

Cahier de propositions

POLITIQUES FONCIERES ET REFORMES AGRAIRES

Novembre 2002

Michel Merlet

IRAM (France) et Réseaux APM

Agricultures Paysannes et Mondialisation

m.merlet@iram-fr.org

foncier@apm-monde.com

LE RESEAU A.P.M.

agricultures paysannes et mondialisation

<http://www.apm-monde.com/>

Le réseau APM réunit quelques 600 personnes réparties dans une cinquantaine de pays. Elles sont membres d'ONG, d'équipes de recherche et d'organisations paysannes. Avec l'appui de la Fondation Charles Leopold Mayer, elles travaillent depuis plus de 10 ans sur plusieurs thèmes stratégiques (politiques foncières et réformes agraires, organisations paysannes et indigènes, formation des leaders sociaux, agriculture de développement durable, pêche, organismes génétiquement modifiés et "brevetage" du vivant, alimentation et droit des peuples à se nourrir, nutrition, intégration régionale, Organisation Mondiale du Commerce et gouvernance mondiale, pouvoirs locaux). Plusieurs réseaux continentaux se sont constitués: APM-Afrique, RIAD Amérique Latine, Forum des Agricultures des Pays d'Europe Centrale et Orientale.

Le fonctionnement du réseau reste souple et souvent informel. Au cours des rencontres, des relations de confiance et d'écoute se sont nouées entre les participants; elles sont indispensables pour pouvoir approfondir toute réflexion critique.

Le travail régional, continental ou mondial porte sur la collecte et la valorisation d'expériences. Des échanges entre leurs acteurs permettent la formulation d'analyses et participent à la constitution d'une intelligence collective au niveau international susceptible d'élaborer de nouvelles stratégies.

Après de nombreuses réunions internationales en Asie, en Europe, en Afrique, en Amérique Latine, ce travail en réseau a pu s'exprimer à une échelle plus large en 2001 avec la participation de nombreux membres d'APM au premier Forum Social Mondial à Porto Alegre, puis au Forum sur la Souveraineté Alimentaire à La Havane et à l'Assemblée Mondiale des Citoyens organisée à Lille par l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire.

L'élaboration de ce cahier a été appuyée par la Fondation Charles Leopold Mayer pour le Progrès de l'Homme. 38 rue Saint Sabin, 75011, Paris. France.

Le **Cahier de Propositions politiques foncières et réformes agraires** a été élaboré à partir de discussions avec des chercheurs, des praticiens du développement et des représentants d'organisations paysannes.

Les questions principales ont fait l'objet d'une mise en commun à quatre reprises, lors d'un atelier du Forum Social Mondial organisé avec la CONTAG à Porto Alegre (Brésil) en janvier 2001, en Espagne lors d'une rencontre des réseaux APM en mai 2001 à Castelfabib, à La Havane (Cuba), en septembre 2001 lors du Forum Mondial sur la Souveraineté Alimentaire et lors de l'atelier organisé lors du Forum Social Mondial de Février 2002 par l'IRAM avec la participation de VIA CAMPESINA.

De nombreuses personnes ont été associées à la préparation de ce texte. Nous tenons tout particulièrement à remercier les experts du comité de pilotage de ce travail, qui ont relu et commenté les premières versions du texte: Jeanot Minla Mfou'ou (Cameroun), Jacques Chonchol (Chili), Fernando Rosero (Equateur), Piotr Dabrowski (Pologne), Adrian Civici (Albanie), Dao Thê Tuan (Vietnam). Nous adressons aussi tous nos remerciements aux personnes ressources qui ont participé à la mise au point des fiches d'expériences ou à la relecture de certaines parties et qui nous ont toutes fait d'importants apports pour la préparation du document, André Marty, Bernard Bonnet, Sophie Devienne, Jose Bové, Olivier Delahaye, Christophe Maldidier, Claude Servolin, Andrzej Lipski. Nous sommes également redevables des apports de Denis Pommier (IRAM), Marcel Mazoyer (INAPG), Marc Dufumier, Philippe Lavigne-Delville (GRET), Joseph Comby (ADEF) lors des nombreux échanges que nous avons eus avec eux sur les thèmes du cahier. Enfin, nous exprimons toute notre gratitude à Pierre Vuarin, Françoise Macé et Pierre Calame de la Fondation Charles Léopold Mayer, sans qui ce travail n'aurait pas été possible.

La responsabilité des insuffisances et des erreurs de ce cahier est toutefois entièrement nôtre, et nous remercions à l'avance les lecteurs de nous faire part de leurs observations, afin de pouvoir en tenir compte dans des versions futures.

Le Cahier comprend trois parties:

1. une partie d'**analyse**, qui rend compte des **principaux débats** actuels sur la question foncière en milieu rural et présente les grandes **propositions** qui en découlent.
2. des **documents d'appui: fiches d'expériences ou entretiens** avec des personnes ressources sur des situations illustrant quelques questions clefs.
3. des **annexes**: des références des sites WEB sur la question foncière, et quelques fiches DPH (Dialogues pour le Progrès de l'Humanité) en rapport direct avec le thème traité.

Le Cahier a été conçu pour aider les organisations paysannes et les personnes qui travaillent sur ce thème de par le monde à avoir une vue d'ensemble des problèmes et à identifier des expériences enrichissantes dans des contextes qui peuvent être très différents des leurs et auxquelles elles n'ont pas facilement accès. Le Cahier ne donne bien sûr pas de recettes ni de solutions clefs en main. Il a pour ambition de contribuer à la formulation de stratégies originales de gestion des ressources foncières, adaptées à chaque situation.

La complexité du thème abordé et la diversité des situations au niveau mondial font que ce document ne puisse être ni exhaustif ni définitif. Il a pour cette raison été conçu comme un travail en plusieurs étapes. Il sera complété et amélioré par de nouvelles fiches d'expérience couvrant des situations et des sujets qui n'ont pas pu être intégrés dans la présente édition. Ce matériel sera disponible sur le WEB [pour le moment sur les sites www.apm-monde.com et <http://www.iram-fr.org/>], en plusieurs langues, avec une interface interactive qui facilitera son adaptation et son actualisation périodique en fonction des besoins des utilisateurs.

Paris, Octobre 2002

Indice général

Partie I. ENJEUX, DEBATS ET PROPOSITIONS.

Partie II. DOCUMENTS POUR LA DISCUSSION.
Fiches d'expériences

Partie III. ANNEXES.
Sites INTERNET.
Fiches DPH.
Bibliographie.

PARTIE I

ENJEUX, DEBATS ET PROPOSITIONS

QUELQUES CONSTATS ET RÉFLEXIONS GÉNÉRALES EN GUISE D'INTRODUCTION	9
A. La terre reste un objet majeur de conflits et de problèmes	9
B. La terre, une marchandise ?	9
1. la terre, un bien pas comme les autres	9
2. La propriété absolue du sol, un mythe qui n'est pas innocent	10
3. "la fabrique du diable"	11
C. Administration des droits fonciers et arbitrage des conflits	11
LES QUESTIONS EN DÉBAT AUJOURD'HUI	14
A. Première Question: comment sécuriser les droits des usagers ?	16
1. Origine et fondement des droits	16
2. Les différents systèmes d'enregistrement et de validation des droits	16
3. Construire des mécanismes locaux de gestion permettant des évolutions contrôlées par les populations rurales	26
4. Une remise en cause conceptuelle désormais incontournable	30
B. Deuxième Question: comment garantir un accès à la terre conforme à l'intérêt de la majorité de la population ?	31
1. Un préalable nécessaire: les avantages de la production familiale	31
2. Le marché peut-il assurer seul une distribution optimale du foncier ?	32
3. L'accès à la terre par la colonisation des terres vierges	34
4. Les réformes agraires	35
5. Les politiques agricoles visant à optimiser la structure agraire	39
C. Troisième Question: reconnaissance des diversités culturelles et historiques et gestion des territoires	43
PROPOSITIONS	45
A. 4 propositions fondamentales	45
1. Réhabiliter la réforme agraire en cas de fortes inégalités d'accès à la terre	45
2. Réguler les marchés fonciers et gérer les structures foncières	47
3. Décentraliser en grande partie les mécanismes d'administration des droits individuels sur la terre	48
4. Construire des instances de gestion des ressources communes au niveau du territoire	49
B. Comment faire pour que ces propositions soient mises en application ?	49
1. Constituer des réseaux d'échange d'expériences entre organisations paysannes	49
2. Formation et recherche-action sur les questions foncières avec les producteurs et les ruraux	50
3. Mener des activités de lobby pour influencer les financeurs et les décideurs	50
4. Construire de nouvelles alliances	50
5. Faire le lien entre la question foncière et la lutte contre la pauvreté et les inégalités	51

LISTE DES ENCADRES

<i>Encadré # 1 La terre comme marchandise, une fiction dangereuse. Extraits de La grande transformation, Karl Polanyi. 1944.</i>	12
<i>Encadré # 2 Un exemple d'inadéquation de la coutume foncière à l'évolution du contexte économique dans la communauté indigène Ifugao (Luzon, Les Philippines)</i>	14
<i>Encadré # 3 Deux exemples de systèmes d'information sur les droits fonciers (à partir de J. Gastaldi)</i>	17
<i>Encadré # 4 Le système TORRENS et ses variantes. (à partir de J. Comby et J. Gastaldi)</i>	18
<i>Encadré # 5 Le Plan Foncier Rural (PFR) en Côte d'Ivoire. Intérêt et limites. (1/2)</i>	20
<i>Encadré # 6 Le Plan Foncier Rural (PFR) en Côte d'Ivoire. Intérêt et limites. (2/2)</i>	21
<i>Encadré # 7 Deux démarches opposées en matière de reconnaissance des droits dans les anciens empires coloniaux français et britanniques en Afrique.</i>	22
<i>Encadré # 8 Importance du faire-valoir indirect dans quelques pays choisis dans trois continents</i>	21
<i>Encadré # 9 Le statut du fermage en France.</i>	24
<i>Encadré # 10 Les droits des femmes à la terre dans quelques pays d'Amérique Centrale et des Caraïbes. Honduras, Nicaragua y République Dominicaine</i>	26
<i>Encadré # 11 Une gestion originale du foncier au Mexique: l'ejido. Origines et fonctionnement</i>	28
<i>Encadré # 12 Taille des exploitations agricoles, production et productivité aux Etats Unis d'Amérique, 1992.</i> ..	29
<i>Encadré # 13 La supériorité de la production familiale dans les pays en développement</i>	32
<i>Encadré # 14 Nouvelles modalités de concentration foncière en Argentine (a partir de Jorge Eduardo Rulli, avril 2002)</i>	34
<i>Encadré # 15 Quelques exemples de politiques foncières en Europe Occidentale</i>	41

Quelques constats et réflexions générales en guise d'introduction

A. La terre reste un objet majeur de conflits et de problèmes

On peut très souvent établir une relation entre situation foncière, bien-être économique et gouvernance: les pays qui ont connu un développement économique durable et qui sont les plus démocratiques sont aussi souvent des pays qui se caractérisent par une répartition relativement égalitaire du foncier. Comme par le passé, de nombreux conflits dans le monde ont encore aujourd'hui un lien plus ou moins direct avec la question foncière.

En simplifiant, ces conflits peuvent être regroupés en trois ensembles, liés :

- à une distribution très inégalitaire de la terre, une situation qui conduit à mettre en place des réformes agraires.
- à l'insécurité de l'accès à la terre ou aux ressources: non-reconnaissance des droits coutumiers, manque de garanties des fermiers ayant pris de la terre en location ¹, des métayers, précarité des droits des exploitants de ressources naturelles ...
- aux revendications de groupes sociaux ou de groupes ethniques de pouvoir exercer leur pouvoir sur un territoire. C'est le cas typique des revendications territoriales des peuples indigènes, mais aussi de revendications liées à l'histoire et ayant parfois de connotations religieuses ou culturelles.

Beaucoup de travaux ont porté sur ces questions, mais les problématiques, la réflexion et les propositions qui en résultent restent en général très cloisonnées. En abordant en parallèle des situations de continents différents et en rassemblant des thèmes traités le plus souvent de façons indépendantes, nous avons fait le pari que nous pourrions élaborer ensemble des propositions novatrices susceptibles de faire progresser le débat, et surtout d'améliorer la capacité de proposition des organisations paysannes et citoyennes concernées afin de contribuer à une résolution plus rapide et durable d'un certain nombre des conflits qui se nouent autour de la terre.

L'objectif de ce cahier n'est autre que de contribuer à cette entreprise.

B. La terre, une marchandise ?

"Ce que nous appelons la terre est un élément de la nature qui est inextricablement entrelacé avec les institutions de l'homme. La plus étrange de toutes les entreprises de nos ancêtres a peut-être été de l'isoler et d'en former un marché."

Karl Polanyi, La grande transformation. 1944.

1. la terre, un bien pas comme les autres

La terre a pour le moins deux spécificités :

1. les droits sur la terre se rapportent à un espace, à un "territoire". On ne peut ni détruire ni déplacer une portion de l'écorce terrestre. La "propriété" de la terre ne peut donc pas être assimilée à la propriété d'un objet quelconque. De fait, les droits

¹ et aussi parfois des propriétaires cédant des terres en location, voir ci-dessous.

sur un territoire se réfèrent aux rapports avec les autres hommes susceptibles de transiter par cet espace ou d'utiliser les ressources qu'il contient.

2. la terre a comme particularité de contenir des ressources naturelles, qui ne sont pas le fruit d'un travail humain. Ainsi, par exemple, la fertilité naturelle n'est pas partout la même; la couverture végétale "spontanée" peut aussi être valorisée; le sous-sol peut contenir de l'eau, des minerais, Ceci reste vrai quand bien même une autre partie de ces ressources puisse aussi provenir du résultat du travail accumulé par les générations d'agriculteurs (la fertilité n'est pas seulement "naturelle").

Les droits sur la terre se réfèrent donc aux rapports avec les autres hommes susceptibles de transiter par cet espace ou d'utiliser les ressources qu'il contient. Le rapport des hommes au foncier est ainsi par essence un *rapport social*, un rapport entre les hommes autour de la terre. La terre a été pour cette raison une des catégories principales utilisées par l'économie politique dès ses débuts: les différentes théories de la rente foncière expriment cette spécificité ².

Pourtant, aujourd'hui, les droits sur la terre se vendent et s'achètent dans beaucoup d'endroits de par le monde. La terre est donc en ce sens devenue une marchandise, mais une marchandise qui ne peut être assimilable aux marchandises qui ont bien été produites pour être vendues. C'est pour cela que dès 1944, Karl Polanyi parlait de *marchandise fictive*. (voir encadré #1)

2. La propriété absolue du sol, un mythe qui n'est pas innocent

Dans "La gestation de la propriété"³, Joseph Comby explique que la propriété du sol ne peut jamais être absolue: une idée simple, mais dont les implications sont d'une extrême importance. Même dans les sociétés qui ont inventé le droit de propriété "absolu", celui-ci ne peut s'appliquer au sol. (Cf. droit de chasse en France par exemple sur les propriétés privées, ou nombreuses limites imposées pour la construction par les règlements locaux....).

Le droit de propriété, en ce qui concerne le foncier, n'est que la propriété d'un ou d'un ensemble de droits, et un propriétaire n'est, parmi tous les ayants droit, que celui qui apparaît comme ayant le plus de droits. De nombreux cas de figures sont alors possibles, les droits peuvent se superposer, voire entrer en contradiction. C'est le cas en Afrique, mais aussi dans la plupart des sociétés "indigènes" et même, d'une façon moins évidente mais pourtant réelle, là où la propriété individuelle domine (Europe, Amérique Latine). Bien que les "titres" fonciers soient le plus souvent présentés comme le moyen de fixer les limites des parcelles, c'est plus la nature des droits qu'ils signifient pour ceux qui les

² L'importance de la rente foncière chez les économistes classiques (Ricardo, tout particulièrement) reprise et modifiée par Marx est bien connue. Rappelons en quelques mots les définitions essentielles des deux concepts clefs, la rente différentielle et la rente absolue. La rente différentielle naît de la vente sur un même marché à un même prix de productions venant de parcelles de terre qui, sur un même surface et avec les mêmes quantités de travail ne produisent pas toutes les mêmes richesses. Une partie de ces différences vient de la fertilité naturelle du sol, du climat, et une autre partie des investissements qui ont été incorporés au milieu, drainage, irrigation, amendements, etc. Un propriétaire peut donc prélever ce surplus en faisant payer une rente à l'exploitant, qui l'acceptera tant que le profit qu'il réalise reste en conformité avec ce qu'il pourrait obtenir ailleurs. La rente absolue répond à une logique complètement différente: un propriétaire terrien peut, du fait de rapports de forces à son avantage, exiger de son fermier le paiement d'une rente, et ce en théorie même sur les plus mauvaises terres, de rente différentielle nulle. L'économie néoclassique et l'économie institutionnelle ont des approches distinctes du foncier. La fiche # 13 de la seconde partie du cahier apporte des éléments supplémentaires à ce sujet [EUA. Le foncier agricole et le droit aux Etats Unis d'Amérique à l'origine des positions du Consensus de Washington. (O. Delahaye)]

³ Dans Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité. ouvrage dirigé par Philippe Lavigne, Karthala, Coopération française. 1998.

détiennent que la surface du terrain qui leur confère une possible valeur d'échange.

Si la propriété absolue n'existe pas, il nous faudrait donc parler de transformation de certains droits sur la terre en marchandises, et non de la terre par elle-même en marchandise.

3. "la fabrique du diable" ⁴

Ces observations liminaires nous permettent de mieux comprendre pourquoi le marché et le développement capitaliste ne parviennent pas à "résoudre" seuls les problèmes fonciers dans l'intérêt du plus grand nombre. Il en découle un certain nombre de conséquences qui, bien que parfois évidentes, sont tout à fait fondamentales.

Comme la terre ou les droits qui s'y rattachent, beaucoup d'autres biens, et en particulier tous ceux liés au vivant, ne sont pas non plus de vraies marchandises au sens de Polanyi, dont les marchés pourraient s'autoréguler. On retrouve des phénomènes de rente sur de nombreux biens et les prix de nombreuses marchandises ne sont pas seulement fixés par les marchés mais évoluent aussi en fonction des luttes sociales. Les prix sont donc aussi la représentation de rapports de forces.

La tentation de traiter les phénomènes économiques indépendamment de la société, constituant à eux seuls un système distinct auquel tout le reste du social devrait être soumis, ne peut être dès lors qu'une illusion dont les conséquences dramatiques et les dangers, déjà patents il y a cinquante ans, apparaissent aujourd'hui sous des formes nouvelles et encore plus inquiétantes avec les dogmes néolibéraux et la mondialisation.

Cette folie que Polanyi croyait révolue, qui avait selon son analyse, été à l'origine des profonds dérèglements économiques et sociaux de la première moitié du XX^{ème} siècle, avec la crise des années trente et la montée du fascisme, est revenue au premier plan et s'est étendue à la planète dans son ensemble, faisant peser une menace croissante sur l'avenir de l'humanité ⁵.

C. Administration des droits fonciers et arbitrage des conflits

Si les rapports au foncier sont avant tout des rapports sociaux, il est logique qu'apparaissent au fil des évolutions historiques des contradictions et des conflits entre personnes et entre groupes sociaux. Les conflits sont inéluctables dans un système social, celui-ci n'étant pas figé une fois pour toutes mais au contraire en transformation constante. Ils peuvent même être *salutaires ou nécessaires*, comme le souligne Etienne Le Roy en insistant sur le fait que "*ce qui est grave, dans un conflit, c'est le fait qu'il ne soit pas réglé et qu'il puisse dégénérer en litige puis en drame au point de devenir meurtrier*" ⁶.

Nous devons donc, sous peine de passer à côté de l'essentiel, mener une réflexion qui puisse lier en permanence l'appréhension des "formes d'organisation sociale au niveau local" avec la "prise en compte du foncier". Ainsi, il est impossible d'abstraire les systèmes de droits fonciers des instances chargées de leur mise à jour et de celles chargées de l'arbitrage et de la résolution des conflits.

⁴ L'expression est de Polanyi dans La grande transformation. Voir [encadré 1](#).

⁵ Voir à ce sujet Susan George, [Une courte histoire du néolibéralisme : vingt ans d'économie de l'élite et amorcé de possibilité d'un changement structurel](#). Conférence On Economic Sovereignty In A Globalising World Bangkok , 24 - 26 mars 1999

⁶ Etienne Le Roy, [La sécurisation foncière en Afrique](#), Ed. Karthala, 1996. page 280.

Encadré # 1 La terre comme marchandise, une fiction dangereuse. Extraits de La grande transformation, Karl Polanyi.1944.

Les marchandises sont ici empiriquement définies comme des objets produits pour la vente sur le marché; et les marchés sont eux aussi empiriquement définis comme des contacts effectifs entre acheteurs et vendeurs. Par conséquent, chaque élément de l'industrie est considéré comme ayant été produit pour la vente, car alors, et alors seulement, il sera soumis au mécanisme de l'offre et de la demande en interaction avec les prix. (...)

Le point fondamental est le suivant : le travail, la terre et l'argent sont des éléments essentiels de l'industrie; ils doivent eux aussi être organisés en marchés; ces marchés forment en fait une partie absolument essentielle du système économique. Mais il est évident que travail, terre et monnaie ne sont pas des marchandises; en ce qui les concerne, le postulat selon lequel tout de qui est acheté et vendu doit avoir été produit pour la vente est carrément faux. (...) Aucun de ces trois éléments - travail, terre, monnaie - n'est produit pour la vente; lorsqu'on les décrit comme des marchandises, c'est entièrement fictif.

C'est néanmoins à l'aide de cette fiction que s'organisent dans la réalité les marchés du travail, de la terre, et de la monnaie; ceux-ci sont réellement achetés et vendus sur le marché; et leur demande et leur offre sont des grandeurs réelles; et toute mesure, toute politique qui empêcherait la formation de ces marchés mettrait ipso facto en danger l'autorégulation du système. La fiction de la marchandise fournit par conséquent un principe d'organisation d'importance vitale, qui concerne l'ensemble de la société, et qui affecte presque toutes ses institutions de la façon la plus variée; ce principe veut que l'on interdise toute disposition ou tout comportement qui pourrait empêcher le fonctionnement effectif du mécanisme du marché selon la fiction de la marchandise.

Or, touchant le travail, la terre et la monnaie, un tel postulat ne saurait se soutenir. Permettre au mécanisme du marché de diriger seul le sort des êtres humains et de leur milieu naturel, et même, en fait du montant et de l'utilisation du pouvoir d'achat, cela aurait pour résultat de détruire la société. Car la prétendue marchandise qui a nom "force de travail" ne peut être bousculée, employée à tort et à travers, ou même laissée inutilisée, sans que soit également affecté l'individu humain qui se trouve être le porteur de cette marchandise particulière. En disposant de la force de travail d'un homme, le système disposerait d'ailleurs de l'entité physique, psychologique et morale "homme" qui s'attache à cette force. Dépouillés de la couverture protectrice des institutions culturelles, les êtres humains périraient, ainsi exposés à la société; ils mourraient, victimes d'une désorganisation sociale aiguë, tués par le vice, la perversion, le crime et l'inanition. La nature serait réduite à ses éléments, l'environnement naturel et les paysages souillés, les rivières polluées, la sécurité militaire compromise, le pouvoir de produire de la nourriture et des matières premières détruit. Et pour finir, l'administration du pouvoir d'achat par le marché soumettrait les entreprises commerciales à des liquidations périodiques, car l'alternance de la pénurie et de la surabondance de monnaie se révélerait aussi désastreuse pour le commerce que les inondations et les périodes de sécheresse l'ont été pour la société primitive.

Les marchés du travail, de la terre et de la monnaie sont sans doute essentiels pour l'économie de marché. Mais aucune société ne pourrait supporter, ne fût-ce que pendant le temps le plus bref, les effets d'un pareil système fondé sur des fictions grossières, si sa substance humaine et naturelle comme son organisation commerciale n'étaient pas protégées contre les ravages de cette fabrique du diable.

Il existe au niveau mondial des systèmes d'administration des droits fonciers très diversifiés, qui sont liés à des processus historiques spécifiques. Suivant les ensembles culturels, selon les époques, les modalités d'héritages, des mécanismes de redistribution périodique de la terre et des richesses, l'existence de droits multiples, etc. ... ont donné lieu à des systèmes d'administration et de gestion du foncier plus ou moins centralisés et dont les fondements ne sont pas identiques. Ces différences se retrouvent aussi au cœur même des pays développés et ne correspondent aucunement à une démarcation entre sociétés développées et sous développées, ou entre modernité et archaïsme. Ainsi, en Europe, il existe plusieurs systèmes de publicité foncière, de Registres de la propriété qui peuvent coexister sans que cela pose de problème insoluble ⁷.

Il existe également des systèmes de règlements des conflits très différents suivant les sociétés. On peut distinguer quatre grands types de situations ⁸. Dans les deux premiers cas, il n'y a pas d'intervenant autre que les parties en conflits:

- les parties peuvent se mettre d'accord sans que les différends se transforment en conflits ouverts, chacune faisant les concessions nécessaires;
- elles peuvent s'affronter, la plus forte imposant sa loi à la plus faible

Entre ces deux cas extrêmes, on peut trouver deux autres situations,

- l'intervention d'un tiers est nécessaire qui en se référant à des normes juridiques socialement acceptées, opère une médiation permettant d'arriver à un accord.
- l'intervention d'un juge, qui applique de façon coercitive le droit existant

Comme le signale E Le Roy, *"Alors que la culture juridique et judiciaire occidentale et moderne n'envisage que le recours à l'ordre imposé pour dénouer les différends dès qu'ils prennent une certaine ampleur, les conceptions africaines privilégiaient de régler le conflit au sein du groupe qui l'a vu naître, cii biir u deuk, dans le ventre du village, comme me disaient les Wolof du Sénégal."* ⁹

Contrairement à ce qui est trop souvent admis, il n'existe pas de solution unique et standard au niveau mondial pour les systèmes d'information sur les droits ¹⁰, ni en ce qui concerne les instances de résolution des conflits.

⁷ Citons par exemple le système du Livre foncier germanique, dans lequel les droits sont vérifiés par un juge avant d'être inscrits et le système français qui est au contraire fondé sur la forte présomption de droit qui naît de la validation sociale successive des contrats entre individus. Ces deux systèmes coexistent sur le territoire français, le premier dans les départements de l'Est et le second sur le reste du pays. Communication orale de Joseph Comby et Jacques Gastaldi. Les systèmes d'information foncière. Dans *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. ouvrage dirigé par Philippe Lavigne, Karthala, Coopération française. 1998.

⁸ Nous reprenons la classification de N. Rouland, dans son *Anthropologie juridique* (cité par E. Le Roy, dans La sécurisation foncière en Afrique, Ed. Karthala, 1996. page 209) qui distingue ainsi respectivement *l'ordre accepté, l'ordre contesté, l'ordre négocié, et l'ordre imposé*.

⁹ E. Le Roy, op cit. page 210.

¹⁰ Nous y reviendrons plus loin.

Les questions en débat aujourd'hui

Plusieurs éléments nouveaux caractérisent le monde rural contemporain:

- le caractère international des phénomènes et des enjeux,
- la rapidité des évolutions,

La mondialisation des échanges entraîne une différenciation des agricultures qui s'opère désormais tout de suite à très grande échelle. Les évolutions sont souvent irréversibles. La mise en concurrence d'agricultures aux niveaux de productivité très différents implique la ruine de pans entiers des agricultures du monde et un accroissement des inégalités ¹¹.

On a assisté lors des dernières décennies à une profonde redistribution du foncier dans les pays de l'ex bloc socialiste avec la décollectivisation et la privatisation des fermes d'Etat ou coopératives, dont les modalités souvent bien peu transparentes et démocratiques posent question. Ce phénomène s'est aussi déroulé dans un laps de temps très court et à une grande échelle.

Que ce soit en Afrique, en Asie, en Europe de l'Est ou ailleurs, les sociétés n'ont plus le temps de s'adapter à ces changements et de construire des mécanismes de régulation adéquats. L'encadré # 2 propose une illustration de ce phénomène, aux conséquences souvent désastreuses, à partir d'un exemple asiatique.

Encadré # 2 Un exemple d'inadéquation de la coutume foncière à l'évolution du contexte économique dans la communauté indigène Ifugao (Luzon, Les Philippines) ¹²

Les indigènes Ifugao sont connus pour leurs remarquables terrasses rizicoles qui sculptent sur plusieurs centaines de mètres de dénivelé les flancs des montagnes du Nord de l'île de Luzon. Ils ont développé un système agraire efficace basé exclusivement sur l'agriculture manuelle dans des conditions écologiques extrêmement difficiles.

Il existe traditionnellement chez les Ifugaos un système de métayage à moitié, appelé "kinapiá" qui permet des ajustements de l'accès au foncier. Afin d'éviter le parcellement des rizières, la coutume fixe que seuls les 2 fils (ou filles) aînés peuvent hériter des parcelles de leurs parents au moment de se marier, et doivent en échange assurer leur subsistance.

Mais aujourd'hui, les aînés sont les premiers à aller étudier et travailler hors de la communauté, et la plupart d'entre eux ne reviennent pas y travailler. Ils cèdent alors en métayage leurs terres à leurs cadets, et l'on trouve pour cette raison aujourd'hui un très fort pourcentage de métayers dans les villages ifugao (souvent de l'ordre de 50%).

Compte tenu de la faible productivité du travail qu'il est possible d'obtenir dans ce milieu très montagneux, le poids économique du métayage et les difficultés qui en découlent pour avoir accès à du crédit, par exemple, deviennent insupportables pour les producteurs.

Faute d'avoir pu s'adapter assez vite, les règles coutumières sont devenues totalement inadaptées. Les modalités que nous avons décrites précipitent la ruine des paysans et leur disparition.

On trouve des situations similaires sur les divers continents, et pas seulement dans les sociétés dites "indigènes", avec un déphasage des règles coutumières ou du droit et des formes d'organisation sociale par rapport aux nouvelles conditions économiques.

¹¹ Voir Marcel Mazoyer et Laurence Roudart, Histoire des agricultures du monde. Ed Le Seuil. 1997. Voir aussi les interventions de M.Mazoyer au Forum Social Mondial 2001, en séance plénière et en ateliers.

¹² Voir Michel Merlet, Land tenure and production systems in the Cordillera. Rapport de mission pour la FAO et le Ministère de la Réforme Agraire des Philippines (DAR). Mars 1996.

Il devient de plus en plus difficile pour les populations rurales de pouvoir résister aux conséquences de la mondialisation des échanges. Par ailleurs, les problèmes et les conflits autour des ressources foncières se multiplient et s'aggravent.

Deux alternatives jouent aujourd'hui un rôle central dans les débats:

- l'opposition entre *propriété privée* et *biens communs* d'une part, et
- l'opposition entre *marché* et *gestion étatique* d'autre part.

Il nous semble nécessaire de dépasser cette vision simplificatrice et dichotomique pour pouvoir progresser dans des propositions utiles. Pour avancer dans cette voie, nous examinerons trois questions centrales distinctes, bien que liées entre elles :

- Comment sécuriser les droits des usagers ?
- Comment garantir un accès aux ressources conforme à l'optimum économique et social pour les majorités ?
- Comment reconnaître les diversités culturelles et historiques et gérer les territoires ?

A. Première Question: comment sécuriser les droits des usagers ?

D'emblée, évitons de limiter la réflexion aux "propriétaires", en cherchant à prendre en compte l'ensemble des ayants droit et l'ensemble des usagers. Nous pourrions ainsi souligner les points communs entre les différentes situations et ne faire "*des propriétés*"¹³ qu'un cas particulier parmi d'autres.

1. Origine et fondement des droits

La première interrogation à laquelle nous sommes confronté est celle de l'origine des droits des individus ou des groupes sociaux sur la terre. Cette question renvoie à son tour à celle de la reconnaissance des acteurs, à la prise en compte des différentes perceptions que chacun peut avoir des autres et de la légitimité des diverses formes d'organisation ou d'intervention¹⁴. Il n'est pas possible de reconnaître des droits à des groupes dont la spécificité même n'est pas reconnue: il ne s'agit donc pas seulement d'un problème légal, mais aussi d'un problème social.

Au risque de simplifier quelque peu, nous distinguerons deux grandes familles de fondements aux droits sur la terre¹⁵:

- les *droits acquis au cours du temps*, souvent par la validation sociale d'un rapport de force. Sur le plan légal, c'est le mécanisme de la *prescription acquisitive* (usucapion) qui est alors utilisé: les droits antérieurs cessent, sous certaines conditions, d'être valables au bout d'une période dont la durée peut varier considérablement suivant les pays. Ces droits sont souvent, mais pas toujours, en relation avec le travail investi, comme une extension des droits sur les produits de ce travail.
- les *droits concédés par l'Etat* (titres fonciers, ventes, dons, ...). Cas typique des situations coloniales, le système juridique cherche à établir ce type de droit indépendamment du premier, même si en réalité, la faculté de l'Etat d'attribuer ces droits relève en dernière instance du phénomène antérieur (domination coloniale acquise par la force). Les instruments fondamentaux sont alors le *titre foncier*, qui semble fonder le droit, et le *cadastre*.

Cette description ne serait pas complète si nous ne mentionnions pas les *justifications idéologiques* qui peuvent être présentées comme des fondements des droits: ainsi l'invocation de droits d'origine divine peut prendre des formes très variées. Dans le cadre de la pensée unique dont nous vivons la généralisation, l'affirmation du caractère universel de la propriété relève d'une certaine façon de cette même logique.

2. Les différents systèmes d'enregistrement et de validation des droits

L'enregistrement et l'information sur les droits de propriété

Il existe de par le monde différents systèmes d'enregistrement des droits de propriété,

¹³ Le pluriel est voulu, puisque *la* propriété absolue est un mythe et qu'il faut en fait parler d'ensembles de droits distincts. Pour une analyse historique de la genèse de cette fiction lors de la révolution française on pourra consulter J. Comby, L'impossible propriété absolue, dans l'ouvrage collectif de l'ADEF, Un droit inviolable et sacré, la propriété. Paris, 1989.

¹⁴ Voir André Marty, Un impératif: la réinvention du lien social au sortir de la turbulence. Expérience du Nord Mali, approches théoriques et problèmes pratiques. IRAM, 1997. inédit, 33 p.

¹⁵ Voir à ce sujet Joseph Comby, La Gestation de la propriété dans Lavigne Delville, Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Karthala, Coopération française. 1998. Il ne s'agit ici que des fondements originels, les droits pouvant ensuite être transmis par différents types de transactions (achat, don, héritage, etc).

avec ou sans cadastres et registres de la propriété. Ces systèmes sont fort dissemblables et leurs différences sont liées à l'histoire (voir [encadré 3](#) et [encadré 4](#)).

En France, le système foncier n'établit pas les droits de manière absolue, mais se fonde sur une très forte présomption de l'existence de ces droits. En Allemagne, le livre foncier consigne des droits qui ont été validés au préalable par des juges. Dans les deux cas, ces droits se sont constitués progressivement au cours de l'histoire, du fait des rapports de force, des lois, mais ne proviennent pas principalement de la remise de titres fonciers par l'Etat.

Encadré # 3 Deux exemples de systèmes d'information sur les droits fonciers ¹⁶

Le système français d'informations foncières ¹⁷

Il est fondé sur le Cadastre et sur la Conservation des hypothèques. Ces deux institutions dépendent du Ministère des Finances (Direction des Impôts). Il a trois missions essentielles: fiscale (évaluation des biens fonciers et établissement des bases d'imposition), juridique (identification des propriétés, des propriétaires et de leurs droits) et technique (coordination et vérification pour la cartographie à grande échelle).

Le cadastre a été établi à l'époque napoléonienne avec un but fondamentalement fiscal. Il se contente de prendre en compte les propriétaires apparents, susceptibles de payer les impôts. Si les documents cadastraux (plan et fiches d'information sur les propriétaires des parcelles) n'ont pas officiellement d'effet juridique en soi, l'articulation établie progressivement avec le système de publicité foncière (extraits cadastraux et numéros d'identification spatiale des parcelles) a fait que la jurisprudence leur reconnaisse une certaine valeur probante.

Le système français de publicité foncière se limite à l'acceptation du dépôt des actes relatifs aux droits réels et à leur transcription à effet de publicité à l'égard des tiers, au niveau des institutions déconcentrées de conservation des hypothèques. Selon le droit français, c'est la succession de contrats entre les parties, publiquement reconnus et non remis en cause, qui crée à la longue les droits. Les contrats sont établis par les notaires (actes d'achat et de vente, et autres actes liés aux droits réels), et leur copie est archivée à la conservation des hypothèques.

Le système allemand

Le livre foncier germanique a en premier lieu une mission juridique: de validation des droits, d'enregistrement et de publicité des droits envers les tiers. Il dépend du Ministère de la Justice.

Il est géré par des juges fonciers, qui examinent le fonds et la forme des droits lors de l'inscription. Ces droits recouvrent l'ensemble des droits existants sur un territoire qui sont transcrits après avoir été validés dans le registre ¹⁸. De cette façon, les énonciations du Livre foncier ont une force probante absolue. L'inscription vaut titre et prouve l'existence d'un droit envers les parties et vis à vis des tiers.

Les propriétés font l'objet d'un bornage obligatoire, qui constitue une opération d'initiative publique. Le livre foncier est articulé avec le cadastre qui décrit les immeubles et les identifie. Le cadastre peut dépendre de ce même ministère ou d'un autre. Il est utilisable également à des fins fiscales.

Ce système offre certes une grande sécurité, mais sa mise en place est longue et coûteuse.

Le système Torrens, au contraire, et les systèmes d'immatriculation qui en sont dérivés sont nés dans des contextes coloniaux et ils diffèrent toujours des régimes fonciers des métropoles: l'attribution de la terre par la puissance coloniale (et la remise de titres qui l'accompagne) constituent la seule source de droit reconnue sur le foncier.

En Amérique Latine, le système foncier établi par les espagnols et les portugais dérive de

¹⁶ Voir Jacques Gastaldi, Les systèmes d'information foncière, dans Lavigne Delville, Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Karthala, Coopération française. 1998. pages 449 à 460.

¹⁷ système en vigueur en France, à l'exception de l'Alsace et de la Moselle, où pour des raisons historiques, c'est le système du livre foncier germanique qui est resté en application.

¹⁸ Voir J. Comby, La Gestation de la propriété, dans Lavigne Delville, Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Karthala, Coopération française. 1998. page 701.

la même logique ¹⁹, qui était aussi celle des colonies de l'Empire romain, comme le souligne J. Comby. On retrouve aujourd'hui la même difficulté à reconnaître l'existence de droits antérieurs à l'occupation coloniale en Amérique Latine, en Afrique, en Asie (par ex. aux Philippines ²⁰) ou en Océanie.

Encadré # 4 Le système TORRENS et ses variantes. (à partir de J. Comby ²¹ et J. Gastaldi ²²)

C'est pour l'Australie, sous l'emprise coloniale de l'Angleterre, que le Colonel Robert Torrens a mis au point son système. (adoption de l'Act Torrens en 1858). Il y était particulièrement facile de faire table rase de tout droit d'occupation antérieur: les aborigènes australiens n'ont d'ailleurs été reconnus citoyens australiens que depuis 1967 et la Cour suprême de ce pays ne les a reconnus comme "premiers habitants" qu'en décembre 1993 !

D'une façon générale, les pratiques coloniales ont consisté, après avoir découvert une terre "vierge de droits", à la répartir entre les nouveaux arrivants. C'est ce qui s'est passé en Amérique du Nord, après avoir "débarrassé" les terres des indiens. Le découpage sur plan était le travail du cadastre, l'autorité coloniale attribuait des terres à chaque arrivant, et l'inscription au livre foncier du nouveau colon valait titre de propriété. Les transferts ultérieurs étaient portés sur le registre. Le système Torrens est venu mettre de l'ordre dans ces pratiques, dans la plupart des colonies.

L'immatriculation n'est pas obligatoire et le système Torrens ne garantit les droits que sur les terres immatriculées. En apparence identique au livre foncier germanique, l'inscription une fois opérée est définitive et a une force probante absolue. Le cadastre n'est pas séparé du Registre foncier et toute personne qui requiert l'immatriculation est tenue de faire établir un bornage et un plan par des géomètres, qui sont intégrés au cadastre. Mais cette similitude n'est qu'apparente, puisque le système ne reconnaît comme valides que les droits concédés par l'Etat.

Il existe d'autres systèmes d'immatriculation dérivés du système Torrens ou similaires. Certains essayent de prendre en compte une partie des droits coutumiers, mais tous relèvent en dernière instance de la logique coloniale.

Le système Torrens perpétue et institutionnalise la spoliation coloniale. Or c'est ce système qui a servi le plus souvent de modèle aux institutions internationales dans leurs programmes de régularisation foncière. On comprend dès lors que loin de limiter les conflits, ces interventions tendent à les exacerber.

Devant l'évidence, et ce, en particulier dans le contexte africain, la Banque Mondiale a du reconnaître que la propriété privée n'était pas toujours la meilleure solution pour atteindre la sécurité foncière. Alors qu'elle recommandait en 1975 l'abandon des systèmes de tenure communaux, la division des terres communales et leur attribution privative individuelle (*freehold titles*), Binswanger et Deininger font état en 1999 que la Banque reconnaît désormais que certaines formes de tenure communales peuvent augmenter la sécurité foncière et servir de base à des transactions d'une façon moins

¹⁹ Les 3 et 4 mai 1493, deux mois à peine après le retour de Christophe Colomb lors de son premier voyage, deux bulles du pape Alexandre VI attribuèrent aux couronnes d'Espagne et Portugal la propriété des terres découvertes, ou à découvrir, à l'Ouest d'une ligne déterminée. Ces bulles ont déterminé une fois pour toutes les conditions de la fabrication de la propriété foncière en Amérique latine : la terre est propriété de l'État (colonial, puis républicain), qui l'attribue aux individus selon ses propres critères. voir Olivier Delahaye, Des bulles papales à la réforme agraire : la fabrication de la propriété foncière agricole en Amérique latine. Revue Etudes Foncières # 89. Janvier-Février 2001.

²⁰ Voir le débat sur les terres indigènes de la Cordillera (Luzon) et les luttes juridiques autour de la reconnaissance des droits des communautés indigènes. Merlet Michel. Land tenure and production systems in the Cordillera. Rapport de mission. FAO. Mars 1996.

²¹ Voir Joseph Comby. 1998. Op.Cit.

²² Voir Jacques Gastaldi, Les systèmes d'information foncière. dans Lavigne Delville, Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Karthala, Coopération française. 1998. pages 449 à 460.

coûteuse que les titres de propriété individuels ²³. Elle reconnaît également que les systèmes coutumiers évoluent, qu'ils ne sont pas nécessairement archaïques et qu'il convient de trouver au cas par cas quelle forme de tenure, individuelle ou collective, est la mieux adaptée ²⁴.

Enregistrement des droits fonciers multiples et sécurisation foncière. Quelques exemples africains.

Il s'avère impossible de décrire les différents droits sur le foncier que l'on rencontre en Afrique sur la base des catégories conceptuelles du droit occidental ²⁵. Très fréquemment, on trouve des droits d'usage plus ou moins exclusifs appartenant à des groupes sociaux ou des individus distincts, qui peuvent d'ailleurs varier au cours de l'année. Au Sud du Mozambique, par exemple, la terre sera considérée comme celle d'une communauté villageoise ou d'une tribu, les anacardiens appartiendront à certains individus, d'autres individus auront le droit de mettre en culture la parcelle, et un groupe social pouvant être distinct aura le droit de chasse; ces différents droits pourront être transmis de façons différentes et plus ou moins indépendantes.

La théorie des maîtrises foncières d'Etienne Le Roy ²⁶, dans le prolongement de divers chercheurs ²⁷, précise les différentes régulations possibles des rapports de l'homme à la terre en croisant différents types de droits (accès, extraction, gestion, exclusion, aliénation) et différents types de gestionnaires de ces droits (public, commun à un ou plusieurs groupes suivant des modalités qui peuvent varier, spécifiques d'une personne). C'est dans cette même perspective qu'André Marty définit les droits prioritaires mais non exclusifs à l'eau et aux ressources pastorales d'une tribu de pasteurs nomades sur leur "terroir d'attache", terrains situés le plus souvent autour d'un point d'eau qu'ils ont aménagé et qu'ils entretiennent, sur lesquels ils séjournent régulièrement à certaines périodes de l'année, et qu'ils considèrent comme leur "pays". Mais les autres groupes nomades peuvent aussi avoir accès à ces ressources lors de leur passage, tout comme eux mêmes peuvent de façon réciproque accéder temporairement aux terroirs d'attache d'autres groupes. (voir la fiche sur la spécificité pastorale au Sahel en partie 2 du cahier)

Un certain nombre d'expériences innovantes ont essayé de prendre en compte cette réalité faite de droits multiples et superposés. C'est le cas des projets de type Plan Foncier

²³ Deininger, Klaus; Binswanger, Hans. The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience, and Future Challenges. The World Bank Research Observer, vol 14, # 2. August 1999. p 247-276.

²⁴ Voir à ce propos le texte récent publié sur le site de la Banque Mondiale dédié aux questions foncières et intitulé "Questions & Answer on Land Issues at the World Bank", un document préparé pour les réunions annuelles des Conseils de Gouverneurs du Groupe de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International. 29-30 Septembre 2001. Washington. La Banque y reconnaît l'échec de certains de ses programmes antérieurs, comme celui de titularisation des terres au Kenya. Ce texte est une réponse aux principaux questionnements faits à la Banque Mondiale sur ses pratiques en matière de foncier. Même si la pratique actuelle de l'institution ne correspond pas toujours aux affirmations du texte, il est intéressant de constater les évolutions du discours, inconcevables il y a une dizaine d'années.

²⁵ Etienne Le Roy explique dans "La sécurisation foncière en Afrique" que les statuts fonciers selon le code civil français sont fondamentalement au nombre de quatre (domaine public, communaux, domaine privé, et propriété privée). Ils s'organisent autour des deux oppositions entre chose et bien (non susceptible ou susceptible d'être transformé en marchandise) et public et privé (en fonction de l'usage socialement reconnu).

²⁶ Etienne Le Roy, La théorie des maîtrises foncières. dans E. Le Roy, A. Karsenty, A. Bernard. "La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables." Ed. Karthala. Paris, 1996. pages 59 à 76.

²⁷ dont Elinor Ostrom, et E.Schlager "Property Rights Regimes and Natural Resources. A Conceptual Analysis." Land Economics, August 1992.

Rural en Côte d'Ivoire au Bénin, en Guinée ou au Burkina Faso. Mais ces démarches sont complexes et difficiles. L'exemple du Plan Foncier Rural en Côte d'Ivoire en constitue une bonne illustration. (voir [encadré 5](#) et [encadré 6](#))

Encadré # 5 Le Plan Foncier Rural (PFR) en Côte d'Ivoire. Intérêt et limites. (1/2) ²⁸

La mise en place du Plan Foncier Rural en Côte d'Ivoire commence avec un projet pilote (1989-96). Sa méthode, pragmatique et prudente, est novatrice en ce sens qu'elle part du bas vers le haut, contrairement aux démarches normatives habituelles. Le PFR se propose d'enregistrer les droits existants sur les terrains ruraux, en fixant les limites sur une carte au 1/10.000^e et en les décrivant dans un registre pour chaque parcelle recensée. Tous les droits tels qu'ils sont perçus par les villageois, l'administration, et les autorités coutumières, sont enregistrés, tant les droits d'usage que ceux de propriété, avec l'accord et la participation active des parties prenantes, et sans en modifier, simplifier ni uniformiser les contenus. Les enquêteurs enregistrent les conflits fonciers, sans tenter de les résoudre, et en se contentant de délimiter sur le plan les zones litigieuses.

Les enquêtes foncières sur le terrain sont publiques et contradictoires, avec levé d'un procès verbal cosigné par l'exploitant enquêté et ses voisins. Les résultats des enquêtes sont restitués en assemblées publiques villageoises, suivies d'une période de publicité de 3 mois ouvrant droit à contestation et correction des droits enregistrés et des délimitations effectuées. Ce n'est qu'après que sont élaborés les documents définitifs. L'actualisation, ou maintenance, devait passer par la création de comités villageois.

Dans la pratique, un certain nombre de problèmes se sont posés, techniques, linguistiques (les termes désignant les droits et les règles locales étant souvent difficiles à traduire en français), mais aussi des rapports avec les procédures de concession administrative, et des demandes d'attribution de terres qui pouvaient être faites sur la base des enquêtes foncières, et en ce qui concerne les attestations remises aux détenteurs des droits. Le mode de relevé basé sur la parcelle et non l'exploitation a rendu difficile la prise en compte du spectre complet des arrangements fonciers (droits délégués, droits des autochtones éventuellement transmissibles par héritage, parfois combinés avec des accès momentanés sous forme de métayage auprès d'ayants droit autochtones, concessions temporaires, mise en gage, location, ...).

Toutefois, la philosophie du projet qui remettait en cause la propriété de l'Etat sur les terres non appropriées, a soulevé de nombreuses oppositions, qui ont amené à fixer un ordre de priorité dans l'enregistrement des droits, privilégiant ceux qui étaient reconnus officiellement. Une autre concession de taille fut de reconnaître le Ministère de l'Agriculture détenteur officiel des plans fonciers, et responsable de leur actualisation.

Si le PFR de Côte d'Ivoire a démontré qu'il était techniquement possible de prendre en compte les droits superposés dans la constitution de ce que l'on pourrait appeler un "cadastre coutumier", il a aussi montré que le véritable problème était celui de la gouvernance locale, de la capacité sociale de gestion du foncier et des ressources. C'est un thème sur lequel nous reviendrons un peu plus avant.

²⁸ Sources: J. Gastaldi, Les plans fonciers ruraux en Côte d'Ivoire, au Bénin et en Guinée; JP. Chauveau, PM. Bosc, M. Pescay, Le plan foncier rural en Côte d'Ivoire, dans "Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale" Karthala, 1998. V. Basserie, KK Bini, G. Paillat, K. Yeo, Le plan foncier rural: la Côte d'Ivoire innove ... dans Intercoopérants - Agridoc # 12.

Encadré # 6 Le Plan Foncier Rural (PFR) en Côte d'Ivoire. Intérêt et limites. (2/2)

Si malgré des réserves de l'administration, des récépissés puis des extraits de recensement ont bien été remis aux usagers individuels après la mise en place du Plan Pilote, aucun document foncier collectif n'a été remis aux villages pour attester de leurs droits sur leurs terroirs. Le fait de ne pas créer d'instance locale chargée de l'actualisation permanente des dossiers fonciers a constitué un autre problème de taille, non seulement en rendant la maintenance du système quasi impossible, mais aussi en hypothéquant toute possibilité d'améliorer la gouvernance locale par rapport à la gestion du foncier.

Si le projet pilote a démontré qu'il était techniquement possible à un coût peu élevé de faire l'inventaire des parcelles et des droits qui leur sont liés (30 à 70 Francs français par ha estimés pour la phase de généralisation au niveau national de l'expérience), il a aussi montré que sans une volonté politique claire, ce type d'opération peut être vidé de son contenu.

La loi sur le Domaine Foncier Rural, votée en 1998, marque la victoire des partisans d'une gestion centralisée des terres par l'Etat et de la privatisation des ressources foncières suivant une conception occidentale de la propriété: elle revient à un système d'immatriculation foncière généralisé. L'immatriculation doit être requise au plus tard 3 ans après la remise des certificats fonciers. L'accès à la propriété est limité à l'Etat, aux collectivités publiques, et aux personnes physiques ivoiriennes, ne laissant aux personnes d'origine étrangère n'ayant pas obtenu la nationalité ivoirienne que la possibilité de droits d'usage non sécurisés^{29 30}.

Sur la base de méthodologies distinctes, la mise en place du Code Rural au Niger et le projet GELOSE avec la Sécurisation Foncière Relative à Madagascar essayent également de prendre en compte et de sécuriser des droits multiples sur un même terroir.

La démarche de mise au point du Code Rural au Niger, commencée il y a bientôt 10 ans a nécessité de nombreuses consultations auprès des différents groupes sociaux et est petit à petit en train d'être mise en place sur le terrain par le biais de Commissions Foncières qui enregistrent au niveau local les différents droits des usagers, en assurent la publicité et l'actualisation. Ces commissions incorporent les autorités coutumières qui avaient un rôle important en matière de gestion foncière, mais élargissent en même temps leur composition en intégrant des membres des différents services de l'administration, des représentants des différents usagers, et en travaillant non plus au niveau d'une unité de chefferie traditionnelle, mais de plusieurs chefferies voisines. Le processus est loin d'être terminé, et la reconnaissance des droits des pasteurs nomades, malgré des concepts nouveaux inscrits dans les textes juridiques du Code Rural, n'est pas encore définitivement acquise. On note des avancées fort intéressantes dans certaines zones, qui démontrent que la méthode peut être très efficace, en particulier quand le processus est appuyé et accompagné de façon appropriée par des intervenants qui ne sont pas directement partie prenante dans les enjeux locaux³¹. D'une certaine

²⁹ Un certain nombre de dispositions conduit à la privatisation de l'ensemble des terres, au nom de personnes physiques ou de collectivités. Les terres dites sans maître sont déclarées appartenir à l'Etat. Toute terre non immatriculée après un certain laps de temps, (3 ans s'il y a eu concession temporaire, 10 s'il s'agit de terres où s'exerce de façon paisible des droits coutumiers) est considérée comme sans maître, et donc revient à l'Etat. Les propriétaires ont l'obligation de la mise en valeur de leurs terres, sous peine de perdre leurs droits.

³⁰ Ce problème politique majeur dépasse le strict cadre de la sécurisation foncière mais illustre une situation assez souvent rencontrée où les interventions sur le foncier peuvent interférer directement avec de graves problèmes politiques et ethniques.

³¹ C'est semble-t-il le cas à Mirriah, près de Zinder, où la Commission Foncière s'est décentralisée en une centaine de Commissions Foncières de Base, qui travaillent à la reconnaissance des droits sur les espaces partagés entre éleveurs, agropasteurs, et agriculteurs. Cette instance a bénéficié d'appuis de la coopération danoise et européenne depuis de longues années. Dans d'autres régions, la mise en place des Commissions Foncières peut poser de sérieux problèmes, les résultats dépendant des rapports de force existant dans la zone et de la possibilité de les faire évoluer sans trop de conflits, avec ou sans apport externe.

façon, tout en partant d'une approche rattachée à la tradition française, l'expérience nigérienne cherche à transiter vers des mécanismes se rapprochant des pratiques de la *common law* britannique (voir [encadré 7](#)).

Encadré # 7 Deux démarches opposées en matière de reconnaissance des droits dans les anciens empires coloniaux français et britanniques en Afrique. ³²

En Afrique de l'Ouest, l'administration coloniale britannique s'est largement appuyée sur les structures locales de pouvoir et d'autorité pour rendre la justice, maintenir l'ordre et la loi et lever les impôts. A l'exception de quelques zones de plantation et urbaines, l'essentiel des territoires a été gouverné sous forme d'administration indirecte et par le droit coutumier, via des tribunaux locaux, selon les principes reposant sur la tradition britannique de la *common law*. Fondées sur la jurisprudence, les procédures de la *common law* ont une grande flexibilité et permettent de nouvelles interprétations lorsque les circonstances changent. Elle maintient ainsi une relation étroite avec les valeurs du groupe social concerné, mais est en même temps susceptible d'aboutir à des abus en faveur d'intérêts locaux puissants, et peut donc aller à l'encontre des principes d'équité.

Ce système juridique diffère profondément d'un système de codification, qui définit depuis le centre un ensemble de règles devant s'appliquer uniformément dans tout un pays.

Les deux systèmes de *common law* et de *loi codifiée* sont fondés sur les expériences historiques de l'Angleterre et de la France sur les trois ou quatre siècles passés, et ne peuvent être compris sans se référer aux tensions issues de la guerre civile anglaise du XVII^{ème} siècle et de la révolution française de 1789 et ses suites.

Les types de rapports entre gouvernement et citoyens qui en ont résulté continuent être reflétés par les systèmes juridiques de ces pays et par les systèmes administratifs et juridiques introduits dans les pays qu'ils ont colonisés. ³³

La Sécurisation Foncière Relative à Madagascar constitue une autre expérience intéressante à bien des égards ³⁴. Il ressort de l'analyse de Christophe Maldidier qu'elle ne prétend toutefois n'être qu'une étape intermédiaire avant la mise en place de véritables titres de propriété.

A Madagascar tout comme dans les cas de la Côte d'Ivoire ou du Niger, malgré le chemin parcouru, la rupture avec les schémas idéologiques liés à la propriété absolue reste encore insuffisante. En conclusion, les systèmes d'enregistrement des différents types de droits sont encore loin d'être pleinement opérationnels dans la prise en compte des réalités complexes des droits multiples que l'on trouve dans beaucoup de sociétés africaines et indigènes. Si l'application de démarches nouvelles et diversifiées s'est heurtée à de nombreux obstacles, celles-ci présentent toutefois un intérêt évident, et ont un impact réel sur l'évolution de la capacité des sociétés rurales à gérer les ressources foncières.

³² Sources. M. Mortimore cité dans P. Lavigne Delville, Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique (bilingue français anglais), Ministère des Affaires Etrangères - Coopération française. 1998.

³³ Les différences de ce type ne se limitent pas à l'Afrique. On retrouve en Amérique Centrale des oppositions similaires entre le système d'administration des terres mis en place par l'Espagne et celui mis en place par l'Angleterre dans ses protectorats. C'est le cas par exemple au Nicaragua avec l'opposition entre la situation de la Côte Atlantique, et le royaume de la Mosquitia, sous protectorat anglais et la partie occidentale colonisée par les espagnols. Voir M. Merlet, D.Pommier et al. IRAM. Estudios sobre la tenencia de la tierra au Nicaragua, une étude inédite réalisée pour l'Oficina de Titulación Rural et la Banque Mondiale en 2000. Voir aussi sur ce sujet les deux fiches d'Olivier Delahaye sur les approches du foncier au Venezuela et aux EUA en partie deux de ce Cahier.

³⁴ voir fiche # 3, partie II du cahier.

Il semble donc indispensable de poursuivre ces expériences en prenant conscience qu'il s'agit d'une entreprise de longue haleine, nécessitant la constitution d'un véritable *capital sociétal*³⁵ adapté au contexte actuel. Ce n'est qu'en appuyant dans la durée la constitution d'institutions locales démocratiques rénovées capables d'assurer une gestion durable des droits dans l'intérêt des majorités que l'on pourra durablement sécuriser les droits des différents usagers du foncier et des ressources naturelles. (Voir ci-dessous).

Comment sécuriser les droits des usagers qui ne sont pas "propriétaires": les locataires, métayers et bénéficiaires de délégations de droits diverses ?

Les surfaces agricoles travaillées en faire-valoir indirect représentent au niveau mondial des quantités considérables, dans les pays en voie de développement, mais aussi dans les pays développés. La sécurisation des droits des exploitants qui ne sont pas propriétaires constitue donc un enjeu fondamental pour des millions de producteurs³⁶.

Le faire-valoir indirect sous ses différentes modalités (prêts, location, métayage, avec des variantes infinies) répond à des situations qui peuvent être radicalement différentes suivant les systèmes fonciers dans lesquels il s'insère. Il permet d'augmenter la mobilité du foncier et de réaliser des ajustements qui seraient impossibles par le biais des cessions de propriétés foncières³⁷.

Encadré # 8 Importance du faire-valoir indirect dans quelques pays choisis dans trois continents			
	% terres agricoles	Année	Source
EUROPE			
▪ Belgique	67	1995	1
▪ France	63	1995	1
▪ Allemagne	62	1995	1
▪ Suède	45	1995	1
▪ Pays Bas	30	1995	1
▪ Danemark	23	1995	1
AMERIQUE NORD			
▪ USA	41	1997	3
▪ Canada	37	1991	4
ASIE			
▪ Pakistan	46	1970	2
▪ Irak	41	1970	2
▪ Philippines	33	1970	2
▪ Indonésie	24	1970	2

Sources: 1: Ravenscroft et al. (1999); 2: FAO (1981); 3: USDA (2000); 4: FAO (2001). Cités par A. de Janvry, K. Macours et E. Sadoulet. El acceso a tierras a través del arrendamiento. (2002)

L'Europe continentale offre des exemples intéressants et divers de sécurisation des droits des fermiers et des métayers. Le Danemark a fait figure de pionnier dans ce domaine en adoptant dès 1786 un statut du fermage moderne³⁸. On retrouve des législations protégeant les fermiers dans la plupart des pays européens, de production familiale marchande dominante. Le recours à la location se réalise selon les cas plus ou moins entre membres d'un même famille, et n'a pas le même rôle ni les mêmes implications suivant la façon dont s'opèrent les héritages et la législation les concernant (il existe

³⁵ Nous employons le terme *capital sociétal* pour traduire le concept anglais *social capital*, très utilisé aujourd'hui dans le discours sur la pauvreté, pour se référer aux normes, réseaux, et institutions qui rendent possible une action collective. Il s'agit donc en d'autres termes du niveau de structuration de la société. Le terme "capital social" en français a un sens différent, puisqu'il se réfère au patrimoine d'une entreprise ou société commerciale ou civile.

³⁶ Selon la FAO, la proportion des terres agricoles en faire valoir indirect (pur et mixte: indirect et direct pour la même exploitation) était en 1970 de 63% en Amérique du Nord, 41% en Europe, 32% en Afrique, 16% Asie et seulement 12% en Amérique Latine. Source: A. de Janvry, K. Macours et E. Sadoulet. El acceso a tierras a través del arrendamiento. In El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural. Banco Interamericano de Desarrollo. (Sustainable Development Department Technical papers series ; RUR-108). 2002.

³⁷ Cette mobilité est essentielle pour les économies paysannes, du fait des variations au cours temps de la disponibilité en main d'œuvre dans une exploitation familiale (voir les travaux de Chayanov)

³⁸ Voir Fiche # 14, partie II du Cahier. DANEMARK. Pionnier de la voie paysanne en Europe de l'Ouest. (C. Servolin)

deux grands types de situations suivant le système juridique: 1/ héritage égalitaire entre frères et sœurs, impliquant un partage des droits fonciers à chaque changement de génération et 2/ possibilité d'un héritage ne fractionnant pas les exploitations: dérivé des systèmes avec "droit d'aînesse").

Bien que la France ait été à l'origine de l'invention historique du concept de propriété absolue, c'est paradoxalement dans ce pays que nous trouvons un des exemples les plus radicaux de sécurisation des droits des locataires et des métayers. Cette politique, adoptée au milieu du XX^{ième} siècle, a largement contribué à rendre possible la modernisation de l'agriculture familiale dans les régions où le faire valoir-direct n'était pas dominant. (voir [encadré 9](#))

Encadré # 9 Le statut du fermage en France. ³⁹

Les lois sur le statut du fermage datent des années 40 (modification du Code Civil du 04/09/43, puis 17/10/45 avec extension au métayage en 1946). L'agriculture française a alors grandement besoin de moderniser ses techniques de production. Les textes concernant le statut du fermage font partie aujourd'hui du Code Rural.

Un accès à la terre garanti dans la durée à l'exploitant

- Les contrats sont écrits. La durée minimale légale du bail est de 9 ans. Des baux à long terme de 18, 25 ans ainsi que des baux de carrière (dont le terme est fixé à l'âge de la retraite du preneur) sont aussi possibles.
- Le preneur a droit au renouvellement pour 9 ans, sauf en cas de résiliation pour motif grave ou exercice du droit de reprise (le bailleur ne peut reprendre le bien loué que pour le travailler lui-même ou son conjoint ou au profit d'un descendant majeur ou mineur émancipé de plein droit, qui doit participer aux travaux de l'exploitation de façon effective et permanente et occuper personnellement les bâtiments d'habitation du bien repris).
- en cas de décès du preneur, le bail continue au profit de son conjoint, de ses descendants et de ses ascendants participant à l'exploitation ou y ayant participé effectivement au cours des 5 années antérieures au décès.
- Le preneur qui a apporté des améliorations au fonds loué (travail ou investissement) a droit à l'expiration du bail, à une indemnité du bailleur.
- Sous réserve d'avoir exercé la profession agricole pendant au moins 3 ans et d'exploiter le fonds en vente pour lui-même, et sous certaines conditions liées au contrôle des structures, le locataire est prioritaire pour acheter la terre si le propriétaire souhaite la vendre. (droit de préemption)

Un niveau de rente foncière contrôlé par l'Etat

- Des minima et des maxima entre lesquels le loyer peut varier sont fixés par arrêté préfectoral et par région agricole, tant pour les terres que pour les bâtiments d'exploitation.

Un dispositif spécifique de règlement des conflits

- Une juridiction spécifique a été créée pour traiter de façon efficace les différends entre propriétaires et locataires et faire en sorte que la loi puisse être effectivement appliquée. Ce sont les tribunaux paritaires des baux ruraux qui sont compétents en premier ressort pour tous les litiges provenant de l'application du statut du fermage et du métayage. Ils sont constitués par 2 propriétaires bailleurs et 2 producteurs preneurs, et le juge d'instance, qui en assume la présidence.

Articulation avec les autres politiques de développement

- Le contrat de bail est soumis au contrôle des structures, politique ayant pour objectif d'éviter une concentration trop forte de la terre et l'obtention d'exploitations viables. La validité du contrat est liée au respect de cette réglementation et à l'obtention par le preneur de l'autorisation d'exploiter.

Le cas français a poussé très loin la sécurisation des droits des producteurs agricoles du

³⁹ Source principale: Rivera, Marie-Christine. Le foncier en Europe. Politiques des structures en Danemark en France et au Portugal; Dans Cahiers Options Méditerranéennes, vol 36. 1996.

fait de l'existence d'organisations paysannes puissantes et d'un rapport de force favorable au niveau national. Cette politique n'a pas fait chuter la quantité de terres mises en fermage et l'objectif de modernisation des exploitations a été atteint. Sans avoir besoin de faire une réforme agraire, les propriétaires fonciers ont été privés d'une bonne part de leurs droits, la rente foncière pour les terres agricoles a été réduite à un minimum symbolique et les exploitants ont obtenu les garanties nécessaires pour la pouvoir investir dans la durée ⁴⁰.

Par contre, la transposition de cette politique en Espagne a entraîné de la part des propriétaires une réaction de refus de céder leurs terres en faire valoir indirect. La faiblesse relative des organisations paysannes espagnoles, par rapport aux organisations agricoles en France constitue probablement un des éléments explicatifs principaux de l'échec relatif de cette politique dans ce pays.

Bien évidemment, l'intérêt de cette discussion n'est pas limité à l'Europe. La réflexion sur la nature des droits délégués et sur les manières de les sécuriser est aussi à l'ordre du jour en Afrique de l'Ouest. L'importance des droits superposés dans les systèmes fonciers africains pose un certain nombre de problèmes insolubles quand on cherche sécuriser les usagers uniquement par le biais de la remise de titres de propriété. Depuis quelques années, un axe de travail prometteur se développe autour de la sécurisation des contrats de délégation de droits entre les différents acteurs ⁴¹.

L'Amérique Latine est le continent sur lequel le faire-valoir indirect est le moins développé, alors qu'il est probable qu'un développement des marchés locatifs, sous des formes suffisamment sécurisées, permettrait de mieux lutter contre la pauvreté en améliorant l'accès au foncier ⁴². Cela s'explique par l'histoire agraire spécifique du continent, par le rôle joué par les réformes agraires et la colonisation des terres vierges comme principaux modes d'accès à la terre. Dans ce contexte, les propriétaires craignent en cédant leurs terres en fermage pour de longues durées de perdre leurs droits au profit des preneurs. Leur stratégie est donc de laisser ceux-ci dans la précarité, avec des locations à l'année ou même souvent pour un cycle de culture, et ce malgré les inconvénients que cela comporte pour que puissent se développer des formes de production durables et efficaces économiquement. La faible importance accordée aux agricultures familiales dans les stratégies des gouvernements, mais aussi l'absence de références de la part des mouvements paysans sur la façon dont on été traités ces problèmes dans d'autres régions du monde permettent d'expliquer pourquoi ces situations souvent contraires à l'intérêt général perdurent depuis des décennies.

De nombreux pays ont essayé de régler par des textes légaux les problèmes d'insécurité des locataires, métayers: citons par exemple l'interdiction légale du métayage au Mali, au Cap Vert, ou dans un contexte complètement différent au Honduras. Non seulement ces mesures ne furent pas appliquées mais elles ont le plus souvent entraîné des effets induits pervers, aboutissant souvent à une dégradation des conditions de travail des paysans pauvres. Ces échecs, loin de condamner dans des contextes semblables tout nouvel essai de sécuriser les exploitants en faire valoir indirect, nous rappellent une fois de plus que les lois ne font que refléter les rapports de force réels. Des changements significatifs ne peuvent survenir par le seul fait d'un changement législatif, sans mobilisation et organisation des producteurs intéressés.

⁴⁰ Cette politique peut toutefois poser aujourd'hui des problèmes dans les régions où la modernisation de l'agriculture a favorisé la consolidation de grosses exploitations qui louent la terre à un grand nombre de petits propriétaires paysans ruinés.

⁴¹ Voir Lavigne Delville, P., Toulmin C., Colin J.P., Chauveau J.P.. L'accès à la terre par les procédures de délégation foncière (Afrique de l'Ouest rurale). Modalités, dynamiques et enjeux. 2002. IIED, GRET, IRD. 207 p.

⁴² Voir Alain de Janvry, Karen Macours y Elisabeth Sadoulet. El acceso a tierras a través del arrendamiento. In El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural. Banco Interamericano de Desarrollo. (Sustainable Development Department Technical papers series ; RUR-108). 2002.

Les droits des femmes sur le foncier

La sécurisation des droits des usagers sur le foncier devient encore plus difficile quand il s'agit de groupes humains dont les droits d'une façon générale ne sont pas complètement reconnus.

C'est le cas des femmes, sous des formes diverses à des niveaux variés, dans bien des régions du monde. L'exemple présenté dans l'[encadré 10](#) en constitue une illustration.

Encadré # 10 Les droits des femmes à la terre dans quelques pays d'Amérique Centrale et des Caraïbes. Honduras, Nicaragua y République Dominicaine ⁴³

La reconnaissance des droits des femmes sur la terre est limitée par de nombreux obstacles juridiques, institutionnels et culturels, que même des changements politiques radicaux ne font pas tomber facilement.

Dans ces trois pays, les schémas socialement dominants attribuent aux femmes rurales les tâches domestiques et de reproduction, et aux hommes celles de la production. La participation des femmes dans la production directe, pourtant fort importante, n'est pas prise en compte à sa juste valeur. Bien que leurs constitutions déclarent l'égalité des personnes sans distinction de sexe, certaines lois agraires et dispositions du droit civil sont discriminantes envers les femmes.

Au Honduras, jusqu'en 1992, la loi de réforme agraire ne permettait pas la participation des femmes dans le processus d'attribution des terres en ne reconnaissant que le chef de famille comme attributaire. C'était toujours le cas en 1998 en République Dominicaine, avec des restrictions encore plus importantes. Au Nicaragua, bien que la réforme agraire de 1981 ait reconnu le droit des femmes à être directement bénéficiaires des attributions de terres, celles-ci ne représentaient en 1990 que 10% des personnes ayant reçu de la terre.

Les droits des femmes sur la terre sont très souvent limités par des dispositions législatives liées à la famille et au couple. L'absence de reconnaissance légale de l'union de fait entre conjoints (République Dominicaine) ou sa reconnaissance imparfaite, et le fait de considérer (dans les faits et souvent au niveau du Code Civil) l'homme comme le chef de famille ont des conséquences immédiates sur la reconnaissance des droits des femmes sur le foncier, ainsi que sur bien d'autres aspects, comme l'accès au crédit, par exemple. Enfin, la législation et les coutumes concernant les héritages tendent très souvent à ce que les fils héritent des terres alors que les filles héritent de biens de nature distincte (bétail par exemple).

Améliorer la reconnaissance des droits des femmes sur le foncier exige des changements en profondeur au niveau social et culturel et pas seulement des amendements juridiques. Les évolutions en cours dans certains pays montrent toutefois que les choses peuvent changer assez vite, quand des politiques différentes sont appliquées. C'est le cas dans les processus de légalisation des propriétés foncières dans certains pays d'Amérique Centrale. Au Nicaragua, entre 1997 et 2000 40% des personnes ayant pu obtenir un titre foncier de l'organisme en charge de la titularisation des terres rurales étaient des femmes, sous diverses modalités, seules ou en copropriété explicitement reconnue avec leur conjoint.

3. Construire des mécanismes locaux de gestion permettant des évolutions contrôlées par les populations rurales

L'enregistrement des droits n'est pas suffisant en soi. Les droits évoluent constamment par les ventes, cessions en faire-valoir indirect, héritages, etc. Leur nature même peut se transformer, petit à petit avec l'évolution des rapports sociaux.

- Les droits fonciers doivent donc pouvoir être constamment actualisés, faute de quoi les opérations de mise en place de cadastres réalisées à des coûts importants demandent à être répétées au bout de quelques années.

⁴³ Sources: Beatriz B. Galán "Aspectos jurídicos en el acceso de la mujer rural a la tierra en Cuba, Honduras, Nicaragua y República Dominicana" FAO, 1998. et Sara Ceci. Women's land rights: lessons learned from Nicaragua Décembre 2000.

- les évolutions sociales, plus lentes, doivent aussi pouvoir se traduire par des adaptations des concepts juridiques et des modes de validation des droits. Les lois font souvent appel à des termes issus de réalités distinctes, faisant référence à des espaces géographiques ou à temporels différents de ceux auxquels elles s'appliquent, ce qui entraîne des effets pervers pouvant être importants.

Les systèmes habituels de cadastre et de registre de la propriété peuvent fonctionner assez bien pour les propriétés d'assez grande taille et les propriétaires aisés. Les frais d'experts géomètres, de notaires et d'enregistrement des cessions, héritages, etc, ne représentent pas un pourcentage trop élevé de la valeur du bien. Il en est tout autrement des petites parcelles des paysans pauvres, et des paysans vivant dans des localités très éloignées des centres administratifs: dans les deux cas les coûts de transaction deviennent prohibitifs et les usagers n'ont pas d'autre choix que de rester ou retourner dans une gestion informelle, qui n'est pas ou qui n'est que partiellement reconnue légalement. Remédier à cette situation par le biais d'un système centralisé implique des coûts très élevés. Si on ajoute à cela la grande diversité des situations locales, on voit que la mise en place de mécanismes décentralisés d'actualisation des droits s'avère être incontournable. Pourtant, très peu d'efforts et de moyens, nationaux et de la coopération internationale, y sont aujourd'hui consacrés.

C'est sans doute en partie parce que le type de travail que cela exige est beaucoup plus complexe que l'exécution d'un projet de développement habituel. La mise au point de mécanismes décentralisés d'administration des droits ne peut se limiter à des opérations mécaniques d'enregistrement et exige le plus souvent une capacité de gestion politique des droits. Celle-ci suppose une structuration adéquate de la société au niveau local, soit en dit en d'autres termes l'existence d'un capital sociétal suffisant, pour que puissent fonctionner des mécanismes de résolution des conflits, de médiation et d'arbitrage sans avoir à utiliser systématiquement les tribunaux ordinaires. Ceux-ci ne permettent pas en général de résoudre les conflits car l'accès des différentes couches de la population à l'information juridique et aux procédures judiciaires est souvent très inégal: les plus pauvres ne peuvent compter sur elles pour défendre leurs droits.

La gestion des droits passe souvent par des règles non écrites, connues et acceptées de tous au niveau local, et pouvant être très différentes d'un endroit à un autre. A ces règles locales, s'ajoutent des principes communs de droit, ayant une base d'application plus large, que l'on reconnaît comme droit coutumier. Dans beaucoup de pays en développement, le droit dit "moderne", le plus souvent importé par les colons constitue un ensemble distinct dont les principes entrent souvent en contradiction avec le droit coutumier. Coutume et droit moderne évoluent sans cesse, à des rythmes variables.

Très peu de politiques nationales ont cherché explicitement à renforcer la capacité de gouvernance locale et de gestion des biens communs. L'exemple historique du Mexique fait exception à cet égard, avec la forme de gestion originale issue de la révolution paysanne du début du XX^{ième} siècle, l'*ejido*, qui instaurait pour la gestion des terres de la réforme agraire (voir [encadré 11](#)). Ce système recrée comme dans les communautés indigènes, un mécanisme explicite de gestion des biens communs ⁴⁴.

⁴⁴ Le régime foncier des terres des communautés indigènes se caractérise en général au Mexique par une tenure foncière collective avec la reconnaissance de droits d'usufruit individuel pour les membres de la communautés sur la partie des terres qu'ils cultivent. Ces droits sont le plus souvent transmissible aux enfants, et peuvent être cédés ou vendus à un autre membre de la communauté. Le maintien des droits implique pour chaque comunero (ayant droit, en général les chefs de famille) l'acceptation d'un certain nombre de devoirs personnels: apporter un certain nombre de jours de travail pour la communauté (tequio) et remplir les fonctions d'intérêt collectif que l'Assemblée lui confie périodiquement (cargos). La communauté est dirigée par une Asssemblée des "Comuneros" souveraine à côté de laquelle on trouve des instances consultatives importantes (Conseil des anciens, ou de personnes reconnues). Il existe une structure exécutive, le "Comisariado de Bienes Comunales", qui est chargé comme son nom l'indique de la gestion des biens communs, et des instances de surveillance.

L'intervention très forte de l'Etat dans le cadre politique très particulier du Mexique, avec le Parti Révolutionnaire Institutionnel, constitue l'autre caractéristique de ce schéma original.

Encadré # 11 Une gestion originale du foncier au Mexique: l'*ejido*. Origines et fonctionnement⁴⁵

La question agraire est au centre de la révolution mexicaine contre la dictature de Porfirio Diaz (du début XX^{ième}). Les inégalités d'accès au foncier héritées du passé s'étaient fortement accrues et de gigantesques latifundia s'étaient constitués à partir des terres communales. Vers 1905, 0,2% des propriétaires possèdent 87% des terres ! Les revendications des forces dirigées par Emiliano Zapata et des autres mouvements paysans portent sur la restitution des terres usurpées aux villages des populations métisses et aux communautés indiennes, et sur la limitation de la taille de la propriété foncière (loi agraire zapatiste de 1915).

La réforme agraire mexicaine, conçue et réalisée par les paysans, instaure un dispositif de gestion du foncier dans lequel s'articulent les droits individuels des exploitants avec la gestion communale du territoire, l'*ejido*. Si celui-ci s'inscrit dans la continuité par rapport aux modes de gestion en vigueur dans les communautés indigènes, il est très original si on le compare aux modalités qui seront appliquées lors des réformes agraires ultérieures. La Constitution de 1917 (article 27) non seulement reconnaît la propriété communale, mais établit que les villages ne disposant pas de terres doivent en être dotés à partir de l'expropriation des grandes exploitations. Sur les territoires contrôlés par les indiens, le régime de communautés indigènes est reconnue et légalisé. Dans les autres cas, un nouveau régime foncier est instauré, l'*ejido*⁴⁶. L'approfondissement de la réforme agraire sous le gouvernement de Lazaro Cardenas renforce son rôle. Entre 1930 et 1940, la moitié des terres cultivables devient "ejidales", apportant un peu plus de 50% de la production nationale.

Le régime foncier de l'*ejido* se caractérise par le fait que les membres de l'*ejido* ont un droit d'usage sur les parcelles qu'ils travaillent à titre individuel⁴⁷. Ils peuvent le céder en héritage à leurs descendants et le perdre s'ils abandonnent leurs parcelles pendant plus de deux années consécutives. Les parcelles et entreprises communes de l'*ejido* alimentent un fonds commun qui ne pouvait en principe être distribué individuellement, ni utilisé à des fins politiques ou religieuses. La plus haute instance de décision de l'*ejido* est l'assemblée générale des membres de droit. Elle élit un *comisariado ejidal*, qui est chargé de gérer les biens communs et un conseil de surveillance. Le *comisariado ejidal* est aussi investi d'un pouvoir de résolution des conflits internes sur le foncier et est habilité à prendre des sanctions en cas de non application des règles.

L'industrialisation du Mexique à partir des années 40 se fonde en grande partie sur l'élargissement du marché intérieur qui résulte de l'amélioration du niveau de vie des paysans ayant bénéficié de cette répartition des terres.

Mais le modèle de l'*ejido* n'a pas été exempt de défauts: ingérence importante des organismes de tutelles de l'Etat qui donnait à l'*ejido* un caractère hybride d'organe de gestion locale et de dépendance de l'Etat, différenciation interne souvent forte au sein de l'*ejido*, facilitée par l'organisation de sociétés de crédit qui ne bénéficiaient qu'à une minorité d'*ejidatarios*, apparition de caciques «*ejidales*». Pour ces différentes raisons, les instances de contrôle social n'ont pas pu évoluer pour empêcher un certain immobilisme en matière d'accès au foncier, contourné là où il existait un fort potentiel économique par des arrangements en marge de la loi. Le parcellement des exploitations avec les divisions est devenu très important. En 1988, 49% des parcelles ejidales avaient moins de 5 ha.

La modification en 1992 de l'article 27 de la constitution qui établissait le régime de l'*ejido* et servait de base à la réforme agraire a suscité un très vif débat national. Elle permet la reconnaissance et l'inscription des droits individuels au sein des ejidos, ainsi que leur transformation en propriété privée sous certaines conditions. Le processus correspondant connu sous le nom de PROCEDE, (programme de certification des droits *ejidales*) reconnaît dans une large mesure des évolutions commencées bien avant la loi

⁴⁵ à partir de La transformación agraria. Origen, evoluciones, retos. Ed Sec de Reforma Agraria. 1997. Voir aussi Laura Randall (Coord.), Reformando la Reforma Agraria Mexicana. UAM. 1999.

⁴⁶ si le nom provient de l'histoire agraire espagnole et coloniale, il désigne une situation nouvelle et originale de gestion du foncier.

⁴⁷ Seulement dans une très petite minorité d'*ejidos*, le travail a été totalement collectif.

de 1992 dans beaucoup d'ejidos, avec une transformation des droits fonciers en marchandises en marge de la loi, sans que les mécanismes de contrôle social aient pu évoluer en conséquence. Le PROCEDURE n'implique pas la disparition de toute gestion commune du foncier, mais vise à une modernisation des mécanismes de régulation. Son application a eu des expressions très différentes suivant les régions, et n'a pas en général provoqué une privatisation massive des terres.

Le défi le plus important est certainement de faire évoluer le système de l'ejido sans retomber dans un système de propriété absolue, qui ferait table rase de ses apports originaux en termes de gestion des biens communs.

Certaines institutions de coopération internationale appuient aujourd'hui des expériences qui visent à reconstituer ou à créer une capacité locale de gestion des ressources naturelles. La fiche # 1 de la deuxième partie de ce cahier sur l'expérience du Mayo-Kebbi au Tchad en constitue une illustration pour l'Afrique subsaharienne ⁴⁸.

Mais c'est aussi d'un besoin similaire, dans un contexte complètement différent que naît l'expérience de la constitution de la Société Civile des Terres du Larzac, en France, qui fait l'objet de la fiche # 17 ⁴⁹.

Il existe aujourd'hui un certain nombre d'outils qui permettent d'aller dans le sens d'un renforcement des capacités de gestion des ressources foncières. C'est le cas de la *cartographie participative* du foncier et des ressources, qui permet d'exprimer dans des termes compréhensibles à des acteurs extérieurs au milieu local, des emprises spatiales complexes perçues jusqu'alors seulement de façon implicite par les seuls acteurs locaux.

La cartographie participative est donc un outil de communication, mais c'est aussi un instrument susceptible d'augmenter la transparence et de permettre une meilleure publicité des droits dans un contexte qui évolue rapidement. Elle implique l'accès des acteurs locaux à des moyens modernes de représentation cartographique et de télédétection ⁵⁰. La faisabilité d'actions de ce type a été prouvée par un certain nombre d'expériences pilotes ⁵¹.

Certains outils complémentaires, non directement liés au foncier permettent aussi d'améliorer le *capital sociétal*. Nous pensons en particulier aux divers mécanismes d'apprentissage de gestion des biens communs ⁵², et d'une façon plus large à tous les

⁴⁸ Voir la fiche # 1 de la partie 2. Bernard Bonnet. Gestion concertée des espaces et des ressources communes au Mayo-Kebbi. Tchad. IRAM - GTZ.

⁴⁹ Voir la fiche # 17 de la partie 2. José Bové. La Société Civile des Terres du Larzac, une approche novatrice et originale de la gestion foncière des territoires ruraux. France.

⁵⁰ Il convient de pas se limiter aux outils souvent infantiles des *diagnostics ruraux participatifs*, une méthode de connaissance rapide à la mode au cours de la décennie passée transposée abusivement à la recherche de participation des acteurs et utilisée mécaniquement par de très nombreux projets dans les pays en voie de développement.

⁵¹ Voir par exemple les expériences de cartographie menées avec des populations métisses et indigènes au sein du Projet Frontières Agricoles (UE) en Amérique Centrale, sous la direction de Michel Laforge et Pablo Torrealba.

⁵² Cf. par exemple l'expérience de l'IRAM au Mali, avec le Fonds d'Investissement Local de Sikasso dont les objectifs étaient de permettre une meilleure gestion des subventions, en limitant le plus possible leurs effets négatifs et pervers, et d'accroître le capital sociétal, en améliorant la structuration du milieu rural, en accroissant la maîtrise des ruraux sur leur environnement, et leur capacité de gestion collective de problèmes communs au niveau de leur territoire. Les trois principes de base de la méthodologie sont: 1/ reconnaître l'existence de dynamiques locales, et d'intervenir de façon à permettre à des groupes sociaux marginalisés de construire leur propres institutions, leur propre avenir. 2/ donner le pouvoir de décision aux producteurs et autres acteurs locaux, en les mettant en position de propriétaire des ressources et de maître d'œuvre des projets. 3. permettre aux acteurs de se former au travers des actions, en ayant droit à l'erreur. Cela

moyens de faire de renforcer la structuration du milieu et la capacité de contrôle de populations sur leur propre destin (*empowerment*), basés sur l'innovation sociale, l'expérimentation et l'apprentissage par l'action.

4. Une remise en cause conceptuelle désormais incontournable

On évoque souvent la "Tragédie des communaux" pour justifier la nécessité d'une appropriation privée des ressources, en faisant référence à l'article publié en 1968 par G. Hardin: selon cet auteur, toute ressource limitée dont la tenure est collective tend à être gérée d'une façon non durable jusqu'à épuisement de ses ressources, chacun ayant intérêt à en tirer le maximum de profit avant qu'un autre le fasse à sa place. Pourtant, le problème n'est pas l'existence en soi de biens communs, mais bien l'absence de règles et de mécanismes pour en assurer la gestion conformément à l'intérêt général.

Cette réflexion sur la gestion des biens communs doit être menée à différentes échelles: au niveau local, régional, national. Mais il est aujourd'hui évident qu'elle doit aussi s'étendre au niveau d'ensembles régionaux multinationaux et parfois planétaires. Dans cette perspective, la question foncière constitue une des grandes questions mondiales, de nombreuses ressources de la planète étant perçues de plus en plus comme bien commun, et "patrimoine" de l'humanité.

La question de la gestion durable des ressources naturelles dépasse le strict cadre de la réflexion sur le foncier, tout en étant indissociable de celle-ci. Tant les débats sur la gestion concertée des ressources dans les pays du Sud avec les populations rurales (devant l'impossibilité de se limiter à une politique de conservation fondée sur des réserves et des parcs nationaux dont les hommes sont exclus), que ceux sur la multifonctionnalité de l'agriculture dans les pays européens, attestent de cette recherche de nouvelles modalités et règles qui s'exprime entre autres par le concept de *gestion patrimoniale*⁵³.

Une meilleure sécurité foncière passe par la création de nouvelles capacités sociales, une meilleure structuration des sociétés rurales et la mise au point d'institutions rénovées et ne peut être atteinte par la seule perfectionnement technique de l'enregistrement des droits ou des cadastres. Au regard des expériences que nous avons évoquées et des évolutions en cours, c'est bien d'une remise en cause fondamentale des valeurs et concepts aujourd'hui dominants en matière de propriété dont nous avons besoin pour pouvoir progresser et dépasser les obstacles créés par leur inadéquation aux situations actuelles. Comme nous l'avons vu, cela implique d'abandonner l'illusion de la propriété absolue et de reconnaître dans le foncier l'existence en toutes circonstances d'une part de bien commun qu'il convient de gérer avec des instances appropriées.

Cette évolution conceptuelle est loin d'être acquise, comme le prouvent les violents débats et les luttes au niveau mondial entre sociétés civiles, entreprises transnationales, gouvernements et institutions internationales. Des intérêts privés importants continueront à s'y opposer violemment pendant encore longtemps et elle ne pourra se faire sans l'existence d'organisations paysannes puissantes, représentatives et démocratiques. En ce sens, le débat sur les droits de propriété sur le sol s'intègre dans la recherche d'une véritable gouvernance mondiale.

implique une distinction entre fonctions techniques et financières; des appuis spécifiques à la maîtrise d'œuvre et aux prestataires de services, mais aussi une progressivité dans les montants alloués, la mise en place de contre-pouvoirs et d'un contrôle social croisé systématique, pour éviter le renforcement des caciques et la corruption, la recherche du caractère durable des investissements, et une durée suffisante d'intervention pour que puissent se créer ou se recréer les mécanismes et les instances collectives de prise de décision sur les ressources communes.

⁵³ Voir à ce sujet les textes de Jacques Weber, Alain Karsenty, Etienne Le Roy, dans "Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?" Karthala. 1998.

B. Deuxième Question: comment garantir un accès à la terre conforme à l'intérêt de la majorité de la population ?

Cette seconde question, relative à la distribution des accès au foncier, constitue un des éléments clefs de toute politique agricole. Mais l'impact de la structure foncière ne se limite pas au seul secteur agricole: ce sont les possibilités de développement économique et social dans leur ensemble qui sont en jeu.

Le sujet a été l'objet de débats depuis plusieurs décennies et des politiques très diverses ont été mises en place pour essayer de répondre à la question de l'optimisation de la distribution des ressources foncières.

Aujourd'hui, les débats s'organisent autour de deux conceptions principales souvent exprimées de façon réductrices et dogmatiques: les interventions de l'Etat visant à corriger les inégalités d'accès à la terre, les réformes agraires, et le rôle du marché. Nous verrons l'intérêt et la nécessité qu'il y a à envisager les politiques foncières en dépassant cette vision dichotomique.

1. Un préalable nécessaire: les avantages de la production familiale

Pour pouvoir discuter des conditions et politiques permettant une distribution optimale des ressources foncières qui corresponde à l'intérêt du plus grand nombre, il convient en tout premier lieu de rappeler que ce sont en général les unités de production agricoles de petite taille, familiales, et employant peu ou pas de main d'œuvre salariée qui s'avèrent être les plus efficaces sur le plan économique et les plus à même de servir de base à l'établissement de régimes politiques démocratiques. Si cette affirmation était loin d'être dominante au cours du XIX^{ième} siècle et au début du XX^{ième} siècle⁵⁴, elle est aujourd'hui très largement admise, indépendamment de tout obédience politique.

Les petites structures familiales non seulement présentent un certain nombre d'avantages pour l'environnement et pour le maintien d'un tissu social dans les campagnes, mais sont aussi en général plus productives que les entreprises capitalistes. L'encadré 12 en donne une illustration pour les EUA. On trouve des situations similaires dans la plupart des pays, tant du Nord que du Sud⁵⁵.

Les experts de la Banque Mondiale, Binswanger, Deininger, et Feder font la même constatation de base dans leur travail sur les politiques foncières⁵⁶. Voir encadré # 13.

Encadré # 12 Taille des exploitations agricoles, production et productivité aux Etats Unis d'Amérique, 1992.

<i>catégorie d'exploitations surface médiane en acres</i>	<i>Production brute moyenne en US\$ par acre</i>	<i>Productivité nette moyenne en US\$ par acre</i>
4	7424	1400
27	1050	139
58	552	82
82	396	60
116	322	53
158	299	55
198	269	53
238	274	56
359	270	54
694	249	51
1364	191	39
6709	63	12

Source: EUA Recensement Agricole 1992 Vol 1, part 51, pages 89 96, cité par Peter Rosset in Food First, Policy Brief # 4.

⁵⁴ Voir en particulier La question agraire de Karl Kautsky en ce qui concerne la pensée marxiste.

⁵⁵ voir entre autres ROSSET Peter M. The Multiple Functions and Benefits of Small Farm Agriculture in the Context of Global Trade Negotiations. Food First, policy brief # 4. September 1999

⁵⁶ BINSWANGER P. Hans, DEININGER Klaus and FEDER Gershon, Power, Distortions, Revolt, and Reform in Agricultural Land Relations. Working Paper. The World Bank. July 1993. publié sous sa forme finale en 1995 in Handbook of Development Economics, Volume III, J. Behrman and T.N. Srinivasan (eds), Elsevier Science B.V. Une traduction portugaise de ce texte de grand intérêt est

Encadré # 13 La supériorité de la production familiale dans les pays en développement ⁵⁷

Dans la conclusion du chapitre qu'ils consacrent à discuter la compétitivité de la petite production dans leur document de travail élaboré pour la Banque Mondiale, Binswanger, Deininger et Feder constatent que si beaucoup d'études empiriques sur la relation entre la taille de la propriété et la productivité présentent des problèmes méthodologiques, celles qui considèrent réellement les variations de productivité et non de production montrent que, même dans des régions relativement mécanisées et développées des pays en voie de développement, la petite production présente une productivité supérieure à celle des grandes unités de production.

Ils utilisent le tableau suivant pour illustrer leur démonstration.

Différences de productivité ^a par taille d'exploitation, pays sélectionnés.

Taille de l'exploitation	Nordeste du Brésil ^b	Punjab, Pakistan ^c	Muda, Malaisie ^d
petite exploitation (ha)	563 (10,0 - 49,9)	274 (5,1 - 10,1)	148 (0,7 - 1,0)
grande exploitation (ha)	100 (500 +)	100 (20 +)	100 (5,7 - 11,3)

notes: Sources Berry et Clime, 1978, cités par Binswanger et al, 1993.

^a comparaison entre la productivité du groupe d'exploitations de plus grande taille avec celle du groupe arrivant au deuxième rang en terme de surface depuis les plus petites, pour éviter des erreurs fréquentes avec la classe la plus petite des recensements. Le tableau reflète un indice calculé en prenant l'indice 100 pour la productivité du groupe des grandes exploitations.

^b 1973, sans prendre en compte la zone de plantations de canne et de coco

Dans la plupart des activités agricoles, il n'y a pas d'économies d'échelle, mais bien l'inverse, une activité économique plus rationnelle quand la production est gérée au niveau de la famille et ce surtout si les petites unités peuvent bénéficier du progrès technologique.

Toutefois, les petites structures de production familiales ne sont pas toujours les plus efficaces et n'assurent pas toutes un usage durable des ressources ⁵⁸. Pour ce faire, elles doivent pouvoir compter avec des moyens suffisants et sur une politique agricole adéquate. Cela a été le cas sous diverses modalités dans la plupart des pays développés.

En ce sens, l'agriculture familiale moderne est aussi le produit de politiques publiques qui lui permettent d'exprimer leur potentiel. ⁵⁹

2. Le marché peut-il assurer seul une distribution optimale du foncier ?

On constate en relisant l'histoire agraire de la plupart des régions du monde que l'évolution des marchés mène très souvent à des phénomènes de concentration du foncier. Lorsqu'elle est élevée, cette concentration devient un grave obstacle au développement économique, à la fois du fait de la faible productivité de la grande production et parce qu'elle réduit au minimum le pouvoir d'achat de la plupart de la

disponible en format électronique sur le site du NEAD, dans la rubrique Dataterra.

⁵⁷ A partir de BINSWANGER P. Hans, DEININGER Klaus and FEDER Gershon. 1993. Op. cit. version portugaise.

⁵⁸ les minifundistes d'Amérique Latine par exemple, sont souvent contraints à faire un usage minier des ressources pour survivre au jour le jour.

⁵⁹ Voir en particulier l'analyse pour les pays européens de la genèse de la production familiale moderne de: SERVOLIN, Claude. L'agriculture moderne. Editions du Seuil. Paris. Février 1989. Voir aussi voir la fiche # 14 - Partie II du cahier. C. Servolin. Le Danemark. Pionnier de la voie paysanne en Europe de l'Ouest

population.

Si les petites exploitations sont les plus efficaces, pourquoi l'évolution du marché ne les favorise-t-elle pas ? C'est la question que Binswanger, Deininger, et Feder se posent dans leur travail ⁶⁰. Ils y répondent en affirmant que non seulement les marchés fonciers sont imparfaits, mais aussi les autres marchés, de capital, des biens de production et ils analysent les multiples interventions des Etats qui ont d'une façon ou d'une autre favorisé la grande production.

Nous avons vu en introduction que le fonctionnement imparfait des marchés fonciers est en quelque sorte inhérent à la nature même de ce bien si particulier qu'est la terre. Améliorer le fonctionnement des marchés dans ces conditions peut être utile, mais ne saurait en aucun cas être suffisant. D'autres types de mesures sont nécessaires. Nous examinerons successivement les politiques de colonisation, de réforme agraire, et d'intervention sur les marchés fonciers.

Depuis quelques années, la dynamique des marchés fonciers a pris des dimensions nouvelles avec la mise en concurrence d'agricultures aux niveaux de compétitivité de plus en plus différents et la libéralisation des marchés mondiaux. De très grandes unités de production se sont développées dans les pays de l'Est de l'Europe, profitant de la privatisation des anciennes fermes d'Etat, d'un coût très faible de la main d'œuvre et des biotechnologies promues par quelques multinationales (voir la fiche # 11 sur la Pologne dans la partie deux de ce cahier). On retrouve des phénomènes semblables dans certains pays du Sud, par exemple en Argentine (voir encadré # 14).

Ces nouveaux latifundia n'ont plus rien à voir avec les grandes propriétés extensives d'autrefois. Ils donnent l'apparence d'une productivité très élevée, mais qui en vérité ne se fonde que sur des prix qui mènent à la ruine la majorité des agriculteurs des pays en développement et une grande partie de ceux de la plupart des régions développées. Cette productivité apparente est aussi obtenue grâce à des techniques qui mettent en danger les équilibres écologiques.

On ne peut plus aujourd'hui analyser les productivités relatives des agricultures sans se référer aux effets de la mondialisation sur les prix mondiaux ⁶¹. On ne peut pas non plus continuer à raisonner les mécanismes de correction que sont les réformes agraires de la même façon qu'autrefois.

⁶⁰ On pourra voir aussi sur ce thème la partie introductive du texte de CARTER Michael et MESBAH Dina State-Mandated and Market-Mediated Land Reform in Latin America, publié par la Banque Mondiale dans *Including the Poor*, Washington, 1993, (pp. 278-305).

⁶¹ voir Marcel Mazoyer, op cit. et le compte rendu de l'atelier IRAM sur les politiques foncières au Forum Social Mondial 2002. www.apm-monde.org ou www.iram-fr.org

Encadré # 14 Nouvelles modalités de concentration foncière en Argentine (a partir de Jorge Eduardo Rulli, avril 2002) ⁶²

La crise argentine actuelle est totale et alors que les fondements même de notre identité s'effondrent, les véritables causes de ce désastre restent dans l'ombre.

Le modèle rural qui nous a été imposé est un modèle d'exportation de marchandises ("commodities"), de concentration de la terre et d'exclusion des populations.

20 millions d'hectares des meilleures terres agricoles sont aujourd'hui aux mains de pas plus de 2.000 entreprises. C'est dans les années 90 que s'est produit le plus important transfert de l'exploitation des terres de l'histoire du pays, avec le remplacement de la vieille oligarchie par une nouvelle classe d'entrepreneurs. 300.000 producteurs ont été expulsés et plus de 13 millions d'hectares ont été saisis à cause de dettes impayables.

Il faut ajouter à cette catastrophe sociale l'immigration massive des ouvriers agricoles. Dans le Chaco, une machine remplace 500 ouvriers. Les propriétaires ruinés louent leurs terres aux grands entrepreneurs, qui utilisent les nouveaux paquets technologiques incorporant les sojas transgéniques et les herbicides de Monsanto.

Le paysage est transformé, avec la mise en place d'une agriculture sans agriculteurs. On dénombre plus de 500 villages abandonnés. Notre pays ressemble à un laboratoire où on expérimenterait l'extinction de la vie rurale. Occupé par les transnationales des semences, Cargill, Nidera, Monsanto, il est devenu invivable et les désastres écologiques et climatiques se multiplient.

On a imaginé un système d'aides pour tenter de compenser les effets de ces transformations sur le niveau de vie de la population argentine, dont la moitié se trouve aujourd'hui en dessous du seuil de pauvreté: cinq millions de personnes ont faim. Mais le regard de la gauche urbaine ne dépasse pas les bidonvilles des périphéries des grandes villes. La machine à produire des pauvres continue de fonctionner sans être visible dans les campagnes.

3. L'accès à la terre par la colonisation des terres vierges

Dans tous les pays qui disposent encore de terres vierges, la progression de la frontière agricole sur les terres couvertes de forêts a constitué un mode d'accès au foncier important. Cela a été le cas dans la plupart des pays d'Amérique Latine, avec une augmentation constante des surfaces mises en culture ou pâturées. Ce n'est que depuis quelques années que cette forme d'accès perd de son importance, du fait de la réduction des zones forestières et de la mise en réserve d'une partie de ce qu'il en reste.

Il existe une importante documentation sur les dynamiques de ces fronts pionniers. Ils sont très souvent au début le fait de petits producteurs qui défrichent la forêt, et/ou de compagnies forestières qui exploitent les essences les plus recherchées. On assiste le plus souvent à une concentration des terres transformées en pâturage extensif aux mains de latifundistes qui rachètent aux paysans les parcelles qu'ils avaient défrichées, les obligeant à pénétrer plus avant dans la forêt pour faire de nouvelles défriches. Les dynamiques sont différentes là où il est possible pour les arrivants de constituer des systèmes de production durables, en particulier avec l'installation de cultures pérennes comme le café.

Les zones de frontière agricoles sont souvent des zones dans lesquelles les conflits sont nombreux et où règne la violence. L'enjeu des affrontements entre groupes sociaux et individus est en fait l'appropriation des richesses naturelles, bois, terres fertiles qui s'y trouvent, une accumulation primitive qui s'opère dans des lieux souvent très éloignés du pouvoir central. Les premières victimes en sont les indigènes qui presque toujours vivaient dans ces forêts. La violence s'accroît avec les problèmes que posent la culture ou la transformation de drogues illicites, qui souvent trouvent refuge dans ces contrées.

⁶² Jorge Eduardo Rulli, Rel-Uita. Uruguay, avril 2002. La biotecnología y el modelo rural en los orígenes de la catástrofe argentina. <http://www.rel-uita.org/>

S'ajoute parfois à cela dans certains pays les affrontements entre guérillas, armées régulières et groupes paramilitaires.

Les processus de colonisation peuvent être spontanés ou orientés de façon plus ou moins forte par les Etats. Souvent, ceux-ci entretiennent la confusion entre colonisation et réforme agraire, partant du principe que les terres vierges appartiennent toutes à l'Etat depuis l'époque coloniale (voir à ce sujet les fiches # 7 et # 8 de la partie deux du cahier ⁶³). Le déplacement permanent des petits producteurs de la frontière agricole a un coût économique, social et écologique très élevé, même s'il a souvent objectivement servi de soupape de sécurité à des structures agraires devenues explosives du fait de la concentration foncière. Quelques pays ont cherché à favoriser d'emblée une production familiale marchande viable dans les zones de colonisation, avec plus ou moins de succès, mais en général, la règle a été de laisser faire la loi du plus fort et le marché, avec les résultats que nous évoquons.

Une revendication des paysans des zones de colonisation, clairement exprimée par un producteur colombien lors de l'atelier organisé par l'IRAM au Forum Social Mondial 2002 était que soient constituées des zones de colonisation strictement paysannes. Il s'agit en fait d'un cas particulier de la nécessité de contrôler les marchés fonciers et de gérer les territoires, que nous aborderons plus avant dans le cahier. La situation sociale des zones de frontière agricole pose des problèmes particuliers, puisqu'elles sont occupées par des migrants qui n'ont pas une longue expérience de l'exploitation de ce type de milieu et qui proviennent parfois de communautés sociales ou ethniques distinctes. La structuration de la société doit donc prendre un certain temps. L'expérience montre pourtant qu'assez vite, souvent avec l'aide des églises, des nouvelles règles sociales et de gestion des ressources se mettent en place.

4. Les réformes agraires

Une distribution très inégalitaire du foncier entraîne inmanquablement des conséquences négatives tant sur le plan social et politique, avec son cortège de pauvreté et de révoltes, que sur le plan économique⁶⁴. Non seulement l'utilisation des ressources foncières n'est pas optimum, mais le marché intérieur voit son développement bloqué par le très faible niveau de vie des minifundistes, des fermiers ou des métayers. Une redistribution des terres rapide et significative est alors nécessaire avant toute autre intervention, de façon à créer des unités plus petites mieux à même de mettre la terre en valeur et / ou à limiter le poids de la rente foncière sur les exploitants. C'est cette redistribution que l'on appelle réforme agraire.

Il y a eu au cours de l'histoire de très nombreuses réformes agraires, qui ont eu des caractéristiques diverses suivant l'époque et la région. Mais on a souvent appelé «réforme agraire» des interventions de natures fort différentes, dans lesquelles la redistribution des terres à des petits producteurs n'occupaient plus la place centrale et qui n'avaient plus rien à voir avec le concept de réforme agraire:

- ainsi, les processus de colonisation de terres vierges ont très souvent en Amérique Latine été abusivement qualifiés de réforme agraire ⁶⁵;
- les réformes agraires socialistes en Union Soviétique et dans la plupart des pays d'Europe de l'Est ont connu une période initiale de redistribution des terres des grands domaines, qui a été suivie d'un processus de collectivisation plus ou moins

⁶³ Fiche # 7. DELAHAYE, Olivier. Venezuela: entre marché et "réforme agraire", la colonisation des terres "vierges". Fiche # 8. MERLET, Michel. Amérique centrale. Fragilité et limites des réformes agraires -1/3- Honduras.

⁶⁴ voir entre autres écrits l'argumentation de STIGLITZ, Joseph. Distribution, Efficiency and Voice: Designing the Second Generation of Reforms. Banque Mondiale. 1998.

⁶⁵ voir les exemples du Venezuela et du Honduras. Fiches # 7 et # 8. Seconde partie du cahier.

poussé. Une autre utilisation abusive du terme est alors apparue: on a continué à parlé de réforme agraire même quand la phase de redistribution n'avaient plus lieu, quand il y avait d'emblée création de fermes d'Etat à partir des terres expropriées. Pourtant, ce simple changement de propriétaires se produisait sans changement fondamental de structure de production et les implications économiques et politiques étaient toutes autres que dans une véritable réforme agraire qui effectue une redistribution du foncier.

Une fois ce point essentiel clarifié, nous pouvons examiner avec moins de risques d'erreurs les difficultés et les conditions de réussite des réformes agraires.

Les échecs plus ou moins importants de nombreuses réformes agraires amènent aujourd'hui un certain nombre d'analystes à conclure que ces interventions ne se justifient pas compte tenu de leur coût élevé, économique et politique et de leurs faibles résultats.

Nous ne partageons pas cette opinion: il est aisé de montrer que les véritables réformes agraires ont permis des changements d'une grande importance dans les pays qui les ont mises en place, et qu'elles ont été à l'origine de processus de développement vigoureux: cela a été le cas au Mexique, dans une moindre mesure en Bolivie, mais aussi dans l'Europe du Sud, en Chine, au Vietnam, en particulier avec les politiques récentes d'appui aux agricultures familiales dans ce pays ⁶⁶.

Il existe une très grande quantité d'écrits sur les réformes agraires, mais curieusement, bien peu permettent véritablement de tirer des leçons des expériences antérieures. Il n'est pas possible dans le cadre de ce cahier d'aborder toutes les situations qui ont donné lieu à des réformes agraires: que de différences (contextes, modalités) entre la réforme agraire de Taiwan et celle du Nicaragua, entre celle du Mexique et celle du Zimbabwe !

Il est possible de caractériser les réformes agraires de nombreuses façons différentes⁶⁷, par exemple:

- en fonction du type de structure agraire qu'elles modifient. Latifundio / minifundio comme en Amérique Latine, ou systèmes de grandes propriétés travaillées par des métayers ou des fermiers, comme en Asie du Sud-Est
- en fonction de leur origine. Ainsi, en Amérique Latine, on se doit de distinguer les réformes agraires d'avant la révolution cubaine, comme la mexicaine, qui était le produit d'un puissant mouvement paysan et celles qui ont été impulsées par l'Alliance pour le Progrès avec un objectif de faire barrage au développement des mouvements révolutionnaires sur le continent, comme la hondurienne et bien d'autres. Dans un même pays comme la Pologne, on pourra trouver des réformes agraires successives aux objectifs et aux contenus complètement différents ⁶⁸.
- on peut aussi les différencier en fonction des indemnités versées aux propriétaires, qui ont varié de zéro (réforme agraire cubaine) à des sommes pouvant excéder la valeur marchande des terres (comme dans une période récente au Brésil).

Comme pour les autres parties du cahier, notre objectif se limite à initier un processus d'analyse qui puisse contribuer à la mise en place de politiques plus efficaces et qui puisse être poursuivi par les intéressés, et tout particulièrement par les organisations

⁶⁶ voir la fiche # 6. DAO THE TUAN. Vietnam. réformes agraires successives et succès de l'agriculture familiale. Voir aussi dans la partie trois du cahier les fiches DPH 2029 et 2040 rédigées par DIDERON, Sylvie. Chine. Souvenirs du vieux Li, paysan pauvre du nord de la Chine, et Tenure foncière et système des contrats de production entre l'Etat et les paysans en Chine: exemple de Bozhou, canton de la plaine du Nord.

⁶⁷ on trouve dans le petit livre Les politiques agraires de Marc Dufumier (Paris, PUF, 1986) un bon aperçu de la diversité des réformes agraires.

⁶⁸ voir fiche correspondante, partie deux du cahier.

paysannes.

Nous nous appuyerons sur quelques exemples qui font l'objet de fiches détaillées dans la partie deux du cahier (Taiwan, Pologne, Albanie, Zimbabwe), et tout particulièrement sur la comparaison des réformes agraires du Honduras et du Nicaragua (fiches # 8, 9 et 10)

Une question se pose d'emblée à qui a observé l'évolution récente de ces deux pays centraméricains: comment se fait-il qu'une part considérable des résultats de réformes agraires qui avaient été le produit de nombreuses années de luttes et d'efforts ait pu être balayée en seulement quelques années après un changement politique et l'application de politiques néo-libérales ?

Sans reprendre ici en détail les éléments que nous développons dans la fiche # 10, nous pouvons tirer de ces expériences les enseignements suivants.

- beaucoup de réformes agraires n'ont pas tenu compte du fait que les structures agraires se modifient en permanence et qu'une certaine mobilité du foncier est nécessaire pour que les exploitations familiales ou coopératives mises en place soient viables.
- elles ont voulu imposer des schémas de production collective qui ne correspondaient pas aux revendications des paysans pauvres et qui ne faisaient fi des avantages de la production familiale
- elles ont été appliquées depuis le haut par les Etats, en se servant des organisations paysannes comme d'instruments pour appliquer des modèles qui n'étaient pas le produit des luttes paysannes.
- elles ont traité le secteur réformé à part, en le mettant sous la protection de l'Etat, avec un régime foncier spécifique et en spécialisant les organisations paysannes qui y travaillaient. Ce faisant, elles n'ont pas permis la mise en place de processus d'apprentissage collectif de la gestion du foncier qui seraient nécessaires à l'avenir pour préserver les acquis et elles ont divisé les mouvements paysans.
- enfin, il n'y a pas eu cohérence entre politiques de réforme agraire et politique économique. Quand les contraintes qui pesaient sur les modes d'organisation ont été levées, quand les coopératives se sont parcellées au Nicaragua par exemple, l'abandon brusque des subventions et du crédit a littéralement étranglé économiquement les bénéficiaires de la réforme agraire.

En ce sens, les réformes agraires du Nicaragua et du Honduras sont donc radicalement différentes de celle du Mexique du début du siècle passé.

Le cas de Taiwan est particulièrement instructif par rapport au dernier enseignement que nous évoquions: la réforme agraire dans ce pays a su articuler politique économique et transformations agraires, en prenant soin de protéger au moins temporairement les nouveaux propriétaires des effets du marché mondial, et en retardant la mécanisation lourde pour pouvoir tirer les bénéfices des investissements en travail des paysans (voir la fiche correspondante en partie deux).

Les mécanismes utilisés pour mettre en place les réformes agraires, la place et le rôle respectif des organisations paysannes et de l'Etat, et enfin l'articulation de la réforme agraire avec les politiques publiques agricoles constituent donc des facteurs essentiels pour leur réussite.

L'examen des évolutions postérieures des "secteurs réformés", des tendances et des risques de "contre-réformes" permet de mieux comprendre la réforme agraire comme un processus qui intervient sur les rapports de force et sur les dynamiques et qui doit, de ce fait, pouvoir anticiper sur les évolutions à venir, dans un contexte où l'Etat ne sera plus aussi puissant. Une réforme agraire est toujours une intervention politique. Peu importe d'avancer doucement, si après les premières mesures, la situation est plus favorable qu'auparavant à un approfondissement des transformations agraires. Plus la situation est difficile et plus la réforme agraire est nécessaire (voir la fiche # 4 sur le Zimbabwe,

partie deux du cahier), plus ces stratégies sont importantes.

L'exemple du Mouvement des Sans Terres au Brésil est particulièrement instructif sur ces aspects de stratégie de lutte. Ce mouvement a réussi grâce à son organisation, à sa combativité, et à sa stratégie à remettre la question de la réforme agraire à l'ordre du jour de l'agenda politique au Brésil et à impulser une réforme agraire depuis la base. Depuis sa fondation en 1985, 250.000 familles ont obtenu des titres de propriété sur plus de 7 millions d'hectares grâce aux occupations de terre impulsées par le MST ⁶⁹. Il a aussi montré la nécessité aujourd'hui de construire des alliances avec les secteurs urbains pour pouvoir avancer. Il a aussi su évoluer quant à la façon d'organiser les asentamientos, en accordant de plus en plus d'espaces à la production familiale et en renonçant aux dogmes collectivistes ⁷⁰.

Ces quelques exemples illustrent le fait que pour pouvoir transformer de façon durable les structures foncières, il faut éviter de nier l'existence des marchés fonciers et au contraire s'employer à créer des mécanismes permettant de contrôler leurs évolutions.

La Banque Mondiale propose depuis quelques années un modèle alternatif aux réformes agraires d'hier, qu'elle a intitulé "réforme agraire assistée par le marché" puis "réforme agraire basée sur la communauté" ⁷¹. En souhaitant articuler «réforme agraire» et marchés, ces propositions semblent prendre en compte une des faiblesses des réformes agraires que nous avons analysées précédemment. Mais elles limitent leur action à des interventions qui exigent l'accord mutuel des parties.

Reprenons textuellement ce qu'un texte récent de la Banque Mondiale propose en matière de réforme agraire:

« principes de base pour une réforme agraire réussie (i) être volontaire et basée sur des décisions décentralisées des propriétaires terriens et des bénéficiaires potentiels [de négocier l'acquisition des terres] avec un mécanisme qui permette de s'assurer que les prix ne vont pas augmenter artificiellement du fait du programme; (ii) incorporer une part de subvention fongible, utilisable pour l'achat de la terre ou pour des investissements associés (iii) être associé à un plan d'investissement et un projet économiquement et financièrement viable avant l'installation sur la propriété (iv) être liée à une composante de formation et de renforcement des capacités d'organisation; et (v) être suffisamment bon marché pour pouvoir être reproductible dans le contexte fiscal du pays (ou financé par des impôts). » ⁷²

Ce n'est donc plus de réforme agraire qu'il s'agit, mais d'une intervention sur les marchés fonciers. Et encore n'est-ce qu'une intervention relativement mineure puisqu'elle se contente de permettre le financement par un prêt de l'opération d'achat et de subventionner l'installation des bénéficiaires.

C'est donc à juste titre que les organisations de La Via Campesina aux Philippines, au Brésil au Honduras et ailleurs, se sont élevées vigoureusement contre ce nouvel usage

⁶⁹ chiffres donnés par Peter Rosset dans Acceso a la tierra: reforma agraria y seguridad de la presencia. Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después. Aportaciones de la sociedad civil/estudios monográficos. Octubre 2001. Document pour la discussion.

⁷⁰ Toutefois, la coordination et l'articulation des luttes avec l'autre grand mouvement qui regroupe les petits paysans au Brésil, la CONTAG, reste encore très difficile. On peut y voir un héritage de la façon dont se sont opposés idéologiquement marchés et réforme agraire, production collective et production paysanne.

⁷¹ Deininger Klaus. Making negotiated land reform work: Initial experience from Colombia, Brazil, and South Africa. 1999. Banque Mondiale.

⁷² (traduction de la rédaction du cahier) Land institutions and land policy. Creating and sustaining synergies between state, community, and market. A policy research report. 2001. Banque Mondiale.

abusif du mot réforme agraire et contre l'intention de remplacer les réformes agraires véritables par un dispositif qui est d'une toute autre nature. Il semble d'ailleurs aujourd'hui de plus en plus clair que les expériences engagées n'auront pas les résultats annoncés.

Une réforme agraire n'est pas une intervention permanente sur les marchés fonciers destiné à rendre ceux-ci moins segmentés. C'est une mesure d'exception qui répond à une situation qui ne trouve pas de solution satisfaisante par le biais du marché. Si des mécanismes du type de ceux dont la Banque Mondiale fait la promotion peuvent présenter un réel intérêt en permettant un apprentissage d'interventions sur les marchés fonciers de la part d'organisations paysannes ou de l'Etat, il ne peuvent en rien se substituer à une réforme agraire quand la structure agraire exige une intervention radicale, comme c'est le cas par exemple du Brésil.

Ces commentaires nous amènent tout naturellement à examiner maintenant les politiques d'intervention permanente sur les marchés fonciers, là où une réforme agraire n'est pas nécessaire.

5. Les politiques agricoles visant à optimiser la structure agraire

Si les réformes agraires sont souvent incontournables une fois que la polarisation de la structure agraire est devenue très forte, elles ne peuvent de toute évidence constituer un mécanisme permanent d'intervention, du fait de leur coût économique et politique.

Ce sont d'autres types de politiques foncières, des politiques de régulation permanente des marchés fonciers visant à optimiser la distribution des ressources foncières dans la durée et à empêcher des processus indésirables de concentration ⁷³ qui sont nécessaires. Ces politiques foncières doivent aussi permettre à la structure agraire d'évoluer, en rendant possible la modernisation des exploitations familiales.

Ce type de politiques a été déterminant dans la plupart des pays développés, en particulier en Europe occidentale. Alors qu'il y a quelques années, les trajectoires historiques des pays développés constituaient souvent des références obligatoires pour qui s'interrogeait sur les processus de développement dans les pays en voie de développement ⁷⁴, elles ont été aujourd'hui effacées de la plupart des textes de référence des économistes travaillant pour les organismes internationaux ou la coopération ⁷⁵. Le dogme néolibéral a pénétré si puissamment les esprits que parler de régulation des marchés tient aujourd'hui du blasphème. Même au sein de la communauté européenne, très peu sont les voix qui s'élèvent pour revendiquer l'intérêt de politiques foncières qui ont pourtant grandement contribué à y créer les conditions pour le développement économique.

⁷³ qui amèneraient à avoir à réaliser plus tard une réforme agraire !

⁷⁴ Voir dans la partie 2 du cahier la fiche # 5. Taiwan. Un exemple où réforme agraire, politique agricole et développement économique sont en cohérence. (C. Servolin, à partir de E. Thorbecke). Voir aussi MERLET, M. L'optimisation de l'utilisation des ressources foncières: une question stratégique de gouvernance, qui n'est plus seulement nationale, mais aussi locale, et mondiale. dans "Un agronome dans son siècle. Actualité de René Dumont." Karthala, Juin 2002.

⁷⁵ Rien par exemple sur ce sujet dans le texte introductif, la conférence électronique au niveau mondial impulsée par la Banque Mondiale en mars 2001 sur les politiques foncières (mis à part les deux contributions de O. Delahaye et M. Merlet), ni dans ses conclusions. Voir Deininger, Land Policy and Administration: Lessons learned and new challenges for the Bank's development agenda. Preliminary Draft. 2001. et Land institutions and land policy. Creating and sustaining synergies between state, community, and market. A policy research report. 2001. Banque Mondiale.

Ces politiques peuvent être de différentes natures:

- des interventions correctives sur les marchés fonciers. L'exemple des SAFER en France fait l'objet d'une fiche spécifique dans le tome 2 du cahier ⁷⁶.
- le remembrement, c'est à dire la recombinaison du parcellaire qui permet de regrouper les champs divisés génération après génération et devenus trop petits ou trop étroits pour permettre l'utilisation des moyens techniques modernes. Le remembrement exige, pour pouvoir être réalisé à un coût raisonnable et sans trop de problèmes juridiques, une très forte participation des producteurs qui doivent se mettre d'accord pour réaliser à l'amiable les échanges de parcelles permettant la constitution d'exploitations viables.
- des interventions sur les autres marchés et en particulier le marché financier. La plus importante et la plus directement liée à notre sujet est le crédit foncier, qui constitue un complément indispensable à la plupart des mécanismes destinés à décloisonner les marchés fonciers. En l'absence de mécanismes de financement accessibles aux paysans, la terre mise en vente peut seulement être achetée par les plus aisés et par les gros propriétaires terriens, d'où une tendance à la concentration de la propriété ⁷⁷.
- une politique fiscale intégrant des impôts fonciers, qui constituent in fine la seule manière de pouvoir compenser les effets de rente
- une réglementation des héritages, ou des régimes fiscaux incitatifs qui les orientent vers un seul bénéficiaire ⁷⁸
- un ensemble d'aides spécifiques liées à une politique des structures, installation des jeunes agriculteurs, retraite anticipée des exploitants âgés, mais ces mesures impliquent que l'Etat dispose de moyens pour mener une telle politique
- ou même autorisation de produire en conformité avec une politique des structures.

Il ne faut pas non plus oublier les politiques liées aux formes de faire valoir indirect dont nous avons déjà parlé en abordant la sécurisation des droits des producteurs (réglementation du fermage, que l'on retrouve dans la plupart des pays européens).

La séparation de l'exploitation et de la propriété peut constituer une autre manière de gérer le foncier en corrigeant les problèmes liés aux transferts de la terre d'une génération à une autre ⁷⁹.

Enfin, des appuis aux régions défavorisées sont presque toujours nécessaires pour atteindre un développement homogène sur le territoire d'un pays. En ce sens, l'exemple des Pays Bas est particulièrement instructif. Ce pays, qui dispose d'un système de gestion du foncier dans lequel l'Etat intervient de façon importante au côté des organisations professionnelles, a maintenu jusqu'à il y a très peu de temps un système de prix régionaux destiné à compenser les inégalités de productivité régionales et son agriculture est devenue l'une des plus productives d'Europe ⁸⁰.

Si ces politiques ont été surtout le fait des pays développés, elles sont aussi importantes

⁷⁶ Voir la fiche # 16. MERLET M. France. La SAFER, un mécanisme original de régulation des marchés fonciers par les organisations paysannes et l'Etat.

⁷⁷ dont l'importance est le plus souvent supérieure aux divisions qui se produisent par les héritages.

⁷⁸ comme en Angleterre.

⁷⁹ Voir par exemple les Groupements Fonciers Agricoles en France, ainsi que la fiche # 17 de Jose BOVE sur la Société Civile des Terres du Larzac, en partie deux du cahier.

⁸⁰ Voir la fiche # 15. S. DEVIENNE. Pays-bas : une politique agricole interventionniste visant à réduire les inégalités régionales.

pour les pays en voie de développement. L'Albanie, après une redistribution des terres aussi radicale que l'avait été la collectivisation, a de toute évidence besoin aujourd'hui d'une politique des structures⁸¹. La politique des structures est aussi fondamentale dans les autres pays du pourtour méditerranéen⁸².

Encadré # 15 Quelques exemples de politiques foncières en Europe Occidentale⁸³

Les pays d'Europe occidentale ont tous une structure agraire fondée sur la production familiale marchande. Comment ont-ils géré leurs structures de façon à permettre sa modernisation et à éviter la formation de grandes structures de production capitalistes ?

La comparaison des situations du Danemark, des Pays-Bas⁸⁴, de la France, de l'Italie de l'Espagne et du Portugal est fort intéressante. Les pays du Sud de l'Europe présentaient dans leur partie méridionale une structure agraire latifundiaire qui a demandé la mise en place de réformes agraires. Limitons nous donc ici à considérer leur territoire septentrional, où dominait la petite production.

La participation des organisations de producteurs semble avoir constitué un facteur essentiel pour le succès des politiques de structures. Elle a été beaucoup plus importante dans les pays du Nord.

- Au Danemark, la politique de contrôle des structures a commencé à se mettre en place dès le XVIII^{ème} siècle. La politique agricole s'est appuyée "sur une paysannerie solidement organisée, encadrée, disciplinée dans des "syndicats agricoles" (Land-boforeniger)", fondés pour diriger la lutte pour la libération politique et économique de la paysannerie, qui impulsèrent par la suite la construction d'un puissant secteur coopératif.
- Aux Pays-Bas, 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 ont été soumises à un double contrôle (prix et acheteurs). Le contrôle des fermages a été maintenu. La politique agricole est co-géré par des organisations professionnelles et l'Etat.
- En France, la politique des structures, le Statut du Fermage, les SAFER ont pu fonctionner grâce à la cogestion Etat Organisations Professionnelles agricoles, et s'imposer du fait des luttes paysannes de l'après guerre.

Dans les pays du Sud, on trouve aussi des politiques répondant aux mêmes aspirations, mais la faiblesse relative des organisations paysannes, en particulier en Espagne, n'a pas permis d'atteindre les mêmes résultats. Les pays du Sud de l'Europe ont aussi explicitement cherché à développer la production familiale. On retrouve partout des politiques de remembrement plus ou moins couronnées de succès, et des tentatives de sécuriser les droits des producteurs en faire valoir direct.

Au Brésil, un certain nombre de politiques proches ont commencé à être appliquées avec la participation de la puissante organisation paysanne CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, Brasil) et de l'Etat. Ils comprennent entre autres

⁸¹ Voir la fiche # 12. A. Civici. Albanie. Du collectivisme absolu à une parcellisation égalitariste radicale.

⁸² On pourra consulter à ce propos les différents articles du Cahier Options Méditerranéennes # 36 publié par l'Institut Agronomique Méditerranéen, Montpellier 1996. Par exemple, Ohran Dogan et Bahri Cevik Les procédures du remembrement en Turquie. et des mêmes auteurs La politique d'aménagement des structures de production en Turquie. Négib Bouderbala. Le morcellement de la propriété et de l'exploitation agricole au Maroc.

⁸³ A partir de HERNANDEZ, Maria-Isabel. Ejemplos de políticas de tierra en varios países de Europa occidental. España, Francia, Portugal, Italia, Dinamarca. RESAL. IRAM. Août 2001.

⁸⁴ Voir fiche # 15. Partie Deux.

composantes la mise en place de mécanismes de crédit foncier ⁸⁵. Ces projets qui ont bénéficié d'appuis de la part de la Banque Mondiale, ont été présentés comme des projets de substitution à la réforme agraire, ce que nous avons décrit comme «réforme agraire assistée par le marché». Ils permettent sans doute aux organisations paysannes d'acquérir une expérience nouvelle fort utile dans le domaine des politiques foncières, mais ne remplaceront en rien la réforme agraire ⁸⁶.

Ces politiques de régulation des marchés et de structures ne sont pas exemptes de défauts. Elles peuvent donner lieu à des problèmes de corruption, à des manipulations de diverses natures. Le contexte européen a sans nul doute été favorable à leur mise en place, du fait de l'histoire agraire spécifique du continent, et parce que le plus souvent, c'est sur la base de systèmes de cogestion entre l'Etat et les organisations paysannes que la régulation s'est mise en place.

Mais, par delà ces limites, ces politiques n'en restent pas moins essentielles quand un pays dans lequel la production familiale est importante ne dispose plus de terres vierges susceptibles d'être mises en valeur. Mais alors, un certain nombre de conditions sont nécessaires pour qu'elles puissent s'appliquer:

- sans organisations syndicales et professionnelles agricoles fortes, représentatives et démocratiques, c'est en général difficile, voire impossible.
- sans une politique agricole cohérente qui protège les agricultures familiales des effets dramatiques de leur mise en concurrence avec des agricultures produisant, pour des raisons qui n'ont rien à voir avec l'efficacité économique, à des coûts incomparablement plus bas, c'est également impossible.

⁸⁵ Voir Reforma agrária, desenvolvimento e participação: uma discussão das transformações necessárias e possíveis. Antônio Márcio Buainain José Maria da Silveira Edson Teófilo (NEAD).

⁸⁶ Leur mise en application a eu pour conséquence négative d'augmenter les tensions entre organisations paysannes, en susciter une très vive opposition de la part d'autres organisations comme le Mouvement des Sans Terres (MST) qui craignent qu'ils ne fassent que dévier l'attention sur l'urgence et la nécessité de la réforme agraire au Brésil.

C. Troisième Question: reconnaissance des diversités culturelles et historiques et gestion des territoires

L'examen des deux premières questions, celle de la reconnaissance des droits sur le foncier et celle de l'optimisation de l'accès à la terre nous a amené à nous poser dans les deux cas le problème de la *gouvernance locale*, ou dit en d'autres termes, de la capacité des populations à établir des règles permettant de gérer de façon durable et socialement satisfaisantes les ressources naturelles et foncières. Cette troisième question reprend ce thème relatif à la gouvernance tout en élargissant l'approche.

Parce qu'il s'agit d'un sujet fondamental qui dépasse les enjeux des deux premières questions, nous estimons qu'il fallait le traiter à part. Cependant, nous ne pouvons dans le cadre de ce cahier que l'évoquer de façon très rapide. Du fait de sa grande complexité et de son caractère très délicat sur le plan social et politique, il faudrait pouvoir y consacrer un espace beaucoup plus important. Nous ne ferons donc ici qu'une courte introduction au débat, en espérant pouvoir aller au delà dans un travail postérieur.

reconnaissance et délimitation des territoires indigènes

L'idée de la nécessité de la reconnaissance des Peuples Indigènes et de leurs droits sur leurs territoires ancestraux a petit à petit gagné du terrain au cours des dernières décennies. L'article 14 de la convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail ⁸⁷, adoptée en juin 1989 à Genève, est très clair sur ce point: elle oblige les pays signataires à reconnaître et protéger les droits de propriété ou d'usage des peuples indigènes sur les terres qu'ils occupent traditionnellement ⁸⁸.

Les institutions internationales appuient un certain nombre de projets visant à la délimitation des territoires indigènes ⁸⁹. Un certain nombre de pays ont commencé à reconnaître les droits des peuples indigènes sur de vastes étendues, avec des modalités diverses et des degrés d'autonomie très dissemblables ⁹⁰. D'une façon générale, la question des territoires indigènes reste pourtant toujours aujourd'hui à l'origine de très nombreux conflits et, très souvent, la façon dont les régimes fonciers spécifiques qui s'y rattachent sont définis ne prend pas en compte les évolutions et les véritables intérêts des habitants. Le degré d'autonomie accordé aux populations reste le plus souvent insuffisant ainsi que les appuis qui leur permettraient de mieux se structurer et de moderniser leurs formes de gouvernements.

⁸⁷ Cette convention n'avait été ratifiée que par 14 pays en l'an 2000.

⁸⁸ Mais ce n'est pas vraiment en terme de droits de propriété et d'usage qu'il convient de raisonner dans ce cas. La recommandation contenue dans ce même article 14 de veiller à protéger également l'accès des indigènes aux terres qui ne sont pas exclusivement occupées par eux mais qu'ils utilisent pour leurs activités traditionnelles et leur subsistance, avec une mention spécifique pour les peuples nomades et les agriculteurs itinérants ne donne pas non plus d'éléments pour aller plus loin.

⁸⁹ La Banque Mondiale, par exemple, accorde une place importante à la délimitation des terres indigènes dans son projet sur le foncier au Nicaragua. Mais le régime foncier des terres des communautés indigènes dans ce pays, comme dans beaucoup d'autres, reste défini de manière très insatisfaisante.

⁹⁰ Le Panama a par exemple un statut particulier pour les territoires indigènes qu'il reconnaît (comarcas). Voir également l'expérience canadienne. La loi INRA en Bolivie reconnaît les droits des peuples indigènes sur leurs terres communautaires d'origine mais son application a posé de multiples problèmes.

reconnaissance de la diversité culturelle

Le lien entre un groupe ethnique et un territoire ancestral est souvent complexe et plusieurs groupes sociaux ou ethniques peuvent avoir des droits sur un même territoire.

L'exemple de l'articulation entre les pasteurs nomades (Peuhls, Touaregs, en particulier) et les agriculteurs au Sud du Sahara illustre bien les situations de ce type. André Marty dans la fiche # 2 de la seconde partie de ce cahier présente la difficulté des sociétés pastorales à être véritablement reconnues dans leur différence. La définition d'un territoire ne peut ici se faire de façon simple, en traçant des limites claires et précises. Les parcours évoluent suivant les caractéristiques climatiques, les droits à l'accès aux ressources fourragères et à l'eau sont partagés, et les complémentarités avec les agriculteurs sédentaires doivent en permanence s'adapter.

un problème plus général de gouvernance locale

La réflexion que nous avons menée nous amène tout naturellement à ne pas considérer la revendication territoriale des peuples indigènes comme étant de nature différente des besoins des populations qui ne se définissent pas comme indigènes.

Dans tous les cas, qu'il s'agisse de "minorités" ethniques ou de populations métisses ou appartenant aux groupes majoritaires dominants, nous avons constaté le besoin de niveaux intermédiaires de gestion du foncier et des ressources et donc d'une gouvernance locale effective.

La différence fondamentale, c'est que les groupes indigènes ont gardé, du fait de leur culture propre, de leurs luttes pour exister, une conscience aiguë de leur différence et de leurs propres valeurs. Ils ont aussi su le plus souvent conserver des règles sociales internes, des mécanismes de résolutions de conflits, des us et coutumes qui constituent un capital sociétal visible pouvant être reconnu comme tel non seulement par eux mêmes mais aussi par les autres groupes sociaux. Si comme nous l'avons souligné, ces systèmes spécifiques d'organisation sociale et de pensée, ces mécanismes de pouvoir local originaux et "traditionnels" ne réussissent pas toujours à s'adapter suffisamment vite aux changements de l'environnement social et économique, ils existent et servent de base au combat pour leur reconnaissance. La situation est plus complexe dans les cas des sociétés métisses qui ne peuvent se rattacher à une culture et une structuration sociale traditionnelle.

Il y a aussi des "us et coutumes", des règles localement acceptées par tous au niveau local, des mécanismes de médiation des conflits, dans les sociétés paysannes qui ne revendiquent pas leur appartenance à un groupe indigène particulier, mais elles sont encore plus difficiles à faire reconnaître.

En ce sens, le besoin de créer ou de recréer au niveau local des mécanismes de gouvernance est général. Dans tous les cas, nous avons vu qu'une part des droits sur le foncier ne peut être individualisée ni transformée en marchandise. Cette part commune, qui varie suivant les cultures et l'histoire de chaque population, constitue la base du "territoire" sur lequel une population doit pouvoir exercer son contrôle, en dictant des politiques spécifiques. Mais si cette "autonomie" relative s'articule suivant les cas de façons très diverses avec des niveaux plus élevés, les Etats et avec des instances en cours de formation regroupant plusieurs Etats (et pouvant aller jusqu'à l'échelle de la planète toute entière), nous avons vu que son existence même est toujours nécessaire.

Propositions

Les propositions qui suivent n'ont pas un caractère définitif. Elles sont dynamiques et évolueront en fonction des apports, des commentaires, des critiques qui seront formulées sur le cahier.

Elles ne sont pas non plus présentées par ordre d'importance, les priorités n'étant pas les mêmes dans les différentes régions du monde. Toutes sont cependant, d'une façon ou d'une autre, intéressantes à prendre en compte dans la plupart des situations, avec des nuances et des adaptations au cas par cas.

A. 4 propositions fondamentales

1. Réhabiliter la réforme agraire en cas de fortes inégalités d'accès à la terre

Dans tous les pays où la distribution de la terre est très inégalitaire, il convient de réhabiliter la réforme agraire comme une politique publique nécessaire et primordiale, et de rechercher systématiquement l'amélioration des processus de réforme agraire, afin de ne pas perdre les opportunités offertes par des contextes favorables à leur mise en place.

La réforme agraire faisait partie entre 1960 et 1980 des politiques qui étaient couramment appuyées par les organismes de coopération et les institutions internationales. Dans toutes les régions du monde où la structure agraire était très polarisée, en Amérique Latine, en Asie du Sud Est, en Afrique Australe, elle était reconnue comme nécessaire. Aujourd'hui, en partie du fait des limites et du coût de réformes agraires souvent menées de façons imparfaites et insuffisantes, en partie du fait de la nette diminution du poids relatif de la population rurale par rapport à la population urbaine, la réforme agraire est souvent considérée comme n'étant plus d'actualité⁹¹. Si la Banque Mondiale reconnaît en théorie dans certains de ses écrits que les réformes agraires sont toujours nécessaires, les programmes qu'elle et les autres institutions financières internationales appuient aujourd'hui ne se donnent plus comme objectif une transformation profonde et rapide de la structure agraire.

Pourtant, chaque fois que la distribution de la terre est très inégalitaire (comme par exemple au Brésil, au Zimbabwe, en Afrique du Sud, ...), une intervention rapide et efficace impulsée par l'Etat pour redistribuer la terre aux petits et moyens producteurs (très souvent les plus à même de la mettre en valeur en conformité avec l'intérêt des majorités) reste plus que jamais nécessaire et urgente. La réforme agraire constitue alors la première politique publique à mettre en place dans les stratégies de lutte contre la pauvreté. De fait, la grande masse des pauvres est constituée de paysans ou d'anciens paysans qui ne disposent plus des moyens suffisants pour survivre. Les contingents croissants d'indigents sont constamment alimentés par la ruine des paysanneries de par le monde. Quand il existe de grandes extensions de terre utilisées de manière extensive, et une grande quantité de paysans pauvres qui n'ont pas accès aux surfaces qui leur permettraient de construire un processus de développement durable, la première mesure à prendre, avant toute autre, est de leur donner accès à la terre et donc de faire une réforme agraire.

Mais les réformes agraires à mettre en place doivent nécessairement tenir compte des expériences antérieures et ne pas simplement répéter les schémas du passé. Les

⁹¹ L'Agenda 21 des Nations Unies (1992) affirme pourtant bien que la réforme agraire constitue l'un des principaux outils pour l'agriculture durable et le développement rural. (Chapitre 14)

contextes politiques favorables à la mise en place de réformes agraires sont relativement peu fréquents, puisqu'ils nécessitent un rapport de forces, interne ou externe, susceptible de pouvoir s'attaquer aux intérêts des grands propriétaires fonciers, lesquels jouent souvent un rôle important au sein des groupes au pouvoir. De plus, ces conditions favorables, quand elles existent, sont souvent éphémères. Il importe donc de ne pas perdre les opportunités historiques qui se présentent. D'où l'importance de rechercher de façon systématique comment améliorer les processus de réforme agraire en rendant leur impact de redistribution foncière irréversible à court terme.

Cette amélioration passe avant toute autre chose par un **ROLE PROTAGONISTE DES ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS** et implique :

- **l'amélioration de la dynamique de mise en place des politiques de réforme agraire**, en cherchant à cumuler progressivement les appuis de différentes couches sociales, tandis que s'affaiblissent progressivement les secteurs hostiles à la réforme. C'est un point essentiel, sans lequel les transformations avortent rapidement.
- **une révision des rapports entre collectif et individuel, en construisant des mécanismes adaptés de gestion sociale du foncier tout en sécurisant les exploitants individuels**

La collectivisation de la production inhibe fréquemment les changements dans les systèmes de production et les rapports de pouvoir. L'acceptation implicite de la propriété absolue comme unique référent amène à raisonner en termes de collectif ou d'individuel, alors que c'est par des combinaisons de droits collectifs et de droits individuels que peuvent se construire des systèmes viables. Sécuriser les exploitants individuels qui naissent de la réforme et construire de nouvelles modalités de gestion collective de la partie de bien commun qui est inhérente au foncier constituent donc deux processus fondamentaux qu'il convient de développer simultanément.

- **la préparation, dès le début de la mise en place de la réforme agraire, de "l'après réforme agraire", en évitant la constitution d'un secteur réformé coupé de la réalité des autres petits producteurs**

La réforme agraire est une politique publique, une intervention énergique de l'Etat à un moment donné. On ne peut toutefois laisser son avenir dépendre uniquement du bon vouloir des gouvernements successifs. La création d'un secteur réformé aux règles spécifiques, dépendant dans une très forte proportion d'interventions paternalistes de l'Etat et l'existence d'organisations paysannes spécifiques du secteur réformé ont toujours débouché sur une extrême fragilité des acquis des transformations agraires (voir les exemples du Nicaragua et du Honduras).

Si des aides spécifiques peuvent être pleinement justifiées pour les producteurs bénéficiaires de la réforme agraire, c'est en mettant le plus vite possible en place des politiques agricoles communes au secteur réformé et au secteur de petits et moyens producteurs et surtout en construisant des organisations paysannes capables de mettre en cohérence les luttes de ces différents secteurs que l'on peut éviter l'effondrement des acquis de la réforme agraire en cas de brusque changement des rapports de force politiques.

- **la création de capacités locales de gestion du foncier, sans attendre la fin du processus de réforme**

Répondant à la même préoccupation, il convient au lieu d'abstraire complètement du marché des droits sur la terre le secteur réformé, de préparer suffisamment longtemps à l'avance les évolutions à venir après la période de réforme agraire. Les unités du secteur réformé ont aussi besoin de modifications dans l'accès à la terre. Au lieu que ces modifications soient uniquement le fait de règlements gérés par les Instituts de Réforme Agraire, il est nécessaire de construire des capacités locales qui puissent apprendre à exercer diverses modalités de régulation du

marché foncier (y compris le marché locatif dans certains cas). Les organisations paysannes doivent pouvoir concevoir, mettre au point et apprendre à conduire ces modes de régulation, en articulation croissante avec les producteurs des environs.

- **l'articulation de la réforme foncière avec une politique agricole qui permette le développement de la production paysanne**

Il s'agit d'un point absolument essentiel. Si la réforme agraire en tant que redistribution foncière constitue un premier pas essentiel, elle ne peut être couronnée de succès que si les nouvelles unités de production disposent de conditions économiques satisfaisantes pour produire.

Nous avons vu que la production familiale n'exprime son potentiel que si des politiques publiques adéquates lui permettent de se consolider et de se moderniser. C'est particulièrement vrai pour des unités de productions fragiles qui naissent d'un processus radical de réforme agraire. La protection aux frontières des produits clefs, de façon à éviter la mise en concurrence avec des producteurs aux niveaux de productivité beaucoup plus élevés, une politique de mécanisation et de modernisation qui ne remplace pas d'emblée la force de travail par des machines, comme cela a été le cas à Taiwan constituent des éléments essentiels sans lesquels il ne sera pas possible de récolter les fruits de la réforme. D'autres politiques peuvent jouer un rôle complémentaire important, comme une politique de qualité des produits, une politique de compensation des zones défavorisées etc.

2. Réguler les marchés fonciers et gérer les structures foncières

Là où les inégalités foncières sont moindres, il est nécessaire de mettre en place des "politiques de structures" et des mécanismes de régulation des marchés fonciers.

Cette proposition s'applique aux pays qui n'ont pas besoin d'une "réforme agraire" proprement dite, d'une redistribution rapide du foncier avec le concours de l'Etat. Elle est aussi valable pour ceux qui viennent de réaliser une réforme agraire. Dans ces deux cas, il convient de gérer l'évolution des structures agraires de façon à permettre la modernisation des exploitations paysannes et nous savons que le marché, seul, ne peut pas y parvenir.

On appelle politiques de structures les politiques publiques destinées à corriger le fonctionnement du marché foncier et à permettre que l'évolution de la structure agraire soit en conformité avec l'intérêt des majorités. Tout autant que la réforme agraire, les politiques de structure permettent que la terre remplisse la fonction sociale qui lui est assignée à un moment donné. Cela implique que les producteurs et les institutions publiques se mettent d'accord sur les types d'exploitations agricoles qu'il est souhaitable d'avoir dans chaque région, en terme de taille, et de systèmes de production, afin de créer les conditions pour qu'un nombre aussi grand que possible d'entre elles puissent être viables économiquement et puissent se moderniser progressivement.

Ici aussi, tout comme pour les politiques de réforme agraire, l'existence d'**ORGANISATIONS PAYSANNES FORTES, DEMOCRATIQUES ET REPRESENTATIVES** des couches majoritaires de producteurs est absolument essentielle (voir par exemple les expériences des Pays Bas, du Danemark, de Taiwan, de la France).

L'éventail des mesures possibles est large, mais certaines sont coûteuses et hors de portée des pays pauvres. Signalons l'importance de celles qui peuvent être mises en place pratiquement partout:

- des **mesures fiscales** qui taxent la grande propriété, l'utilisation trop extensive du sol et son utilisation destructrice des ressources naturelles

- des **mesures de régulation et d'amélioration des marchés fonciers**, qui peuvent passer par des mécanismes de cogestion du marché foncier entre l'Etat et les organisations de producteurs (un peu comme les SAFER en France), des banques de terre, des facilités de crédit foncier à ceux qui n'ont pas accès à un financement de long terme pour acheter de la terre. Ces interventions sont complexes et exigent un suivi permanent du marché foncier et la possibilité d'adapter les dispositifs en cas de besoins.
- des politiques qui facilitent le **remembrement** des parcelles paysannes, quand la dispersion extrême de celles-ci vient à bloquer la modernisation

Mais, au delà de ces mesures qui visent à adapter les systèmes fonciers existants en régime de petite propriété, il importe également de pouvoir **garantir le droit des exploitants à travailler la terre indépendamment du droit de propriété**. C'est en effet une des seules façons de résoudre les problèmes posés par les héritages égalitaires entre générations en économie paysanne.

- la **sécurisation des droits des locataires**, des métayers, ou des ayants droit qui ne sont pas propriétaires constitue une politique foncière très intéressante et qui s'est avérée très efficace dans certains contextes. Elle passe certes par une législation adéquate, mais celle-ci ne suffit en aucun cas. C'est uniquement s'il existe des organisations paysannes puissantes capables de lutter pour que de telles lois soient votées et pour exiger leur mise en application que ces politiques pourront être effectives. Il faudra parfois établir des juridictions spécifiques pour que les paysans puissent avoir accès à la justice sur des thèmes aussi délicats.
- la **constitution d'instances spécifiques qui soient propriétaires de la terre** (et dont le statut légal peut prendre diverses formes: sociétés d'actionnaires, groupements fonciers, coopératives, ...) et qui mettent à disposition des producteurs les terres dont ils ont besoin sous forme de location. Ce peut être une voie intéressante, à condition bien sûr que les droits des exploitants soient garantis, et que ces exploitants correspondent aux formes de production que l'on cherche à promouvoir.

3. Décentraliser en grande partie les mécanismes d'administration des droits individuels sur la terre

Les programmes de la coopération internationale destinent des centaines de millions de dollars à la constitution de systèmes nationaux de cadastre et de registre de la propriété en affirmant que la seule façon de garantir les droits des producteurs est de leur donner des titres de propriété, et que ces titres permettront de réactiver les investissements et pourront être utilisés comme garantie pour obtenir des crédits.

La plupart de ces efforts restent vains en ce qui concerne les petits producteurs du fait du coût des opérations et de l'inexistence de mécanismes locaux d'actualisation des droits. En quelques années, ces registres et cadastres ne représentent plus la réalité des droits des petits producteurs.

Mais il y a plus grave encore. Nous avons vu que le plus souvent les processus de reconnaissance des droits sont calqués sur le système Torrens conçu à l'époque coloniale, et que de nombreux ayants droit peuvent être spoliés lors de l'établissement des Cadastres et des Registres. La mise en place de systèmes adaptés aux situations de beaucoup de pays en voie de développement, comme les plans fonciers en Afrique de l'Ouest par exemple, essaye de rompre avec ce système d'immatriculation verticale, mais se heurte à un certain nombre de difficultés et les résistances sont multiples.

Il convient donc de combattre avec force l'idée que la sécurisation des droits ne passe que par l'acquisition de la propriété, et plus encore le fait que la propriété du sol soit absolue.

La décentralisation des mécanismes d'administration des droits au niveau des

municipalités, d'organisations de producteurs, d'organisations indigènes et coutumières, ou d'instances ad-hoc constitue une priorité et une condition pour que les systèmes de cadastres et de registres au niveau national soient viables et que les droits de tous les usagers puissent être actualisés à un coût raisonnable.

C'est la participation et l'existence de témoins dont la probité est reconnue au niveau local et non pas la précision d'un système de localisation par satellite qui peut établir en dernière instance où se trouvent les limites des parcelles. Il faut pour cela des institutions locales reconnues qui puissent valider les droits de chacun.

Pour éviter d'avoir recours à la justice formelle, toujours lente et coûteuse, souvent inefficace et corrompue, il est nécessaire de **combiner ces fonctions de pure administration des droits avec d'autres fonctions de résolution de conflits et de médiation**, adaptées aux exigences actuelles qui peuvent prendre des formes institutionnelles variées.

Dans un certain nombre de situations, suivant des modalités qui doivent être adaptées à chaque cas, il peut être extrêmement utile de procéder en premier lieu à une "immatriculation" des droits des instances collectives et pas seulement de ceux des individus. Toutefois, ces droits ne peuvent se réduire in fine à des droits de propriété au sens occidental du mot, ce qui nous amène à la quatrième proposition.

4. Construire des instances de gestion des ressources communes au niveau du territoire

Au delà des droits sur la terre au sens strict, il s'agit de pouvoir gérer un ensemble de biens communs, et de pouvoir prendre en compte des droits multiples sur un même espace. Pas plus que la réforme agraire, la gestion durable des ressources naturelles (bois, eau, biodiversité) ne peut être assurée uniquement de manière descendante depuis les institutions d'Etat.

La construction de ces instances participatives des ressources au niveau des différents territoires devrait donc constituer un des axes de travail pour les années à venir, et ce pas seulement dans les territoires dits indigènes, mais bien partout.

C'est un défi indissociable aujourd'hui de la mise en place des politiques foncières. Il relève d'ailleurs de mécanismes de même nature que ceux que nous avons évoqués dans les points antérieurs, améliorer la capacité de la société à établir et à appliquer les politiques de gestion des ressources communes.

B. Comment faire pour que ces propositions soient mises en application ?

Pour que ces propositions puissent devenir effectives, un certain nombre d'actions sont nécessaires.

Il ne s'agit pas de recettes: on ne fait pas une "bonne" réforme agraire seulement parce que l'on "sait" comment faire. Il s'agit de mécanismes et de stratégies qui, à terme, aspirent à *changer les rapports des forces* en présence. Dès lors, les organisations paysannes sont d'emblée au centre de ces propositions, que nous présenterons en 5 points.

1. Constituer des réseaux d'échange d'expériences entre organisations paysannes

La constitution de réseaux d'échange d'expériences entre organisations paysannes et

indigènes, avec un appui ponctuel de chercheurs et d'experts, constitue une nécessité pour que chacun puisse prendre conscience des multiples facettes des problèmes et pour pouvoir mieux tirer les leçons de l'expérience accumulée au niveau mondial. Il s'agit en quelque sorte de globaliser les savoirs dans le but de pouvoir ensuite mieux globaliser les luttes.

2. Formation et recherche-action sur les questions foncières avec les producteurs et les ruraux

Il convient de mettre en place des programmes d'éducation et de formation des producteurs et des ruraux sur les questions foncières, et de créer les conditions pour que des processus de recherche action sur ce thème aident à orienter les luttes paysannes sur les nouveaux enjeux et à mettre au point de nouvelles politiques publiques mieux adaptées.

- La formation des producteurs et des ruraux sur l'importance stratégique des questions foncières par rapport à l'avenir des sociétés dans leur ensemble constitue aujourd'hui un besoin réel, nécessaire pour permettre à ces acteurs de mieux prendre conscience des enjeux de leurs luttes.
- La mise au point de méthodes de recherche action sur ce thème, toujours politiquement délicat, constitue une étape incontournable dans ce processus. Les luttes des paysans, des indigènes, des ruraux (et d'autres secteurs alliés) doivent, pour réussir à convaincre de la faisabilité des projets alternatifs évoqués, pouvoir s'appuyer sur des projets pilotes, sur des expériences qui permettent de faire évoluer les rapports de force et de construire à grande échelle les différentes formes nécessaires de structuration sociale (*capital sociétal*).
- Les méthodes de luttes devront évoluer en conséquence, puisque'il ne s'agit plus désormais de se contenter d'exiger de l'Etat, mais de pouvoir construire ensemble des alternatives.

3. Mener des activités de lobby pour influencer les financeurs et les décideurs

Un travail de lobby au niveau des institutions financières internationales, des coopérations bilatérales et multilatérales, est nécessaire pour obtenir des espaces et des ressources propices à l'innovation et à la mise en place de politiques différentes de celles qui sont promues aujourd'hui.

4. Construire de nouvelles alliances

La construction d'alliances hors du milieu paysan et indigène sur des thèmes intéressant directement les populations urbaines souvent majoritaires aujourd'hui dans beaucoup de pays (qualité de l'alimentation, environnement, gestion du milieu rural, lien entre pauvreté urbaine et la sous-rémunération du travail paysan) semble aujourd'hui indispensable pour faire avancer les propositions antérieures sur la gestion du foncier.

De fait, ces propositions ne concernent pas seulement les paysans et les ruraux, mais bien la société humaine dans son ensemble, dans la recherche d'un développement durable.

5. Faire le lien entre la question foncière et la lutte contre la pauvreté et les inégalités ⁹²

L'insertion de la question foncière dans les agendas de discussion des problèmes planétaires doit se faire en soulignant les liens fondamentaux avec les causes de la pauvreté dans le monde.

Sans réforme agraire, sans politiques agricoles favorables à la petite production paysanne, il ne sera possible ni d'éradiquer la pauvreté ni d'arriver à une gestion durable des ressources naturelles de la planète.

⁹² La Coalition Populaire pour éliminer la faim et la pauvreté, créée par la Conférence de 1995 sur la faim et la pauvreté, et patronnée par le Fonds international de développement agricole, a pour mission de rappeler la nécessité d'inscrire les mesures en faveur des paysans sans terre au programme des organismes nationaux et internationaux. voir <http://www.ifad.org/popularcoalition>

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. MALDIDIÉ)	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. AMÉRIQUE CENTRALE. FRAGILITÉ ET LIMITES DES RÉFORMES AGRAIRES - 1/3- HONDURAS. (M. MERLET)	21
FICHE # 9. AMÉRIQUE CENTRALE. FRAGILITÉ ET LIMITES DES RÉFORMES AGRAIRES - 2/3- NICARAGUA. (M. MERLET)	25
FICHE # 10. AMÉRIQUE 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'ÉTAT. (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 parcelles¹.
- 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, Ambohimananambola. 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 Mouvement 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 es 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
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^{ème} exportateur de noix de cajou et le 3^{ème} 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 telles¹, 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 a 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 modernisé 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 Moraís.

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'assesseurs 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 liée 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

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

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.

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'inadéquation 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 propriétaires⁵ 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 paysan 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 nation¹. 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 agraire².

Le féodalisme avait pesé très lourd sur les paysans polonais jusqu'à l'abolition du servage en 1863³. 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} siècle⁴.

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 paysans⁵.

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 des 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'habilité 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 ¾ 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 suppres-

sion 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 variant 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 fermiers¹ 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 dégagés 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 plateau² 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 ha¹. 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 principaux² 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 professionnelle³ mais qui n'est pas automatiquement cessible aux descendants⁴. 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 gratuit⁵.

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 important⁶ 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.

PARTIE III

mise à jour octobre 2004

ANNEXES

sites internet

fiches DPH

bibliographie

SITES WEB D'INTERET SUR LES QUESTIONS FONCIERES

Nous ne présentons que des sites ou de portions de sites spécialisés sur la question foncière [*mise à jour octobre 2004*] ou des sites d'organisations qui travaillent sur des thèmes proches de la gouvernance des ressources naturelles. Il existe de très nombreux autres sites sur lesquels on peut trouver des documents sur le foncier.

Cette liste n'est pas exhaustive. Le fait d'indiquer les références d'un site ne signifie en aucun cas que nous partageons toujours les points de vue et positions qui y sont exprimés.

Organismes Internationaux	
Banque Mondiale. Land Policy Network	http://www.worldbank.org/landpolicy
CGIAR. CAPRI. System-Wide Initiative on Collective Action and Property Rights	http://www.capri.cgiar.org/capri.htm
Coalition Internationale pour l'accès à la terre. FIDA, Banque Mondiale, Commission Européenne, sociétés civiles, ...	http://www.landcoalition.org/
Commission Union Européenne. Page Land Policy.	http://europa.eu.int/comm/development/body/t_heme/land/index_en.htm
FAO. Legal Office.	http://www.fao.org/Legal/default.htm
FAO. SD Dimensions. Land Tenure.	http://www.fao.org/WAICENT/FAOINFO/SUSTDEV/LTdirect/default.htm
Nations Unies. Global Campaign for Secure Tenure (concerne le foncier urbain)	http://www.unchs.org/tenure/
Nations Unies. International Federation of Surveyors:	http://www.sli.unimelb.edu.au/UNConf99/index.html

Organismes de Coopération Bilatérale	
DFID. LandLink. (Royaume Uni)	http://www.landlink.org.uk/
GTZ (Allemagne)	http://www.gtz.de/orboden/homepage.htm
USAID. Organisation des Etats Américains (OAS). Tierra America. Systèmes de Registres de la propriété et de Cadastres en Amérique Latine.	http://www.landnetamericas.org/

Organisations paysannes et de producteurs	
Confédération Paysanne (France)	http://www.confederationpaysanne.fr/
Contag (Brésil)	http://www.contag.org.br/
Forum Mondial des Pêcheurs et Travailleurs de la Pêche (siège au Canada)	http://www.foro-pescadores.com/
Kilusang Magbubukid ng Pilipinas (KMP) (Les Philippines)	http://www.geocities.com/kmp_ph/
Mouvement des Sans Terres - MST - (Brésil)	http://www.mst.org.br/
Vía Campesina (Monde)	http://www.viacampesina.org/

ONGs, Fondations, Centres de Recherches	
Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire	http://www.alliance21.org/fr/
Association Des Etudes Foncières, ADEF (France)	http://www.foncier.org/
Common Assets Headquarters (USA)	http://www.taxpolicy.com/common/
CICDA. Centre International de Coopération pour le Développement Agricole (France)	http://www.cicda.org/
Community-Based Natural Resource Management Network	http://www.cbnrm.net/
FIEF. Fédération Internationale pour les Etudes Foncières. (FIEF)	http://www.fief-fr.org/
FIG. Fédération Internationale des Géomètres	http://www.fig.net/indexmain.htm
Fondation Charles Leopold Mayer pour le Progrès de l'Homme	http://www.fph.ch/
FoodFirst Information and Action Network (FIAN) (Allemagne)	http://www.fian.org/
Forum Mondial sur la Réforme Agraire. CERAI (Espagne)	http://www.fmra.org/ http://www.cerai.es/
Fundación Guillermo Torriello (Guatemala)	http://paginas.corpotelsa.com/fgtoriello/
Fundación Tierra (Bolivie):	http://www.ftierra.org/index.htm
Groupe Chorlavi (Amérique Latine)	http://www.grupochorlavi.org/
Institut Lincoln (USA)	http://www.lincolnst.edu/main.html
Institute for Food and Development Policy (USA)	http://www.foodfirst.org/
Institute of Development Studies, University of Sussex (GB)	http://www.ids.ac.uk/
International Association for the Study of Common Property IASCP (USA)	http://www.indiana.edu/~iascp/
International Food Policy Research Institute (IFPRI)	http://www.ifpri.cgiar.org/
International Institute for Environment and Development. IIED. (GB)	http://www.iied.org/
Land Tenure Center (USA)	http://www.wisc.edu/ltc/
LandNet-Africa	http://www.landnet-africa.org/
LandWeb. NGOs and Land Advocacy in Eastern and Southern Africa	http://www.landweb.org/
LRAN. Land Research Action Network (USA)	http://www.landaction.org/
My Land. Réforme agraire. (Ukraine)	http://myland.org.ua/
OXFAM, Land Rights in Africa (GB)	http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/lielihoods/landrights/index.htm
RELIER. (France)	http://relier.info/
Terra Institute, Ltd.	http://www.mhtc.net/~terra/home.html
The Progress Report. Land Policy Center.	http://www.progress.org/land/
TORBA. Sols et sociétés.	http://www.torba-soil-society.org/
Vétérinaires sans Frontières (France)	http://www.vsf-france.org/

Organismes officiels nationaux	
CNASEA (France)	http://www.cnasea.fr/accueil/homepage.htm
INCRA (Brésil)	http://www.incra.gov.br/fao/
NEAD. O Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (Brésil)	http://www.nead.org.br/
SAFER (France)	http://www.safer.fr/

Bibliographie, documents en ligne	
BIVICAT. Biblioteca Virtual Centroamericana en Administración de Tierras. Guatemala. (USAID, FIG, etc.)	http://www.bivicat.org/
DPH. Dialogues pour le Progrès de l'Humanité	http://62.4.23.226/dph/
Eldis, the Gateway to Development Information (USA)	http://www.eldis.org/
Findlaw international law search engine	http://www.findlaw.com/12international/countries/
IAMM. Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier (France)	http://www.iamm.fr/
IBISCUS (France)	http://www.inter-reseaux.org/infodev/repertoire/ibiscus.htm
Indian Claims Commission (Canada)	http://www.indianclaims.ca/
Inter-réseaux (France)	http://www.inter-reseaux.org/themes/ntic/NTIC-Devrur.html
Latin American, Caribbean and Iberian Studies at UW-Madison	http://www.library.wisc.edu/guides/Ibero/
Library of Congress Country Studies/Area Handbooks	http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/cshome.html/
Library of Congress. USA. Thomas: Legislative Information on the Internet	http://thomas.loc.gov/
LTC Library New Books and Recent Articles	http://www.wisc.edu/ltc/acq-list.html
REECA Web, Russian, East European and Central Asian Collections at UW-Madison	http://www.wisc.edu/reeca/reeca/
RINOCEROS. Réseau international d'échanges d'informations pour un développement responsable et solidaire (RITIMO)	http://www.rinoceros.org/
RITIMO. Réseau des centres de documentation pour le développement et la solidarité internationale	http://www.ritimo.org/
RURALTER. Programme de formation des acteurs du développement. Région des Andes.	http://www.ruralter.org/
Russia and East European Network Information Center	http://reenic.utexas.edu/reenic/index.html
Steenbock Library guide to agricultural resources on the Internet	http://www.library.wisc.edu/libraries/Steenbock/subjectguide/agric.htm
World Bank. Policy Research Working Papers.	http://econ.worldbank.org/resource.php?type=5
World Bank. Regional and Country Data	http://www.worldbank.org/countries/
World Bank. World Development Sources	http://www-wds.worldbank.org/
World Wide Web Virtual Library: African Studies	http://www.columbia.edu/cu/libraries/indiv/area

	/Africa/
World Wide Web Virtual Library: American Indians	http://www.hanksville.org/Naresources/
World Wide Web Virtual Library: Asian Studies	http://www.vlib.org/AsianStudies.html
World Wide Web Virtual Library: Indigenous Studies	http://www.cwis.org/wwwvl/indig-vl.html
World Wide Web Virtual Library: Latin American Studies	http://lanic.utexas.edu/las.html
World Wide Web Virtual Library: Middle East Studies	http://www.columbia.edu/cu/libraries/indiv/area/MiddleEast/
World Wide Web Virtual Library: Russian and East European Studies	http://www.ucis.pitt.edu/reesweb/index.shtml
World Wide Web Virtual Library: West European Studies	http://www.ucis.pitt.edu/cwes/

FICHES DPH SUR LE THEME. Quelques exemples.

Les fiches DPH

DPH (Dialogues pour le Progrès de l'Humanité) est un réseau international d'échanges d'expériences qui rassemble des ONG, des centres de documentation, des centres de recherche, des organismes publics et parapublics, et des personnes. La philosophie de DPH se fonde sur un certain nombre de constats de départ: l'innovation se diffuse par des réseaux, l'information utile à l'action naît de l'action, le choix de l'information utile est subjectif, la crédibilité de l'information est celle de son émetteur, l'information n'est rien, son usage est tout.

Le réseau, gratuit et fondé sur le troc, privilégie la collecte d'informations et leur analyse. Il utilise cinq langues de travail (français, anglais, espagnol, portugais, italien). Chaque partenaire est à la fois producteur et utilisateur d'information. L'outil essentiel au cœur du système est la fiche DPH, qui est signée et sélective. Les membres du réseau partagent des valeurs communes (Charte DPH), et chacun est détenteur de la mémoire collective du réseau.

Les fiches DPH sont aujourd'hui accessibles sur le WEB à l'adresse suivante: <http://www.rinoceros.org/>

Sélection de quelques fiches, à titre d'exemples

Nous avons choisi de présenter une sélection de quelques fiches DPH, afin de compléter les éléments de ce dossier. Les fiches ont été choisies en fonction de différents critères :

- lien direct avec les thèmes et les problématiques abordées dans le cahier
- intérêt intrinsèque et qualité de rédaction
- espaces géographiques ou culturels peu ou pas abordés dans le cahier

La sélection ne peut bien sûr donner qu'une idée très partielle de la richesse de la base de données, et le fait que nous n'ayons pas retenu une fiche ne signifie aucunement qu'elle manque d'intérêt. Les exigences de ce dossier nous ont obligé à une sélection très restrictive, et à la sélection de fiches rédigées en français, d'où le listing complémentaire que nous incluons à la fin du document.

Nous reproduisons les fiches telles quelles, sans commentaires de notre part. La responsabilité de leur contenu est uniquement celle de la personne ayant rédigé la fiche. Nous ne partageons pas nécessairement toutes les analyses ni les opinions qu'elles présentent.

Liste des fiches présentées.

ALGERIE. Changements techno-économiques et formes de différenciation de la paysannerie.

BRESIL. Agricultures paysannes au Brésil : enquête sur un enjeu national.

BULGARIE. Le cas bulgare : réforme agraire et privatisation dans le domaine agricole.

CHINE. Souvenirs du vieux Li, paysan pauvre du nord de la Chine.

CHINE. Tenure foncière et système des contrats de production entre l'Etat et les paysans en Chine: exemple de Bozhou, canton de la plaine du Nord.

RUSSIE. La situation des campagnes russes dans la période de transformations économiques.

SYRIE. Etat et paysans en Syrie.

MONDE. Le droit à la terre considéré sous l'angle des droits de l'homme et du développement.

Changements techno-économiques et formes de différenciation de la paysannerie. Cas de l'Algérie.

Loin de former un groupe homogène, la société rurale algérienne est soumise à un processus de différenciation complexe, résultat de l'impact de la colonisation, de la politique agraire de l'Algérie indépendante, des répercussions de la politique d'industrialisation et de la mise en œuvre d'une nouvelle politique à partir des années 80.

Les systèmes de production traditionnels élaborés au fil du temps par les agriculteurs sédentaires et les nomades permettaient de tirer le meilleur parti des diversités écologiques du pays. Ils vont être ébranlés par le système colonial qui non seulement va déposséder une grande partie de la paysannerie de ses terres mais va conduire à une spécialisation régionale poussée à l'extrême. L'intégration au marché sur laquelle repose le nouveau système économique mis en place conduit à la destruction des anciens courants d'échanges et des équilibres traditionnels. L'organisation sociale traditionnelle est remise en cause par le développement d'un marché "libre". Lors des dernières décennies de la colonisation, émergent d'un côté de nouvelles catégories de producteurs "modernistes", de l'autre la paupérisation de la majorité des paysans.

A l'indépendance, les fermes coloniales sont transformées en domaines autogérés, mettant fin à l'espoir qu'avait la paysannerie de retrouver ses terres. Le secteur "socialiste", très contrôlé par l'Etat, ne bénéficiera qu'à une minorité, accentuant le déséquilibre sectoriel. La production globale régresse et la dépendance alimentaire du pays s'accroît.

Dix ans plus tard, une révolution agraire procède à une redistribution des terres dans le secteur privé, dont 10% des paysans pauvres ou sans terres bénéficient. Ces derniers sont regroupés en coopératives de production.

A la même époque, les campagnes sont touchées par les répercussions de la politique d'industrialisation massive mise en œuvre à partir fin des années 60.

Une première conséquence est l'intégration de la paysannerie à un marché du travail externe, engendrée par la multiplication des activités et des emplois salariés extra-agricoles. En favorisant la désintégration de l'activité agricole et l'accroissement de l'exode rural, l'intégration des paysanneries au marché est à l'origine du chômage dans les campagnes. D'un autre côté, elle permet à un grand nombre de micro-exploitations d'avoir un complément de ressources indispensable au maintien de l'activité et donc à la survie des membres. Cette dépendance au marché a des formes variables. Si pour les paysans pauvres il s'agit d'une dépendance aliénante, pour d'autres, elle permet de tirer profit des opportunités d'emploi les plus avantageuses, dont les revenus peuvent être réinvestis dans les activités agricoles.

Une seconde conséquence est une soumission des petits producteurs aux conditions des entreprises prestataires de services, répercussion du développement du marché des facteurs de production. Au cours des années 70, la tendance est à une séparation croissante entre producteurs et moyens de production. La possession de gros matériel motorisé devient donc un facteur décisif de différenciation, opposant une minorité d'agriculteurs autonomes à la majorité de paysans dépendants. Ce clivage s'accroît par la mainmise des premiers sur les terres des seconds. Pour pallier cette situation, l'Etat met en place à la fin des années 70, des Groupements d'Entraide Paysanne (GEP), association librement constituée bénéficiant de facilités pour l'accès au matériel mécanisé. Après une expansion rapide de ces structures, cette formule est remise en cause par la nouvelle politique menée à partir des années 80, où la priorité est donnée à l'agriculture privée et à l'équipement individuel. Dans le cadre de la restructuration du secteur public (1981-85), les coopératives de service qui avaient été mises en place sont dissoutes. La dépendance des petits producteurs vis à vis des prestataires de services s'aggrave

d'autant plus que ces derniers augmentent leurs tarifs.

Si dans le passé l'élevage pouvait permettre de compenser le manque de terres cultivables, il ne peut permettre aujourd'hui aux petits producteurs céréaliers de faire face au processus de marginalisation et de prolétarianisation dont ils sont victimes. Le renforcement de la corrélation entre les inégalités dans la répartition du cheptel et la répartition de la terre fait que pour la majorité de la petite paysannerie, l'élevage n'est plus qu'une activité résiduelle soumise aux aléas naturels et au marché. Par contre, le développement du maraîchage, lié à l'acquisition individuelle de motopompes, permet à certains paysans d'opérer de profondes mutations. L'accroissement important des surfaces cultivées, rendu possible par l'utilisation de motopompes, fournit un complément monétaire à la production céréalière.

Cependant, la position précaire des petits producteurs sur le marché constitue une limite importante de cette mutation. Leur dépendance vis à vis du marché revêt des formes diverses, donnant lieu à des conséquences parfois opposées. Le bas prix des céréales dont le marché est soumis à l'Etat conduit les petits producteurs à privilégier la consommation familiale. La production pouvant être inférieure aux besoins de la consommation familiale, l'excédent céréalier des agriculteurs aisés devra donc répondre à la fois aux besoins d'une partie de la population rurale et à ceux de la population urbaine. Cependant, surtout depuis le début des années 80, un grand nombre de petits producteurs diminue volontairement la production de blé au profit des cultures fourragères vendues à des prix élevés sur le marché parallèle, du fait de la demande croissante des éleveurs. La structure du marché du bétail est dominée par une minorité de négociants privés, contraignant les petits producteurs à vendre à très bas prix. Par contre, les paysans aisés bénéficiant de relations peuvent réaliser des affaires en vendant en gros quand les cours sont favorables. Des conditions similaires sur le marché des fruits et légumes mettent les petits producteurs à la merci de collecteurs privés imposant leurs conditions.

A la politique volontariste des années 70, qui a exacerbé les tensions et les différenciations sociales, succède à partir des années 80 une nouvelle politique favorable à l'initiative privée. De nouvelles législations foncières vont bénéficier essentiellement à des catégories extérieures à la paysannerie (commerçant, fonctionnaire, ..). Les implications sociales et économiques de l'émergence de cette nouvelle paysannerie sont complexes et difficiles à prévoir. Mais dans la situation actuelle, les risques d'exacerbation des divisions et des inégalités sont à craindre. D'ores et déjà quatre grandes catégories de paysans peuvent être distinguées : les paysans autonomes, les paysans ouvriers, les paysans dépendants et les paysans paupérisés. L'avenir de la paysannerie algérienne dépendra en grande partie des fluctuations qui s'opéreront entre ces différents groupes.

Rédaction : TARRIERE DIOP, Claire. 1996.

CECOD IEDES.

162, Rue Saint-Charles, 75740, Paris CEDEX 15. Tél 01 45 58 18 99. Fax 01 45 57 31 69.

COMPTE RENDU DE COLLOQUE. (DPH : 6923)

ALGERIE. PAYSAN; MILIEU RURAL; COLONISATION; ECONOMIE PAYSANNE; AGRICULTURE PAYSANNE; SYSTEME AGRAIRE; REFORME AGRAIRE.

BRESIL. Fiche DPH # 5689. 1995.

Agricultures paysannes au Brésil : enquête sur un enjeu national.

Depuis 1945 au Brésil, le nombre d'exploitations agricoles a été multiplié par 3,7 et le nombre d'hectares cultivés par 2. La taille moyenne des exploitations s'est donc réduite, mais cela s'est fait essentiellement aux dépens des petites unités. Celles de moins de 10 hectares représentent 53 % des exploitations mais ne couvrent que ... 2,6 % de la surface cultivée ! Celles de 10 à 100 hectares vivent une évolution similaire. L'agriculture au Brésil, c'est "beaucoup de terre pour peu et peu de terre pour beaucoup". Les évolutions récentes renforcent la tendance.

L'agriculture paysanne suscite des questions qui dépassent largement le cadre brésilien. La première est celle de sa viabilité - par rapport à un secteur agro-industriel "moderne" - et de sa capacité à s'insérer dans un marché toujours plus ouvert. Mais quand on regarde de près les grandes exploitations que les tenants de la libre-entreprise mettent en avant, on se rend compte qu'elles bénéficient de subventions publiques, de remises de taxes et d'impôts, de conseils techniques et recherche dont les petits agriculteurs n'ont pas l'équivalent. Difficile, dans ces conditions, de prendre leur compétitivité comme référence.

L'autre question est celle de la capacité de la petite agriculture à répondre à deux grands enjeux qui se posent au Brésil : celui de l'emploi et celui des freins à l'urbanisation et à la concentration côtière. Les exploitations de moins de 50 hectares fixent en milieu rural 70 % des actifs agricoles, soit environ 16 millions de personnes. Envisager la disparition de leur emploi pour cause de performances économiques insuffisantes causerait à la collectivité brésilienne des coûts insupportables.

La troisième question est celle du rôle de la petite agriculture dans le processus de démocratisation du Brésil. Au niveau du partage des ressources, de l'accès aux marchés et de la participation politique, il y a des enjeux majeurs, qui passent par la mise en place d'alliances entre groupes sociaux et par la reconnaissance de la place des petits producteurs dans le processus de développement du pays.

Au travers de 23 entretiens avec des brésiliens connaisseurs de leur agriculture, on voit posée la question des formes d'appui à la petite agriculture. Elles passent par 5 domaines principaux :

- celui de l'accès à la terre : le manque de terre concerne 5 millions de familles paysannes
- celui de la mise au point de technologies adaptées à la petite production
- celui de l'association des producteurs et du renforcement de leurs organisations
- celui de l'accès aux marchés
- celui de l'accès au crédit

La petite production joue déjà un rôle considérable au Brésil. La rendre économiquement plus viable est également possible, mais cela suppose une certaine volonté politique et passe par une meilleure répartition des aides publiques.

Rédaction : GUIHENEUF, Pierre Yves. 1995.

GEYSER=GROUPE D'ETUDES ET DE SERVICES POUR L'ECONOMIE DES RESSOURCES.
104 Rue du Plein Soleil 34980 St Gély. Tél 04 67 84 89 44.

BIBLIOGRAPHIE; LIVRE. ADANT, Philippe ; ALTAFIN, Iara. (DPH : 5689)

BRESIL. AGRICULTURE PAYSANNE; INTERVENTION DE L'ETAT DANS L'AGRICULTURE; CREDIT AGRICOLE; ACCES DES AGRICULTEURS AU MARCHE; ACCES A LA TERRE; LUTTE FONCIERE; PAYSAN SANS TERRE; STRUCTURE AGRAIRE; GROUPEMENT PAYSAN; REVENDICATION PAYSANNE; TERRE.

Le cas bulgare : réforme agraire et privatisation dans le domaine agricole.

La forme et l'évolution des transformations en cours dans les pays de l'Est montrent des diversités liées à l'histoire, aux structures de production, et aux choix des réformes et de leur application dans ces différents pays. Il n'est pas envisageable d'étudier globalement le processus de transition vers l'économie de marché sans voir comment cela se passe au niveau local. Ces initiatives locales, évoluent en fonction des contraintes propres, en relation avec les dynamiques prévalant dans les Balkans.

La principale différence entre la réforme agraire bulgare et albanaise est que la Bulgarie poursuit un but politique et social à long terme, sans se préoccuper de la rationalisation des structures de production du moins sur le plan de l'aménagement foncier, à court et moyen terme. La privatisation des terres, restituées à ses anciens propriétaires (quand ils se manifestent, que leur titre de propriété est valable, et que les limites de la propriété sont définissables) résidant en ville pour la plupart, désorganise l'agriculture bulgare et ne se tourne pas suffisamment vers le marché intérieur.

En Bulgarie, on procède au rétablissement de structures agraires anciennes, inadaptées aux moyens et techniques de production existants. Le principal travail effectué est la mise au point d'une méthodologie pour la transformation de coopératives de travailleurs de la terre, en coopératives de propriétaires de terres et de moyens de production.

Première étape: évaluation de la valeur globale (terres, bâtiments, matériel, etc...) de chaque coopérative par des commissions.

Deuxième étape: répartition des valeurs en fonction de la durée de travail dans la coopérative - et ce quel que soit le travail (employé, ouvrier, dirigeant) - durant les cinq dernières années.

Le problème soulevé par la fixation du rapport entre les terres, le bétail, les machines mis à disposition lors de la collectivisation il y a 40 ans, a été résolu en distribuant les valeurs selon la formule 40% pour la terre, 40% pour le travail, 20% pour les moyens de production. Cette réforme semble ne pas tenir compte de la diversité des situations agricoles, d'un point de vue géographique et de développement agricole et socio-démographique des différents espaces ruraux du pays (exode rural, spécialisation de la main d'œuvre). Les conditions différentes de production et la question démographique font que le passage à l'économie de marché produit des crises dans la commercialisation des productions agricoles, et que l'on assiste à l'émergence de différents types d'exploitations agricoles selon les régions.

Les problèmes de restitution des terres aux anciens propriétaires. Les dispositions liées à l'application de la loi foncière montrent comment les décisions politiques retardent l'avancement de la réforme, ainsi que la formation d'exploitations réelles. Ces dispositions prévoient que tout Bulgare disposant d'un titre de propriété foncière d'avant 1945, retrouve sa propriété, si les anciennes limites et l'ancien plan de distribution existaient. Cela implique bien les retards dans la fixation des limites des propriétés foncières, et donc dans la création de nouvelles structures agricoles familiales. De plus la transposition d'anciennes structures foncières désorganisent les infrastructures collectives et fait émerger une nouvelle agriculture parcellaire.

L'application de la réforme agricole peut donc prendre différentes formes. Si le plan ancien existe, l'ancien propriétaire peut prendre possession de ses terres (il a trois ans de délai au maximum pour formuler la demande) sinon, il doit attendre le nouveau plan de division et de distribution des terres. Si le plan n'existe pas, mais que les titres de propriété sont fondés (par l'existence de documents, par exemple), la propriété est restituée en profitant de l'espace aménagé existant pour regrouper les terres. Cet essai de remembrement se fait afin de regrouper les terres autour du village, rassembler et

limiter le nombre de parcelles d'un même propriétaire. Le partage se fait par tirage au sort après le rassemblement de tous les documents disponibles.

On observe différentes formes d'exploitations agricoles selon la répartition géographique:

- en zone périurbaine, les propriétaires, d'anciens citadins, organisent leur production en fonction de leurs besoins, mais aussi du marché de la ville. Ces micro-structures mobilisent l'ensemble de la famille. Les travaux mécanisés sont effectués grâce aux services de la coopérative. Les plus grosses exploitations (2 ha), se spécialisent dans l'élevage.
- dans les zones de forte démographie caractérisées par la présence importante de jeunes agriculteurs, il y a une tendance à la formation d'exploitations agricoles spécialisées de moyennes et grandes tailles.
- dans les zones touchées par l'exode rural, à population âgée, on assiste d'une part au besoin de rester protégé par la coopérative agricole, d'autre part, à la formation de grandes exploitations familiales de type capitaliste (nouvelle organisation des anciennes coopératives, associations d'exploitants). Ces exploitations proposent leurs services aux plus petites (approvisionnement, location de matériel, etc...), achètent ou louent les terres des retraités, louent les installations des anciennes coopératives.

Conclusion: dans les différentes régions agricoles bulgares, on retrouve la coexistence de différentes formes d'exploitations agricoles. Ces formes demeurent théoriques pour la plupart, car les limites ne sont pas encore fixées. Cette coexistence, issue de la réforme, apparaît comme une adaptation originale à la diversité des structures et des conditions socio-économiques de l'agriculture bulgare. Mais elle porte en elle les germes de la confrontation possible au sein de la communauté villageoise, en raison de l'antagonisme des formes d'exploitation et des systèmes de production.

Rédaction: CACCIABUE, Philippe. 1994.

FPH=FONDATION POUR LE PROGRES DE L'HOMME.

38 rue Saint Sabin, 75011 PARIS. FRANCE. Tel 43 57 44 22. Fax 43 57 06 63. E-mail paris@fph.fr.

TEXTE ORIGINAL. GOUSSIOS, Dimitris. (DPH : 4128)

BULGARIE. AGRICULTURE; PRIVATISATION; POLITIQUE FONCIERE; REFORME AGRAIRE; STRUCTURE DE PRODUCTION; DECOLLECTIVISATION DES TERRES.

Souvenirs du vieux Li, paysan pauvre du nord de la Chine.

"Je suis venu du Shandong la 12ème année de la République (1923). J'avais moins de 10 ans et nous fuyions les inondations de la vallée du Fleuve Jaune. 60% des familles de Dazhuang, notre village, sont originaires du Shandong. Nous sommes venus par vagues, des centaines et des centaines de gens. Quand nous sommes arrivés, nous n'avions rien. Ici, il y avait quelques propriétaires terriens et des paysans qui louaient des terres cultivables. Mes parents m'ont placé chez un propriétaire terrien. Il possédait bien un quinzaine d'hectares mais n'en cultivait que quatre lui-même. Le reste était en métayage, à 50 % du produit de la terre. En fait, il était fils unique et son père, qui fumait l'opium, était mort quand il avait 6 ans. Il était donc le seul homme restant de la famille. Il fumait l'opium. Nous étions deux ouvriers agricoles nourris et logés chez lui. Il avait tout le matériel nécessaire: charrue, herse, semoir, brouettes, chariot, un cheval, un âne et un bœuf. A tous les trois, nous cultivions les 4 hectares. Les femmes restaient à la maison où elles filaient le coton. Mes parents n'avaient toujours rien. Ils survivaient de glanage, de travaux agricoles temporaires au moment des récoltes et en faisant les "coolies", portant des lourdes charges pour les autres.

Quand les Japonais sont arrivés, il y a eu de terribles batailles contre l'armée nationaliste à Dazhuang parce que nous ne sommes pas très éloignés de la ville. Des centaines de soldats ont été abattus là: un vrai carnage. J'ai été blessé et suis devenu bossu. Le Parti Communiste est arrivé en 1947. Quand la réforme agraire a eu lieu, en 1950, nous avons tous reçu une part des terres des propriétaires terriens. Seuls les petits paysans propriétaires ont gardé leurs terres et leurs outils. Finalement, ils en avaient plus que nous mais nous avons tout de même quelques parcelles. Comme les outils manquaient, nous avons dû nous grouper avec nos amis et relations pour utiliser le matériel agricole et les animaux. Nous avons à manger.

Très vite, en 1957 et 1958, les communes populaires ont été organisées. Tout a été mis en commun, même le matériel de cuisine! Nous mangions dans de grands réfectoires. Notre commune comportait 38 équipes de production et correspondait à 7 villages actuels: il y avait au moins 10 000 personnes. A l'époque du Grand Bond en Avant, tout a été remis en question: on cultivait même du riz le long des canaux de drainage: c'était du jamais vu dans l'histoire de Bozhou. En 1961, après la famine, tout a été arrêté. Il manquait tellement de nourriture que les prix agricoles ont flambé. Si bien que les ouvriers quittaient leur travail, les élèves l'école, encouragés par leurs professeurs. Et des familles entières venaient s'installer à la campagne. Vers 1965, les communes ont été reformées mais en plus petit. Cette fois, l'important, c'était l'équipe. Nous étions 70 dans la nôtre, dont 30 forces de travail. Le travail sur les terres de l'équipe était collectif mais chacun avait en plus un lopin de quelques m² où il cultivait des légumes et ce qu'il voulait. Le travail était organisé et réparti par le chef d'équipe. Moi, je gardais les bœufs de l'équipe. A cause de mon infirmité et de ma pauvreté, je me suis marié tard et avec une femme idiote, divorcée. J'ai eu 4 enfants. Comme j'étais la seule force de travail de la famille, le chef m'a donné une tâche régulière qui me permettait d'assurer un minimum de points travail pour nourrir ma famille.

C'est dans l'étable d'alors que nous vivons actuellement. Mes fils ont 23 et 25 ans et ne sont pas mariés. Ils ne se marieront jamais, nous sommes trop pauvres. Les seuls partis qu'on leur propose sont des filles simples ou handicapées. Pourtant, l'aîné est instruit. Il a pu aller au collège et a même appris l'anglais. C'était gratuit pendant la collectivisation. Il était brillant. Il a même été choisi comme chef des "petits gardes rouges" pendant la Révolution Culturelle. Alors, plus personne n'étudiait mais les écoliers travaillaient dans des manufactures ou partaient battre les anciens propriétaires terriens habitant encore ici. Mon aîné a battu le Vieux Du, mon ancien patron. Maintenant, ils sont amis. Ce sont eux les plus instruits du village. Ceux à qui on demande de lire ou d'écrire des poèmes

sur les banderoles rouges du jour de l'an."

Commentaires du rédacteur:

1. Quand une tranche de vie résume en quelques mots simples et émouvants 70 ans d'histoire de la Chine... Plus qu'un résumé, c'est une révélation, un éclaircissement, une illustration de ce qu'on pu humainement signifier les mots qu'utilisent les livres: propriétaires terriens, paysans sans terre, guerre civile, révolution, réforme agraire, "grand bond en avant", communes populaires...

2. "Tel père, tel fils", les règles sociales et de reproduction sont parfois si dures qu'elles interdisent le mariage "normal" au plus pauvre! La pauvreté est-elle donc héréditaire? Est-elle donc à ce point puissante qu'elle ne puisse quitter la famille, que le régime politique soit communiste ou "libéralisé"?

Rédaction : DIDERON, Sylvie. 1993.

112 rue Victor Hugo, 93170 BAGNOLET. FRANCE. Tel 48 59 27 10.

THESE. DIDERON, Sylvie. (DPH : 2029)

ASIE; CHINE. AGRICULTURE; PAYSAN; RELATION ETAT PAYSAN; BANQUE D'HISTOIRES; HISTOIRE DE DEVELOPPEMENT; POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT; SYSTEME AGRAIRE; DEVELOPPEMENT RURAL; INTERVENTION DE L'ETAT DANS L'AGRICULTURE; ORGANISATION COMMUNAUTAIRE; SOCIETE RURALE; TERRE.

CHINE. Fiche DPH # 2040. 1993.

Tenure foncière et système des contrats de production entre l'Etat et les paysans en Chine: exemple de Bozhou, canton de la plaine du Nord.

1. Au début des années 1980, l'agriculture a été le premier secteur concerné par les réformes économiques en Chine.

Dès 1978, des "systèmes de responsabilité" ont été mis en place progressivement dans tout le pays pour inciter les paysans à accroître leur productivité.

A Bozhou, le système actuel est mis en place en 1982. La terre demeure propriété collective mais est distribuée aux agriculteurs qui organisent individuellement la production. Cette répartition est effectuée au niveau de chaque hameau (ancienne équipe de production, unité de gestion de la production agricole pendant la collectivisation). Toute personne, du nouveau-né au vieillard, reçoit une part de terre égale. Dans la pratique, le terroir villageois est divisé en zones suivant la qualité des sols, des infrastructures et de l'éloignement des parcelles par rapport aux habitations. Chaque personne reçoit un lot équivalent en quantité et qualité. En résulte un important morcellement du terroir. A Gumiao, la surface reçue par personne a été de 1530 m². La famille Peng, composée de 6 membres, a reçu 6 lots de parcelles soit 9180 m² au total. Le tout est réparti en 7 parcelles de 300 à 2000 m². Les plus éloignées se trouvent à 700 m du village. Or, le transport des récoltes et du fumier est effectué dans un tombereau à traction humaine, rarement animale. Pour les parcelles les plus éloignées de l'habitation, le temps de transport peut représenter 1/3 du temps de travail agricole total.

2. Lors de la décollectivisation, la terre est donc confiée aux paysans et la production agricole devient affaire familiale. Cependant, la collectivité locale demeure propriétaire de la terre. Les lots sont cédés aux paysans dans le cadre d'un contrat:

- a. en échange de l'usufruit de la terre, ils doivent chaque année vendre à l'Etat une quantité fixée de grains (à Bozhou blé principalement mais aussi maïs, soja, sésame et colza); le prix de ces quotas étant fixé à environ la moitié du prix de vente des mêmes produits agricoles sur le marché;
- b. payer les impôts et taxes locales;
- c. participer aux travaux collectifs de construction ou d'entretien des infrastructures.

Tout supplément de production obtenu au-delà de ces quantités contractuelles revient en totalité au producteur et peut être vendu librement sur le marché.

Cette forme de tenure foncière ressemble fort à un métayage. En effet, les quantités devant être vendues à l'Etat sont calculées en fonction de la surface cultivée et des rendements attendus dans l'endroit.

3. En fait, les "contrats de responsabilité" n'ont de contrat que le nom. Il ne s'agit nullement d'un accord entre deux parties mais de la vente obligatoire de grains à l'Etat à prix déterminé et inférieur à celui du marché. Les grains vendus sous contrat sont destinés à alimenter les citoyens fonctionnaires qui reçoivent des tickets d'approvisionnement leur permettant d'acheter les produits de base (farine, riz et huile principalement) à prix subventionnés. Un paysan de Tianchang vend son riz à l'Etat environ 0,5 yuan/kg (1 yuan = 0,2 US\$) dans le cadre de son contrat. Il sera revendu décortiqué à peu près le même prix contre des tickets d'approvisionnement. Par contre, le paysan pourra vendre le kilogramme de riz à près de 0,8 yuan sur le marché où il sera revendu décortiqué plus d'1 yuan/kg.

Si le paysan ne peut fournir les quantités contractuelles, il doit payer une somme compensatoire par kilogramme. Celle-ci est supérieure au prix d'achat du produit par le gouvernement et même parfois supérieure au prix du marché.

Les quantités de grains vendues sous contrat à l'Etat ont augmenté drastiquement entre 1985 et 1990. Dans les meilleures terres à Bozhou, elles représentaient 5% de la production de blé en 1982 et 15% en 1990. Les rendements moyens n'ayant pas triplé pendant le même temps, les prélèvements deviennent de plus en plus lourds.

5. La terre ne peut pas faire l'objet de transactions par les paysans. La tenure est elle-même non aliénable et non héritable. Cependant, en cas de départ ou de décès dans la famille, des négociations ont lieu lors du bilan annuel qui est tenu au sein de chaque hameau. Certaines parcelles où elles ont effectué des investissements (plantations pérennes, aménagements,...) peuvent être conservées par les familles dans la mesure où elles restituent à la place des terres équivalentes en qualité et quantité. Cependant, ce "noyau" de terres restant dans la famille est, avec ce système, limité à long terme puisque la distribution suit en principe l'évolution de la population.

Commentaires du rédacteur.

Cette forme de tenure foncière peu commune incite à réflexion. Ne représente-t-elle qu'une transition entre propriété collective -époque des communes populaires- et propriété privée? Est-elle instable et vouée à se transformer? Peut-elle être une alternative aux difficultés rencontrées actuellement par les pays en train de décollectiviser leur agriculture?

En Chine, dix ans après sa mise en place, ses avantages et inconvénients sont fortement discutés et il est parfois question de privatiser les terres.

Dans les provinces les plus développées, notamment celles des côtes est et sud de la Chine, les opportunités de travail hors agriculture plus rémunérateur que le travail agricole sont nombreuses. Beaucoup de paysans quittent leur village pour aller travailler dans l'industrie, faire du commerce ou autre. Ils laissent leurs parents cultiver leur terre ou les louent (illégalement). Dans des conditions de forte pression démographique, ceci remet en cause le mode de distribution et de répartition du foncier et son égalitarisme.

Rédaction : DIDERON, Sylvie. 1993.

112 rue Victor Hugo, 93170 BAGNOLET. FRANCE. Tel 48 59 27 10.

THESE. DIDERON, Sylvie. (DPH : 2040)

ASIE; CHINE. AGRICULTURE; FONCIER RURAL; REFORME AGRAIRE; SYSTEME AGRAIRE; RELATION ETAT PAYSAN; PROPRIETE FONCIERE; POLITIQUE FONCIERE; POLITIQUE AGRICOLE; PAYSAN; POLITIQUE DES PRIX; DENSITE DE POPULATION.

RUSSIE. Fiche DPH # 6123. 1996.

La situation des campagnes russes dans la période de transformations économiques.

Comme le remarquait en 1898 le comte de Witte, la question de la terre est un problème fondamental pour la Russie et la société russe : elle n'a pas cessé de l'être depuis. Les difficiles débats actuels sur la propriété de la terre et la situation des campagnes russes montrent bien que le problème de la répartition de la terre est loin d'être réglé en Russie. Nous tenterons ici de décrire le contexte socio-économique dans lequel évoluent les campagnes russes actuelles pour tenter de comprendre les enjeux des débats actuels.

La période de la Péréstroïka a été riche en réformes agraires, pas moins de 150 lois ont été adoptées dans ce domaine : la plupart d'entre elles se contredisent mutuellement. C'est pourquoi, il est urgent d'adopter un code de la terre cohérent et actuel. Par ailleurs aucune des mesures introduites par ces lois n'a permis de résoudre le problème de l'alimentation des villes : le fermage, fondé sur la propriété ou/et l'exploitation individuelle de petits lopins de terre, a été introduit sous la Péréstroïka. Mais il n'a pas occasionné de redressement significatif de la production.

La période de transformations économiques radicales entamée depuis 1992 a vu un effondrement encore plus massif et catastrophique de la production agricole : selon les données fournies par le quotidien russe Rossijskaja Gazeta, la chute de la production des entreprises agricoles s'élevait en 1994 à 45-50% par rapport à la période 1985-1990. Toutes les productions sont touchées : les céréales, la betterave sucrière... Le nombre de têtes de bovins avait baissé de 23% par rapport à cette même période, celui des ovins de 39%. La chute du nombre de têtes de bovins ramène la Russie 25 ans en arrière, le volume de production de viande de 1994 était égal à celui de 1987, celui de lait et d'œufs égalait le volume de production de 1980. Dans le secteur de la laine, on en était en 1994 à produire autant qu'en 1958.

Cette chute est catalysée, selon les experts, par une baisse également très importante de la production d'engrais. Elle nécessite d'importer des produits alimentaires en grande quantité : en 1994 on a importé 5,5 fois plus de viande congelée que l'année précédente, 6 fois plus de volailles et de pommes qu'en 1993. En 1994, les deux tiers du lait approvisionnant Moscou et Saint-Pétersbourg étaient fabriqués à partir de lait en poudre importé. Dans le même temps, les régions qui jusque là approvisionnaient ces villes, réduisaient leur production.

Le statut juridique de la propriété de la terre reste flou. L'incertitude ne favorise pas l'investissement matériel et financier. Toutefois, si le principe de restitution des terres à leurs anciens propriétaires a été accepté dans certains pays d'Europe Centrale, il semble avoir été écarté en Russie. En réalité, le débat porte davantage sur la possibilité de conserver la forme juridique du kolkhoze. Ses partisans démontrent chiffres à l'appui que seuls les grandes exploitations sont capables de nourrir les villes ; en 1994 les fermiers ont l'usufruit de 6% des terres, mais ne produisent que 2% du volume total de production. Selon la sociologue Galina Chirokalova, l'efficacité économique des exploitations collectives s'est avérée beaucoup plus élevée que prévu. Par ailleurs dans de nombreuses républiques de la Fédération, une grande partie des paysans est opposée à la propriété privée sur la terre. Aussi en au début 1994, plus d'un tiers des exploitations agricoles avait conservé son statut de kolkhoze.

Si des problèmes juridiques et financiers sont à l'origine des difficultés actuelles de l'agriculture russe, le plus sérieux et le plus permanent est certainement écologique : selon le quotidien Rossijskaia Gazeta, 80% de la surface agricole russe se trouve dans un mauvais état du point de vue écologique, parmi lesquels 40% subissent une forte érosion, 40% sont pollués, 17% correspondent à des zones écologiquement appauvries et 3% à des zones de catastrophe écologique. Le problème est alors moins comment

partager, mais qu'est ce qui reste à partager?

Les campagnes russes souffrent en silence. L'offre de produits alimentaires est en crise, la demande est en grande partie tournée vers les produits importés. C'est pourquoi, le effets contrastés de la crise économique sur les différentes couches sociales imposent de réexaminer la redistribution des richesses et l'aménagement du territoire en Russie.

Rédaction : DUVALOVA, Oxana. 1996.

FRANCE OURAL. 52 rue Montmartre, 75002 Paris. Tel 01 42 21 17 51 ou 01 40 11 90 00.
Fax 01 42 21 17 91. E-mail : franural@globenet.org.

PERIODIQUE. (DPH : 6123)

RUSSIE. RELATION ECONOMIE ECOLOGIE; PRODUIT AGRICOLE; REFORME AGRAIRE;
AGRICULTURE; AGRICULTURE ET ENVIRONNEMENT; INFLUENCE DU MARCHE SUR
L'AGRICULTURE.

Etat et paysans en Syrie.

La réforme agraire syrienne ne correspond pas à un mouvement issu du monde paysan: elle est le fait d'une petite bourgeoisie, venue sur le devant de la scène politique en s'appuyant sur les masses paysannes, alors sur-exploitées par l'élite dirigeante des grands propriétaires fonciers. Le pouvoir qui se dégage après 1963 réorganise l'économie syrienne selon un modèle théoriquement socialiste, ce qui lui permet d'afficher les "fermes coopératives" comme but à atteindre en matière d'exploitation agricole. Or ce faisant il suit deux objectifs précis:

- saper économiquement, après l'avoir évincée politiquement, l'ancienne classe dominante des propriétaires fonciers; pour cela il réorganise le monde agricole d'où elle tirait son assise financière.
- empêcher toute action de classe à venir de la part des paysans. En effet l'adhésion au système coopératif est obligatoire pour les bénéficiaires de la réforme. Les coopératives, au sein de l'appareil d'encadrement, permettent de contrôler le respect de la planification, qui détermine en grande partie le revenu des paysans. L'Etat peut ainsi inhiber la formation de nouvelles classes sociales, et les paysans se retrouvent en rapport direct avec lui en tant que masses, dénuées de toute attache à un groupe, qu'il soit traditionnel (familial, tribal ou confessionnel) ou basé sur une différenciation de classe.

L'Etat a donc créé une relation binaire, où il se constitue en partenaire unique des paysans, avec les moyens de leur faire respecter ses directives:

- il contrôle l'octroi d'engrais et surtout le crédit
- il impose une amende au contrevenant
- les paysans ont l'"usus" de la terre qu'ils ont obtenue lors de la réforme, c'est à dire qu'ils peuvent y investir, cultiver, et la transmettre à leurs héritiers. Mais en dernier recours elle reste la propriété de l'Etat, qui peut les en expulser.

Le journal de l'Union des Paysans du 23 février 1977 décrit la façon dont les paysans perçoivent cette situation: "Il est apparu dans les discussions que pour les masses paysannes la première question qui se posait était celle de leurs relations avec l'Etat. Ainsi les paysans ne voient-ils dans celui-ci que le pouvoir lui-même incarné à la campagne par le mukhtar (le maire), la police, la banque agricole ou d'autres appareils avec lesquels ils entretiennent des rapports traditionnellement mauvais." Dans un tel système l'Etat se marginalise par rapport au monde paysan qui lui a permis d'accéder au pouvoir: l'attitude vis-à-vis de l'autorité se caractérise de plus en plus par la méfiance, la ruse ou la révolte.

Si l'Etat semble maintenir son contrôle sur l'ensemble du monde agricole, contrairement à ce qu'affirme cet article, la réforme n'a pas empêché une différenciation sociale entre les paysans. Cette différenciation est la traduction de niveaux de revenus très différents selon les régions d'une part, et, au sein d'une même région, selon l'histoire individuelle des exploitants.

Rédaction : HALABI, Katia. 1993. 12 rue d'Upsal, 67000 STRASBOURG. FRANCE. Tel (16) 88 61 81 90.

PERIODIQUE. SEURAT, M. (DPH : 2053)

SYRIE. ETAT; PAYSAN; RELATION ETAT PAYSAN; AGRICULTURE; REFORME AGRAIRE; INTERVENTION DE L'ETAT DANS L'AGRICULTURE; COOPERATIVE; DIFFERENCIATION SOCIALE; SOCIALISME; PRET.

MONDE. Fiche DPH # 4096. 1994.

Le droit à la terre considéré sous l'angle des droits de l'homme et du développement.

En septembre 1993, la Commission Internationale des Juristes (CIJ) lance un projet relatif au droit à la terre. L'objet de ce travail est d'examiner de manière spécifique le droit foncier, les régimes fonciers et agraires d'une part, et la réalisation des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, d'autre part. Pour des milliards de ruraux, la sécurité foncière doit être considérée comme une condition préalable nécessaire pour la réalisation des autres droits de l'homme internationalement reconnus.

Les initiatives régionales : La CIJ organise depuis une dizaine d'années des séminaires régionaux sur la promotion et la protection des droits de l'homme en milieu rural.

- 1979, Colombie : identification de certains facteurs structurels à l'origine de la tendance croissante à l'expropriation des terres et à des violations de plus en plus fréquentes des droits de l'homme en milieu rural : abandon de la réforme agraire, politique agricole impliquant la concentration de la propriété foncière, diminution de l'efficacité et de l'indépendance des tribunaux et des juges agraires...
- 1981, Malaisie : les objectifs de la réforme (garantir aux pauvres la sécurité de jouissance, la sécurité et la viabilité économique) ayant été détournés pour l'octroi des terres à des groupes privilégiés, le séminaire concluait à l'urgence de prévoir la création d'un tribunal agraire spécialisé et indépendant, doté de procédures rapides et simplifiées.
- 1982, Inde : une conclusion essentielle : les politiques de réforme agraire ont eu comme principal résultat d'abolir les systèmes d'occupation "intermédiaire" et les régimes fonciers féodaux. Il faut réduire la marge d'influence des élites locales en place et freiner, par des mesures législatives et réglementaires, les nouvelles formes de la propriété foncière absentéiste. De plus, les terres attribuées devraient être détenues en copropriété par les époux, à part égale et avec des droits réciproques de succession. Il conviendrait également de rétablir le caractère collectif des ressources telles que les forêts, les pêcheries et les terres de pâturage, et de réserver en priorité leur usage aux pauvres des zones rurales.
- fin des années 80, Afrique, Asie et Amérique Latine : série de séminaires consacrés aux difficultés des paysans, des cultivateurs à bail et des population autochtones à se familiariser avec les lois agraires et les procédures juridiques complexes, et à s'assurer d'une représentation juridique adéquate (vulgarisation du droit coutumier et du droit écrit et formation de para-juristes locaux).

Problèmes thématiques : première évaluation

- a) Les principes fondamentaux du droit foncier et du droit à la terre : la tendance à la privatisation des terres va-t-elle réduire à néant les perspectives de futures réformes agraires visant à la redistribution, même dans les pays où la question se pose avec acuité comme une nécessité sociale ? Ou bien saura-t-on conserver la fonction sociale de la propriété comme principe utile de limitation du droit à la propriété privée et des transactions foncières spéculatives ?
- b) Eliminer la discrimination dans l'usage du sol : la privatisation des terres pourrait intervenir soit par voie de restitution (cas des Pays Baltes et de la Bulgarie par exemple), soit par indemnisation. En Afrique du Sud, sous la pression de l'ANC, la nouvelle Constitution devrait autoriser l'expropriation par l'Etat de droit de propriété dans l'intérêt public, afin de rétablir dans leurs droits les personnes dépossédées de leur terres (souvent antérieur à la législation foncière d'apartheid de 1913) du fait d'une quelconque politique de discrimination raciale. Le principe de restitution est source de problèmes complexes. Jusqu'où peut-on remonter dans le temps ?

Comment et sur quels principes peut-on fonder des procédures de règlement équitable des revendications ? Dans quelle mesure et suivant quels critères les revendications des nouveaux occupants ou propriétaires des terres devraient-elles être prises en compte dans le règlement des conflits fonciers ?

- c) Droits traditionnels et droits juridiques : nombreuses sont les communautés africaines qui acceptent mal les efforts des gouvernements pour saper l'autorité traditionnelle en imposant des systèmes nationaux de répartition des terres. D'autre part, des craintes se sont exprimées concernant certains systèmes fonciers coutumiers devenus corrompus et qui ne servent plus les intérêts ou les aspirations des membres des collectivités locales.

Un intérêt particulier a été porté à la notion de Conseils ruraux à l'exemple de ce qui se passe au Botswana. Les Conseils ruraux sont comptables devant le gouvernement et les communautés locales et utilisent aussi bien le droit coutumier que le droit écrit pour l'attribution des terres. Leurs compétences d'attribution couvrent aussi bien le règlement des différends, l'imposition de limitation à l'utilisation des sols, l'annulation de n'importe quel type de droit à la propriété et la mise en oeuvre de politiques et de programmes d'aménagement rural.

- d) Droits des femmes à la propriété foncière : aujourd'hui, même lorsque les femmes exploitent, de facto, leurs terres, la loi a tendance à ne pas les reconnaître comme les gestionnaires de ces terres. De plus, la généralisation des cultures marchandes a provoqué la perte à la fois de leurs revenus et de leur héritage. Que ce soit la privatisation ou des régimes fonciers fondés sur le droit coutumier, les femmes n'obtiennent pas la protection minimale de leurs droits fonciers.

Conclusion :

Trouver un équilibre entre l'équité et le rendement en matière de politique d'occupation et d'exploitation du sol n'est pas chose aisée. La CIJ dégage trois principes d'action pour les travaux à mettre en oeuvre sur ce sujet :

- 1- Replacer les questions de droits fonciers dans le cadre général des droits de l'homme.
- 2- Dépasser la seule question des droits des peuples autochtones et étendre la réflexion aux millions de paysans sans terre et de ruraux pauvres.
- 3- Engager une collecte d'expériences et une réflexion dans toutes les régions du monde pour poursuivre la constitution d'un droit international des peuples à la sécurité de jouissance de la terre. La CIJ invite toutes les personnes intéressées à apporter les suggestions, commentaires et critiques utiles à l'avancement des réflexions et des propositions.

Rédaction : CACCIABUE, Philippe. 1994. FPH=FONDATION POUR LE PROGRES DE L'HOMME. 38 rue Saint Sabin, 75011 PARIS. FRANCE. Tel 43 57 44 22. Fax 43 57 06 63. E-mail paris@fph.fr.

PERIODIQUE. PLANT, Roger. (DPH : 4096)

MONDE. DROIT AU SOL; RELATION PAIX DROIT; ACCES A LA TERRE; PRODUCTION ALTERNATIVE DE DROIT; DROIT COUTUMIER; EDUCATION JURIDIQUE; REFORME AGRAIRE; DROITS DE L'HOMME; ORGANISME JURIDIQUE; REFORME DU DROIT; ECHANGE D'EXPERIENCES.

Liste non exhaustive de fiches DPH dont le sujet est lié au cahier.

(Par ordre alphabétique par pays. Le titre de celles qui sont reproduite dans leur intégralité dans ce dossier apparaît en italique et en gras)

Afrique du Sud, Zimbabwe. Réformes agraires et réinvention de la paysannerie en Afrique australe. Rédaction : BEY, Marguerite. 1996. CECOD IEDES. COMPTE RENDU DE COLLOQUE. (DPH : 6959)

Algérie. *Changements techno-économiques et formes de différenciation de la paysannerie. Cas de l'Algérie.* Rédaction : TARRIERE DIOP, Claire. 1996. CECOD IEDES. COMPTE RENDU DE COLLOQUE. (DPH : 6923)

Algérie. L'agriculture algérienne malade des réformes. Rédaction : BENANI HAURI, Irène. 1992. PERIODIQUE. BOUKHALFA, Madhi ; SCHMIDT-LEPLAIDEUR, Marie Agnès. (DPH : 1257)

Amérique Latine. Les mouvements communautaires indiens en Amérique latine. Rédaction : CRATCHLEY, Claudio. 1998. LIVRE. LE BOT, Yvon. (DPH : 6751)

Amérique Latine. Organisations paysannes et indigènes en Amérique latine. Rédaction : TRANCHANT, J.P. 1998. GEYSER=GROUPE D'ETUDES ET DE SERVICES POUR L'ECONOMIE DES RESSOURCES. LIVRE. DEL POZO, Ethel. (DPH : 6731)

Bénin. Tenure foncière et propriété des ligneux dans les systèmes agroforestiers traditionnels au Bénin. Rédaction : THILL, Georges ; LEONIS, Jean Paul. 1995. PRELUDE. COMPTE RENDU DE COLLOQUE. SOKPON, Nestor. (DPH : 6075)

Brésil. 7^a Romaria da Terra de Santa Catarina reflete sobre ecologia. Rédaction : TRAMONTE, Cristiana. 1992. DIALOGO CULTURA E COMUNICACAO. OUTRO. SOUZA, Marcio Vieira de. (DPH : 2458)

Brésil. A Reforma Agraria como uma alternativa viavel. Rédaction : PETRINA, Cláudia. 1993. IBASE=INSTITUTO BRASILEIRO DE ANALISES SOCIAIS E ECONOMICAS. PERIODICO. MENEZES, Francisco. (DPH : 2464)

Brésil. *Agricultures paysannes au Brésil : enquête sur un enjeu national.* GUIHENEUF, Pierre Yves. 1995. GEYSER=GROUPE D'ETUDES ET DE SERVICES POUR L'ECONOMIE DES RESSOURCES. BIBLIOGRAPHIE; LIVRE. ADANT, Philippe ; ALTAFIN, Iara. (DPH : 5689)

Brésil. Confederação nacional dos trabalhadores na agricultura CONTAG, Brasil. Entrevista a dirigentes. Rédaction : DEL POZO, Ethel. 1991. FPH. ENTREVISTA. (DPH : 0738)

Brésil. Em Dionisio Cerqueira as atividades de comunicacao reforcam o MST. Rédaction : VIEIRA DE SOUZA, Marcio. 1994. DIALOGO CULTURA E COMUNICACAO. OUTRO. VIEIRA DE SOUZA, Marcio. (DPH : 4960)

Brésil. Historico do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra de Santa Catarina. Rédaction : TRAMONTE, Cristiana. 1994. DIALOGO CULTURA E COMUNICACAO. RELATORIO. TRAMONTE, Cristiana. (DPH : 4964)

Brésil. La formation d'associations paysannes issues de mouvements sociaux. Les contraintes et le rôle des acteurs qui les soutiennent. Rédaction : BEY, Marguerite. 1996. CECOD IEDES. COMPTE RENDU DE COLLOQUE. RODRIGUES, Selma. (DPH : 6960)

Brésil. Movimento dos trabalhadores rurais sem terra, Brasil. Entrevista a dirigentes. Rédaction : 1991. FPH. ENTREVISTA. (DPH : 0737)

Brésil. Os trabalhadores sem-terra na luta pela conquista da terra e pelo direito a comunicação. Rédaction : VIEIRA DE SOUZA, Marcio. 1993. DIALOGO CULTURA E COMUNICACAO. PRESENTACAO DE ORGANISMO. SOUZA, Marcio Vieira de. (DPH : 2460)

Brésil. Pélerinage de la terre. Spiritualité et organisation populaire dans la lutte pour la justice sociale. Rédaction : TRAMONTE, Cristiana. 1992. DIALOGO CULTURA E COMUNICACAO. AUTRE. TRAMONTE, Cristiana. (DPH : 3200)

Brésil. Reserva Extrativista, a Reforma Agraria dos Seringueiros. Rédaction : PETRINA, Cláudia. 1993. IBASE=INSTITUTO BRASILEIRO DE ANALISES SOCIAIS E ECONOMICAS. PERIODICO. MENEZES, Francisco. (DPH : 2463)

Brésil. Trabalhadores sem-terra de Abelardo Luz, Brasil, lutam para garantir condicoes de vida. Rédaction : TRAMONTE, Cristiana. 1994. DIALOGO CULTURA E COMUNICACAO. RELATORIO. TRAMONTE, Cristiana. (DPH : 4965)

- Bulgarie. *Le cas bulgare : réforme agraire et privatisation dans le domaine agricole.*** Rédaction : CACCIABUE, Philippe. 1994. FPH. TEXTE ORIGINAL. GOUSSIOS, Dimitris. (DPH : 4128)
- Chine. Réforme foncière et politique de limitation des naissances dans le district de Bozhou, Chine du Nord. Rédaction : DIDERON, Sylvie. 1992. THESE. DIDERON, Sylvie. (DPH : 2027)
- Chine. *Souvenirs du vieux Li, paysan pauvre du nord de la Chine.*** Rédaction : DIDERON, Sylvie. 1993. THESE. DIDERON, Sylvie. (DPH : 2029)
- Chine. *Tenure foncière et système des contrats de production entre l'Etat et les paysans en Chine: exemple de Bozhou, canton de la plaine du Nord.*** Rédaction : DIDERON, Sylvie. 1993. THESE. DIDERON, Sylvie. (DPH : 2040)
- Colombie. Aux origines de la violence rurale: la question des massacres et de la revanche des grands propriétaires. Rédaction : ROSNER, Pierre Michel. 1993. CCFD=COMITE CATHOLIQUE CONTRE LA FAIM ET POUR LE DEVELOPPEMENT. PUBLICACION SERIADA. CORREDOR MARTINEZ, Consuelo. (DPH : 2320)
- Colombie. Aux origines de la violence rurale: le rôle crucial de la colonisation des "terres vierges" ? Rédaction : ROSNER, Pierre Michel. 1993. CCFD=COMITE CATHOLIQUE CONTRE LA FAIM ET POUR LE DEVELOPPEMENT. LIBRO. CORREDOR MARTINEZ, Consuelo. (DPH : 2315)
- Colombie. Le narco-trafic et le secteur agro-pastoral en Colombie. Rédaction : LABROUSSE, Alain. 1990. OGD=OBSERVATOIRE GEOPOLITIQUE DES DROGUES. PERIODIQUE. SARMIENTO ANZOLA, Libardo ; MORENO OSPINA, Carlos. (DPH : 0497)
- Colombie. Réforme agraire et processus de paix en Colombie. Rédaction : BEY, Marguerite. 1992. CECOD IEDES. PERIODIQUE. GROS, Christian. (DPH : 1753)
- Colombie. Violence et problème agraire. Rédaction : 1990. FPH. PERIODIQUE. CORREDOR MARTINEZ, Consuelo. (DPH : 1292)
- Cuba. Cuba : agriculture et alimentation. Rédaction : BEY, Marguerite. 1992. CECOD IEDES. PERIODIQUE. DOUZANT-ROSENFELD, Denise. (DPH : 1793)
- Equateur. Production vivrière et organisation des petits paysans. L'exemple des coopératives de réforme agraire en Equateur. Rédaction : BEY, Marguerite. 1992. CECOD IEDES. RAPPORT. HAUBERT, Maxime. (DPH : 1766)
- France. Autoformation et action juridique dans les luttes paysannes en France. Rédaction : 1990. CEDAL France. ENTRETIEN. DESIGNE, Jean. (DPH : 1103)
- Les Philippines. L'Alliance des organisations démocratiques pour la réforme agraire aux Philippines. Rédaction : 1995. JURISTES SOLIDARITES. RAPPORT. GAUDARD, Catherine. (DPH : 6223)
- Mexique ¿ Qué proyecto para el campo ? Rédaction : ALATORRE, Gerardo. 1994. INFORME DE COLOQUIO. MAGANA, Pedro. (DPH : 3299)
- Mexique. La Alquimia Agraria. Rédaction : GOMEZ ALARCÓN, Tonantzin. 1996. GEA=GRUPO DE ESTUDIOS AMBIENTALES A.C. PUBLICACION SERIADA. TOLEDO, Victor M. (DPH : 6829)
- Mexique. La Modernización a "Golpes de Mercado" y la Población Rural. Rédaction : GOMEZ ALARCÓN, Tonantzin. 1996. GEA=GRUPO DE ESTUDIOS AMBIENTALES A.C. PUBLICACION SERIADA. HERNANDEZ NAVARRO, Luis. (DPH : 6828)
- Mexique. La Reforma Agraria en Chiapas, México. Ficha II. Rédaction : MARIELLE, Catherine. 1994. GEA=GRUPO DE ESTUDIOS AMBIENTALES A.C. PUBLICACION SERIADA. MUENCH NAVARRO, Pablo E. (DPH : 4190)
- Mexique. La Reforma Agraria en Chiapas, México. I. Rédaction : MARIELLE, Catherine. 1994. GEA=GRUPO DE ESTUDIOS AMBIENTALES A.C. PUBLICACION SERIADA. MUENCH NAVARRO, Pablo E. (DPH : 4189)
- Mexique. La Reforma al Artículo 27 Constitucional y sus efectos en la Unión de Uniones de Ocosingo, Chiapas. I. Rédaction : MARIELLE, Catherine. 1994. GEA=GRUPO DE ESTUDIOS AMBIENTALES A.C. PUBLICACION SERIADA. LEGORRETA DIAZ, Ma. del Carmen. (DPH : 4191)
- Mexique. Las leyes y la sustentabilidad. El caso de la Nueva Ley Agraria. Rédaction : AGUILAR, Jasmine. 1994. GRUPO DE ESTUDIOS AMBIENTALES A.C.. INFORME DE TALLER DE TRABAJO. (DPH : 4144)
- Mexique. Le mouvement paysan au Mexique de 1970 à 1990 : de la lutte pour la terre à la concertation avec l'Etat. Rédaction : GUIHENEUF, Pierre Yves. 1996. GEYSER=GROUPE D'ETUDES ET DE SERVICES POUR L'ECONOMIE DES RESSOURCES. BIBLIOGRAPHIE; LIVRE; THESE. DE AGOSTINI, Christine. (DPH : 6307)
- Mexique. Movilización de grupos sociales y educación jurídica -México-. Rédaction : BOUCHER, Emmanuelle. 1992. JURISTES SOLIDARITES. INFORME. (DPH : 3006)

Mexique. *Objetivos y Procedimientos del PROCEDE*. Rédaction : GOMEZ ALARCÓN, Tonantzin. 1996. GEA=GRUPO DE ESTUDIOS AMBIENTALES A.C. PUBLICACION SERIADA. CABRAL BOWLING, Roberto. (DPH : 6836)

Mexique. *Retomar el Espíritu de la Constitución del 17*. Rédaction : GOMEZ ALARCÓN, Tonantzin. 1996. GEA=GRUPO DE ESTUDIOS AMBIENTALES A.C. PUBLICACION SERIADA. BOTEY, Carlota. (DPH : 6831)

Monde. *Le droit à la terre considéré sous l'angle des droits de l'homme et du développement*. Rédaction : CACCIABUE, Philippe. 1994. FPH. PERIODIQUE. PLANT, Roger. (DPH : 4096)

Monde. *Le tourisme pratiqué dans les parcs nationaux serait-il une nouvelle forme de colonialisme ?* Rédaction : VALAYER, Dora. 1997. TRANSVERSE. PERIODIQUE. MITTLER, Daniel. (DPH : 7016)

Monde. *L'honneur des pauvres. Valeurs et stratégies des populations dominées à l'heure de la mondialisation*. Rédaction : TRANCHANT, J.P. 1998. GEYSER=GROUPE D'ETUDES ET DE SERVICES POUR L'ECONOMIE DES RESSOURCES.

Monde. *Pourquoi faut-il abandonner l'idée de réforme agraire ?* Rédaction : HERVIEU, Bertrand. 1990. FPH. AUTRE. HERVIEU, Bertrand. (DPH : 0648)

Pérou. *Acteurs et politiques dans l'agriculture péruvienne*. Rédaction : BEY, Marguerite. 1992. CECOD IEDES. PERIODIQUE. REMY, Maria Isabel. (DPH : 1811)

Pérou. *Asociación nacional de parceleros agrarios ANAPA, Peru. Entrevista a dirigentes*. Rédaction : 1991. FPH. ENTREVISTA. (DPH : 0779)

Pérou. *Les coopératives du bas Cañete au Pérou*. Rédaction : BEY, Marguerite. 1992. CECOD IEDES. PERSONNE RESSOURCE. BOURLIAUD, Jean. (DPH : 3139)

Pérou. *Pérou : stratégies paysannes en situation d'instabilité, 1990-1991*. Rédaction : BEY, Marguerite. 1992. CECOD IEDES. PERIODIQUE. BOURLIAUD, Jean ; DOLLFUS, Olivier ; MESCLIER, Evelyne. (DPH : 1807)

Pérou. *Une réponse à la réforme agraire. Le cas de Chumbivilcas au Pérou*. Rédaction : BEY, Marguerite. 1992. CECOD IEDES. PERSONNE RESSOURCE. BOURLIAUD, Jean. (DPH : 3140)

Russie. *La situation des campagnes russes dans la période de transformations économiques*. DUVALOVA, Oxana. 1996. FRANCE OURAL. PERIODIQUE. (DPH : 6123)

Syrie. *Etat et paysans en Syrie*. Rédaction : HALABI, Katia. 1993. PERIODIQUE. SEURAT, M. (DPH : 2053)

Syrie. *Islam, héritage, et morcellement des exploitations agricoles : le cas syrien*. Rédaction : HALABI, Katia. 1992. ENTRETIEN. HALABI, Katia. (DPH : 2047)

Syrie. *L'agriculture de la côte syrienne*. Rédaction : HALABI, Katia. 1993. THESE. BALANCHE, Fabrice. (DPH : 2054)

Venezuela. *Agriculture paysanne et question alimentaire au Venezuela. Pétrole, immigrants et paysans*. Rédaction : DEL POZO, Ethel. 1996. CECOD IEDES. COMPTE RENDU DE COLLOQUE. DELAHAYE, Olivier. (DPH : 6954)

Vietnam. *L'impact des redistributions foncières sur l'unité de production paysanne au Vietnam*. Rédaction : DEL POZO, Ethel. 1996. CECOD IEDES. COMPTE RENDU DE COLLOQUE. DU VAN CHAU. (DPH : 6948)

BIBLIOGRAPHIE. Documents cités dans le cahier.

- Anderson T. et Hill P. J.** The Race for Property Rights. The Journal of Law and Economics. 1990.
- Anderson T. et Hill P.J.** The role of Private Property in the History of American Agriculture, 1776-1976. 1976. American Journal of Agricultural Economics.
- Banque Mondiale.** Land institutions and land policy. Creating and sustaining synergies between state, community, and market. A policy research report. 2001.
- Banque Mondiale.** Questions & Answer on Land Issues at the World Bank, document préparé pour les réunions annuelles des Conseils de Gouverneurs du Groupe de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International. 29-30 Septembre 2001. Washington.
- Bardhan P.** The New Institutional Economics and Development Theories: a Brief Critical Assessment. World Development. 1989.
- Basserie, V. Bini, KK Paillat, G. Ye, K.** Le plan foncier rural: la Côte d'Ivoire innove ... dans Intercoopérants - Agridoc # 12.
- Binswanger P. Hans, Deininger Klaus and Feder Gershon.** Power, Distortions, Revolt, and Reform in Agricultural Land Relations. Working Paper. The World Bank. July 1993. publié sous sa forme finale en 1995 in Handbook of Development Economics, Volume III, J. Behrman and T.N. Srinivasan (eds), Elsevier Science B.V.
- Bonnet, Bernard.** Gestion commune des ressources naturelles : vers un renforcement des capacités locales, IIED, dossier #94, août 2000.
- Bouderbala, Négib.** Le morcellement de la propriété et de l'exploitation agricole au Maroc. dans Cahier Options Méditerranéennes # 36 publié par l'Institut Agronomique Méditerranéen, Montpellier 1996.
- Bové, José et Dufour, François.** Le monde n'est pas une marchandise. Des paysans contre la malbouffe. Entretien avec Gilles Luneau. Ed. La Découverte. Paris. 2000.
- Bové, José.** 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.
- Callison C.S.,** Land to the tiller in the Mekong delta, University Press of America, New York London, 1983.
- Carter Michael et Mesbah Dina.** State-Mandated and Market-Mediated Land Reform in Latin America, publié par la Banque Mondiale dans Including the Poor, Washington, 1993
- Carter, Feder et Roth.** 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.
- Ceci, Sara.** Women's land rights: lessons learned from Nicaragua. Décembre 2000.
- Chauveau, JP. Bosc, PM. Pescay, M.** Le plan foncier rural en Côte d'Ivoire, dans "Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale" Karthala, 1998.
- Civici, Adrian & Lérin, François.** Albanie, sans transition in Courrier de la Planète N°47, septembre - octobre 1998.
- Coalition Populaire pour éliminer la faim et la pauvreté.** Une plate-forme commune sur l'accès à la terre. Un instrument pour accélérer la réduction de la pauvreté et encourager la gestion durable des ressources naturelles. Sommet mondial sur le développement durable. Document destiné aux consultations. 2002.
- Comby, Joseph.** La gestation de la propriété. dans Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité. ouvrage dirigé par Philippe Lavigne, Karthala, Coopération française. 1998.
- Comby, Joseph.** L'impossible propriété absolue, dans l'ouvrage collectif de l'ADEF, Un droit inviolable et sacré, la propriété. Paris, 1989.
- Coulomb, Pierre.** La politique foncière agricole en France. in Cahiers Options Méditerranéennes, vol. 36. CIHEAM - Institut Agronomique Méditerranéen, Montpellier (France).

- Dabrowski, Piotr.** Pologne, Un laboratoire de l'histoire, in *Courrier de la Planète* N°47, septembre - octobre 1998.
- Deininger Klaus.** Making negotiated land reform work: Initial experience from Colombia, Brazil, and South Africa. 1999. Banque Mondiale.
- Deininger, Klaus.** Land Policy and Administration: Lessons learned and new challenges for the Bank's development agenda. Preliminar Draft. 2001.
- Deininger, Klaus; Binswanger, Hans.** The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience, and Future Challenges. *The World Bank Research Observer*, vol 14, # 2. August 1999.
- Delahaye, Olivier.** 2001. Políticas de tierras en Venezuela en el siglo XX. Caracas, Tropykos.
- Delahaye, Olivier.** Des bulles papales à la réforme agraire : la fabrication de la propriété foncière agricole en Amérique latine. *Revue Etudes Foncières* # 89. Janvier-Février 2001.
- Devienne, Sophie.** Thèse de doctorat. INA-PG. Paris. Inédite.
- Dogan, Ohran et Cevik, Bahri.** Les procédures du remembrement en Turquie. et La politique d'aménagement des structures de production en Turquie. dans *Cahier Options Méditerranéennes* # 36 publié par l'Institut Agronomique Méditerranéen, Montpellier 1996.
- Dufumier, Marc.** Les politiques agraires. Presses Universitaires de France. Coll. Que sais-je ? Paris, 1986.
- Galán, Beatriz B.** Aspectos jurídicos en el acceso de la mujer rural a la tierra en Cuba, Honduras, Nicaragua y República Dominicana. FAO, 1998.
- Gastaldi, Jacques.** Les plans fonciers ruraux en Côte d'Ivoire, au Bénin et en Guinée; dans "Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale" Karthala, 1998.
- Gastaldi, Jacques.** Les systèmes d'information foncière. dans *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. ouvrage dirigé par Philippe Lavigne, Karthala, Coopération française. 1998.
- George, Susan.** Une courte histoire du néolibéralisme : vingt ans d'économie de l'élite et amorce de possibilité d'un changement structurel. Conference On Economic Sovereignty In A Globalising World Bangkok , 24 - 26 mars 1999
- Hardin, Garret.** The Tragedy of the Commons. Science, Vol.162. 1968.
- Hernandez, Maria-Isabel.** Ejemplos de políticas de tierra en varios países de Europa occidental. España, Francia, Portugal, Italia, Dinamarca. RESAL. IRAM. Août 2001.
- Janvry, Alain de, Macours, K. et Sadoulet, Elisabeth.** El acceso a tierras a través del arrendamiento. In *El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural*. Banco Interamericano de Desarrollo. (Sustainable Development Department Technical papers series ; RUR-108). 2002.
- Janvry, de A. Sadoulet E. et Thorbecke E.** 1993. Introduction. *World Development*.
- Lachaud, Jacques.** SAFER, Définitions, Fonctions, Recours. Ed France Agricole. 1998.
- Lavigne Delville, P., Toulmin C., Colin J.P., Chauveau J.P.** L'accès à la terre par les procédures de délégation foncière (Afrique de l'Ouest rurale). Modalités, dynamiques et enjeux. IIED, GRET, IRD. 207 p. 2002.
- Lavigne Delville, Philippe** (coordinateur). Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité. Karthala, Coopération française. 1998.
- Lavigne Delville, Philippe.** Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique (bilingue français anglais), Ministère des Affaires Etrangères - Coopération française. 1998.
- Le Roy, E., Karsenty, A., Bernard, A.** La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables. Ed. Karthala. Paris, 1996.
- Le Roy, Etienne.** La théorie des maîtrises foncières. La sécurisation foncière en Afrique, Ed. Karthala, 1996.
- Lipski, Andrzej.** Communication à l'atelier organisé par l'IRAM, la CONTAG et les réseaux APM lors du Forum Social Mondial 2001. Porto Alegre.

- Maldidier, 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, Ambohimambola. Antananarivo. République Malgache.
- 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.
- Marty, André.** Un impératif: la réinvention du lien social au sortir de la turbulence. Expérience du Nord Mali, approches théoriques et problèmes pratiques. IRAM, 1997.
- Mazoyer Marcel.** Interventions au Forum Social Mondial 2001 en séance plénière et en ateliers.
- Mazoyer, Marcel et Roudart, Laurence.** Histoire des agricultures du monde. Ed Le Seuil. 1997.
- Merlet, Michel, Pommier Denis, et al.** IRAM. Estudios sobre la tenencia de la tierra au Nicaragua, étude réalisée pour l'Oficina de Titulación Rural et la Banque Mondiale en 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.
- Merlet, Michel.** Compte rendu de l'atelier IRAM sur les politiques foncières au Forum Social Mondial 2002. www.iram-fr.org
- Merlet, Michel.** Land tenure and production systems in the Cordillera. Rapport de mission pour la FAO et le Ministère de la Réforme Agraire des Philippines (DAR). Mars 1996.
- Merlet, Michel.** L'optimisation de l'utilisation des ressources foncières: une question stratégique de gouvernance, qui n'est plus seulement nationale, mais aussi locale, et mondiale. dans "Un agronome dans son siècle. Actualité de René Dumont." Karthala, Juin 2002.
- Merlet, Michel.** Originalité et principes de base de fonctionnement d'un fonds d'investissement local "FIL": objectifs et méthode d'intervention. IRAM, Janvier 1998.
- Moraís, C. Santos de.** Teoría de la organización. Guaymuras, Honduras. 1983.
- Ostrom, Elinor et Schlager, E.** Property Rights Regimes and Natural Resources. A Conceptual Analysis. Land Economics, August 1992.
- Polanyi, Karl.** La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps. 1944. Ed. Gallimard. Paris, 1983.
- Randall, Laura (Coord.),** Reformando la Reforma Agraria Mexicana. UAM. 1999.
- Rivera, Marie-Christine.** Le foncier en Europe. Politiques des structures eu Danemark en France et au Portugal; Dans Cahiers Options Méditerranéennes, vol 36. 1996.
- Rosset, Peter.** Acceso a la tierra: reforma agraria y seguridad de la presencia. Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después. Aportaciones de la sociedad civil / estudios monográficos. Octobre 2001. Document pour la discussion.
- Rosset, Peter.** The Multiple Functions and Benefits of Small Farm Agriculture In the Context of Global Trade Negotiations. Food First, policy brief #4. September 1999.
- Rouland, N.** Anthropologie juridique (cité par E. Le Roy, dans La sécurisation foncière en Afrique, Ed. Karthala, 1996.
- Rulli, Jorge Eduardo.** Rel-Uita. Uruguay, avril 2002. La biotecnología y el modelo rural en los orígenes de la catástrofe argentina.
- Secretaria de Reforma Agraria.** La transformación agraria. Origen, evoluciones, retos. Mexico. 1997.
- Servolin, Claude.** L'agriculture moderne. Editions du Seuil. Paris. Février 1989.
- 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.
- Stiglitz, Joseph.** More Instruments and Broader Goals: Moving toward a Post-Washington Consensus. UNU/WIDER Annual Lecture. 1998.

- Stiglitz, Joseph.** Distribution, Efficiency and Voice: Designing the Second Generation of Reforms. Conference on Asset Distribution, Poverty and Economic Growth. Brasil. World Bank. July 1998.
- Teófilo, Edson; Buainain, Antônio Márcio; da Silveira, José Maria.** Reforma agrária, desenvolvimento e participação: uma discussão das transformações necessárias e possíveis. NEAD.
- Thorbecke, Eric.** Agricultural Development. In Economic Growth and Structural Change in Taiwan. Edited by Walter Galenson. Cornell University Press. London. 1979.
- Tisserand, Elisabeth.** Zimbabwe, la réforme agraire détournée. Courrier de la Planète N°47, Septembre-Octobre 1998.
- Weber, Jacques, Karsenty, Alain, Le Roy, Etienne.** Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Karthala. 1998.