

CONFÉRENCE MONDIALE SUR LA RÉFORME AGRAIRE

La conférence, organisée par les Nations Unies et par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), s'est tenue au siège de la FAO à Rome du 20 juin au 2 juillet 1966, comme conférence *technique* dans le cadre du programme de coopération technique.

*
**

La première conférence internationale sur les problèmes mondiaux du régime foncier s'était tenue aux Etats-Unis d'Amérique en 1951, avait fait ressortir la nécessité urgente de la Réforme Agraire et avait préparé la voie à une action internationale dans ce domaine. En 1963 *la conférence des Nations Unies sur l'application de la science et de la technique* dans l'intérêt des régions peu développées (UNCSAT) a elle aussi souligné l'importance de la réforme agraire et a suggéré qu'une deuxième conférence mondiale soit organisée pour enrichir les connaissances touchant les régimes fonciers et l'exécution des programmes de réforme agraire. Par la suite *la conférence de la FAO*, à sa douzième session, a invité le Directeur général à prendre les dispositions préliminaires voulues pour organiser cette deuxième conférence sur la réforme agraire. Dans son rapport au conseil économique et social, *la commission des questions sociales* a adopté un projet de résolution priant le Secrétaire général, en consultation avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et avec d'autres institutions, « d'inviter tous les Etats membres des Nations Unies à participer à la *Conférence mondiale sur la Réforme Agraire* afin d'examiner les problèmes vitaux et urgents, qui y ont trait ».

Cette conférence avait pour but de permettre un échange de données d'expérience et une évaluation des programmes d'action en matière de réforme agraire. L'objectif essentiel était d'améliorer les politiques et les programmes de réforme agraire grâce à l'enrichissement des connaissances dans ce domaine.

Conformément à la résolution du *Conseil économique et social* des Etats membres des Nations Unies, tous les pays ont été invités à désigner

des participants qui assistaient à la conférence, non pas en tant que représentants officiels de leur gouvernement, mais à titre individuel, en tant que personnalités s'occupant à des titres divers de la réforme agraire dans leur pays.

Soixante-dix-huit pays ont envoyé des représentants ainsi que des organisations spécialisées de l'ONU, (FAO, BIT...), les organisations intergouvernementales (Ligue Arabe, Etats américains...), les organisations non gouvernementales (ACI, CISC, CISL, FIPA, FSM). Certains spécialistes mondiaux ont été directement invités à titre personnel. Au total la conférence a réuni plus de trois cent cinquante participants.

La plus grande partie des travaux de la conférence s'est effectuée par groupes d'étude spécialisés. Les participants se sont répartis au sein de trois groupes :

- Groupe n° 1 : pour traiter des problèmes relatifs aux régimes fonciers et aux réformes de structure ;
- Groupe n° 2 : pour aborder les aspects sociaux et économiques de la réforme agraire ;
- Groupe n° 3 : pour poser les problèmes d'administration, de financement et de formation du personnel dans le cadre de la réforme agraire.

*
**

Les travaux proprement dits ont duré une dizaine de jours. Après un départ difficile, durant lequel les participants se sont davantage comportés en délégués nationaux glorifiant les résultats acquis dans leurs pays respectifs, plutôt qu'en spécialistes discutant des difficultés et des erreurs à éviter, la conférence a pris finalement une bonne orientation. Sans doute n'est-on jamais parvenu à s'abstraire totalement des tendances à l'auto-satisfaction de la plupart des congressistes, au moins a-t-on pu atteindre, au cours de quelques séances remarquables, un haut niveau d'analyse.

L'ensemble des travaux, exposés et débats ont été résumés dans les rapports des groupes qui seront officiellement publiés par la FAO. En voici déjà un condensé très général :

I. Redistribution de la terre, organisation de nouvelles unités agricoles et modifications concernant le droit des eaux.

11. La discussion a souligné le rôle important que jouent les considérations égalitaires dans la mise sur pied des programmes de redistribution des terres. Mais en même temps, il existe aussi, dans les pays caractérisés par des

inégalités marquées en matière de propriété foncière privée, des raisons spécifiques d'ordre économique, qui justifient l'établissement d'un programme de redistribution des terres ; en effet, ces inégalités accentuent les tensions, entraînent l'instabilité politique et sociale et retardent le développement économique. Dans ces conditions, la redistribution des terres est naturellement l'un des principaux objectifs du programme de réforme agraire. Il a été recommandé que les gouvernements prennent des mesures efficaces pour une application rapide de la réforme agraire au profit des paysans sans terre, des petits propriétaires et des ouvriers agricoles pour que la terre devienne la base du bien-être de l'agriculteur.

12. Lorsque ces terres ne sont pas accessibles au petit propriétaire et lorsque le nombre des demandes de terres est élevé, comme c'est le cas dans des pays comme l'Inde, la simple redistribution des terres ne peut servir à rien. D'autres participants ont estimé au contraire que si les grandes exploitations, même dans le contexte mentionné ci-dessus, ne facilitent pas le développement de l'agriculture au moyen d'une utilisation plus efficace des ressources, la justification de leur existence se trouve considérablement réduite. Etant donné que la propriété foncière est directement liée à la possibilité d'accéder à des aides, des services et des concessions divers, il faut veiller à ce que les propriétaires d'exploitations relativement importantes ne mobilisent pas ces services, privant ainsi les petits exploitants des possibilités d'améliorer leur sort économique.

13. La redistribution des droits de propriété foncière s'est effectuée de toutes sortes de façons. Parmi les méthodes mentionnées au cours des débats, les types les plus importants ont été les suivants : (a) transfert aux fermiers de la propriété des terres qu'ils cultivent, (b) transfert de la propriété entre exploitations, par réduction des grandes exploitations et agrandissement des petites, (c) création de nouvelles exploitations par le morcellement des grands domaines, (d) transformation de grandes exploitations en coopératives d'agriculteurs, (e) répartition des bénéfices entre exploitations, (f) la nationalisation des terres et leur répartition entre les paysans en exploitations individuelles ou coopératives, (g) la constitution d'exploitation de l'Etat qui remplace les grands propriétaires, ou la colonisation de petits paysans pour supprimer les latifundi.

14. Les participants ont admis d'un commun accord que dans tout programme de réforme agraire, il faut aussi mettre l'accent sur la révision des droits et institutions connexes. En particulier, si, par exemple dans les régions arides et semi-arides, les droits afférents à l'utilisation des ressources en eau ne sont pas rationalisés en harmonie avec la réforme agraire, celle-ci perdra toute signification. De même, plusieurs participants ont recommandé la nécessité de procéder dans divers pays à une révision des droits de pacage, ainsi que des droits d'usage des forêts, une telle révision constituant un élément connexe important de la réforme agraire.

15. On a souligné au cours des débats qu'il faut prévoir des services sociaux et un équipement d'infrastructure adéquats si l'on veut que les bénéficiaires du programme de redistribution des terres profitent réellement des changements survenus dans leur statut foncier ; la cadence et les modalités de la redistribution des terres peuvent dépendre des ressources dont on dispose pour fournir ces services d'appui. Les participants au débat ont mis l'accent non seulement sur l'infrastructure matérielle, mais aussi sur la nécessité, d'une

part d'améliorer le niveau d'instruction des bénéficiaires et, d'autre part, de renforcer l'appareil administratif en l'adaptant aux objectifs du programme de réforme. On a fait observer que ce n'est pas par pure coïncidence qu'au cours des dernières années la réforme agraire a surtout réussi dans les pays qui jouissaient d'un niveau d'instruction élevé et où l'administration chargée du programme s'était révélée à la hauteur de sa tâche. Ce n'est pas par hasard non plus que ces pays se trouvent être ceux où le secteur agricole a déjà perdu de son importance relative au point de fournir moins du tiers du revenu national.

2. Colonisation rurale, y compris la colonisation des terres forestières (1).

21. Il a été reconnu que le type et la structure de la colonisation dépendaient, entre autres facteurs, de ces objectifs, qui peuvent être les suivants : 1) alléger la *pression démographique* dans les zones de peuplement ancien ; 2) fixer des *nomades* ; 3) réinstaller des *réfugiés* ; 4) réinstaller les *victimes* de calamités naturelles ; 5) réinstaller des *populations chassées* de leurs terres par la construction de routes, de barrages, etc. Deux autres fins ont été évoquées à propos de la colonisation agraire organisée : premièrement, des considérations se rapportant à la *défense*, notamment dans les régions frontalières à population clairsemée et, deuxièmement, le désir de freiner la tendance au dépeuplement et à l'*exode rural* dans certains pays industrialisés, de même d'ailleurs que dans quelques pays en voie de développement.

22. On a beaucoup insisté sur la nécessité d'une planification rationnelle pour atteindre les objectifs de la colonisation et sur l'utilité des enquêtes de pré-investissement. En outre on a estimé que si le programme de colonisation est intégré de manière générale avec les plans de développement de la région dans laquelle il doit s'exécuter, il aura plus de chances de réussir. Indépendamment des autres avantages, son exécution sera facilitée du fait que l'on pourra s'assurer le soutien des collectivités locales.

23. Le type d'organisation à prévoir pour l'élaboration et l'exécution du programme de colonisation a provoqué un débat. Les opinions exprimées à ce propos ont été en gros de trois types. Certains participants sont partisans d'instituer des *organismes de colonisation autonomes*, ayant pour rôle aussi bien de prendre l'initiative des projets que de s'occuper des exigences et des problèmes des peuplements par la suite. Pour une minorité, un organisme distinct ne fera que répéter les fonctions des services et départements existants et aboutira probablement à des chevauchements et à un excès de paperasserie. Enfin, et ce point de vue a été celui d'un certain nombre de participants, la planification et l'organisation des nouveaux peuplements pourraient être confiées à un *service distinct de colonisation agraire*, qui pourrait également s'occuper des nouveaux colons dans la phase initiale, cette responsabilité devant toutefois passer plus tard aux autorités locales de la région d'implantation. L'accord a été total sur le fait que, indépendamment du système d'organisation et d'administration adopté, les colons eux-mêmes doivent participer pleinement à la gestion de la collectivité dont ils font partie.

(1) Dans le vocabulaire de la conférence, le terme « colonisation » garde son sens étymologique de *casement* d'agriculteurs précédemment sans terre ou déplacés.

24. L'opinion est assez unanime en ce qui concerne les types de colonisation. Les colonies dispersées de quelques membres ne sont pas préconisées. De l'avis général, les peuplements du type *villages serrés* ont plus de chance de réussir. La nécessité d'organiser des centres de services communs à un groupe de colonies a aussi été soulignée, et l'on a fait valoir que ces centres devraient constituer le point de départ de l'industrialisation rurale.

25. Les participants ont pour la plupart beaucoup insisté sur le *choix* judicieux des colons. Un certain nombre de faits émergent de toutes les expériences qui ont été évoquées. Plusieurs participants ont suggéré que, dans la mesure du possible, on évite d'installer les colons dans des zones où ils se sentiront totalement dépayés. Parmi les moyens de mettre les arrivants en condition de se familiariser avec un milieu nouveau et d'y prendre racine, on a cité la possibilité de les faire participer aux premiers préparatifs : défrichement, tracé des champs, etc. Les participants ont été d'avis que les colons devraient autant que possible appartenir à des *groupes homogènes*. Plusieurs exemples ont été cités qui semblent indiquer que le fait de réunir des personnes ayant des origines, une éducation ou un niveau culturel différents a été une cause de dissension et finalement d'échec des programmes de colonisation.

26. Plusieurs orateurs, estimant que les projets de colonisation sont financièrement coûteux, se sont demandés s'il ne serait pas préférable de consacrer les mêmes sommes à une culture intensive des terres déjà exploitées. L'opinion de la majorité est cependant que ces deux formules ne s'excluent pas réciproquement. Pour atteindre certains objectifs, comme par exemple de réaliser une meilleure répartition de la population ou de recaser des réfugiés, la seule solution consiste à fonder de nouvelles colonies. La nécessité d'utiliser au mieux les ressources financières et physiques a été pleinement reconnue : les secteurs dans lesquels il faudrait surtout s'attacher à réduire les coûts sont la *construction* et l'*administration*.

27. Divers orateurs ont appelé l'attention sur les problèmes spéciaux que pose l'installation des *tribus nomades*. Leurs conditions actuelles sont précaires, car ces tribus dépendent exclusivement des forces de la nature et restent même en marge du processus de croissance et de développement dans leurs pays respectifs. Deux éléments principaux ont été soulignés à ce sujet. Tout d'abord, la base de l'économie tribale, à savoir l'élevage, ne devrait pas être mise en cause et tous les moyens nécessaires devraient être fournis aux colonies pastorales pour organiser la production et la commercialisation selon des conceptions modernes. En second lieu, il conviendrait de s'attacher particulièrement à ajuster les droits d'usage des parcours et de l'eau afin de les rendre conformes aux exigences de la colonie sédentaire que les nomades sont incités à former.

3. Adaptation des régimes fonciers traditionnels aux conditions du progrès économique et social.

31. Ce point a fait l'objet de débats intéressants et très animés, car plusieurs délégués ont émis des vues divergentes. Ces divergences étaient dues au fait que les orateurs pensaient à différents types de régimes fonciers traditionnels. Il existe en effet des systèmes extrêmement divers et complexes qui, ainsi qu'il est apparu au cours des discussions, sont tous désignés par l'expression

« régimes fonciers traditionnels ». Leur seul point commun est qu'ils ne relèvent pas de la loi écrite. Ils font partie intégrante de l'existence de gens qui, parfois, n'en prennent conscience qu'en cas de violation des usages. Au cours des débats, de nombreux participants ont reconnu la nécessité d'entreprendre une étude approfondie sur ces divers régimes fonciers, tâche à la réalisation de laquelle des organisations internationales, et notamment la FAO, pourraient grandement contribuer.

32. En se fondant essentiellement sur leur propre expérience, les participants ont émis des conclusions quant aux avantages et inconvénients de leurs systèmes fonciers. Ceux pour qui ces régimes présentent des avantages ont souligné qu'ils avaient permis de *diminuer le nombre des paysans sans terre et d'empêcher la spéculation foncière*, qu'ils avaient créé des conditions favorisant l'action collective et la promotion sociale des travailleurs, qu'ils s'étaient révélés être des institutions non pas entièrement statiques mais dynamiques (l'évolution des lois successorales a été citée à cet égard) et qu'ils n'avaient pas toujours freiné le développement économique. Des participants ont insisté sur leurs inconvénients. Ces systèmes manquent entre autres de souplesse pour assurer une protection contre les menées de puissants groupes d'intérêts intérieurs ou extérieurs. On a souligné que dans quelques zones où le régime traditionnel interdit les transferts de propriété en dehors du clan, les usuriers et les gros propriétaires de régions voisines pouvaient s'approprier la terre par le jeu des hypothèques usufruitaires. En revanche, lorsque des terrains sont nécessaires pour des activités d'intérêt public, il est difficile de les obtenir. En outre, ces régimes traditionnels renforcent le *sentiment du caractère exclusif de la propriété* et conduisent à de nombreux et graves conflits inter-tribaux. Lorsque surgissent des différends entre membres du clan, les procédures utilisées pour les résoudre sont *arbitraires ou trop compliquées*, faisant intervenir l'ensemble du clan. Bien qu'il puisse y avoir des exceptions, la plupart de ces régimes *encouragent l'agriculture d'auto-consommation*. On a mentionné à ce propos les difficultés concernant la production d'excédents agricoles et la mise en place de l'infrastructure nécessaire en vue du développement ultérieur.

33. Même les participants convaincus que les régimes fonciers traditionnels présentent certains avantages ont reconnu qu'ils empêchent certains groupes de s'insérer dans le grand courant de développement dont les trois manifestations se résument comme suit : initiative croissante des individus, apparition de nouvelles aspirations, production orientée vers la vente. Les divergences de vues ont porté sur les délais dans lesquels ces régimes doivent être « réformés » et le point de savoir si la réforme doit tendre à constituer une classe de propriétaires paysans ou à créer des organisations collectives et coopératives en s'appuyant sur les traditions déjà existantes.

34. A quelques exceptions près, les participants ont estimé que ces régimes fonciers doivent être modifiés rapidement pour correspondre aux besoins de l'agriculture moderne. Ils ont également été d'avis que certains facteurs peuvent accélérer le processus de réforme en évitant un bouleversement général. Ainsi, plusieurs pays ont pu constater à l'expérience qu'il est plus facile de remodeler les régimes fonciers dans le contexte d'un développement économique rapide ; de même, l'élargissement de la scolarisation contribue à créer des cadres conscients de leurs responsabilités qui appuient les forces réformatrices.

35. Des opinions diverses se sont fait jour sur le genre de régime foncier qui doit remplacer les régimes anciens. On a repris les arguments bien connus pour et contre l'octroi du droit de pleine propriété aux cultivateurs. Certains participants ont exposé des exemples pratiques qui font penser que le mode communautaire de production a échoué dans leur pays et que la tendance à la propriété individuelle est bientôt reparue. On a alors fait observer que, dans les premières expériences, l'organisation collective n'a pas bénéficié de l'infrastructure nécessaire. Certains participants ont également soutenu que, dans les conditions actuelles du développement, le cultivateur isolé se trouvera désavantagé s'il ne peut s'appuyer sur une collectivité. Pour bien comprendre la situation présente et l'adapter au passage à l'économie de marché sans sacrifier la cohésion qu'assuraient les régimes fonciers traditionnels il faut aborder l'ensemble du problème sous l'angle du développement et non se contenter de modifier les titres juridiques de propriété. Toute tentative consciente de réforme des régimes fonciers doit être fondée sur une connaissance approfondie de la situation de la communauté en cause et tenir pleinement compte du potentiel de développement et d'adaptation aux institutions et aux pratiques nouvelles que possède la population. Comme l'a fait observer l'un des participants, il faut faire appel à toutes les ressources des sciences sociales.

4. Taille et structure des exploitations, notamment du point de vue des formes d'association.

41. Le débat qui a eu lieu sur la taille minimale, maximale et optimale des exploitations a clairement montré qu'on ne saurait proposer aucune série de critères pour déterminer la dimension et la structure optimales des propriétés foncières. Il a également été reconnu que la dimension optimale d'une entreprise agricole, pour qui l'exploite, ne coïncide pas nécessairement avec l'optimum du point de vue national. Dans chaque pays, l'interaction des facteurs techniques et économiques détermine la structure des exploitations.

42. Certains des participants doutent que la *superficie* soit un mètre valable de la taille des exploitations, car, en dehors de la terre, divers autres facteurs de production interviennent pour déterminer la capacité productive de l'entreprise. A cet égard, il a été dit que l'on avait accordé beaucoup trop d'importance à l'évaluation de l'exploitation d'après sa superficie, car il existe plusieurs moyens de réduire le rôle de ce dernier facteur, par exemple substituer le *capital* à la terre. En outre, différents types d'action collective et l'implantation de services d'infrastructure par l'Etat peuvent atténuer jusqu'à un certain point les désavantages dont souffrent les petits exploitants.

43. Cependant, la plupart des participants ont estimé que la faible superficie des exploitations ne permettra pas de tirer parti des techniques modernes de production et entraînera un gaspillage de main-d'œuvre et de capitaux. De l'avis général, la *fragmentation des exploitations* rend très difficile l'utilisation optimale des ressources, de sorte que le remembrement des exploitations est d'une importance primordiale. Quelques participants ont attiré l'attention sur les difficultés pratiques que pose le remembrement des exploitations dispersées et suggéré qu'en planifiant de façon appropriée les cultures dans les différentes parcelles d'une zone donnée, même lorsqu'elles appartiennent à divers propriétaires, il serait peut-être possible de surmonter certains des inconvénients inhérents à une fragmentation excessive.

44. Les participants se sont déclarés conscients des difficultés qu'il y a à déterminer la superficie d'exploitations agricoles viables, mais quelques critères ont été soumis à l'examen de la réunion, dont voici les plus importants :

- Critère de l'*utilisation de la main-d'œuvre* : les exploitations devraient assurer le plein emploi à la main-d'œuvre familiale ;
- Critère du *revenu minimum*, qui devrait être suffisant pour donner à l'exploitant un niveau de vie analogue à celui du reste de la population.

Certains ont estimé que l'abondance relative ou la rareté des facteurs de production, le niveau technique, les types de cultures, le degré d'orientation de la commercialisation et des marchés, sont des éléments qui varient d'un pays à l'autre. De ce fait, la superficie des exploitations viables différera également selon les pays et les régions. En outre, dans une situation en évolution constante, aucun de ces facteurs ne peut être considéré comme permanent et immuable. Il conviendrait donc d'adopter une procédure souple et de ne pas perdre de vue les conditions politiques, sociales et économiques qui règnent dans un pays.

45. Quelques participants ont affirmé que la création d'*exploitations individuelles* peut être la première étape de la réforme agraire, mais qu'elle ne saurait donner son plein effet jusqu'à ce que les exploitants s'organisent et se constituent en *coopératives* ou en *unités d'exploitation en commun*. Un débat intéressant a ensuite eu lieu. Certains participants ont assuré que le fait de posséder la terre peut inciter les exploitants à déployer une activité maximum et que toute réduction du droit de propriété nuit à l'effort de production. D'autre part, nombre de participants ont estimé que dans la plupart des pays où l'on propose d'introduire l'exploitation coopérative en tant que programme de réforme agraire, ceux dont la situation s'améliorera substantiellement lorsqu'ils feront partie de coopératives, seront les bénéficiaires de ce programme : ouvriers agricoles sans terre, métayers et propriétaires d'exploitations manifestement trop petites. Dans leur cas, en supposant qu'ils aient un droit de propriété quelconque, le fait d'en abandonner une partie ne les rendra pas moins actifs. En outre, l'organisation coopérative assure plus de souplesse au système de tenure et elle permet de mieux suivre l'évolution technique. Plusieurs participants ont relaté des expériences concrètes de gestion coopérative et d'action collective prouvant que ces activités peuvent être organisées selon des modes divers.

46. A la suite de ce débat, nombre des participants ont exprimé l'opinion qu'il n'est pas nécessaire de demander aux agriculteurs de renoncer entièrement à leurs droits de propriété et que diverses formes de coopération inter-individuelle peuvent être préférées à la collectivisation totale. Il a été fait état à ce propos de l'expérience acquise dans certains des pays les plus modernes de l'Europe occidentale, qui tend à prouver que les petits paysans peuvent s'assurer une vie décente grâce à la *coopération entre exploitants*. D'un autre côté, quelques participants ont soutenu qu'il existe une différence qualitative entre les actions de groupe et la mise en commun des terres avec gestion collective, parce que cette dernière solution permet de dégager du secteur agricole la main-d'œuvre excédentaire sans nuire à la production ; dans les pays où la pression démographique est lourde sur la terre, ce transfert est inévitable tôt ou tard. Il a été reconnu que ce déplacement de main-d'œuvre ne peut s'effectuer que si les secteurs non agricoles se développent simultanément.

47. Le Groupe a traité du problème des *stimulants dans les systèmes coopératifs ou collectifs*. Très peu de participants ont voulu avancer des opinions générales sur les mérites respectifs de l'exploitation individuelle ou de l'exploitation coopérative à cet égard, mais beaucoup ont estimé que les stimulants de nature matérielle ont leur place dans la formule coopérative. En même temps, on a reconnu l'importance des facteurs non économiques dans le développement agricole.

48. Le Groupe s'est intéressé également au rôle des questions idéologiques et politiques dans l'organisation des coopératives. Beaucoup de participants ont estimé que l'agriculture coopérative pose essentiellement des problèmes économiques et organisationnels et qu'il est permis d'écarter les considérations idéologiques quand il s'agit d'instaurer un programme de coopération.

5. Mesures destinées à soutenir la réforme agraire.

51. Il a été souligné que ce serait une erreur de considérer qu'il existe d'un côté la réforme agraire et, de l'autre, des mesures auxiliaires qui en constituent le complément. Les mesures de soutien, comme la création de coopératives, représentent des pièces essentielles de la réforme agraire et c'est ainsi qu'il faut les concevoir et les exécuter. Dans certains types de réforme, par exemple redistribution des terres et refonte du système des baux ruraux, le succès ou l'échec dépend pour beaucoup des services de soutien qui seront fournis.

52. On a fait valoir que les coopératives, plus que tout autre type de mesure auxiliaire, contribuent au succès des programmes de réforme agraire. Ce rôle résulte de la nature et des objectifs fondamentaux du mouvement coopératif. Premièrement, les coopératives peuvent fournir aux bénéficiaires de la réforme — qui ont toutes chances d'être de petits exploitants — du crédit, des biens et des services, et, dans cette mesure, atténuer la domination des prêteurs, des commerçants et des propriétaires terriens. Deuxièmement, les coopératives offrent un cadre permettant de transmettre aux exploitants des connaissances techniques et autres. Troisièmement, elles peuvent constituer une structure institutionnelle dans laquelle les exploitants apprendront à s'aider eux-mêmes et à s'entraider.

53. Selon plusieurs participants, on ne se rend généralement pas compte que l'organisation coopérative est une forme d'organisation aussi complexe que les autres et exige en conséquence un haut degré de qualification et de compétence aux divers niveaux. En outre, les conditions qui favorisent le développement de l'action coopérative de type conventionnel ne sont pas toujours réunies. Dans ce cas, plutôt que d'instituer un système coopératif théoriquement parfait mais inefficace, mieux vaut rechercher d'autres formes d'organisation qui soient dans l'intérêt des agriculteurs et assurent le succès du programme de réforme agraire. Il faut à cet égard prendre les deux précautions suivantes : a) veiller à ne pas sacrifier les principes d'égalité et b) proposer une organisation qui prépare et favorise le développement ultérieur du mouvement coopératif. On a également mentionné à ce propos le rôle de la contrainte dans le domaine coopératif. Plusieurs participants ont estimé que parfois, il peut être nécessaire de recourir à une certaine forme de contrainte, dans l'intérêt même des bénéficiaires qui sont faibles et inorganisés. Selon plusieurs participants qui ont fait état de leur expérience sur ce point, si les autorités sont conscientes du fait que cette contrainte ne peut être au mieux qu'une

mesure transitoire, il devrait être possible de susciter suffisamment d'esprit d'initiative parmi les bénéficiaires pour qu'ils sachent s'entraider et agir en commun ; à la longue, les stimulants économiques normaux et la supériorité de l'organisation coopérative rendraient par conséquent superflue toute forme de contrainte. Il a été fait observer qu'il conviendrait dans bien des cas de parler de « participation obligatoire » plutôt que de « participation forcée ».

54. Pour ce qui est des mesures de soutien à prendre, le groupe a étudié plus particulièrement le rôle des coopératives en matière de commercialisation et de crédit. C'est dans le domaine de la commercialisation des produits agricoles, que les agriculteurs s'aperçoivent souvent qu'ils sont grossièrement exploités tant sur le marché intérieur que sur les marchés internationaux. Il est donc nécessaire de s'efforcer à ces deux niveaux de traiter les producteurs primaires de manière plus équitable. L'expérience a montré qu'on peut obtenir de bons résultats en organisant les agriculteurs au sein de coopératives de commercialisation et en créant des organismes officiels qui assurent l'écoulement régulier des produits tout au long des circuits commerciaux. Plusieurs participants ont attiré l'attention du groupe sur le rôle que peuvent jouer les coopératives dans la « suppression » des intermédiaires. Les autres orateurs ont toutefois été d'avis qu'il serait préférable de parler plus prudemment de *remplacer* les intermédiaires parce que certains des services qu'ils rendent sont indispensables. Quelques participants ont fait observer que la commercialisation des produits par des méthodes coopératives peut entraîner l'extension de ces méthodes à d'autres secteurs et notamment celui du traitement des produits agricoles.

55. La Conférence s'est dûment penchée sur le problème du crédit mutuel. On a fait observer que dans les pays pauvres où l'économie est orientée vers la subsistance, l'organisme qui octroie les crédits doit aussi tenir compte des besoins des petits exploitants en biens de consommation. Certains ont fait valoir que si l'on institue le prélèvement obligatoire des céréales vivrières, le grain ainsi recueilli étant utilisé pour assurer la soudure, les agriculteurs seront notablement soulagés. Les participants ont également étudié le problème que pose l'endettement excessif. Certains participants ont estimé que si le cultivateur est obéré irrémédiablement, il utilisera pour le remboursement de ses dettes les fonds normalement destinés à la production. En dernière extrémité, il faudrait peut-être recourir à des mesures draconiennes, en imposant par exemple un moratoire sur les dettes accumulées. En ce qui concerne le crédit à la production, considéré comme le principal mode de financement sur lequel les coopératives devraient centrer leur attention, on a souligné que le recours au crédit doit être prévu en fonction des priorités qui sont fixées dans le cadre de la planification nationale. Le crédit doit avoir pour objectif fondamental de développer la capacité de production. Le meilleur crédit est celui qui se résorbe de lui-même. Plusieurs participants ont souligné la nécessité d'un système d'assurance faisant partie intégrante des opérations de crédit entreprises par les coopératives. Cela est particulièrement souhaitable dans les pays où la production est à la merci des forces de la nature.

56. Le débat a ensuite porté sur le niveau d'instruction des membres des coopératives, les participants estimant que le développement de l'alphabétisation est indispensable pour assurer le succès d'un programme de réforme agraire. Les coopératives peuvent contribuer très utilement à l'alphabétisation fonctionnelle dans les régions rurales. De nombreux participants ont estimé

que les coopératives devraient aller encore plus loin en inculquant aux communautés qu'elles desservent l'esprit d'auto-assistance et l'habitude de compter sur soi et en formant des dirigeants non seulement pour elles-mêmes mais aussi pour d'autres institutions démocratiques. Il a été pleinement admis que le développement fructueux des coopératives doit s'accompagner d'un programme vigoureux et permanent en vue d'instruire la masse des adhérents.

6. Planification de la réforme agraire.

61. Depuis une dizaine d'années, de nombreux pays font figurer la réforme agraire dans leurs plans nationaux. D'autres ont procédé à des réformes agraires radicales, mais sans planification ou presque, celle-ci n'intervenant qu'à un stade ultérieur en vue d'accroître la production agricole. On a souvent eu recours à l'assistance technique, au développement communautaire, au crédit contrôlé et aux coopératives pour éviter dans le premier stade une baisse de la production agricole. Bien que la planification soit de la plus haute importance, beaucoup de pays estiment qu'on est parfois fondé à exécuter rapidement une réforme agraire sommairement planifiée, afin de ne pas retarder outre mesure une réforme indispensable.

62. Etant donné que dans la plupart des pays en voie de développement, plus de la moitié de la population habite dans les régions rurales, il a été jugé essentiel de ne pas négliger la mise en valeur de ces régions lorsqu'on met l'accent sur les programmes d'industrialisation et d'urbanisation. On a observé à ce propos que le développement des villes et celui des campagnes sont étroitement liés et que les améliorations du secteur urbain dépendent en partie de la modernisation rurale.

63. Plusieurs pays à économie centralement planifiée ont indiqué dans quelle mesure ils étaient parvenus à harmoniser le développement des zones urbaines et des zones rurales dans l'intérêt des unes et des autres. On a fait observer par ailleurs que dans certains pays où domine la libre entreprise, les industriels accueillent favorablement les mesures de réforme agraire, car une répartition plus équitable du revenu dans les campagnes ouvre à leurs produits des débouchés plus vastes.

64. Il a été noté que dans certains cas, on aimait mieux concentrer les efforts sur une région donnée dans laquelle une action polyvalente est possible que les dispenser sur l'ensemble du territoire national. L'aménagement régional devient rapidement un important domaine pour l'expérimentation des formules associant les programmes de développement économique aux mesures de promotion sociale.

65. Une large participation populaire à la planification et à l'exécution des programmes de réforme agraire garantirait que l'on tient dûment compte des intérêts des paysans et des conditions propres à chaque région. Les moyens utilisés pour obtenir cette participation varient beaucoup selon les pays. Dans certains, le soutien du public est assuré par l'intermédiaire d'organisations populaires selon une tradition solidement établie, tandis que d'autres viennent tout juste d'entreprendre des programmes de développement communautaire. Il a été signalé que les comités de développement locaux, les conseils de villages et les associations s'étaient révélés des instruments efficaces pour faire participer les collectivités rurales à la réforme agraire et aux mesures de

développement connexes. Dans certains cas, toutefois, ces organisations n'ont pas donné les résultats attendus, parce que leurs dirigeants les ont utilisées à leur profit, souvent pour renforcer leur position politique.

7. Effets de la réforme agraire sur la production agricole, le revenu et l'emploi.

71. De l'avis général, la réforme agraire influe favorablement sur la productivité, même si son effet ne se manifeste parfois qu'après l'adoption de certaines mesures complémentaires. On a signalé que, dans certains cas, l'accroissement de la production chez les bénéficiaires de la réforme agraire (travaillant de façon coopérative ou individuelle) a contraint les gros propriétaires des zones non touchées par la réforme à intensifier leur production afin de soutenir la concurrence.

72. Il a été généralement reconnu que les possibilités d'emplois rémunérateurs offertes à la population rurale par l'agriculteur dépendent des ressources productives — terres, eaux, capital, etc. — aussi bien que du travail humain. Comme les ressources matérielles sont concentrées dans quelques mains et médiocrement associées au travail humain, la réforme agraire, par voie de redistribution, peut multiplier les possibilités d'emplois rémunérateurs. Certains pays ont pu constater que la réforme agraire conduit à une répartition plus équitable du revenu. Néanmoins, cette répartition pose encore de sérieux problèmes à de nombreux pays.

73. Il a été noté qu'il faut chercher à réaliser une répartition équitable des revenus non seulement dans le secteur agricole, mais aussi par rapport à la structure des revenus urbains. Les organes de négociation collective peuvent jouer un rôle important à cet égard, mais il apparaît qu'ils rencontrent des obstacles, particulièrement dans certains pays où il serait le plus nécessaire que les groupements d'agriculteurs aient une grande force de négociation. Ces obstacles sont bien souvent incompatibles avec les principes définis dans la Convention de l'OIT sur la Liberté d'organisation.

74. Les syndicats et les organisations analogues amélioreraient la position des agriculteurs dans les négociations. Dans certains pays, cependant, l'endettement maintient de nombreux paysans dans une sorte de soumission, même s'ils sont propriétaires de la terre qu'ils cultivent. Par exemple, la redistribution des terres a peu d'influence sur la répartition du revenu lorsque la commercialisation et le traitement des produits agricoles restent l'apanage de quelques individus qui détiennent un monopole ou un monopsonne, tant dans le pays qu'à l'étranger.

75. Dans quelques pays, l'Etat essaie de résoudre le problème de la répartition du revenu en intervenant dans la commercialisation, c'est-à-dire en créant des organismes chargés d'acheter à des prix raisonnables la production des petits exploitants. Les gouvernements peuvent aussi favoriser la création de coopératives de producteurs suffisamment puissantes pour pouvoir discuter face aux groupes commerciaux traditionnels. Il risque d'arriver que les coopérateurs les plus riches s'emparent de l'organisation et l'utilisent à leur profit. Dans l'ensemble, cependant, les coopératives de producteurs et de consommateurs contribueraient beaucoup à une répartition plus équitable du revenu.

8. Réformes des baux ruraux et du métayage ; abolition de la tenure servile.

Les réformes des baux ruraux ont pour objectif essentiel, entre autres, de permettre aux occupants de bénéficier dans la pratique des mêmes avantages que les propriétaires-exploitants. Cela implique pour les locataires de même que pour les petits propriétaires une certaine sécurité dans l'occupation des terres, des stimulants à la production, l'accès aux ressources et aux services, la possibilité de prendre des décisions en matière de gestion et l'aptitude à participer à tous les aspects de la vie collective. Dès lors que ces conditions sont remplies, l'individu et la communauté attachent beaucoup moins d'importance à l'identité réelle du propriétaire.

Les participants ont décrit comme suit les principales questions que soulève la réforme des baux ruraux dans les pays où il existe une économie de marché et une autorité gouvernementale effective :

81. Comment exercer un contrôle sur le montant et la nature des redevances acquittées en guise de loyer : leur niveau doit être calculé de manière à stimuler la production tout en garantissant au cultivateur la rémunération équitable de son travail. A cette fin, il convient d'encourager la transition du métayage au fermage.

82. Comment fournir aux exploitants une aide technique et des crédits adéquats : les crédits sont nécessaires à la fois pour donner à l'occupant les ressources dont il a besoin pour moderniser et développer ses installations et pour le libérer de l'exploitation des usuriers et des propriétaires qui extorquent des loyers exorbitants.

83. Comment limiter la possibilité pour le propriétaire de s'ingérer dans les fonctions de gestion de l'exploitant : non seulement cette ingérence a souvent pour effet de diminuer la production de l'exploitant et son sens de l'initiative, mais de plus elle porte en elle le germe de graves conflits sociaux.

84. Comment offrir à l'exploitant des conditions d'occupation plus sûres : s'ils jouissent d'une plus grande sécurité d'occupation, les exploitants seront incités à investir davantage, à accroître leur productivité à long terme et à améliorer leur logement.

85. Comment placer l'occupant dans une meilleure position pour discuter : en effet, sa position étant peu sûre, il ne peut insister pour que soient respectés ses droits légaux.

86. Comment donner aux locataires plus de liberté et leur permettre de participer à la vie collective en tant que citoyens à part entière : les pouvoirs publics peuvent agir sur la répartition des recettes entre propriétaires et locataires soit en redistribuant les droits de propriété eux-mêmes, soit en modifiant les prix ou les loyers qui peuvent être demandés pour la terre (ou pour l'eau), soit encore en fournissant proportionnellement plus de ressources aux locataires qu'aux propriétaires. La possibilité de réglementer efficacement les conditions de location dépend de l'existence de textes législatifs appropriés ainsi que de la mesure dans laquelle on peut les appliquer. On a fait observer que les pays qui restent essentiellement tributaires de l'agriculture — c'est-à-dire ceux pour lesquels l'amélioration du système locatif peut paraître

primordiale et où les techniciens sont particulièrement rares — sont les plus mal placés pour appliquer les réformes. Dans certains pays, il existe de vastes étendues de terres insuffisamment utilisées, mais les droits de propriété comme le pouvoir politique sont détenus par ceux qui exploitent les locataires et les maintiennent dans un véritable servage. Il est rare que les gouvernements de ces pays adoptent des lois efficaces en matière de réforme agraire ou les appliquent si elles sont approuvées.

87. Dans les pays où la terre est détenue en vertu de titres plus ou moins fondés en équité et où il existe une catégorie nombreuse de travailleurs sans terre, les réglementations juridiques sur les baux ont peu de chances d'être efficaces du point de vue administratif par suite de la forte concurrence en vue d'obtenir des terres.

On a émis l'idée que la réglementation des baux est parfois une étape de transition vers la transformation finale du système de la propriété foncière. Dans beaucoup de pays en voie de développement, d'autre part, il peut être, du point de vue politique et administratif, aussi facile — sinon plus facile — d'assurer une redistribution complète des terres que de réglementer les systèmes locatifs. Dans d'autres zones où l'importance de l'agriculture dans l'économie est moins accentuée et où les institutions sociales sont mieux développées, la réglementation des baux et l'assistance en cette matière peuvent être réalisables, tout au moins du point de vue technique.

88. L'application de la réglementation relative aux baux s'est trouvée compliquée dans un certain nombre de pays par l'absence d'archives dignes de foi concernant les droits d'occupation, et aussi par la crainte bien compréhensible des locataires à l'égard des propriétaires. En principe, comme dans les faits, il est souvent difficile d'établir une distinction entre locataires et main-d'œuvre salariée travaillant dans le cadre d'accords de métayage. Le locataire, qui risque l'expulsion s'il donne des renseignements aux agents des pouvoirs publics, se fera passer pour simple ouvrier plutôt que de s'exposer à perdre sa maison et son gagne-pain. Parfois, des organisations paysannes dynamiques, grâce auxquelles les locataires peuvent discuter avec les propriétaires collectivement plutôt qu'individuellement, permettent de résoudre ce problème. L'organisation de tels groupes se heurte à de grandes difficultés dans les zones dominées par les propriétaires. On a cité comme exemple à cet égard ce qui s'est passé en Birmanie : si le décret de 1965 sur les loyers a pu être appliqué, c'est parce que chaque village possédait déjà un comité spécial de paysans qui assurait une surveillance détaillée à l'échelon local.

La location fractionnée entre petits exploitants présente une réelle importance dans plusieurs pays en voie de développement. Les familles paysannes qui vont s'installer ou travailler en ville, louent parfois leur lopin de terre. Cela leur rapporte un revenu supplémentaire et leur garantit sur le plan économique un havre de sécurité, tout en assurant la continuité de l'utilisation des terres. Toutefois, du point de vue social et économique, ce genre d'absentéisme des propriétaires dans le cas des petites unités risque de ne pas valoir mieux que la pratique suivie dans les grands domaines. La question suivante se pose : si cette pratique se répand, quels seront ses effets sur le développement rural et sur le revenu du cultivateur ? Faut-il abolir entièrement le système locatif ou autoriser la persistance de certains types de location ?

9. Evolution du rôle des plantations et accords d'association.

91. Du point de vue agro-technique, une plantation est tout simplement une grande exploitation comportant des travailleurs salariés et un capital utilisé de façon plus ou moins intensive. En général, le traitement et la commercialisation y sont étroitement intégrés à la production. Les débats ont porté à la fois sur le rôle des plantations avant comme après la réforme, et sur les comparaisons entre plantations et petites exploitations pratiquant les mêmes cultures. La situation varie selon les régions et les cultures, et aucune généralisation n'est donc possible.

92. Parmi les avantages constatés figurent : le faible coût unitaire de la production ; la supériorité technologique du traitement herbicide entrepris de façon massive ; l'uniformité des souches végétales ; enfin, un meilleur contrôle de la production et de la qualité. Potentiellement, les plantations offrent aussi de meilleures chances en vue de la création de complexes agro-industriels. Les conditions de travail et les salaires sont normalement déterminés par la loi et font l'objet d'une surveillance d'inspecteurs gouvernementaux.

93. On a mentionné divers inconvénients. Lorsque les plantations coexistent avec de petites exploitations, les sociétés commerciales qui possèdent des plantations s'intéressent à la commercialisation du produit en tant qu'acheteurs monopolistes. Souvent, ces sociétés dominent les affaires d'importation et d'exportation, de transport maritime, d'assurance, etc. Les détaillants et les gérants de plantation peuvent s'allier pour exploiter les cultivateurs paysans, les ouvriers agricoles et les travailleurs des plantations dans le cadre d'un système intégré comportant des ramifications qui s'étendent à presque tous les secteurs importants de la colonie. La réforme devient dès lors une mesure indispensable.

Tous ces inconvénients risquent de prendre des proportions plus graves si les plantations appartiennent à des capitalistes étrangers privés ; de plus, d'autres dangers apparaissent alors : ingérences politiques (surtout de la part des gouvernements dont les propriétaires sont ressortissants), pertes de devises et déséquilibre dans la structure du développement économique.

94. Il n'y a eu ni accord ni uniformité de vues sur la manière dont il conviendrait de réformer les plantations. De l'avis général, lorsque la grande unité d'exploitation présente des avantages sur le plan technique, il faudrait les conserver. Toutefois, il faut modifier certaines relations essentielles qui concernent les salaires, la commercialisation, le crédit et le système foncier de façon à accroître et à mieux répartir les revenus ruraux et à créer un climat favorable à une gestion plus rationnelle. Pour cela, il faut parfois donner aux travailleurs des plantations visées par la réforme une part dans la gestion ou la propriété de ces terres.

95. Dans certains pays en voie de développement, les plantations qui étaient naguère contrôlées par des intérêts étrangers ont été expropriées. On a cité plusieurs exemples où de telles plantations avaient été confiées à des coopératives ouvrières qui les géraient avec l'assistance technique de l'Etat. On a signalé que ces coopératives n'avaient pas encore entièrement réussi à maintenir la production et la qualité à un niveau satisfaisant.

Les participants ont fait remarquer que l'organisation de la main-d'œuvre sur les plantations reste un facteur important après que celles-ci sont passées

du type « colonial » au type « axé sur le développement ». Dans un pays en voie de développement, de tels groupes constituent souvent la base des futures organisations ouvrières.

96. Est-il possible ou même souhaitable de subdiviser les plantations ? Sur ce point, les opinions exprimées ont été divergentes. On a cité le cas d'une grande plantation mexicaine pour montrer que la division accroît sensiblement la productivité et les avantages sociaux pour les cultivateurs. La possibilité de prévoir une séparation entre la phase de la production à la plantation et les phases du traitement et de la commercialisation, a été examinée. On a fait observer que le principal avantage de la plantation se situe souvent à un autre stade que celui de la production et que dans ce cas, le morcellement en unités relativement petites ne nuit pas à la bonne marche des opérations. Toutefois, si l'on opère une telle division, il importe de prendre les mesures voulues pour donner une formation technique et une assistance aux petits propriétaires.

Au Chili, on essaie actuellement, dans le cadre du système de l'« asentamiento », de tirer parti des économies que permettent les grandes exploitations. Après une période d'essai de trois ou cinq ans, les bénéficiaires de la réforme ont en effet la possibilité de choisir entre le maintien de la grande unité d'exploitation dans son intégrité et sa subdivision en unités familiales.

10. Gestion des programmes de réforme agraire et en particulier rôle des modes de gestion dans les régimes fonciers ; leur réforme, rôle de l'assistance technique.

101. Les structures administratives grâce auxquelles ont été mises en œuvre les réformes foncières sont très variées. Dans certains pays, on a essayé de faire appliquer la réforme par la voie judiciaire. Plus fréquemment encore, ce sont les organismes administratifs existants qui se sont vu confier cette tâche. Lorsqu'un nouveau ministère ou département de la réforme des régimes fonciers est créé, il peut travailler en collaboration avec les administrations instituées de district et de village ; ou encore une nouvelle structure verticale allant jusqu'au niveau du village peut être créée en même temps qu'un institut ou ministère spécialement constitué. Il est possible de faire fonctionner l'une ou l'autre de ces structures — à l'exception probablement de la méthode qui consiste à s'en remettre aux tribunaux existants — mais chacune pose des problèmes particuliers.

102. On a souligné qu'il est impossible d'appliquer à tous les pays des règles rigides en ce qui concerne le type le plus approprié de structure administrative pour la réforme des régimes fonciers ; en effet, cela dépend en partie du milieu administratif de chaque pays. Toute administration de la réforme des régimes fonciers devra répondre à certaines conditions fondamentales. Celles-ci sont les suivantes :

— L'autorité doit tirer son pouvoir du niveau politique le plus élevé et doit être en mesure de transmettre ce pouvoir jusqu'à l'échelon du village et des exécutants.

— Il doit exister des motifs et une capacité de transmettre ce dynamisme jusqu'à l'échelon des exécutants. Cela est souvent plus facile sous un régime autoritaire et unitaire, qu'avec les formes de gouvernement démocratique et

fédéral. Dans tous les cas, il faut, pour résoudre les difficultés procéder à la sélection du personnel, le former, constituer des cadres et donner une orientation.

— La connaissance locale et la participation des bénéficiaires doivent être assurées à tous les niveaux, mais tout particulièrement à celui du village.

— Les services de soutien — crédit, vulgarisation et coopératives par exemple — doivent être coordonnés par l'intermédiaire de l'organisme chargé de la réforme, ou des arrangements pertinents doivent être pris pour prévoir ces services et les coordonner. Ce qu'on appelle les programmes de réforme agraire « intégrale » présente un danger, à savoir que souvent les moyens administratifs et financiers qui seraient chargés de les exécuter n'existent pas ; une insistance trop marquée pour réaliser une telle réforme « intégrale » peut faire avorter des réformes efficaces mais moins générales.

103. La plupart des pays ont tendance à faire le plus possible appel aux administrations officielles existantes. Dans le meilleur des cas, cela permet d'économiser de la main-d'œuvre et assure la continuité et la coordination des programmes. Toutefois, les administrations en place se sont en général occupées avant tout de ramasser les impôts et de fournir des services aux grands domaines et aux propriétaires terriens. La plupart des pays ont donc été obligés soit de créer des structures administratives nouvelles soit de modifier ou adapter les structures existantes pour répondre aux exigences susmentionnées de la réforme agraire.

104. Le plus souvent, a-t-on dit, les réformes agraires échouent parce qu'elles ne sont pas appliquées — ou ne sont pas applicables. Parfois, ce sont les structures, l'organisation ou les procédures qui sont mal conçues. Le motif le plus courant est néanmoins l'adoption de lois tout simplement impossibles à mettre en œuvre avec les ressources techniques et administratives de la nation. Le problème essentiel est alors de savoir s'il convient vraiment d'adopter une législation qui ne peut être appliquée.

Certes, a-t-on souligné, il ne faudrait pas arguer de ce fait pour repousser l'adoption de la loi de réforme agraire jusqu'au moment où la situation sera idéale du point de vue administratif. C'est toutefois un motif valable pour inscrire dans la législation des mesures, moyens et stades permettant de parvenir aux objectifs recherchés avec les ressources administratives existantes ou possibles. Il ne faut agir qu'après avoir examiné quelles sont les possibilités véritables de réorganiser l'administration, d'improviser des structures et d'insuffler l'élan voulu pour satisfaire les exigences de la loi et atteindre les objectifs de la réforme.

Il a été souligné que la pénurie de ressources administratives, de personnel qualifié et de moyens financiers force la plupart des pays à réaliser leur programme de réforme en plusieurs étapes. Celles-ci peuvent être graduées selon un ordre qualitatif, c'est-à-dire que l'on peut commencer par réglementer les conditions d'occupation du sol pour passer ensuite à la redistribution des terres. Une autre possibilité consiste à échelonner les mesures dans l'espace, en proclamant et en exécutant la réforme district par district.

Cet échelonnement a, semble-t-il, du point de vue administratif, l'avantage de permettre la concentration des ressources, de mieux assurer les réformes dans une zone donnée et de garantir dans une plus large mesure la

fourniture des services complémentaires. Mais on a rappelé que l'impulsion de la réforme peut être perdue si en même temps les intérêts établis peuvent s'organiser pour s'y opposer. De nombreuses évictions de fermiers, et la distribution de superficies de terre dépassant les plafonds fixés par la réforme se produisent dans des régions non encore touchées par celle-ci. Il faut distinguer entre les divers programmes, tels que les programmes de colonisation agraire, où l'échelonnement ne crée pas de difficulté, et la réforme agraire, qui suscite de fortes divergences d'intérêts et une vigoureuse opposition.

11. Financement de la réforme agraire.

La réforme agraire pose trois problèmes extrêmement difficiles, mais inévitables, à savoir indemnisation des anciens propriétaires, fiscalité et investissements en faveur des bénéficiaires de la réforme. Ces problèmes ont fourni les principaux thèmes de la discussion.

111. L'importance des indemnités dépend essentiellement de la mesure dans laquelle la réforme agraire admet la nécessité de redistribuer la richesse et la capacité de production de revenu. Cette décision, comme il a été dit maintes fois, est fondamentalement politique. Dans les limites de l'option politique prise, les problèmes techniques liés à la détermination de la valeur des terres et du processus d'indemnisation (bénéficiaires, modalités et époque des versements) se résolvent assez facilement. On a toutefois indiqué que, si les indemnités sont fixées à des niveaux voisins de la valeur commerciale des terres, ou bien les pays en voie de développement s'imposent une dette, écrasante, ou bien les bénéficiaires doivent verser des prix très élevés pour leurs terres. Même lorsqu'on procède à une réforme dans ces conditions, l'effet de redistribution du revenu est nul.

Il a été suggéré que, en dehors du cas des anciennes colonies, l'expropriation des propriétaires étrangers ne devrait naturellement pas être traitée de la même manière que celle des propriétaires ressortissants du pays. En raison de leur domination politique, les premiers bénéficiaient souvent d'avantages spéciaux en matière de fiscalité foncière.

Il a été signalé que, si la répartition de la richesse n'est pas modifiée, un grand nombre des avantages de la redistribution des terres, dont on fait souvent état, disparaîtront. Les espoirs et les aspirations — et, partant, la recherche des améliorations — se trouvent stimulés par le relèvement des revenus. De toute façon, les bénéficiaires ne seraient pas en mesure d'acheter des biens de production supplémentaires. La demande des consommateurs ne se déplacerait pas des produits de luxe importés vers les articles simples de production intérieure.

Le coût effectif des indemnités pour le gouvernement, a-t-on noté, est la composante de trois facteurs : prix d'évaluation de la terre ; conditions de paiement et fiscalité appliquée aux versements. Lorsque les indemnités sont versées aux ex-propriétaires principalement sous forme de bons à long terme et que l'on impose les restrictions voulues pour empêcher la monétisation ou la fuite de ces bons sous forme d'espèces, le danger que comporte pour le succès de l'opération la fixation d'un prix d'indemnisation élevé se trouve considérablement réduit.

Quels que soient les critères ou la procédure adoptés, le progrès de la réforme agraire exige en général que le transfert de la possession foncière

s'effectue rapidement, en laissant à plus tard le soin de régler, au moyen des procédures administratives et judiciaires appropriées, les différends éventuels relatifs au montant et à la forme des paiements.

112. Il devient plus coûteux de conserver des terres comme symbole de prestige ou refuge contre l'inflation lorsque les impôts fonciers sont élevés et progressifs. Les propriétaires ont alors plus d'intérêt à intensifier l'exploitation de leurs terres ou à les vendre aux paysans. Malgré les avantages théoriques que présentent de toute évidence les impôts fonciers élevés, il est aussi difficile de rallier les milieux politiques et administratifs à cette solution qu'aux grands programmes de redistribution des terres. La complexité de la perception de ces impôts permet également aux propriétaires, et surtout aux plus riches et aux plus importants, d'y échapper par la fraude fiscale.

Il a été admis de façon générale que l'impôt foncier ne saurait remplacer la réforme agraire. Cependant, l'inégalité de la distribution des richesses tend à s'accroître au fur et à mesure qu'un pays se développe, de sorte que le maintien de l'accès aux possibilités et au revenu devient de plus en plus nécessaire et est exigé avec plus de vigueur ; on peut donc dire que l'absence d'une imposition progressive efficace tend ainsi à renforcer le courant favorable à la réforme agraire.

Lorsque la réforme agraire a eu lieu, le niveau de l'impôt foncier ne doit pas rester fondé sur les mêmes bases qu'auparavant. La politique fiscale doit tenir compte des besoins de capitaux du développement au même titre que des considérations d'équité. On a signalé que lorsque les bénéficiaires de la réforme ont dû acquérir leurs terres à un prix considérable, ils ne peuvent accroître leur production et investir que s'ils sont assujettis à des impôts fonciers peu élevés.

Quel que soit le niveau de la fiscalité, chaque impôt doit être perçu, dans toute la mesure du possible, sous une forme tendant à encourager à la fois l'adoption des modes de tenure que cherche à favoriser le programme de réforme agraire, et l'accroissement de la production et de la productivité agricoles.

113. Dans une réforme agraire générale, la nécessité d'effectuer des investissements publics importants dans l'agriculture augmente fortement. En même temps, augmente aussi la nécessité d'investissements non agricoles. Cela impose au budget des pays en voie de développement un fardeau particulier, d'où la nécessité d'une planification attentive et du rationnement des ressources rares, afin d'obtenir le maximum de résultats.

Dans la situation type précédant la réforme, a-t-on noté, la plupart des investissements en capital, y compris l'infrastructure, profitaient aux propriétaires fonciers et aux intermédiaires, gros et moyens. La réforme agraire renverse la situation et exige la réorientation des investissements en faveur des paysans pratiquant l'agriculture.

On a fait valoir que l'un des plus grands problèmes qui se posent aux planificateurs de la réforme foncière est celui qui consiste à diriger les investissements de manière à trouver le compromis le plus avantageux entre investissements humains à long terme (ou besoins immédiats de la consommation) et investissements plus rapidement productifs qui permettent d'obtenir des excédents et des recettes d'exportation.

On a souligné que, dans le budget de l'Etat, les crédits destinés à la réforme agraire devraient être fixés pour une longue période et, dans toute la mesure du possible, établis indépendamment de toute considération de politique à court terme.

114. Certains participants ont insisté qu'il importe d'envisager la réforme agraire par zones ou régions, ce qui permet à l'organisme responsable de concentrer les ressources financières et humaines, fort limitées, sur des secteurs-clé afin d'obtenir un maximum de résultats. Pourtant, on a estimé que le concept de réforme « intégrée » en tant que base de la stratégie en matière de réforme agraire devait être revu, car son application rigoureuse semble aboutir à des projets pilotes relativement restreints et bénéficiant de conditions particulièrement favorables et dont les possibilités de multiplication et d'expansion rapides sont limitées. Il semble que les réformes devraient être entreprises de façon massive, avec assez d'ampleur pour acquérir leur propre dynamique, et d'en faire par la suite, dans la mesure du possible, des programmes « intégrés ».

A de rares exceptions près, les pays où la réforme agraire pose un problème important en sont à un stade peu avancé de développement économique. Le secteur agricole occupe encore une place prépondérante dans l'économie de ces pays. La plus grande partie des capitaux indigènes éventuellement disponibles pour des investissements provient nécessairement du secteur agricole. D'autre part, il faut offrir aux agriculteurs de puissants stimulants si l'on veut qu'ils maintiennent et développent leur production. C'est ce besoin aigu de capital qui rend tellement nécessaire l'aide économique étrangère au premier stade du développement.

Plusieurs participants ont particulièrement appelé l'attention sur le lien existant entre le niveau des prix internationaux des matières premières et des produits de base et les disponibilités en devises des pays en voie de développement. On a relevé que les programmes de réforme agraire et les autres plans de développement se trouvent compromis quand ces prix subissent de fortes fluctuations. Toutefois, d'autres orateurs ont rappelé que la réforme agraire doit être opérée par les soins et dans l'intérêt des pays eux-mêmes et qu'elle ne doit pas être subordonnée à la tendance séculaire des prix agricoles à la baisse ou à la générosité des pays développés. Il faut se préoccuper davantage des autres moyens de mobiliser les capitaux nationaux, qui sont souvent détenus par les gros propriétaires fonciers et les intermédiaires.

Voici résumées les conclusions principales qui se sont dégagées des travaux du deuxième congrès mondial de la Réforme Agraire.

Compte rendu : Paul PASCON.