ; plus particulièrement, il est envisagé le droit de compensation pour des améliorations et le contrôle des fermages. Cette législation a été introduite comme une partie du programme général de réforme agraire. Entre autres choses, la législation a aboli les services rendus à titre personnel ou certaines conditions onéreuses comme la vente obligatoire de la récolte aux grands propriétaires fonciers. Ces mesures peuvent toucher un grand nombre d'agriculteurs ; si elles sont efficacement appliquées, elles peuvent apporter une plus grande sécurité à l'agriculteur. En effet, une plus grande partie du produit doit aller à l'exploitant qui bénéficie ainsi d'un statut social plus élevé. Elles constituent les plus importantes des mesures de réforme agraire qui peuvent être prises dans le monde, autant que celles prévoyant le transfert de propriété (qui d'ailleurs sont également prévues dans ces mêmes pays).

L'exécution de ces mesures a été confiée dans ces pays à des institutions administratives spéciales, différentes des tribunaux judiciaires. Apparemment, ces pays regardent la création d'un organisme administratif spécialisé comme une condition de la réussite de ces mesures.

### Actions sur les conditions de l'emploi en agriculture

Le travail loué occupe une place inférieure tant au point de vue économique que social dans la hiérarchie des activités agricoles (propriétaires, fermiers, métayers, et travailleurs agricoles). Un programme effectif de réforme agraire, poursuivant l'objectif d'amélioration de la condition de tous ceux qui sont engagés dans l'agriculture, doit prendre en considération les besoins des travailleurs salariés et comprendre des mesures se préoccupant de l'amélioration de cette catégorie d'agriculteurs.

La proportion de travailleurs loués dans le total de ceux engagés dans l'agriculture varie fortement de pays à pays. Dans l'agriculture de subsistance, la famille ordinairement fournit toute la main-d'œuvre. Dans les exploitations familiales hautement mécanisées des pays développés comme les Etats-Unis, peu de travailleurs loués de façon permanente

sont employés (1 ou 2 par exploitation). Pour des zones de production commerciale intensive, néanmoins, les travailleurs loués peuvent constituer la majorité.

Dans les pays sous-développés, le problème de la régulation des conditions d'emploi est très nettement différent de celui des pays avancés où les services administratifs de contrôle sont bien organisés. Souvent, il existe un fort mouvement syndical. Les conditions de l'emploi industriel sont réglementées et l'exode rural est surveillé. De telles conditions, qui favorisent la régulation des conditions de travail en agriculture, font souvent défaut dans les pays sous-développés. Là où il existe un surplus de main-d'œuvre agricole entraînant sous-emploi et chômage permanent, le travailleur individuel cherche plus à obtenir du travail que des salaires élevés et de bonnes conditions de travail. En outre, l'absence d'organisations syndicales et des services publics insuffisants rendent difficile l'application de ces mesures de contrôle.

De plus, dans les pays en voie de développement, il existe un danger, celui de transposer des mesures adaptées aux pays les plus avancés, sans prendre en considération les différences dans le développement économique et social. Par exemple, beaucoup de gouvernements fixent des normes minimales d'emploi et de salaires qui ont toute chance d'être peu respectées. Evidemment, une telle action aurait besoin d'être accompagnée par d'autres mesures, consistant par exemple à élever la productivité agricole en général ce qui permettrait de relever les revenus et les salaires agricoles.

Dans beaucoup de pays, les mesures propres à élargir les possibilités d'accès à la propriété foncière ont profité aux travailleurs directement en leur fournissant des exploitations ou en leur facilitant l'obtention de terres. Là où les mesures de redistribution des terres ne créent pas de nouvelles unités agricoles, les travailleurs agricoles n'en bénéficient pas généralement et directement. Mais dans la mesure où le transfert de la propriété améliore la fonction économique de l'agriculture, et conduit à investir davantage dans le sol, l'emploi se trouve assuré et améliore les conditions de l'emploi.

Lorsque la structure agraire est caractérisée par une grande inégalité dans la propriété foncière et par une culture extensive du sol, comme c'est le cas dans certains pays de l'Amérique latine et du Moyen-Orient, il n'y a pas, pour les travailleurs de possibilités d'améliorer leurs conditions d'emploi et leur statut. Les mesures de réforme destinées à fournir de plus larges occasions de devenir propriétaire ou des conditions plus sûres de fermage combinées à une intensification des systèmes de culture, paraissent comme les moyens les plus appropriés à accroître la demande de travail et à contribuer à augmenter les salaires et à améliorer les conditions de travail.

Le développement des emplois non agricoles à travers l'exécution de certains projets, comme la transformation

du village, la construction des routes, l'installation d'industries de transformation, aident à dégager de l'emploi et des revenus supplémentaires pour les travailleurs agricoles et leurs familles ; alors ils peuvent rester sur l'exploitation agricole. Mais cela peut aussi pousser certains travailleurs à quitter de façon définitive l'agriculture. Enfin, des projets de développement communautaire, appliqués dans certains pays combinés avec des mesures de réforme agraire, doivent être considérés comme nécessaires pour une amélioration efficace des conditions des travailleurs loués.

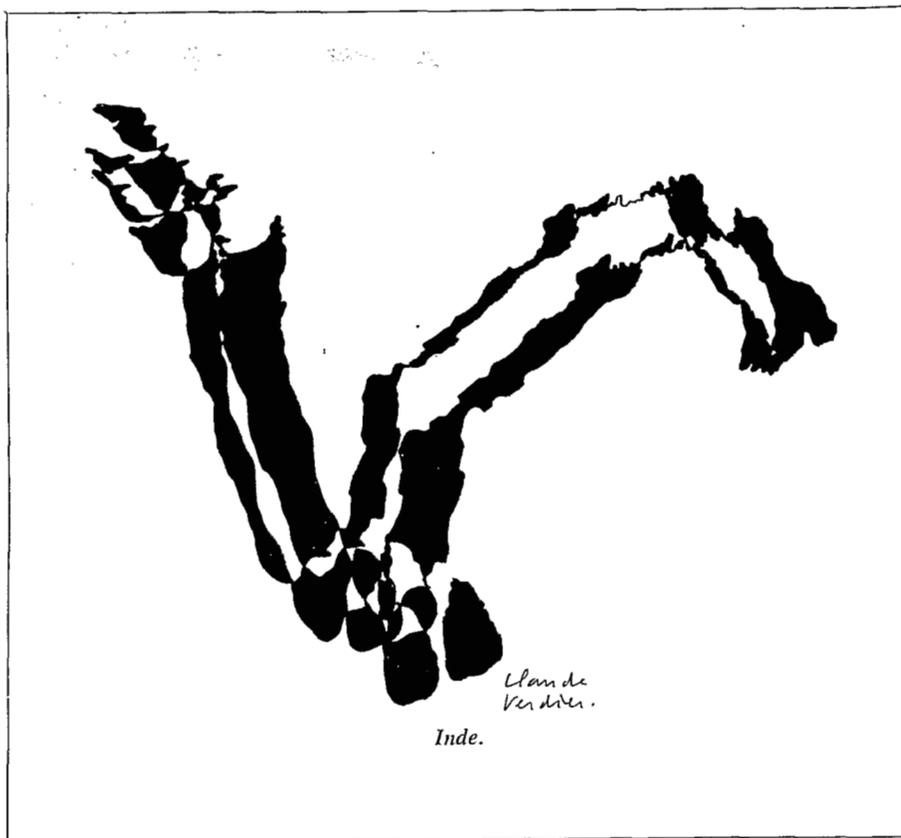
### Actions sur l'exploitation agricole

Les problèmes retenant l'attention en ce domaine concernent le nombre et surtout la dimension des exploitations créées. La conversion vers des dimensions optimales, de façon à accroître la productivité de l'agriculture, constitue une phase de la politique de réforme agraire qui n'est pas toujours prise en considération. Néanmoins, ce problème présente des aspects critiques dans beaucoup de pays où il est nécessaire de trouver les moyens de réconcilier la présentation d'une structure sociale acceptable, fondée en règle générale sur la propriété individuelle et l'exploitation familiale, avec l'exigence du progrès agricole et économique.

Dans quelques pays ce problème a été résolu par une combinaison du principe des économies de grande échelle dans le domaine de la commercialisation et du maintien d'une production agricole indépendante, comme par exemple dans le cas du projet Gezira. Mais en général, la lutte contre les exploitations agricoles peu productives, par des mesures particulières a été plutôt inefficace. Dans les pays riches où il y a peu ou pas de pression générale sur les ressources foncières, le programme consiste surtout à aider les agriculteurs disposant de peu de ressources financières, en les conseillant et en leur fournissant du crédit, ou encore à réinstaller les agriculteurs sur des terres sub-marginales comme au Canada, ou enfin à combiner de petites exploitations ou diviser de grandes exploitations en harmonie avec les besoins du développement économique, comme en Australie.

Dans les pays où la pression de la population sur la terre est forte, dégager des emplois alternatifs, afin de diminuer le nombre des agriculteurs, est le seul moyen de réduire le nombre des exploitations non-économiques. La diversification de l'économie à travers un développement économique à long terme est la seule solution réelle.

La consolidation des exploitations, le remembrement des terres constituent les mesures les plus importantes pour élever la production agricole et améliorer les niveaux de vie. En Inde, au Pakistan, au Japon la consolidation est entreprise par les gouvernements à travers une active participation de la population. La législation, l'éducation et la coopération active de la population agri-



cole sont les éléments essentiels d'un programme réussi, si l'on veut réduire la parcellisation au minimum. Reste le problème de l'immatriculation foncière. Les cadastres sur lesquels chaque parcelle de terre peut être identifiée, et un registre précis des droits correspondant à ces parcelles sont d'un grand secours pour l'exécution des mesures de réforme agraire impliquant des changements dans la répartition du sol, ou des droits relatifs à la propriété foncière. De tels cadastres et registres sont également utiles au point de vue administratif et fiscal (assiette et recouvrement de l'impôt). De plus, ils donnent une certaine sécurité aux propriétaires fonciers qui ont fait immatriculer leurs droits et à tous ceux qui participent à des transactions foncières et par là même les facilitent par la garantie qu'ils assurent.

Les cadastres et registres fonciers font complètement défaut dans beaucoup de pays, tandis que dans d'autres les registres ou les cadastres sont imprécis, incomplets et organisés de façon peu satisfaisante. Pratiquement, tous les pays admettent l'utilité d'un cadastre et d'un registre foncier bien établi. Néanmoins, les progrès sont lents.

### Les mesures annexes aux réformes agraires

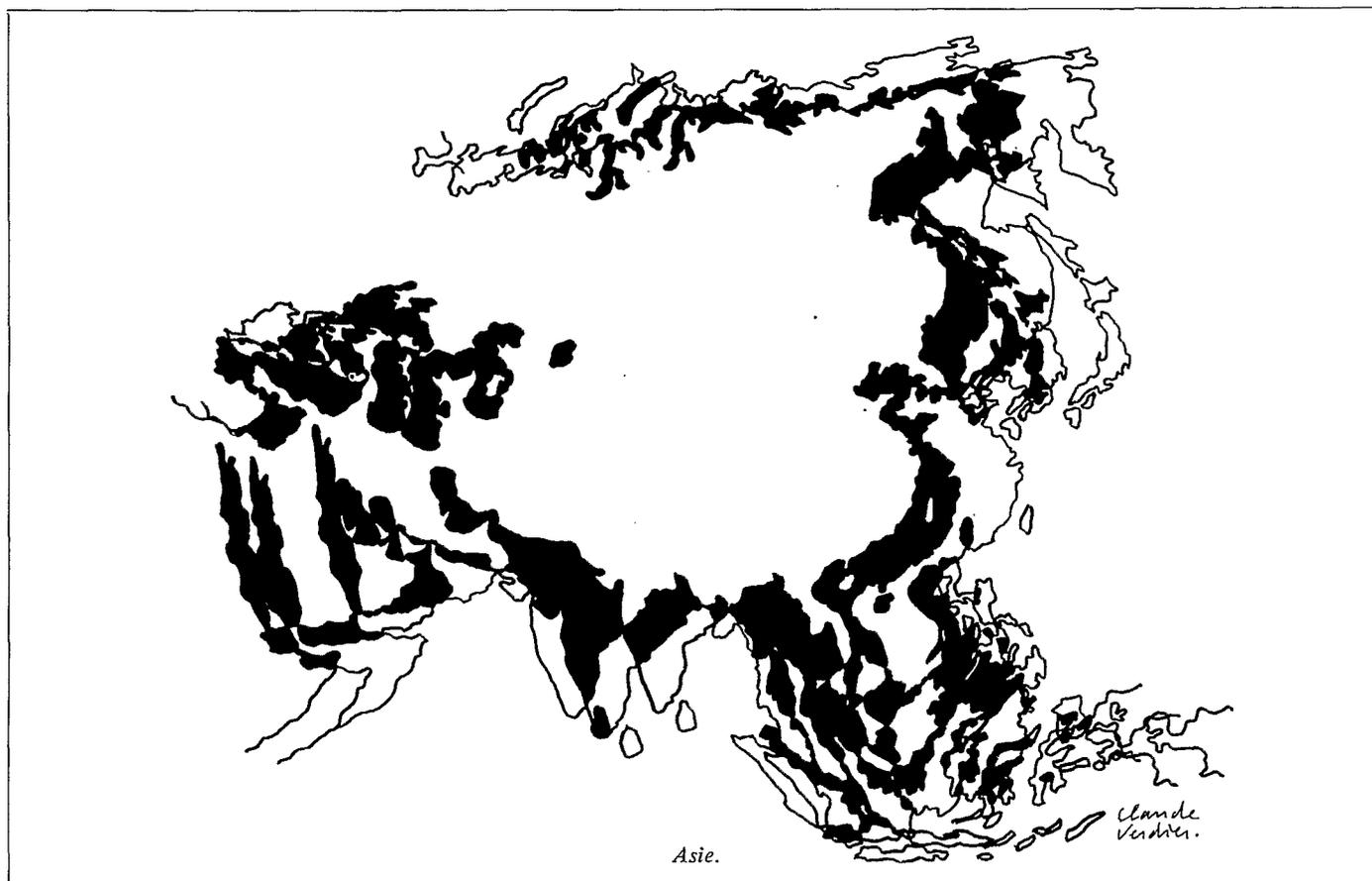
Elles concernent les actions sur le crédit agricole et les actions fiscales. Pour le premier, la plupart des pays ont mis en place des institutions publiques de crédit destinées à octroyer des crédits aux agriculteurs, mais le rôle joué par de telles institutions varie avec le degré de développement du pays. Dans les pays

les plus avancés, les institutions publiques se préoccupent surtout de faire face à des demandes particulières qui, pour diverses raisons, ne sont pas convenablement satisfaites par les sources privées existantes.

En Europe comme dans certains pays de l'Asie, de l'Afrique, de l'Amérique latine, les gouvernements ont trouvé nécessaire de jouer un rôle beaucoup plus actif dans la répartition des crédits, soit en agissant directement auprès des agriculteurs ou des coopératives soutenues par le gouvernement (prêts directs), soit en aidant ou en encourageant ces institutions. Ordinairement, une ou plusieurs banques agricoles publiques ou société de crédit public sont établies pour distribuer du crédit. Ainsi, le gouvernement philippin a créé l'Administration du Crédit Agricole et du Financement des Coopératives (ACCFA) en 1952 et autorisa, par une législation spéciale, la création et l'activité de banques de crédit agricole. Le but de l'ACCFA qui a un capital social de 100 pesos est d'amener chaque fermier à s'adresser à elle et à la tirer des griffes des usuriers et des intermédiaires peu scrupuleux.

Dans plusieurs pays, le capital des banques publiques ou des sociétés de crédit est fourni entièrement par le gouvernement par fonds spéciaux ou par affectations. Des mesures supplémentaires ont été édictées dans certains pays pour diriger des fonds vers des institutions publiques : acceptation de fonds privés, émission de bons garantis par l'Etat, association avec des banques ou des institutions privées (comme les compagnies d'assurance).

Beaucoup de gouvernements des pays en voie de développement ont essayé de



faire face à trois sortes d'exigence de crédits de l'agriculture :

- court terme pour les dépenses saisonnières,
- moyen terme (jusqu'à 5 ou 7 ans) pour l'achat de bétail et de matériel,
- long terme pour l'achat de sol et la modernisation des structures d'exploitation.

La pénurie de fonds disponibles, des difficultés institutionnelles ou légales ont souvent obligé ces institutions à limiter leurs efforts à un ou deux de ces trois types de crédit. En règle générale, le crédit à long terme a été parfois négligé.

Dans quelques pays, la législation s'est occupée de réduire, voir d'annuler le montant des dettes, de fixer des taux d'intérêt maximum, de prévoir les durées de remboursement, et des dispositions selon lesquelles l'intérêt total d'un prêt ne doit pas excéder le montant du prêt ? Ces réglementations ont souvent apporté une aide substantielle aux agriculteurs dans quelques pays.

L'arme fiscale est peu utilisée comme moyen devant compléter une politique de réforme agraire se proposant de transférer la propriété du sol. En Egypte, néanmoins, un impôt foncier a été établi sur les propriétés dépassant 100 hectares. Plusieurs pays ont adopté des mesures fiscales pour empêcher l'accumulation de terres et diviser les grands domaines. Dans quelques pays, les propriétaires absents sont taxés plus lourdement que les propriétaires résidents. Les plus values non gagnées sont soumises à une imposition particulière ou

à la taxation des gains en capital. Les impôts sur les successions peuvent obliger les propriétaires à disposer d'une partie de leur domaine afin d'acquitter le montant des droits ; en outre les impôts fonciers sont fortement progressifs, aussi bien que les impôts sur les revenus agricoles.

Dans plusieurs pays, des mesures fiscales ont été adoptées pour promouvoir certaines formes de propriété ou certains types d'organisation. En Inde et en Belgique, par exemple, l'exemption des droits d'enregistrement et de timbre en cas d'échange de terres, est prévue pour favoriser le remembrement de parcelles dispersées. Certains pays accordent des dégrèvements fiscaux ou même des exonérations aux exploitations coopératives.

Les mesures fiscales destinées à stimuler le développement agricole s'efforcent bien souvent d'imposer la terre sous-cultivée ou non cultivée à des taux plus élevés ; en contrepartie, les terres nouvellement mises en valeur ou améliorées, peuvent faire l'objet d'une détaxation totale ou partielle ; de même des déductions exceptionnelles d'amortissement peuvent être admises au sujet du capital investi en matériel. Quoique l'objectif de ces mesures soit généralement limité et leur influence sur l'économie assez faible, il apparaît qu'une réforme agraire est nécessaire parce que les impôts frappent lourdement la population rurale du fait que la fiscalité repose essentiellement sur le recours aux impôts sur la consommation (douane, droit d'accise) et exclut le recours d'impôts sur le revenu progressif.

## LES EFFETS DES PROGRAMMES DE RÉFORME AGRAIRE

Les défenseurs de la réforme agraire supposent généralement que son introduction dans un pays entraînera un revenu et des niveaux de vie plus élevés pour les petits agriculteurs, ainsi que pour les autres secteurs de l'activité économique. De telles hypothèses méritent d'être soigneusement analysées. Evidemment, les effets d'un programme de simple redistribution des terres différeront de ceux d'un programme complexe de redistribution des terres combiné avec un programme de colonisation agraire, d'amélioration des systèmes de tenure, de crédit de commercialisation, de fiscalité, etc.

### Effets immédiats ou à court terme

Le revenu tiré de l'agriculture peut baisser immédiatement après l'introduction des mesures tendant à redistribuer les terres, à améliorer la tenure pour des causes agissant isolément ou simultanément. D'abord, il peut y avoir baisse du taux de l'investissement agricole résultant de la réduction du taux des fermages et de l'impôt foncier à la suite de la réforme agraire. Ensuite, la production agricole peut baisser dans le cas où il n'y a pas d'incitation à améliorer les habitudes de consommation soit traditionnelles, soit de faible niveau, et accroître ainsi la production. En troisième lieu, les agriculteurs peuvent n'éprouver aucun intérêt à augmenter la production

si le surplus de revenu ainsi dégagé ne peut pas être utilisé à acheter des biens de consommation d'origine industrielle et de caractère essentiel. Enfin, l'absence d'organisation des nouveaux propriétaires ou des nouveaux fermiers, peut empêcher que l'effort de transformation de la structure agraire soit poursuivi.

L'investissement agricole peut également baisser brutalement au cours des premiers stades d'application de la réforme agraire parce que :

— les nouveaux propriétaires ou les nouveaux fermiers peuvent en raison des indemnités versées aux anciens propriétaires, ne plus disposer de moyens suffisants pour investir, à la place des anciens propriétaires, guère désireux d'investir ;

— une partie de la réduction des fermages peut être affectée à la consommation et non à la production.

A moins que des mesures spéciales de crédit soient prévues, l'abaissement du taux de l'investissement peut persister pour une période assez longue. Et si les nouveaux exploitants continuent à consommer tout surplus de revenu qui se dégage, il ne peut pas se produire un relèvement du taux d'investissement. La population agricole risque donc de ne pas voir son niveau de vie se relever immédiatement.

La production agricole ne s'accroîtra par conséquent que si la consommation de biens essentiels est réduite alors que l'accroissement de leur production les inciterait à acquérir. Mais, d'un autre côté, si les agriculteurs ne peuvent pas acheter des biens de consommation, ils ne seront pas incités à accroître leur production (en dehors de leur propre consommation). Ceci est particulièrement vrai pour les zones qui ne sont pas intégrées dans un circuit de commercialisation.

Aussi, pour que les réformes agraires réussissent (ce qui doit se marquer par un accroissement de la production agricole et par une amélioration des revenus agricoles et non agricoles), il faut que les nouveaux propriétaires et les nouveaux fermiers puissent obtenir des crédits, non seulement pour que des capitaux soient accumulés, mais aussi pour que les agriculteurs soient incités à livrer leurs produits au marché. En d'autres termes, il faut qu'une partie des revenus formés à la suite de la réforme agraire soit consacrée à former du capital. Pour cela, il ne faut pas que la consommation s'élève trop rapidement. Le gouvernement peut agir dans ce sens, accordant des prêts en lançant certains projets d'aménagement foncier ou commercial.

Dans ce domaine, le gouvernement peut et doit prendre des initiatives.

Les effets indésirables des programmes de réforme agraire peuvent être quelque peu atténués :

— par le choix des moyens et des procédés d'indemnisation des propriétaires dans l'hypothèse d'une redistribution des terres ;

— par l'adoption de certaines techniques fiscales ;

— par des actions éducatives, par la mise en place d'institutions conseillant les agriculteurs, leur fournissant des crédits de façon à améliorer la formation du capital ;

— enfin en liant la réforme agraire au programme général de développement de l'économie.

### Effets à long terme

A long terme, quand les diverses mesures de réforme agraire ont eu le temps de faire sentir leurs effets, la production et les revenus de l'agriculture peuvent s'accroître. Cela peut résulter :

— d'une efficacité économique plus forte des exploitations individuelles ;

— d'une organisation sociale différente des communautés rurales, consécutive à une organisation plus cohérente des agriculteurs ce qui à son tour entraîne des effets favorables sur le crédit, la commercialisation, etc.

— d'une administration plus efficace des programmes de réforme agraire, à la suite d'une utilisation effective des techniques d'éducation, d'expérimentation, de vulgarisation.

Cependant, le problème se complique dès lors que s'exerce sur la terre une forte pression démographique. Dans ce cas, l'accroissement de la production et du revenu agricole ne peut résulter que d'une amélioration des techniques aboutissant soit à une diversification de la production agricole, soit à son intensification. Mais cela n'est pas suffisant : ce relèvement ne pourra intervenir que si une partie de la population quitte l'agriculture, surtout lorsque le volume de terres disponibles est limité. Les efforts pour corriger les défauts de la structure agraire (fermages trop élevés, taux d'intérêt trop élevés, exploitations peu rentables, tenure peu sûre, parcellisation), peuvent être annulés par le manque de capital et de terre par rapport à l'offre de travail trop abondante. La réglementation devient alors sans effet.

Cela souligne le fait que dans les pays sous-développés, surpeuplés, l'accroissement du revenu agricole en longue période dépend évidemment de l'application de mesures hors de l'agriculture, de façon que joue une meilleure répartition des ressources entre l'agriculture et les autres secteurs de l'activité économique. Dans ces conditions, l'industrialisation peut constituer la principale alternative pour certains pays, ce qui ne signifie pas que ne doivent pas être prises en considération les autres alternatives génératrices d'emplois pour la partie excédentaire de la population.

Il est fréquemment supposé que dans les pays où les ressources foncières par rapport à la population sont abondantes mais où le capital est rare, des programmes de réforme agraire sont inutiles. Néanmoins, dans de telles zones, l'extension de la surface cultivée et le contrôle de l'utilisation du sol, ne sont pas suffisants pour accroître la production agricole et promouvoir le développement économique général. Dans des

pays comme l'Indonésie, les Philippines et la Thaïlande par exemple, où les terres ne manquent pourtant pas, un système foncier archaïque, une structure agraire défectueuse avec tout ce que cela peut comprendre de freins économiques et d'inégalités sociales, s'opposent à une augmentation de la production agricole et gêne la croissance économique générale.

Enfin, il ne faut pas oublier que l'accroissement continu de la production agricole avec un relèvement de la productivité agricole par travailleur, peuvent signifier un abaissement des prix agricoles et par voie de conséquence des revenus. Des débouchés doivent être trouvés ailleurs notamment dans le secteur industriel (par son développement, ce qui doit accroître les revenus distribués). Ainsi, la solution des problèmes des pays sous-développés ne peut être trouvée seulement dans le secteur agricole. En d'autres termes, toute réforme agraire doit être accompagnée d'un programme économique général, n'hésitant pas à s'appuyer sur des réformes institutionnelles extérieures à l'agriculture si on veut que le revenu de l'agriculture continue à s'accroître.

## CONCLUSION

### Les perspectives de la réforme agraire dans le monde contemporain

Le problème de la réforme agraire a pris, au cours de ces dernières années, une plus grande signification internationale.

Dans ces conditions il est évident que le problème de la réforme agraire ne peut être résolu seulement à travers l'action d'un gouvernement, mais par la réunion d'efforts de plusieurs gouvernements. D'un autre côté, ce problème n'est pas résolu si seulement quelques mesures sont appliquées ; elles doivent être combinées avec d'autres, prises dans d'autres secteurs. Cela suppose que toute réforme agraire doit être précédée par une intense préparation, de façon à déterminer les priorités et à calculer la répartition des ressources. Bien entendu, cela exige une armature institutionnelle extrêmement solide de façon que l'application du programme de développement soit réalisable.

Néanmoins, la réussite de toute réforme agraire risque de rencontrer une série d'obstacles. Ceux-ci peuvent être classés en trois groupes : administratifs et techniques, politiques et sociaux, économiques et financiers.

Au point de vue administratif, l'obstacle essentiel réside dans l'absence de personnel qualifié et dans le manque de données statistiques concernant la situation de l'agriculture.

Au point de vue politique, l'opposition des propriétaires fonciers à toute éventuelle réforme agraire peut empêcher que celle-ci soit mise en œuvre. Il est logique que les intérêts acquis s'opposent à toute tentative de distribution

des terres. En beaucoup de pays, des propriétaires exercent une influence économique et politique puissante. Le conservatisme social dans les communautés rurales est un obstacle, spécialement pour certaines réformes comme le remembrement. Aussi, une réforme agraire ne peut pas être entreprise si un minimum d'adhésion n'est pas obtenu des propriétaires fonciers à moins d'employer la force.

Enfin, les obstacles financiers et économiques sont les plus sérieux de tous. En fait, ils sont inséparables, le manque de ressources financières semble être le cas le plus fréquent. Les charges financières imposées aux gouvernements en raison du paiement des indemnités, de la mise en place de nouvelles institutions s'occupant de l'exécution de la réforme, les lourdes dépenses de développement relatives aux autres secteurs peuvent empêcher l'introduction d'une réforme agraire. L'incapacité des fermiers à cause du manque de capitaux personnels et de facilités de crédit pour régler l'acquisition des droits de propriété constitue un autre obstacle financier. Enfin, les coûts du recensement des terres, des schémas de colonisation, sont invariablement élevés. En outre, toutes les mesures qui accompagnent et doivent accompagner la réforme agraire, coûtent également cher. Le manque de ressources financières peut alors constituer le facteur limitant l'application d'une réforme agraire.

En définitive, le problème de la réforme agraire à l'époque contemporaine suppose :

- un effort intense de réflexion sur les moyens propres à provoquer le développement de l'agriculture ;
- une volonté bien affirmée d'accepter les disciplines que la réforme agraire exige ;
- la recherche de moyens adaptés à la situation de chaque pays ;
- une action internationale.

