



NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Distr.
GENERALE
E/4617
4 mars 1969
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarante-sixième session
Point 6 de l'ordre du jour

CINQUIEME RAPPORT SUR LES PROGRES DE LA REFORME AGRAIRE

Résumé

Etabli par le Secrétaire général en collaboration avec l'Organisation
des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et l'Organisation
internationale du Travail

TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
I. PROBLEMES RENCONTRES ET PROGRES ACCOMPLIS	8
A. Régimes fonciers coutumiers	8
B. Grands domaines traditionnels (régimes fonciers de type féodal)	10
C. Propriété individuelle : propriétaires exploitants (exploitants à bail et ouvriers agricoles sans terres)	13
D. Adaptations du régime foncier dans les pays socialistes	17
E. Adaptations du régime foncier dans les pays occidentaux industrialisés	18
F. Colonisation rurale	18
G. Remembrement des exploitations	19
H. Planification intégrée de l'utilisation des terres	20
I. Problème des petites exploitations et viabilité des unités de production	21
II. INVESTISSEMENT ET CREDIT DANS LE CADRE DE LA REFORME AGRAIRE	23
A. Secteur ou institution	24
B. Objectifs et stratégie de l'investissement	27
C. Rôle et structure des services d'appui	29
D. Type souhaitable de structure intégrée des services auxiliaires d'appui	31
E. Conclusions	34
III. ADMINISTRATION DE LA REFORME AGRAIRE	36
A. Organisation administrative pour l'exécution d'une réforme agraire	36
B. Problèmes de coordination	37
C. Problème de la décentralisation	37
D. Organisation en vue d'une réforme agraire intégrée	37
E. Etalement de la réforme	37
F. Autres aspects de l'exécution de la réforme agraire	38

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Pages</u>
IV. LA PARTICIPATION DE LA POPULATION A LA REFORME AGRAIRE	40
A. Formes de participation	40
B. Moyens d'expression des revendications	40
C. Obstacles à la participation	41
D. Mesures institutionnelles permettant d'assurer une participation effective	41
E. Conclusions	42
V. REFORME AGRAIRE ET DEVELOPPEMENT EQUILIBRE	44
A. Reforme agraire et urbanisation	44
B. Reforme agraire et industrialisation	45
C. Reforme agraire et planification	47
D. Conclusions	50

INTRODUCTION

1. Le présent document est un résumé analytique du cinquième rapport sur les progrès de la réforme agraire, établi par le Secrétaire général en collaboration avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et l'Organisation internationale du Travail. Ce cinquième rapport sera publié dans le courant de l'année 1969 à l'intention des gouvernements. Comme suite à la décision prise par le Conseil économique et social dans sa résolution 1154 (XLI) relative à la documentation, le Conseil et l'Assemblée générale ne seront pas saisis de sa version intégrale, mais simplement du présent résumé

2. Le cinquième rapport sur les progrès de la réforme agraire^{1/} a été rédigé, conformément à la demande du Conseil économique et social, après examen des conclusions de la Conférence mondiale sur la réforme agraire, qui s'est tenue à Rome en juin et juillet 1966. Par ses buts et par sa portée, il diffère donc légèrement des rapports précédents, et l'on s'est efforcé d'y faire une analyse critique des buts visés et une évaluation à long terme des mesures propres à transformer les structures agraires. Les différentes résolutions de l'Organisation des Nations Unies ont souligné l'importance de la transformation des structures agraires en vue a) d'améliorer la distribution des terres, élevant ainsi le niveau de la productivité agricole; b) d'assurer une répartition plus satisfaisante des revenus agricoles; c) d'ouvrir et d'élargir les débouchés intérieurs pour différents produits industriels et locaux; d) de réaliser les conditions nécessaires au développement industriel, à la diversification de l'agriculture et à une intégration équilibrée de l'industrie et de l'agriculture et, enfin e) d'assurer le bien-être économique et social de tous les paysans, qu'ils soient propriétaires exploitants, exploitants à bail ou ouvriers agricoles sans terres.

^{1/} Le rapport est le fruit des efforts conjoints de l'Organisation des Nations Unies, de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et du Bureau international du Travail. C'est principalement la FAO, institution à qui le Conseil économique et social, dans sa résolution 887 (XXXIV), a reconnu dans ce domaine le rôle principal, qui s'est chargée d'en coordonner les différents éléments.

3. Le bien-être économique et social du cultivateur (c'est-à-dire la productivité de son travail et le niveau de son revenu) est par conséquent l'ultime critère permettant d'évaluer les progrès de la réforme agraire. Le développement économique implique donc, non seulement un accroissement continu du produit national global et du revenu par habitant, mais également une répartition équitable des revenus agricoles, ainsi qu'une utilisation plus efficace des ressources et l'amélioration de leur productivité. Mais, le processus du développement étant indivisible, le bien-être du petit cultivateur n'est possible que par l'intégration de la réforme agraire dans le développement rural et agricole et dans le développement économique général.

4. Les problèmes posés par les petites exploitations et les cultivateurs sans terre doivent donc être envisagés dans une perspective plus large, en tenant compte des facteurs suivants : a) le contexte historique; b) des considérations d'ordre idéologique et la stratégie de développement économique adoptée par chaque pays; c) le niveau technique atteint par l'agriculture; d) la nature des relations existant entre l'agriculture et l'industrie, y compris la répartition de la main-d'oeuvre entre ces deux secteurs, et, enfin, e) le type de régime foncier et les structures de production, ainsi que la structure des services d'appui, en un mot les structures agraires.

5. Dans ce contexte, l'expression "structures agraires" désigne l'ensemble des relations d'interdépendance (existant à l'intérieur du secteur agricole) entre la structure du régime foncier, la structure de la production et la structure des services d'appui. Bien qu'en réalité ces trois structures ne puissent être dissociées, les notions auxquelles elles correspondent sont extrêmement utiles et ont une signification particulière, tout du moins dans le cadre limité du présent rapport. La structure du régime foncier s'applique à un ou plusieurs types de régimes fonciers fondés sur des rapports juridiques ou coutumiers, ou sur tout autre mécanisme institutionnel pouvant exister entre l'administration, la communauté, les groupes et les particuliers, et régissant les droits de propriété et de jouissance des terres, ainsi que les obligations dont ces droits sont assortis. La notion de structure de la production, qui recouvre à la fois la nature de la production, les moyens de production et le processus même de la

production, est directement liée à la dimension, à l'emplacement et à la structure de l'unité de production, ainsi qu'à son organisation interne et à sa gestion; les problèmes auxquels on se heurte si l'on veut réformer ces types de relations structurelles et créer de nouveaux types d'unités de production diffèrent quelque peu des problèmes qui se posent en matière de régime foncier. Enfin, il y a lieu de tenir compte de la structure des services d'appui, c'est-à-dire du crédit de la commercialisation, de la distribution des fournitures nécessaires à l'agriculture et d'articles ménagers, du traitement des produits agricoles, de leur stockage, etc., dans la mesure où ces services ont une incidence directe sur les réformes du régime foncier et des structures de production. Un programme de réformes agraires adéquat ne peut être complet sans une réforme intégrée de ces trois types de structures.

6. On trouvera au chapitre premier, intitulé "Problèmes rencontrés et progrès accomplis", une analyse critique des mesures prises pour transformer les structures agraires. Ce chapitre étudie séparément : 1) le régime foncier coutumier; 2) les grands domaines traditionnels (régimes fonciers de type féodal); 3) la propriété individuelle; propriétaires exploitants; 4) l'adaptation du régime foncier dans les pays socialistes et 5) l'adaptation du régime foncier dans les pays occidentaux industrialisés. L'analyse de ces cinq types de régimes est suivie d'une évaluation des progrès accomplis dans les différents domaines, compte tenu des problèmes qui se posent dans la réforme des structures de production. C'est ainsi que ce même chapitre aborde successivement les problèmes qui se posent en matière de : 6) colonisation rurale; 7) remembrement des terres et des exploitations; 8) planification intégrée de l'utilisation des terres et 9) problème des petites exploitations et viabilité des unités de production. Le chapitre II, intitulé "Investissement et crédit dans le cadre de réforme agraire" est consacré aux problèmes liés à l'accroissement de la formation de capital national dans les pays en voie de développement et au rôle que doivent jouer à cet égard les services d'appui. Ce même chapitre étudie également les services d'appui propres à encourager les investissements. Quant au chapitre III, intitulé "Administration de la réforme agraire", il contient une étude des problèmes administratifs liés à la réalisation de la réforme agraire, dans le

contexte plus large du développement économique. Dans le chapitre IV, intitulé "Participation de la population à la réforme agraire", on étudie le rôle que jouent les organisations paysannes et d'autres institutions dans la réalisation de la réforme agraire, dans la mesure où les organisations en question fournissent un appui institutionnel permettant de canaliser la participation de la population. Le rapport se termine par un chapitre intitulé "Réforme agraire et développement équilibré", qui traite des problèmes de l'intégration des programmes de réforme agraire dans la stratégie d'ensemble du développement économique^{2/}.

^{2/} Ce rapport contient en outre les sept annexes ci-après :

- I. Historique, cinquième rapport sur les progrès de la réforme agraire;
- II. Glossaire de termes techniques;
- III. Analyses soumises par les gouvernements membres;
- IV. Certains aspects juridiques de la réforme agraire;
- V. Les régimes fonciers et le recensement mondial de l'agriculture;
- VI. Financement de la réforme agraire;
- VII. Les coopératives et la réforme agraire.

I. PROBLEMES RENCONTRES ET PROGRES ACCOMPLIS

7. L'un des principaux objectifs du cinquième rapport est de comparer, d'une part, le problème rural et les buts déclarés de la réforme agraire et, d'autre part, les mesures prises pour la réaliser et les progrès effectivement accomplis, en s'attachant plus particulièrement au sort des petits propriétaires exploitants, des exploitants à bail et des ouvriers agricoles. Le problème revient donc en définitive à évaluer dans quelle mesure les programmes de réforme agraire peuvent par eux-mêmes stimuler le processus de développement et à déterminer si, dans le contexte des différents types de structures agraires, ces programmes sont conformes aux stratégies du développement rural et agricole et du développement économique global.

A. Régimes fonciers coutumiers

8. Les régimes fonciers coutumiers, en vertu desquels les droits de jouissance des terres sont reconnus pendant des siècles par une communauté sans qu'il existe nécessairement de textes législatifs ou de titres de propriété pour les authentifier, sont plus ou moins courants dans de nombreux pays en voie de développement. C'est cependant en Afrique que le problème présente le plus d'acuité. Bien que par le passé ce type de régime foncier ait parfaitement convenu pour régler l'utilisation des terres, il a subi, sous l'influence des systèmes économiques modernes, de telles modifications que de nouveaux problèmes sont apparus, résultant principalement de la tendance croissante à l'individualisation de la propriété foncière. On reconnaît d'une façon générale que l'organisation de l'agriculture sur une base monétaire et commerciale est une importante condition préalable au développement de l'agriculture, mais que le système de régime foncier existant, dans son état actuel de désintégration, freine les progrès.

9. Un examen des mesures prises au Congo, au Kenya, au Malawi, en République-Unie de Tanzanie et dans d'autres pays africains révèle que quelques pays seulement ont mis au point une politique à long terme pour résoudre ce problème, et que beaucoup, en l'absence d'une politique rurale nationale, ont adopté des mesures trop spécifiques et mal coordonnées. L'individualisation de la propriété foncière et l'enregistrement des titres de propriétés sont, dans quelques pays, les

objectifs déclarés de la politique rurale. D'autres pays d'Afrique ont tenté des expériences de "paysannat", de vaste envergure en vue de stimuler, dans le contexte général du régime foncier traditionnel, le processus de commercialisation des produits agricoles. Une autre solution, qui n'a été expérimentée qu'à très petite échelle, consiste à créer un stimulant, non pas individuel, mais social, au moyen de certaines techniques telles que les fermes collectives, les exploitations coopératives, etc. Jusqu'à présent, les fermes d'Etat n'ont été que des initiatives isolées, et aucune expérience de ce genre n'a été tentée à grande échelle.

10. Les progrès réalisés dans l'application de toutes ces mesures ont été extrêmement inégaux et nombre de nouveaux problèmes sont apparus. C'est ainsi qu'un trait essentiel du régime foncier traditionnel est la délimitation de zones particulières appartenant collectivement à une tribu ou à une communauté déterminée. Le Cameroun est l'un des rares pays qui ait formulé une politique rurale nationale à long terme, ayant pour objet de mieux répartir la pression démographique grâce à un développement équilibré des différentes régions du pays. Le conflit d'intérêts existant entre les cultivateurs travaillant uniquement pour assurer leur subsistance et soumis à un régime foncier traditionnel ou ceux qui cultivent des récoltes marchandes à petite échelle et les grandes plantations commerciales, organisées selon des principes modernes, a pris beaucoup d'acuité; les efforts bien intentionnés, mais trop liés à des cas particuliers, qui ont été faits pour adapter les régimes fonciers, ont nui aux intérêts des cultivateurs travaillant uniquement pour assurer leur subsistance. Bien que le problème de la dépossession ne se pose pas encore en Afrique au même degré qu'en Asie et en Amérique latine, il y a de fortes chances qu'une individualisation non réglementée du régime foncier et que l'apparition du concept de la terre considérée comme un produit négociable aient finalement pour conséquence de grossir le nombre des paysans sans terre, à moins que des mesures appropriées ne soient prises dès à présent pour résoudre ces problèmes fondamentaux. Enfin, le problème du régime foncier traditionnel est étroitement lié à celui des économies de subsistance, à la pression démographique inégale entre les différentes régions réservées aux différentes tribus, et à la nécessité d'un développement équilibré des différentes régions, autant de problèmes qui devront

être abordés dans le cadre d'une politique rurale à long terme et en fonction d'un plan général de développement national. Dans de nombreux pays qui n'ont pas de politique rurale globale, une fraction importante des producteurs qui travaillent uniquement pour assurer leur subsistance ne sont souvent pas à même de profiter des avantages du développement économique; il est urgent d'entreprendre une étude scientifique des problèmes de la région.

B. Grands domaines traditionnels (régimes fonciers de type féodal)

11. L'expression "grands domaines traditionnels" est souvent employée pour décrire les régimes fonciers fort répandus dans beaucoup de pays d'Amérique latine, où prédominent les grands domaines présentant bon nombre, mais non la totalité, des caractéristiques des régimes fonciers de type féodal. Sous l'influence de l'industrialisation, certains de ces grands domaines se sont adaptés à une agriculture commercialisée; néanmoins, de nombreuses caractéristiques féodales restent présentes. Dans de telles conditions, à la différence de ce qui se passe dans le cas du régime foncier des propriétaires exploitants et autres régimes individualisés, la structure foncière, celle de la production et celle des services d'appui se trouvent fondues en un seul système hiérarchisé et hautement centralisé, pratiquement dominé par les propriétaires des grands domaines traditionnels. C'est cette caractéristique particulière qui distingue ce système du régime foncier coutumier d'une part, et du régime de la propriété foncière privée (cas des propriétaires exploitants) d'autre part. Dans beaucoup de régions de régime coutumier, où se pratique une agriculture de subsistance, ce qui est le cas, par exemple, dans de nombreux pays d'Afrique, les services d'appui sont soit relativement sous-développés, soit pratiquement inexistants. Dans les régions de régime foncier individualisé telles que, par exemple, l'Asie, le Proche-Orient et l'Afrique du Nord, la séparation entre la structure foncière et celle de la production, d'une part, et la structure des services d'appui, d'autre part, est à peu près totale, ce qui amène à distinguer entre le propriétaire non exploitant, l'exploitant à bail et le marchand prêteur, chacun d'eux représentant l'une des trois structures distinctes. Bien que dans de nombreux pays d'Amérique latine, qui n'ont pas entrepris de réforme agraire, on constate de plus en plus une

séparation graduelle entre ces trois structures, l'organisation des services d'appui est souvent dominée par les propriétaires de grands domaines traditionnels; les organismes de crédit, qui sont distincts, sont invariablement dominés par les grands propriétaires.

12. Dans la plupart des pays situés dans les régions autres que l'Amérique latine, ou bien les grands domaines traditionnels ne sont pas prépondérants, ou bien ils ont été généralement remplacés par un régime de propriétaires exploitants. Les grandes plantations commerciales, très répandues dans les pays d'Afrique, ne sont pas du tout à mettre sur le même plan que les grands domaines traditionnels, étant donné qu'elles sont organisées sur une base commerciale et sont dirigées de façon efficace, souvent grâce à l'adoption de techniques modernes. Dans les pays d'Asie et du Proche-Orient, les réformes agraires entreprises au cours des dix dernières années ont provoqué le déclin du type féodal de propriété foncière qui était souvent la caractéristique dominante de l'agriculture avant la deuxième guerre mondiale. On a également assisté à une importante augmentation du nombre d'unités agricoles exploitées par leurs propriétaires, soit que ceux-ci aient récupéré leurs terres afin de les cultiver pour leur propre compte et aient procédé à une grande échelle à l'expulsion des locataires, soit que ceux qui exploitaient les terres à bail en aient acquis la propriété. Bref, ce sont les agriculteurs à objectifs commerciaux, qu'ils fassent appel à une main-d'oeuvre salariée, qu'ils soient propriétaires exploitants ou qu'ils donnent leurs terres à ferme qui, disposant d'unités de production rentables, constituent, d'une manière générale, la nouvelle classe dynamique d'agriculteurs en Asie. Par contre, il est vrai également que la réforme agraire, entreprise jusqu'à présent de façon isolée, n'a pas permis au secteur agricole de faire face aux exigences d'un développement industriel rapide; elle n'a pas résolu non plus les problèmes du petit paysan et du locataire. En fait, ainsi qu'on le verra plus loin, l'accroissement démographique dans les régions rurales et l'absence de possibilités d'emploi suffisantes font que le problème de la main-d'oeuvre sans terres se pose avec une grande acuité dans beaucoup de pays d'Asie, du Proche-Orient et d'Afrique du Nord.

13. En revanche, dans bon nombre de pays d'Amérique latine, où les terres disponibles sont relativement plus abondantes, la lenteur de la croissance globale du secteur agricole doit être considérée dans le contexte d'un régime foncier archaïque. Sauf dans quelques pays, tels que la Bolivie, le Chili, la Colombie, Cuba, le Mexique et le Venezuela, qui vont entreprendre ou ont déjà réalisé des réformes agraires de grande envergure, l'agriculture est organisée suivant divers régimes fonciers entremêlés qui tournent autour du complexe latifundia-minifundia. La propriété des terres est concentrée entre les mains d'un petit nombre de propriétaires de latifundia, dont une bonne part sont de type traditionnel. Pour l'essentiel, la population agricole des zones rurales qui est employée dans ces latifundia est fixée sur les nombreux minifundia ou exploitations qui ne sont même pas à l'échelle de la famille et qui sont souvent trop petites pour assurer le plein emploi de la main-d'oeuvre familiale. Aussi les exploitants de minifundia et les ouvriers agricoles sans terre dépendent-ils entièrement des propriétaires de grands domaines traditionnels non seulement pour ce qui est de l'emploi, mais aussi pour ce qui est du crédit, de la commercialisation, des routes et des autres services qui entrent normalement dans les catégories de l'infrastructure physique ou institutionnelle.

14. Mis à part quelques pays, tels que le Venezuela, qui ont d'importantes ressources financières pour indemniser aux prix du marché les propriétaires de terres expropriées, la plupart des pays d'Amérique latine sont dans une telle situation financière que le paiement d'indemnités aux prix du marché ne constitue guère une solution rentable. D'où le progrès minime enregistré en matière de redistribution des terres dans plusieurs pays d'Amérique latine, malgré les bonnes intentions du gouvernement. La quasi-totalité de ces pays ont, sous une forme ou sous une autre, promulgué une législation en vue de la réforme agraire et beaucoup ont institué des organismes (institutions) nationaux autonomes pour l'entreprendre; les résultats effectifs en ce qui concerne l'exécution du programme de réforme agraire sont loin d'avoir été satisfaisants, surtout eu égard à l'ampleur du problème.

15. Toutefois, des progrès remarquables ont été enregistrés en ce qui concerne l'octroi ou la validation de titres de propriété et en ce qui concerne les

programmes de colonisation rurale. La réglementation des baux ruraux et des salaires ainsi que l'abolition de systèmes uniques en matière de contrats de travail ont généralement été suivies d'effets positifs inégaux, en raison essentiellement de l'incapacité des gouvernements à faire appliquer effectivement les dispositions de la législation en faveur du groupe le plus faible. Le petit propriétaire exploitant, l'exploitant à bail et l'ouvrier agricole dépendent dans une telle mesure du propriétaire de latifundia que, malgré les meilleures intentions et tous les efforts, leur situation par rapport aux autres classes de la société s'est relativement détériorée.

C. Propriété individuelle : propriétaires exploitants
(exploitants à bail et ouvriers agricoles sans
terres)

16. A la différence du régime foncier coutumier où, théoriquement du moins, le contrôle communautaire sur l'utilisation des parcelles individuelles est un principe reconnu, et à la différence des grands domaines traditionnels d'Amérique latine où la structure agraire est tout entière dominée par quelques propriétaires de grands domaines, la propriété foncière, dans le cas du régime des propriétaires exploitants est généralement largement distribuée entre les propriétaires exploitants et les exploitants à bail, tout au moins par rapport à ce qui existe dans un régime de type féodal. Les réformes des régimes fonciers et le morcellement des grands domaines fonciers d'autrefois en Asie et au Proche-Orient ont entraîné une plus large diffusion de la propriété; cette situation n'a pas seulement favorisé l'épanouissement individuel des intéressés, mais a également conféré le rang de citoyen à part entière aux anciens exploitants à bail, ouvriers agricoles sans terres et petits propriétaires exploitants. Malheureusement, l'individualisation de la propriété foncière et la transformation progressive de la terre en produit commercialisable ont été accompagnées d'un divorce entre la propriété de la terre et son exploitation, ainsi qu'en témoigne l'exemple du fermage, et d'un divorce entre la gestion des terres et le travail qui s'y fait. Dans bon nombre de ces pays, on a donc assisté à la formation d'une classe d'ouvriers agricoles et de petits exploitants qui sont obligés de se faire embaucher comme salariés dans les

exploitations relativement importantes qui appartiennent à des propriétaires non exploitants résidant en milieu rural. Le problème du petit propriétaire exploitant, de l'exploitant à bail et de l'ouvrier agricole forme véritablement un tout indivisible dans la mesure où chacun de ces groupes est en concurrence avec les autres sur le plan des possibilités d'emploi limitées existant dans les régions rurales. On ne peut s'attaquer aux problèmes des petits propriétaires exploitants sans s'attaquer également à ceux des cultivateurs sans terres. L'accroissement notable du nombre des petits propriétaires exploitants dans de nombreux pays en voie de développement, que révèlent les données des recensements de l'agriculture, résulte de nombreux facteurs divers, tels que l'accroissement démographique, le ralentissement du rythme de l'industrialisation, de l'acquisition de terres par les grands propriétaires exploitants, l'acquisition de terres par des investisseurs résidant en milieu urbain et le partage et le morcellement des terres dues aux lois sur les successions.

17. Diverses mesures ont été prises dans de nombreux pays, tels que la Chine (Taiwan), l'Inde, le Japon, le Pakistan, la République arabe unie et la République de Corée pour éliminer les causes de cette situation. C'est ainsi, par exemple, que l'on a interdit, au moyen de restrictions spéciales apportées en matière de transferts de la propriété foncière, aux prêteurs, aux commerçants et aux investisseurs urbains d'acquérir des terres. On a imposé des plafonds pour empêcher l'acquisition de terres par les grands propriétaires fonciers résidant en milieu rural. Afin de prévenir les conséquences néfastes du partage et du morcellement, on a pris des mesures pour le remembrement des exploitations, mais ces mesures n'ont guère eu d'influence notable. L'industrialisation rapide et le développement de l'artisanat familial ont été encouragés pour réduire la pression démographique sur les terres, mais le rythme de la création de nouveaux emplois y a été nettement plus lent que celui de l'augmentation du nombre des demandes d'emploi.

18. Afin de donner une certaine sécurité aux exploitants à bail, plusieurs pays leur ont conféré des droits particuliers au moyen de restrictions imposées sur les loyers et sur le droit du propriétaire d'expulser le locataire exploitant, sauf dans certaines circonstances particulières. Dans certains pays, les exploitants à bail ont pu devenir propriétaires en remboursant par versements échelonnés le

prix d'achat des terres louées, une fois la totalité de celles-ci expropriées en contrepartie d'une indemnisation appropriée. Mais étant donné la faiblesse de la position des petits propriétaires exploitants et des exploitants à bail dans les négociations, de nombreux gouvernements n'ont, malgré tous leurs efforts, réussi que partiellement à protéger les intérêts des groupes les plus faibles dans les zones rurales.

19. L'accroissement de la pression démographique, la diminution de la dimension des exploitations par partage et morcellement et le transfert progressif des terres des petits exploitants aux riches agriculteurs, prêteurs ou commerçants, sont des facteurs qui, séparément et collectivement, ont provoqué la croissance de la classe des ouvriers agricoles sans terres. Il en est résulté un divorce entre la gestion des terres et leur exploitation proprement dite et, dans de nombreux pays, les gros propriétaires sont davantage enclins à faire appel à une main-d'oeuvre salariée mal payée plutôt qu'à exploiter leurs terres eux-mêmes avec un personnel fixe et qu'à faire des investissements pour relever la productivité de leurs terres et de leur personnel. De ce fait, une part importante de la surface totale cultivée l'est par des exploitants à bail, ou des ouvriers agricoles salariés.

En outre, les petits propriétaires exploitants et les exploitants à bail, dont les exploitations ne sont pas rentables du fait de leurs trop faibles dimensions, se voient contraints à travailler dans les grosses exploitations et sont donc amenés à disputer aux ouvriers agricoles sans terres les possibilités d'emploi limitées qui existent. Les exploitants moyens ont légitimement essayé de prendre à ferme les terres d'autres exploitants afin d'accroître les dimensions de leur exploitations pour les rendre plus rentables; toutefois, cette manière d'agir implique une situation de concurrence entre l'exploitant à bail (louant une petite exploitation) et le propriétaire exploitant, disposant d'une exploitation moyenne.

Dans ces conditions, la situation du petit propriétaire exploitant, de l'exploitant à bail et de l'ouvrier agricole s'est en fait détériorée du fait de l'accroissement démographique; en outre, le fait qu'ils n'ont que difficilement accès aux services fournis par les organismes d'Etat et autres institutions ne fait qu'affaiblir leur position par rapport à celle des gros propriétaires exploitants. Dans leur souci

d'encourager le recours à des techniques perfectionnées, de nombreux gouvernements ont adopté des politiques qui ont pour effet pratique de subventionner le gros propriétaire exploitant au détriment du petit exploitant; ces politiques, même si elles s'avèrent rapidement rentables à court terme, risquent à long terme de créer de graves problèmes socio-économiques.

20. Pour résumer ce qui précède, même au risque de simplifier à l'excès on peut dire que les principaux problèmes que rencontrent les économies où dominent les propriétaires exploitants sont l'affermage, le fait que les terres sont cultivées grâce au recours à une main-d'oeuvre salariée et l'existence d'un grand nombre d'exploitations non rentables. Certains pays se sont efforcés, avec plus ou moins de succès, de réglementer les liens existant entre les divers groupes, tandis que d'autres ont essayé de restructurer le système en conférant des droits de propriété aux exploitants à bail, en imposant des plafonds statutaires aux exploitations et en encourageant l'organisation de coopératives agricoles entre exploitants d'unités de production non rentables. Le succès de la réglementation dépend entièrement de son efficacité administrative, qui varie d'un pays à l'autre, et de l'aptitude du pouvoir judiciaire et du pouvoir exécutif à défendre efficacement les groupes les plus faibles. Dans les pays où le taux d'industrialisation est élevé et où la pression démographique dans le secteur agricole n'est pas trop forte, et où la main-d'oeuvre agricole sans terres n'augmente pas sensiblement, la réglementation des baux ruraux a connu certains succès. Mais dans d'autres pays où le nombre d'exploitations agricoles s'accroît rapidement dans le contexte d'une poussée démographique croissante, la réglementation des baux ruraux est restée plus ou moins sans effet étant donné que le petit propriétaire exploitant et l'exploitant à bail, du fait de la faiblesse de leur position, sont rarement en mesure de faire reconnaître leurs droits en l'absence d'autres possibilités d'emploi suffisantes.

21. L'absence d'une véritable demande de produits agricoles et de produits industriels tenant à la situation économique difficile du petit propriétaire exploitant, de l'exploitant à bail et de l'ouvrier agricole, continue de susciter une grave inquiétude, notamment dans les pays qui connaissent une pression démographique excessive dans les régions rurales. De nombreux gouvernements prennent de plus en plus conscience des ramifications diverses et complexes des problèmes

que pose la réforme de la structure agraire; les petits et les faibles profitent rarement d'une conjoncture commerciale favorable, ce qui permet uniquement aux riches exploitants agricoles de s'enrichir encore davantage du fait des déficiences de la structure agraire. Dans de nombreux pays en voie de développement, le problème continue à se poser de façon aiguë et, à moins qu'on ne prenne des mesures appropriées, la stabilité politique elle-même risque d'être menacée.

D. Adaptations du régime foncier dans les pays socialistes

22. L'adaptation du régime foncier dans les pays socialistes est caractérisée par des stratégies différentes suivant l'importance relative accordée au secteur privé (paysan) et les différences dans le taux de transfert de main-d'oeuvre de l'agriculture à l'industrie. Aussi, les politiques adoptées pour concilier les intérêts individuels avec les objectifs sociaux font apparaître des grandes différences.

23. Dans certains pays, tels que la Pologne et la Yougoslavie, on fait porter l'accent sur l'agriculture privée (paysanne) en tant que mesure transitoire, les coopératives étant principalement destinées à desservir les producteurs individuels et à mobiliser leur épargne, mais dans d'autres pays tels que Cuba, la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Roumanie, l'organisation de la production se transforme rapidement en un système d'agriculture coopérative ou collective. Bien qu'il y ait d'importantes différences à court terme entre les stratégies de la réforme, elles visent toutes à remplacer d'une manière ordonnée l'exploitation individuelle par une exploitation de type collectif ou d'un type analogue qui se prête mieux au contrôle public. La plupart de ces pays étant des pays à économie planifiée, le rythme de mécanisation de l'agriculture et le rythme de passage des populations de l'agriculture à l'industrie sont orientés de manière à répondre au rythme d'industrialisation de l'économie en général. La conciliation de l'intérêt individuel avec l'objectif social constitue le problème le plus difficile que pose l'adaptation du régime foncier et l'on est en train d'adopter différents modes de réformes de structures afin de résoudre ce problème fondamental.

E. Adaptations du régime foncier dans les pays occidentaux industrialisés

24. Dans les pays occidentaux industrialisés, bon nombre de problèmes agraires, du moins dans les régions fortement industrialisées de ces pays, ont surgi en grande partie en raison du transfert désordonné et irrégulier de populations du secteur agricole au secteur industriel. Le remembrement et la fusion des exploitations, l'utilisation optimale des terres cultivables abandonnées, la protection et l'élévation des revenus des exploitants d'unités de production non rentables - en particulier dans les régions peu industrialisées - sont quelques-uns des problèmes d'adaptation du régime foncier auxquels on s'attaque avec plus ou moins de succès dans de nombreux pays occidentaux, tels que la République fédérale d'Allemagne, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Un aspect important auquel on a accordé beaucoup d'attention est le rôle et la place qu'occupent, dans une économie en expansion rapide, les petites exploitations dans les régions relativement peu industrialisées d'un pays. La politique agricole vise moins à relever l'ensemble de la production agricole qu'à élever les revenus du secteur agricole au niveau des revenus du secteur urbain; on examine dans quelle mesure cette politique a réellement été profitable aux petits producteurs. Un élément qui présente un intérêt particulier pour les pays en voie de développement est que, dans les pays industrialisés, la politique de réforme des structures agraires est considérée comme faisant partie intégrante de la politique agricole générale; on n'envisage pas l'une sans l'autre, comme c'est souvent le cas dans de nombreux pays en voie de développement.

F. Colonisation rurale

25. La caractéristique la plus importante qu'a fait apparaître une étude des politiques et des programmes de colonisation rurale adoptés dans de nombreux pays est qu'il convient de bien situer le rôle relatif que les plans de colonisation devraient jouer par rapport aux autres mesures de réforme du régime foncier et des structures de la production et des services d'appui. Dans de nombreux pays, sinon dans tous, on est de plus en plus conscient du danger qu'il y a à minimiser le rôle

des réformes du régime foncier et d'autres réformes de structures et à affecter l'essentiel de maigres ressources à l'exécution de plans de colonisation rurale à forte intensité de capital. Toutefois, dans l'élaboration et l'exécution des plans de colonisation rurale, on ne semble pas tenir suffisamment compte des problèmes que pose l'intégration des structures du régime foncier, de la production et des services d'appui. Les projets de colonisation rurale doivent manifestement s'inscrire dans un cadre intégré, en particulier lorsqu'il s'agit de plans visant à la fixation de nomades. Certains pays ont enregistré un certain succès en appliquant cette méthode; dans d'autres, les plans de colonisation rurale sont exécutés en fonction de conditions particulières et aboutissent souvent, soit à la création de communautés ou de groupes sociaux qui ne sont pas viables en soi, soit à l'exécution de plans à très forte intensité de capital. Il semble qu'il soit très nécessaire de revoir constamment les programmes de colonisation rurale en s'attachant tout particulièrement à la viabilité du plan de colonisation, des divers projets de colonisation et des unités de production créées dans le cadre de chacun de ces projets. Si l'on veut assurer l'utilisation optimale de ressources financières limitées, il faut faire une plus grande place aux analyses coûts/avantages en ce qui concerne les dépenses publiques et aux coûts de substitution en ce qui concerne les bénéficiaires de ces plans.

G. Remembrement des exploitations

26. Sauf dans quelques pays comme la Chine (Taïwan), le Pakistan et la République de Corée, le remembrement des exploitations ne progresse guère, peut-être surtout en raison des difficultés que soulèvent les imperfections des régimes fonciers dans de nombreux pays en voie de développement; les conditions socio-économiques et la réticence des exploitants à procéder à des échanges de parcelles afin d'assurer la rentabilité des exploitations n'ont pas favorisé la réalisation de vastes programmes de remembrement. Le remembrement des terres, qui vise à un réaménagement rationnel des terres, n'a été appliqué avec succès, dans le cadre de la planification de l'utilisation des terres, que dans les pays d'Europe occidentale et dans les pays à économie planifiée, ainsi que dans de très rares pays en voie de développement

tels que le Chili, la Chine (Taïwan) et la République arabe unie; dans la plupart des pays en voie de développement, les mesures visant à créer des unités de production viables grâce à un aménagement rationnel des terres ont été reléguées à l'arrière-plan.

H. Planification intégrée de l'utilisation des terres

27. Les imperfections constatées dans la structure des régimes fonciers de nombreux pays en voie de développement constituent aussi l'un des obstacles majeurs à l'application efficace d'une planification intégrée de l'utilisation des terres. La surcharge pastorale se poursuit d'une manière alarmante dans de nombreux pays faute de contrôle public efficace sur l'utilisation des terres privées; de même, la conservation et la mise en valeur des ressources hydrauliques ont été rendues difficiles par les lacunes du régime des droits de captation d'eau. Le déboisement est une autre preuve de l'inefficacité de la planification de l'utilisation des terres et de l'insuffisance du contrôle public sur les ressources nationales. Mais l'importance qu'il y a à coordonner la réforme agraire et la planification de l'utilisation des terres est cruciale pour la mise en valeur intégrée des terres cultivées, des régions de pâturages et des forêts, tout en permettant de résoudre les problèmes qui se posent aux bergers et aux nomades. Un examen des mesures prises dans plusieurs pays du Proche-Orient indique que la solution de ce problème chronique exigera non seulement un contrôle public sur l'utilisation des terres de pâturage, mais en même temps une réorientation des méthodes de commercialisation, la création de stocks régulateurs de fourrage, l'amélioration des termes de l'échange entre les nomades et les autres secteurs de l'économie et l'affectation d'une partie des terres irriguées à la culture de fourrage destiné aux nomades pendant les saisons difficiles. L'intégration des nomades dans l'économie générale du pays n'a donc pas été réalisée dans la plupart des pays qui se heurtent à ce problème.

I. Problème des petites exploitations et viabilité des unités de production

28. Bien que l'on ait employé dans le présent rapport des critères différents pour évaluer les progrès accomplis en matière de réforme agraire, suivant la nature du régime foncier, le stade de développement économique et la structure de la production agricole, le critère utilisé pour évaluer le succès éventuel des politiques et des programmes est la mesure dans laquelle le problème du petit propriétaire exploitant, de l'exploitant à bail et de l'ouvrier agricole sans terres a été résolu ou a vu son acuité réduite. Bien que de nombreux pays aient accompli des progrès louables en ce qui concerne la solution de leurs problèmes, tant directement dans les régions rurales qu'en créant d'autres possibilités d'emploi dans les régions urbaines, tout indique que le problème du secteur le plus faible de l'économie rurale s'est en fait compliqué dans de nombreux pays du monde.

29. En Afrique, les problèmes que posent l'économie non monétaire et le régime foncier coutumier et, en Amérique latine, le régime foncier archaïque dominé par les grands domaines de type traditionnel sont indissociables du problème que posent les petits producteurs. Dans de nombreux pays d'Asie, du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, ainsi que dans de nombreux autres pays en voie de développement, le problème que pose l'explosion démographique alors que diminuent les possibilités d'emploi dans le secteur industriel a provoqué une aggravation de la misère de la majorité des populations rurales pauvres. Sauf dans les pays industrialisés de l'Occident (et le Japon) et les pays socialistes, ainsi que dans les pays en voie de développement dotés de grandes richesses naturelles comme le pétrole, dans la plupart des pays en voie de développement les effets néfastes qu'exercent sur l'économie rurale l'inflation, les difficultés croissantes à trouver d'autres possibilités d'emploi et la tendance inquiétante des prix des produits agricoles dans le commerce international touchent en dernière analyse le petit propriétaire exploitant, l'exploitant à bail et l'ouvrier agricole sans terres.

30. L'évaluation des progrès accomplis en ce qui concerne la solution du problème des petits exploitants et des ouvriers agricoles doit, bien entendu, se faire en tenant compte de l'ampleur et de l'intensité du problème lui-même, lesquelles varient d'un pays à l'autre. Dans les pays occidentaux fortement industrialisés

et dans les pays socialistes (où l'industrialisation rapide s'accomplit en même temps que l'agriculture s'organise sur une base coopérative) le problème des petits exploitants et des ouvriers agricoles est plus ou moins un phénomène transitoire. Quelques pays en voie de développement seulement ont appliqué des mesures de redistribution des terres qui visent spécifiquement à résoudre le problème du petit exploitant et de l'ouvrier agricole. De nombreux pays ont déjà des lois sur la réforme agraire, mais, très souvent, leur portée est insuffisante ou elles sont inefficaces faute d'appui financier suffisant. Certains pays n'ont même pas encore envisagé l'adoption de mesures de redistribution des terres. Dans la plupart des pays, sinon dans tous, qui n'ont pas encore fait le moindre pas sur la voie de la redistribution des terres, le problème jadis chronique des petits exploitants et des ouvriers agricoles prend des proportions critiques imputables en grande partie à l'importance exagérée que l'on accorde aux perfectionnements techniques et au fait que l'on subventionne l'achat de facteurs de production sans procéder à la réforme du régime foncier et de la structure de la production.

31. Il est vrai dans une large mesure que très peu de pays en voie de développement ont jusqu'à présent mis sur pied de vastes programmes destinés à résoudre le problème des petits exploitants, mais il est encourageant de noter que diverses mesures ont été prises (bien que d'une manière désordonnée) ou ont, du moins, été sérieusement envisagées comme pouvant constituer la solution de ce problème. Une brève énumération de ces mesures s'impose avant de conclure le présent chapitre. Les mesures les plus importantes qu'il convient de mentionner sont les suivantes :

Réforme du régime foncier

- a) Restrictions à l'achat de terres par les résidents des villes et les non-cultivateurs et octroi de pleins droits à l'exploitant à bail par l'acquisition de toutes les terres agricoles aux propriétaires qui ne les exploitent pas eux-mêmes;
- b) Redistribution des terres grâce à l'imposition d'un plafond aux exploitations de dimensions excessives qui ne sont pas bien gérées.

Réforme de la structure de la production

- a) Imposition d'une "superficie minimum" aux exploitations non rentables du fait de leurs dimensions trop faibles, au-delà de laquelle il y a lieu

d'empêcher le partage des exploitations et d'encourager les exploitants sous-marginaux, soit à émigrer vers les régions industrielles, soit à organiser des coopératives agricoles;

- b) Stabilisation du nombre de familles vivant de l'agriculture à un niveau permettant d'assurer la stabilité de la réforme du régime foncier dans les régions soumises à de fortes pressions démographiques, grâce à la réalisation de programmes de travaux publics ruraux, d'implantation d'industries à forte intensité de main-d'oeuvre, de diversification de l'agriculture et des activités économiques des régions rurales;
- c) Programme concerté en vue de créer davantage de possibilités d'emploi afin de fournir des emplois supplémentaires aux exploitants sous-marginaux, grâce à l'emploi de la main-d'oeuvre excédentaire pour des travaux d'équipement, la conservation des ressources et le développement industriel des campagnes; et
- d) Remembrement des terres en vue d'assurer leur utilisation optimale grâce au remembrement des exploitations et à la création d'unités de production viables pouvant appliquer des techniques modernes.

32. Pour récapituler, alors que pratiquement chaque pays a appliqué une ou plusieurs des diverses mesures énumérées ci-dessus, il n'en reste pas moins vrai que le problème du petit propriétaire exploitant, de l'exploitant à bail et de l'ouvrier agricole sans terres continue de se poser d'une manière aiguë dans de nombreux pays et s'est encore aggravé dans les pays soumis à de fortes pressions démographiques faute de réforme profonde du régime foncier et de la structure de la production. Comme on le verra dans les chapitres suivants, les progrès en ce qui concerne la réforme de la structure des services d'appui n'ont pas été très satisfaisants eux non plus.

II. INVESTISSEMENT ET CREDIT DANS LE CADRE DE LA REFORME AGRAIRE

33. Alors que le chapitre précédent traitait des problèmes posés par la réforme du régime foncier et de la structure de la production ainsi que des progrès réalisés dans ces domaines, le présent chapitre porte sur la réforme de la structure des services d'appui en vue d'accélérer les investissements et de répondre aux besoins de crédit des producteurs des zones de réforme agraire.

34. Dans les zones à régime foncier coutumier où l'on pratique l'agriculture de subsistance, le problème consiste essentiellement à mettre en place un nouveau système offrant des possibilités de crédit et de commercialisation. Dans les zones de grands domaines traditionnels les services d'appui assez rudimentaires sont presque toujours dominés par les grands propriétaires et les paysans en général n'ont guère de moyens de se faire entendre d'eux. De même, dans les zones de propriétés individuelles, les petits propriétaires exploitants et les exploitants à bail ont difficilement accès aux services d'appui; même les coopératives qui sont, en principe, organisées pour eux, servent souvent l'élite rurale.

35. Outre l'écart de plus en plus grand qui sépare dans les campagnes le riche et le pauvre, il existe un écart entre le niveau des revenus des secteurs rural et urbain, des secteurs agricole et industriel et des régions développées et sous-développées d'un pays. Le rapport ne traite pas le problème plus vaste de l'accélération du rythme des investissements en général dont le but est d'augmenter la productivité des exploitations agricoles là où les programmes de réforme agraire ont été réalisés. Le présent chapitre porte donc principalement sur les problèmes que pose l'organisation de nouveaux services d'appui destinés plus particulièrement à répondre aux besoins des cultivateurs dans les zones de réforme agraire.

A. Secteur ou institution

36. Dans les pays occidentaux industrialisés où l'importance numérique de la main-d'oeuvre agricole a diminué en valeur relative comme en valeur absolue, les investissements agricoles sont surtout effectués dans le secteur privé, soit par des producteurs individuels soit par des sociétés commerciales, aidés par la politique de l'Etat. Dans les pays socialistes, le secteur public, c'est-à-dire l'Etat ou le secteur des coopératives, joue un rôle stratégique important étant donné que l'accent est mis sur les investissements publics plutôt que privés; la politique du gouvernement tend surtout à accélérer les investissements dans le secteur public; ce processus est en outre favorisé par la réglementation des prix et les directives de planification. La politique d'investissement et les problèmes de ces deux types de pays, qui sont étroitement liés au développement économique général, diffèrent, sur le plan matériel, de ceux des programmes de réforme agraire de la majorité des pays en voie de développement; ils ne sont donc pas étudiés ici sauf lorsqu'ils ont une influence directe sur les problèmes des pays en voie de développement.

37. A part le cas des cultures d'exportation à rentabilité élevée, les investissements des grandes sociétés privées n'ont pas été très remarquables au cours des dernières années. Les petites entreprises commerciales, pour leur part, n'ont effectué d'investissements importants que dans certaines circonstances favorables. Les investissements directs effectués par les coopératives dans le secteur de la production ont été relativement faibles bien qu'il y ait eu de nets progrès dans la création de services et l'organisation d'industries de traitement des produits dans telle ou telle région de certains pays. D'une façon générale, les investissements de l'Etat ont été consacrés uniquement à la mise en place de l'infrastructure et à de grands travaux comme de vastes projets d'irrigation, ainsi qu'à l'organisation de structures institutionnelles. En fait, beaucoup de pays en voie de développement sont tributaires des petits investisseurs individuels pour répondre aux besoins d'investissements du secteur rural.

38. Dans les zones à régime foncier coutumier, les producteurs, du fait qu'ils n'ont pas de droits transférables, ne sont guère intéressés à l'amélioration des terres. Dans les pays africains où l'on a procédé à l'individualisation des droits de propriété, les investissements importants faits par les exploitants (c'est-à-dire les cultivateurs pratiquant une culture commerciale) ont augmenté la productivité. Dans les pays d'Amérique latine, avec leurs grands domaines traditionnels, les investissements effectués par les propriétaires ont été loin, comme on le verra par la suite, de répondre aux besoins.

39. Dans une grande partie de l'Asie, du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord (sauf en Algérie où les investissements coopératifs ont été importants) et dans les pays d'Amérique latine comme la Bolivie, le Chili, le Mexique et le Venezuela, le taux des investissements dépend largement de la mesure dans laquelle les propriétaires absenteïstes, les propriétaires non exploitants (résidents ruraux), les marchands-prêteurs et, enfin, les exploitants sont disposés à investir. Le comportement des groupes autres que celui des exploitants n'a généralement pas été satisfaisant, comme l'indiquent les limitations imposées à ces groupes par les gouvernements pour ce qui est de l'acquisition de terres.

40. En ce qui concerne les investissements agricoles, il est difficile, faute de données, d'arriver à des conclusions valables sur le comportement comparé des grands et des petits exploitants et il est impossible de faire des généralisations qui

soient acceptables sur le plan universel. Les grands exploitants ont certes joué un rôle important dans la modernisation de l'agriculture, en particulier au cours de périodes où des progrès techniques décisifs et spectaculaires ont été réalisés (comme par exemple, la mise au point de variétés à fort rendement), mais leurs investissements sont fonction du rendement escompté et non des besoins sociaux de la collectivité. Souvent les grands exploitants se font prêteurs ou marchands ou donnent des terres à ferme. Dans les régions où il n'y a pas de législation efficace pour réglementer la location des terres, les grands exploitants préfèrent acheter des terres et les louer à des taux élevés plutôt que d'accroître la productivité en augmentant les investissements. Au contraire, dans les pays où la législation est plus stricte, ils préfèrent se livrer à des opérations de prêt ou à des activités commerciales plutôt qu'à l'exploitation agricole. Dans les pays donc où la législation sur les loyers et le crédit est efficace, les exploitants agricoles qui ont un surplus de ressources peuvent faire de la culture extensive, en particulier dans les pays où la législation interdit les activités agricoles aux résidents urbains. Ces exploitants riches ont souvent recours pour cultiver leurs terres à de la main-d'oeuvre salariée, surtout si les prix des produits agricoles sont favorables et si les salaires sont bas. Etant donné le crédit dont ils jouissent, ils peuvent obtenir facilement des prêts si les termes de l'échange sont favorables et ils ont tendance à faire de nouveaux investissements dans leurs terres pour en augmenter la productivité. Mais ils peuvent avoir tendance à acheter des terres aux petits exploitants pour agrandir leur domaine.

41. Dans les pays où les domaines agricoles de dimension moyenne exploités par leur propriétaire sont nombreux, les investissements privés sont assez importants, surtout lorsque d'autres conditions sont également favorables. Mais, malheureusement, le nombre des propriétaires exploitants de cette catégorie est beaucoup trop faible pour que les investissements qu'ils effectuent soient à l'échelle des besoins. Les petits exploitants, quant à eux, ne disposent pas des ressources nécessaires pour investir et leurs exploitations sont trop petites pour que des investissements y soient rémunérateurs.

42. D'autre part, l'organisation efficace des petits exploitants sur le plan national pose de sérieux problèmes, du fait en particulier que les intérêts des différents groupes d'une même région rurale sont divers et contradictoires. Le

manque d'éducation, les difficultés inhérentes au grand nombre des exploitants de cette catégorie, le manque de personnel qualifié et la pénurie de ressources financières posent inévitablement des problèmes difficiles sur le plan de l'administration et de l'organisation. Cependant, lorsqu'il existe un réseau efficace de services d'appui, comme par exemple au Japon, les petits exploitants peuvent augmenter leur production dans des proportions comparables à celles des grands exploitants.

43. Il devient de plus en plus nécessaire et urgent de choisir entre une politique destinée à favoriser les investissements des grands exploitants et une politique visant à organiser en groupes professionnels les petits exploitants dans les régions où les propriétaires exploitants sont nombreux. Beaucoup de gouvernements, pressés d'accroître la production, ont négligé de faire ce choix fondamental, ce qui a aggravé la situation des petits exploitants.

44. En résumé, les gouvernements ont encouragé divers secteurs ou institutions à effectuer des investissements à un rythme accéléré; le choix entre les différents secteurs est souvent influencé par le stade historique du développement et la stratégie adoptée par les gouvernements pour la planification. Alors que dans les pays où la pression démographique est faible, les ressources naturelles importantes (par exemple le pétrole), la situation budgétaire assez bonne pour permettre une politique de soutien des prix et l'accès aux investissements étrangers facile, la promotion des investissements privés par les grands exploitants, les sociétés d'affaires, les compagnies, etc., ont donné des résultats rapides. Tel n'est pas le cas des pays où la pression démographique est forte dans le secteur agricole. Dans ces derniers, on ne peut fixer les objectifs et la stratégie de l'investissement dans le secteur agricole sans tenir compte du financement nécessaire au développement industriel.

B. Objectifs et stratégie de l'investissement

45. Dans beaucoup de pays en voie de développement, la politique d'investissement a surtout visé à accroître la production agricole et la productivité de la terre grâce principalement à l'application de techniques plus modernes. L'accroissement de la productivité de la main-d'oeuvre rurale, en particulier du petit propriétaire exploitant, de l'exploitant à bail et de l'ouvrier agricole, objectif plus difficile

et peut-être plus important, a souvent été relégué au second plan. De ce fait, il existe dans la politique d'investissement de nombreux gouvernements un conflit ouvert entre les programmes de réforme agraire et la politique d'investissement destinés à favoriser la modernisation technique dans l'agriculture. Une étude de l'investissement dans les pays qui se sont surtout préoccupés d'accroître la production en négligeant plus ou moins complètement les problèmes de l'emploi révèle une aggravation très nette des déséquilibres entre les secteurs et entre les régions.

46. Dans beaucoup de pays en voie de développement, les objectifs de la réforme agraire et de la politique d'investissement ainsi que la manière d'appliquer cette politique ne semblent pas encore avoir fait l'objet de décisions compatibles avec la nécessité d'augmenter au maximum le rendement et l'efficacité des exploitations individuelles ni surtout avec la nécessité d'accroître la productivité et le revenu du petit exploitant sous-employé et de l'ouvrier agricole. De plus, étant donné que dans les pays ayant une population rurale excessive, le problème du petit exploitant et de l'ouvrier agricole ne peut être résolu sans une industrialisation rapide de l'économie, il faudrait que le secteur agricole fasse une contribution appréciable à l'investissement dans le secteur industriel. Autrement dit, le problème se ramène à la création d'un réseau de services d'appui capables de faciliter l'accroissement de la formation de capital dans le secteur agricole comme dans le secteur industriel.

47. La façon dont chaque pays conçoit la stratégie à adopter en ce qui concerne l'investissement est déterminée par l'ensemble des valeurs politiques qui lui sont propres et l'existence de ressources financières intérieures et d'aide extérieure. Dans les pays qui mettent l'accent sur la mobilisation des ressources intérieures pour le financement du développement économique, le secteur agricole a dû mobiliser des capitaux en restreignant la consommation et en favorisant l'épargne. Néanmoins, souvent, lorsqu'il n'existe pas de système cohérent de réforme agraire et de politique d'investissement, les intérêts des cultivateurs ne sont pas protégés, si bien que l'écart existant entre les pauvres et les riches des régions rurales et d'une façon générale entre les revenus ruraux et urbains s'est en fait accru.

C. Rôle et structure des services d'appui

48. Le rôle que peuvent jouer les services d'appui, dans la mobilisation du crédit et l'encouragement à la formation du capital, varie de pays à pays en fonction de la stratégie adoptée pour le développement économique.

49. Dans de nombreux pays d'Afrique ayant un régime foncier de type coutumier et pratiquant essentiellement une agriculture de subsistance, les principales catégories de problèmes à résoudre immédiatement sont les suivantes : a) réforme du régime foncier en vue d'encourager un investissement accéléré dans le secteur agricole; b) remplacement progressif de l'économie de subsistance par une économie de marché grâce au développement de l'infrastructure physique et à l'intégration de ce secteur dans l'économie générale du pays; c) réalisation d'un compromis entre la politique tendant à réserver des régions déterminées à certaines tribus et la nécessité d'assurer un développement harmonieux de l'ensemble du pays; enfin, d) élaboration d'une nouvelle structure des services d'appui, notamment dans les domaines du crédit, de la commercialisation, de la transformation et des autres activités connexes.

50. Dans les pays comme ceux d'Amérique latine où le secteur agricole se caractérise par l'existence de grands domaines traditionnels, le peu de propension à investir dans l'agriculture manifesté par les propriétaires fonciers pose un problème crucial. Compte tenu de la présence d'une main-d'oeuvre à bon marché et d'une fiscalité peu exigeante, les méthodes de culture extensive permettent néanmoins aux propriétaires fonciers de tirer un revenu important de leurs vastes exploitations. Ils ont tendance à investir leurs capitaux en acquérant des immeubles dans les villes au lieu de moderniser leurs domaines et ils sont enclins à acheter des produits de luxe plutôt qu'à améliorer leurs terres, ce qui a eu pour effet de détourner du secteur agricole les capitaux qui pourraient s'y investir. Le seul élément encourageant réside dans le haut niveau de productivité enregistré dans certaines des grandes exploitations gérées selon des méthodes commerciales, mais malheureusement ces exploitations sont trop peu nombreuses pour influencer sur le niveau général des investissements dans l'ensemble du pays intéressé. Etant donné le régime foncier existant, il n'est pas non plus possible d'élaborer une structure intégrée des services d'appui, et même si l'on y parvient, il n'en résulte une

l'accélération du rythme d'investissement dans l'agriculture que si l'on procède simultanément à une transformation radicale du régime foncier lui-même. Dans les pays qui connaissent à la fois un chômage agricole aigu et un rythme de croissance démographique inquiétant, on ne peut résoudre le problème de la main-d'oeuvre agricole inemployée qu'en créant des emplois de remplacement dans le secteur industriel qui, à son tour, doit être financé en grande partie sur les ressources du secteur agricole. Dans ces pays, les politiques de l'investissement et du crédit, d'une part, et la politique de réforme agraire, d'autre part, n'ont pas toujours été étroitement coordonnées. De plus, ces politiques n'ont pas toujours été spécialement conçues pour réaliser une répartition équilibrée de la propriété et réduire le nombre d'exploitations non rentables.

51. Dans de nombreux pays d'Asie et du Proche-Orient aux régions rurales surpeuplées, la rareté des terres a aggravé le problème de l'accession à la propriété foncière et du sous-emploi. En lançant dans les zones rurales des programmes de travaux publics destinés à multiplier les biens de capital, avec l'aide notamment d'institutions internationales telles que le Programme alimentaire mondial, on pourrait non seulement relever le niveau des investissements n'exigeant aucune sortie de fonds, mais également créer des emplois pour les ouvriers agricoles. Il conviendrait également que des organismes de crédit mobilisent l'épargne des propriétaires exploitants pour couvrir les dépenses monétaires entraînées par ces travaux d'équipement. Par ailleurs, une réforme agraire et la création de fermes coopératives mécanisées libérerait la main-d'oeuvre excédentaire actuellement sous-employée dans des exploitations peu rentables, lui permettant de s'employer dans les programmes de travaux d'équipement agricole, ce qui développerait les investissements en vue du développement sans accroître les dépenses monétaires.

52. A cet égard, les résultats obtenus par le Japon, les réalisations remarquables de la République arabe unie, de la République de Corée et de la Chine (Taïwan), notamment la Commission mixte de réaménagement rural, les réalisations partielles du projet Comilla au Pakistan oriental et des réseaux de coopératives à fins multiples mis en place dans certaines régions du Chili et de l'Inde offrent un intérêt particulier. Ces pays ont mis au point différentes techniques permettant de mobiliser la main-d'oeuvre rurale excédentaire aux fins du développement économique général, mais c'est dans le domaine de l'investissement que leurs

réalisations revêtent une importance particulière. Si l'on passe en revue l'oeuvre accomplie par ces divers pays, on constate qu'il est nécessaire d'organiser des coopératives de crédit, de commercialisation, de transformation et de fourniture de facteurs de production agricole selon un plan coordonné. En effet, l'insuffisance des coopératives de commercialisation contrarie le développement du crédit coopératif; le manque des coopératives de transformation freine l'activité des coopératives de commercialisation; une mauvaise organisation des coopératives de crédit est un handicap pour les coopératives de commercialisation. Une structure intégrée des services d'appui, renforcée par une politique des prix judicieuse, est la clef du succès d'une réforme agraire. A quelques exceptions près, on ne constate dans aucun pays l'application à une échelle appréciable d'une telle conception globale de l'organisation des services d'appui. De plus, les coopératives ne se sont pas vu attribuer le rôle majeur qui doit être le leur dans l'élaboration de la structure des services d'appui. Le fait que les coopératives n'aient pas toujours répondu aux espoirs placés en elles n'est pas une raison suffisante pour les négliger ou leur refuser l'aide dont elles ont besoin pour s'acquitter de leur tâche. Le succès des programmes de réforme agraire repose souvent sur l'existence d'un réseau de coopératives viables.

D. Type souhaitable de structure intégrée des services auxiliaires d'appui

53. Il ressort clairement des considérations qui précèdent que l'organisation du crédit agricole sur une base privée est généralement à exclure. Les banques commerciales ne sont à prendre en considération comme sources de crédit que pour la commercialisation et le traitement des produits agricoles; on ne peut guère compter sur elles pour jouer un rôle déterminant dans le financement de la production agricole. Les banques spécialisées du secteur public et les organismes de crédit agricole ne peuvent manifestement pas traiter directement avec les milliers d'agriculteurs qui sont à la tête de petites et de moyennes exploitations. Cependant, les banques du secteur public peuvent opérer en collaboration étroite avec les coopératives au niveau opérationnel; dans le cadre d'une politique de prêts conçue en fonction d'un programme de crédit contrôlé; le concours de ces trois éléments offre sans doute la solution la plus prometteuse aux problèmes complexes posés par

l'organisation du crédit. Il faut donc, pour élaborer une structure satisfaisante des services d'appui, se fonder sur des études et des recherches sur le cadre dans lequel les problèmes locaux seront résolus au mieux dans les diverses régions.

54. A l'heure actuelle, il est d'autant plus difficile de développer les sources de crédit qu'il faut à la fois financer la production agricole existante et faire le nécessaire pour la développer considérablement. Cette complexité est encore accentuée par le fait que, dans les régions d'agriculture commerciale, les nouveaux organismes de crédit devront affronter la concurrence du crédit privé et que, dans les régions d'agriculture non monétaire, ils seront en terrain vierge; en fait, ils auront pour tâche d'accélérer le processus de monétisation dans ces régions. Bien plus, ils devront être en mesure de contribuer à la réalisation des objectifs de la politique des prix agricoles qu'aura pu élaborer le gouvernement; enfin et surtout, ils devront chercher à mobiliser l'épargne et à canaliser les investissements vers les secteurs hautement prioritaires, conformément au plan national de développement. C'est dans cette perspective élargie qu'il convient de définir les critères pour l'élaboration et le bon fonctionnement d'une nouvelle structure du crédit.

55. Une organisation intégrée du crédit agricole, faisant à la fois appel aux coopératives et aux organismes d'Etat, devrait être en mesure de fournir des crédits suffisants aux petits propriétaires exploitants et aux exploitants à bail. Pour garantir les prêts, il conviendrait de retenir la notion de "capacité de production" et non plus celle de "propriété foncière" car il est possible que le nouveau régime foncier interdise le libre transfert des droits de propriété foncière. Il faudrait également, sans s'écarter des règles élémentaires de prudence, maintenir au minimum les dépenses en capital des organismes de crédit et leurs frais de gestion courants pourraient en fait être supportés par les emprunteurs. Au stade initial, les coopératives de crédit auront sans doute besoin des subventions des pouvoirs publics, mais, à long terme, elles doivent pouvoir fonctionner avec leurs propres fonds. Une telle organisation coopérative intégrée se substituerait, tout au moins partiellement, aux sources privées de financement. Une fois réalisés les programmes de réforme agraire, elle serait en mesure d'assumer les fonctions anciennement exercées par les grands propriétaires fonciers. Elle offrirait des moyens de financement à toutes les catégories de producteurs, qu'ils soient à la tête de

grandes, de moyennes ou surtout de petites exploitations, et répondrait à toutes les catégories de demandes de crédit, à court, moyen ou long terme, et pour la production ou pour la consommation.

56. Seule une organisation coopérative intégrée, couvrant les secteurs du crédit, de la commercialisation, du traitement et de la fourniture des facteurs de production permet de coordonner les diverses catégories de programmes de crédit et les mesures connexes portant sur la commercialisation, le traitement et les autres activités ayant un rapport avec la production. En d'autres termes, une telle organisation serait en mesure de s'acquitter des fonctions anciennement exercées par les propriétaires fonciers, les négociants, les revendeurs, les entreprises de traitement, etc.

57. Si l'intervention des pouvoirs publics est souhaitable au départ, il devrait néanmoins être possible de renoncer progressivement à l'aide de l'Etat et seule l'organisation des producteurs en coopératives permet d'atteindre vraiment ce résultat. Il est évident qu'une association d'emprunteurs devrait, dans toute la mesure du possible, faire appel à l'entraide, créer ses propres sources de financement et encourager l'esprit d'épargne chez ses membres. L'obligation d'effectuer des dépôts, la pratique de taux d'intérêt élevés, les prélèvements sur les recettes provenant de la vente des produits ainsi que tout autre procédé utilisable par une association de producteurs pourraient contribuer au développement de l'épargne dans les régions rurales et faciliter l'investissement dans ces régions de l'épargne ainsi réalisée. Au stade initial, il faudra sans doute faire appel aux zones urbaines pour obtenir des fonds de démarrage, mais, par la suite, l'organisation coopérative devra, dans une large mesure, se financer elle-même et c'est cet objectif qu'elle doit viser dès le début. Ultérieurement, quand la productivité agricole aura été relevée et quand les intérêts des classes défavorisées auront été efficacement garantis, cette même organisation intégrée pourra être utilisée pour mobiliser l'épargne rurale et répartir les investissements locaux. Il apparaît ainsi qu'une organisation coopérative intégrée constituerait un élément important du cadre institutionnel complémentaire minimum évoqué au chapitre V intitulé "Réforme agraire et développement équilibré"; elle constituerait également un moyen institutionnel efficace de promouvoir la participation populaire dont il est question au chapitre IV.

E. Conclusions

58. En un mot, dans les pays en voie de développement, pour résoudre le problème de l'investissement et du crédit dans le cadre d'une réforme agraire, il ne suffit pas de modifier la fiscalité, de prendre des mesures d'encouragement à l'intention des producteurs ou d'organiser le crédit. Dans le contexte actuel, le problème consiste à protéger les petits exploitants a) en favorisant la coopération entre eux, b) en mobilisant l'épargne rurale pour financer des investissements accrus dans les secteurs agricole et industriel et c) en créant davantage d'emplois pour la main-d'oeuvre rurale sous-employée. Il convient de déterminer le rôle des services d'appui en général, et des coopératives en particulier, avec cet objectif présent à l'esprit.

59. Par le passé, les coopératives ont souvent été conçues comme un moyen commode de drainer l'épargne des milieux agricoles aisés et de la redistribuer sous forme de prêts aux producteurs agricoles moins favorisés. Pour résoudre le problème posé par l'existence d'une classe de petits exploitants, on utilise maintenant de plus en plus les coopératives pour inciter les petits propriétaires à s'organiser en vue d'un objectif précis, pour encourager l'épargne dans tous les milieux ruraux et enfin pour développer les investissements dans les secteurs voulus au sein de la communauté rurale. Ce nouveau rôle qu'on attend des coopératives de crédit rend indispensable de les considérer comme faisant partie intégrante de la structure des services d'appui dans les domaines de l'épargne, de la commercialisation, de la transformation, de la fourniture des moyens de production, etc., structure qui doit à son tour être envisagée comme un élément du cadre institutionnel complémentaire minimum dont il sera question au chapitre V.

60. Par le passé, les coopératives n'ont remporté qu'un succès limité pour des raisons complexes et diverses dont il est néanmoins possible de donner une idée. Tout d'abord, les coopératives de crédit sont rarement conçues comme un élément d'une organisation coopérative intégrée et comme un moyen de remplacer - ne serait-ce que partiellement - les entrepreneurs privés dans les domaines du crédit, de la commercialisation et de la transformation. D'autre part, le succès relatif des coopératives dans les régions où la réforme agraire a été accomplie, alors que les résultats qu'elles obtiennent là où la réforme n'a pas eu lieu sont très inégaux,

indique également qu'un changement dans la structure foncière conditionne le succès des coopératives. L'influence prépondérante des chefs de tribus dans les régions à régime foncier coutumier, celle des propriétaires fonciers dans les régions où prédominent les grands domaines traditionnels et celle des marchands-prêteurs installés en ville, dans les régions où le régime foncier est celui des propriétaires exploitants, ont marqué la structure socio-économique des régions rurales à tel point qu'on ne peut s'attendre à ce que les classes rurales les moins favorisées entreprennent une action concertée en vue de leur développement économique sans l'aide des pouvoirs publics. Par conséquent, selon le rapport, le problème ne consiste pas seulement à réorganiser les coopératives ou à créer de nouveaux organismes, mais il consiste à mettre en place un nouveau cadre dans lequel les coopératives puissent exercer leurs activités de manière efficace en tant que partie intégrante de la structure des services d'appui.

III. ADMINISTRATION DE LA REFORME AGRAIRE

61. Vu les conflits d'intérêt qui caractérisent une mauvaise structure foncière, le rôle de l'administration sera essentiellement d'empêcher les plus forts d'exploiter les plus faibles en apportant des changements concertés au régime foncier et en prenant des mesures délibérées pour accélérer les activités de développement. Il ressort toutefois de l'évaluation faite dans le présent chapitre des mesures administratives prises par divers gouvernements pour réaliser la réforme agraire que dans bien des cas, les pouvoirs publics n'avaient pas une idée claire du rôle qu'ils avaient à jouer. Dans beaucoup de pays, l'écart grandissant entre les objectifs déclarés de la politique de réforme agraire et les résultats obtenus provient de ce que l'on a omis d'adapter les rouages administratifs en vue de la réforme agraire (dont la réalisation suppose des réformes de structure dans l'administration), à l'insuffisance des documents cadastraux, au manque de formation du personnel, à un manque de coordination avec les autres activités de développement et à l'absence à peu près complète de contrôle dans l'exécution et l'évaluation des résultats. Là où l'on n'a pas cherché à adapter les structures administratives existantes aux exigences d'une modification du régime foncier la réforme agraire a souvent échoué.

A. Organisation administrative pour l'exécution d'une réforme agraire

62. Il apparaît que l'organisation administrative léguée à leurs anciennes colonies par les puissances coloniales ne permet pas, à moins d'être remaniée à cette fin, d'opérer convenablement des changements d'ordre socio-économique. Cela est aussi vrai des grandes administrations centralisées que de celles qui sont dominées par les propriétaires de grands domaines traditionnels, et les propriétaires absentéistes, ou les chefs de tribus dans les pays à régime foncier coutumier, ou des systèmes constitutionnels et administratifs décentralisés d'autres pays. Dans certains cas, la création de ministères distincts ou d'instituts spécialement chargés de la réforme agraire a aidé à résoudre le problème, mais on est aujourd'hui de plus en plus conscient de la nécessité d'opérer des réformes profondes de la structure administrative.

B. Problèmes de coordination

63. Dans les pays qui ont déjà procédé à la réforme agraire les problèmes de coordination se posent avec acuité au moment d'entreprendre la réforme de la structure de la production et de celle des services d'appui. En revanche, dans les pays où ces trois fonctions ont été confiées à un seul et même organisme, on constate des progrès sensibles dans la coordination de la fourniture des services mais il se pose un nouveau problème qui est de savoir quel type d'organisation administrative il conviendra de maintenir, la réforme agraire une fois accomplie.

C. Problème de la décentralisation

64. La nécessité de mener à bien, tant sur le plan national qu'à l'échelon local, un programme aussi vaste et complet qu'une réforme agraire a généralement plaidé en faveur d'une administration centralisée, en vue notamment de surmonter l'opposition des intérêts établis, mais cette centralisation a presque toujours eu pour effet de décourager l'initiative et l'action collective à l'échelon local, si ce n'est dans les régions où des organisations d'exploitants ont été solidement implantées dans le cadre même du programme de réforme agraire. On est maintenant de plus en plus conscient du fait qu'une réforme agraire est un processus comportant plusieurs stades : si au départ une administration centralisée est nécessaire, il convient d'opérer ultérieurement une décentralisation et de faire davantage appel aux organisations d'exploitants.

D. Organisation en vue d'une réforme agraire intégrée

65. Dans de nombreux pays en voie de développement, la coordination entre les programmes de réforme agraire et les programmes plus vastes de développement agricole et rural a également laissé à désirer. On a souvent entrepris la réforme agraire sans prévoir la mise en place dans les zones rurales du cadre institutionnel complémentaire minimum. En conséquence, les services offerts présentent certaines lacunes et les petits exploitants peuvent difficilement se les procurer.

E. Étalement de la réforme

66. Il est rarement possible d'exécuter intégralement en une seule fois l'ensemble du programme, aussi convient-il d'opérer un choix, qui est d'une importance cruciale pour le succès de la réforme agraire, entre deux méthodes : soit appliquer

progressivement la réforme à l'ensemble du pays, soit l'appliquer totalement dans certaines régions déterminées. Conscients des conséquences pratiques de ce choix, beaucoup de gouvernements comme ceux de la République arabe unie et de la Chine (Taïwan) ont appliqué des programmes progressifs avec un succès indéniable. Cependant, dans de nombreux autres pays, l'absence de tout effort véritable d'établissement du programme s'est traduite par un succès seulement partiel de la réforme ou par une réelle disproportion des résultats obtenus avec ce qu'ils ont coûté en efforts et en dépenses.

F. Autres aspects de l'exécution de la réforme agraire

67. De nombreux pays n'ont pas encore pris les mesures voulues pour perfectionner les documents cadastraux et introduire la pratique de l'enregistrement des titres de propriété. Beaucoup ne se sont pas préoccupés d'établir le plan cadastral du pays et d'enregistrer de façon détaillée les droits des exploitants. A cet égard, la photogrammétrie aérienne semble être une méthode d'avenir pour l'établissement des plans cadastraux.

68. En revanche, on enregistre dans plusieurs pays des progrès remarquables dans le domaine de la création de tribunaux judiciaires ou administratifs spécialisés, chargés de veiller à l'application rapide équitable et ordonnée des lois relatives à la réforme agraire. Pourtant, dans certains pays, les procédures utilisées continuent d'être extrêmement lourdes et il est difficile aux petits exploitants de se rendre au siège des tribunaux pour intenter des recours qui, d'autre part, sont souvent coûteux pour eux étant donné leurs moyens limités.

69. Dans le domaine de formation, certains pays tels que Ceylan, le Chili, l'Ethiopie, l'Irak, la République arabe unie et la Syrie, ont pris des mesures pour perfectionner la recherche et pour améliorer la formation professionnelle des techniciens, des cadres moyens et des bénéficiaires de la réforme, mais dans la plupart des autres pays, on constate qu'il n'existe pas toujours une coordination suffisante entre les activités de formation de recherche et d'évaluation des résultats. On n'a pas non plus encore suffisamment reconnu l'importance de la formation en vue de la réforme agraire et un grand nombre de pays n'ont encore pris aucune mesure dans ce domaine. D'autre part, dans la plupart des pays en voie de développement, il n'existe pratiquement aucun moyen de contrôler et d'évaluer l'exécution de la politique de réforme et des plans d'action, de manière à les modifier lorsque besoin est.

70. En résumé, les principaux problèmes d'ordre administratif posés par une réforme agraire sont : a) le remaniement de l'administration pour lui permettre de transformer la structure foncière; b) la coordination des divers changements apportés à l'organisation administrative; c) la mise en place d'une organisation efficace des services d'appui, problème évoqué au chapitre II; d) la mise en place d'un cadre institutionnel complémentaire minimum, problème traité au chapitre V, et e) la participation des intéressés au processus de transformation de la structure foncière et aux tâches de développement ultérieures.

IV. LA PARTICIPATION DE LA POPULATION A LA REFORME AGRAIRE

71. Le présent chapitre traite de la participation de la population aux programmes de réforme agraire dans les différentes régions du monde en voie de développement et insiste plus spécialement sur les activités en Amérique latine.

A. Formes de participation

72. C'est à juste titre que la participation de la population est considérée comme la condition sine qua non de la réussite d'un programme national de développement. Dans le cas d'une réforme agraire, il découle de ce principe que les populations rurales doivent être associées tant à la mise au point de la politique de réforme agraire qu'à l'application des mesures prises dans le cadre de cette politique. Parfois, c'est sous la pression de la population que la réforme agraire a été inscrite dans des programmes nationaux et parfois c'est la réforme agraire elle-même qui a suscité la participation de la population locale. Beaucoup de pays ont promulgué des lois de réforme agraire mais certains d'entre eux ont été longs à les appliquer; la pression des paysans organisés est un bon moyen d'accélérer le processus. Les formes qu'elle prend et les moyens qu'elle utilise varient selon le type de structure foncière.

73. Dans de nombreux pays, cette participation populaire a été désordonnée et elle a souvent été l'effet d'un mouvement spontané. En Amérique latine, les lois de réforme agraire de la Bolivie et du Venezuela ont été l'effet direct de la pression des revendications de la population rurale. En Colombie, en Italie, au Japon, au Kenya et aux Philippines, les gouvernements ont agi pour écarter la menace d'une agitation paysanne. Les pays socialistes comme l'Algérie, la Chine continentale, Cuba et l'Union soviétique sont des exemples de cas où une transformation révolutionnaire du pouvoir a précédé la réforme agraire. Ailleurs, la décision d'instituer des programmes en vue de réformer le régime foncier a davantage été due à l'initiative des pouvoirs publics qu'à la pression des paysans.

B. Moyens d'expression des revendications

74. Les moyens utilisés par les organisations paysannes pour appuyer efficacement leurs revendications sont entre autres : a) le renforcement interne de leur organisation, après avoir obtenu le soutien de leurs membres à propos de certaines

revendications précises; b) les manifestations de masse destinées à démontrer la position de force de la classe paysanne en vue de négociations éventuelles; c) la désobéissance civile et l'occupation pacifique des propriétés par les masses paysannes; d) la grève des travailleurs agricoles dans les domaines ou les plantations. Toutefois, jusqu'à présent, les intéressés n'ont guère cherché à ordonner ces diverses tactiques et à élaborer une stratégie pour obtenir les changements nécessaires à leur développement.

C. Obstacles à la participation

75. Les organisations paysannes se sont heurtées à divers obstacles lorsqu'elles ont cherché à obtenir la participation des masses à la réforme agraire. Il est rare que les réformes aient été entreprises dans le cadre d'un effort planifié de développement; leur succès n'a été assuré qu'après une action énergique du genre de celle qui est décrite au paragraphe précédent. D'une manière générale, la forme de la participation paysanne et son efficacité dépendent fortement du climat politique et de la structure institutionnelle du pays. Beaucoup de pays n'ont pas adopté de législation pour protéger les organisations paysannes, ou lorsqu'ils l'ont fait, n'ont pas veillé à ce qu'elle soit strictement appliquée. Parfois, en Amérique latine notamment, les grands propriétaires dominent presque totalement la vie économique, sociale et politique des populations rurales. Les puissances établies tentent fréquemment d'affaiblir les organisations paysannes, soit en faisant directement pression sur leurs dirigeants, soit indirectement, en créant et en encourageant des organisations rivales.

D. Mesures institutionnelles permettant d'assurer une participation effective

76. Un certain nombre de pays ont maintenant reconnu officiellement la nécessité de créer de nouvelles formes de participation de la population dans les zones rurales. Certains pays d'Asie, notamment Ceylan, la Chine (Taïwan), l'Inde et le Japon, ont mis au point des programmes destinés à encourager la participation de la collectivité au moyen d'associations de développement communautaire, de coopératives et d'associations d'exploitants. D'autres pays utilisent les structures politiques locales pour canaliser la participation de la collectivité vers les objectifs idéologiques nationaux. En Bolivie et en République-Unie de Tanzanie, la réforme

agraire a bénéficié du soutien effectif des secteurs non ruraux de la population, les programmes et les syndicats ayant joué un rôle particulièrement important.

77. Les institutions spécialisées des Nations Unies et les autres organisations internationales ont mis l'accent sur la nécessité d'assurer la participation populaire et l'on a enregistré toute une série de recommandations dans ce sens au cours de la présente Décennie du développement. La Conférence interaméricaine des ministres du travail (1963) et la huitième Conférence des Etats américains membres de l'Organisation internationale du Travail (1966) ont étudié la situation en Amérique latine.

E. Conclusions

78. Pour le succès des programmes nationaux de développement agricole et social il faut un climat de réelle démocratie locale renforcé par la participation des communautés rurales. Le développement communautaire ne doit pas porter uniquement sur la mobilisation des populations rurales mais aussi sur l'organisation de leur participation. Dans les pays en voie de développement, auxquels les connaissances techniques font cruellement défaut, la participation de la population rurale est la clef de la croissance économique. Mais il est nécessaire pour cela de prendre des mesures d'encouragement capables de susciter une participation effective des populations au programme national qui, à son tour, requiert une modification radicale de la structure institutionnelle dont la réforme agraire est souvent un élément essentiel. Il ressort des exemples commentés dans le présent chapitre que si les gouvernements ne prennent pas l'initiative des réformes nécessaires, les populations rurales peuvent chercher à les obtenir par l'action directe. Pour jouer un rôle constructif, les organisations paysannes ont besoin de l'aide des pouvoirs publics, qui doivent se montrer soucieux d'assurer le développement en encourageant une participation démocratique à la vie économique, sociale et politique du pays.

79. La conclusion du présent chapitre est que dans les cas où le gouvernement est soumis à l'influence des grands propriétaires fonciers, l'on ne peut vraiment obtenir une participation de la population que si l'on opère des transformations radicales dans la structure du pouvoir. Ces transformations n'impliquent pas seulement la réforme du régime foncier mais aussi le réaménagement du pouvoir politique dans les campagnes, par la décentralisation régionale de l'administration

et par l'abdication des grands propriétaires en faveur des organisations d'exploitants telles que les coopératives.

80. Pour pouvoir accomplir une oeuvre constructive, les organisations paysannes doivent bénéficier de l'aide d'un gouvernement national suffisamment objectif et désireux d'aider les groupes les moins favorisés de la population face à la puissance des intérêts établis. D'autre part, la nature de l'action spécifique entreprise par ces groupes ruraux conditionne le succès à long terme de leurs efforts pour transformer et animer les institutions vitales de la vie rurale. Ainsi, une participation populaire sous forme de comités d'exploitants et de fédérations paysannes peut être canalisée de manière à favoriser une modification du régime foncier; des coopératives agricoles jouant un rôle efficace peuvent hâter la transformation des éléments de l'infrastructure ayant un rapport avec la production de même que des sociétés paysannes de transport et de crédit peuvent contribuer à la refonte des services correspondants. Dans la mesure où l'administration locale représente vraiment la population, elle peut faire usage à bon escient de ses prérogatives fiscales pour rassembler les ressources nécessaires à la transformation de la structure socio-économique de la société. Ce ne sont là que quelques-uns des éléments nécessaires pour fonder une société démocratique; mais il faut reconnaître que chaque société requiert une combinaison particulière de ces divers éléments qui correspondent aux conditions sociales, historiques et politiques qui lui sont propres.

V. REFORME AGRAIRE ET DEVELOPPEMENT EQUILIBRE

81. Le présent chapitre étudie les rapports qui existent entre la réforme agraire et l'urbanisation, l'industrialisation et la planification dans le contexte général d'un développement équilibré.

A. Réforme agraire et urbanisation

82. La population urbaine des régions en voie de développement s'est accrue à un rythme de plus en plus rapide depuis quelques dizaines d'années. Cette expansion est manifestement due à des migrations rurales régulières et importantes, elles-mêmes principalement imputables à des structures foncières défectueuses. Néanmoins le nombre d'emplois urbains, en particulier dans l'industrie manufacturière, est loin d'avoir augmenté au même rythme que la population urbaine. Le niveau des salaires dans l'industrie manufacturière est resté peu élevé, bien que la production y ait sensiblement augmenté du fait que cette industrie est caractérisée par une forte intensité du capital et une faible intensité de la main-d'oeuvre, en particulier dans le cas de l'Amérique latine par comparaison avec les autres régions en voie de développement.

83. Il est possible d'améliorer pour un temps la situation de l'emploi sans nécessairement investir des capitaux trop importants. On peut, par exemple, à titre de mesure transitoire, mettre tout d'abord l'accent sur l'industrie légère plutôt que sur l'industrie lourde, et opter ensuite, dans la mesure du possible, pour les techniques de production exigeant une main-d'oeuvre importante et un travail par équipes relevées. Toutefois, si favorables que ces différentes mesures puissent être pour l'emploi, il n'en reste pas moins qu'un développement rapide de la production et de l'emploi dans l'industrie s'avère essentiel dans les pays en voie de développement; en particulier ceux dont la population s'accroît rapidement. La réforme agraire permet elle aussi d'augmenter les possibilités d'emploi dans les zones rurales, et de freiner ainsi l'exode rural.

84. Le système en vigueur en Afrique au sud du Sahara est généralement le régime foncier coutumier traditionnellement associé aux économies de subsistance. Le développement économique de cette région est étroitement subordonné à la commercialisation accrue de sa production agricole, et les réformes du régime foncier, ne se fondant pas nécessairement sur l'individualisation de la propriété foncière,

devraient être orientées dans ce sens. Le développement accru de la production marchande, grâce aux réformes appropriées des structures du régime foncier communautaire, permettrait aux travailleurs ruraux de s'assurer des gains en espèces sans avoir à recourir à des emplois extérieurs à l'économie rurale et atténuerait ainsi la pression démographique qui est à l'origine des migrations. En Amérique latine, c'est la mauvaise distribution des terres plutôt que la pénurie de terres cultivables qui est généralement à l'origine de la situation sociale et économique médiocre qui est celle d'une grande majorité de la population rurale. Ce n'est pas par hasard que, dans cette région, au cours des dernières années, les migrations rurales ont été plus importantes que dans n'importe quelle autre région en voie de développement. L'Asie est caractérisée par une pression démographique relativement forte sur les ressources du territoire et par une pénurie de produits alimentaires. Les réformes des structures du régime foncier en Asie et, dans une certaine mesure, au Proche-Orient, où les problèmes qui se posent sont identiques, doivent viser à réglementer le fermage et l'absentéisme, mais la réforme agraire à elle seule ne peut suffire à résoudre le problème des paysans sans terres, phénomène d'une importance politique capitale dans certains pays de la région. Il importera de créer davantage d'emplois non agricoles, à la fois dans les zones rurales et dans les zones urbaines, afin d'atténuer la pression démographique sur les terres. On voit donc que, d'un côté, l'urbanisation et l'industrialisation, de l'autre, le développement agricole et rural, sont d'égale importance.

B. Réforme agraire et industrialisation

85. Si l'on veut analyser les rapports entre la réforme agraire et l'industrialisation, il importe avant tout d'évaluer la demande effective de biens industriels qui résulterait de l'accroissement des revenus des groupes défavorisés de la population rurale à la suite d'une réforme agraire et autres mesures connexes. Les facteurs de cet accroissement du revenu diffèrent suivant la nature de structure foncière existante et le genre de mesures propres à remédier à ses faiblesses. C'est ainsi qu'en Afrique, où prédominent le régime foncier coutumier et la production de subsistance, le principal facteur d'accroissement serait l'augmentation de la productivité agricole, fondée sur un régime foncier adapté aux exigences de la commercialisation des produits agricoles. En Amérique latine, où le problème

provient d'une mauvaise distribution des terres, c'est essentiellement ce dernier facteur qui entrerait en jeu. Une redistribution des terres serait, d'autre part, de nature à amener des changements notables dans la structure de la demande. En Asie, plusieurs facteurs contribueraient à l'accroissement du revenu des familles rurales. On peut citer entre autres, outre la redistribution des terres grâce à la réforme des baux de location, l'accroissement de la productivité résultant du reclassement de la main-d'oeuvre agricole excédentaire dans des professions non agricoles, tant dans les zones rurales que dans les zones urbaines. De plus, dans la mesure où certains membres des familles d'agriculteurs occuperaient des emplois dans des professions rurales non agricoles, le revenu familial se trouverait relevé d'autant.

86. L'augmentation des revenus des groupes défavorisés de la population rurale stimulerait l'industrialisation en général, et plus spécialement : a) les industries produisant du matériel et de l'outillage agricoles, des engrais, des pesticides, etc.; b) les industries produisant des biens de consommation destinés aux zones rurales; et c) les industries de traitement des produits agricoles. Dans la mesure où ces industries se développent dans les zones rurales, leur expansion contribue à la diversification des activités économiques dans ces zones et est une condition préalable si l'on veut employer la main-d'oeuvre agricole excédentaire et consolider la viabilité de l'économie rurale.

87. Les industries fabriquant du matériel et des produits nécessaires à l'agriculture, notamment des engrais, de l'outillage et des machines agricoles, sont des industries clefs pour les pays en voie de développement. Etant donné qu'un niveau d'investissement minimum, en particulier dans les industries de base, conditionne l'essor économique durable d'un pays, le développement des industries produisant des biens de consommation fait partie intégrante des programmes multisectoriels relatifs au développement économique général et doit aller de pair avec des réformes agraires. Toutefois, un accroissement rapide des biens de consommation qui devancerait l'exécution des programmes de réforme agraire et l'établissement d'une assise économique plus large aurait peu de chance de succès, étant donné les inégalités de revenus extrêmement marquées et l'insuffisance de la demande effective de biens de consommation résultant de régimes fonciers défectueux.

88. La production à petite et moyenne échelle de certains produits manufacturés particulièrement utiles aux collectivités agricoles, et même, en l'occurrence, certaines industries artisanales, peuvent être rentables dans quelques pays en voie de développement, en leur permettant simultanément de répondre à la demande rurale de ces produits et d'augmenter les possibilités d'emploi dans les zones rurales. Les industries de traitement des produits agricoles occupent également dans l'économie une position stratégique, car non seulement elles permettent de satisfaire la demande urbaine de produits agricoles mais elles fournissent des stimulants aux agriculteurs et de nouvelles possibilités d'emploi aux paysans sans terres. Une implantation planifiée des industries de traitement des produits agricoles, visant à diversifier des activités économiques dans les zones rurales, peut jouer un rôle dynamique dans l'économie rurale. Le cas échéant, une politique de "décentralisation industrielle" peut également s'avérer nécessaire, mais il convient de noter que la nécessité d'une telle politique ne se fait pas encore sentir dans les nombreux pays en voie de développement où l'industrie est encore peu développée et où les taux d'urbanisation sont faibles.

C. Réforme agraire et planification

89. Alors que les réformes agraires examinées précédemment peuvent contribuer à réduire les inégalités de condition existant au sein de la société rurale, l'urbanisation et l'industrialisation, quant à elles, sont censées favoriser un développement équilibré des zones rurales et urbaines et des secteurs agricole et industriel. Toutefois, s'il est vrai que l'industrialisation contribue à atténuer les déséquilibres régionaux, il reste néanmoins à résoudre le problème de l'utilisation momentanée, dans les zones rurales, de la main-d'oeuvre qu'il est impossible de reclasser immédiatement dans le secteur industriel ou dans d'autres régions développées. La réforme agraire, l'urbanisation et l'industrialisation ne peuvent donc à elles seules résoudre le problème grave et pour ainsi dire chronique des petits exploitants et des paysans sans terres, à moins d'être renforcées par des mesures intégrées visant à développer les ressources locales à l'intérieur d'une région et d'une collectivité données.

90. Les mesures intégrées visant à développer les ressources locales supposent :

- a) la coordination des plans nationaux et locaux;
- b) une solution globale des

problèmes locaux; c) la création d'un cadre institutionnel complémentaire minimum en vue de la mobilisation de la main-d'oeuvre rurale sous-employée, et la constitution, dans les différentes collectivités, de l'épargne nécessaire aux investissements locaux, et enfin d) une planification régionale.

91. Même dans les pays ayant derrière eux plusieurs dizaines d'années d'expérience en matière de planification, un programme de développement est souvent conçu comme une série d'activités de développement isolées. Cette conception fragmentée amène, soit à ne pas mettre suffisamment l'accent sur l'élaboration de plans nationaux, soit, lorsque ceux-ci existent, à fixer d'abord les objectifs nationaux, et à les répartir ensuite, de manière assez arbitraire, entre les différents secteurs, soit, enfin, à définir les objectifs nationaux en combinant les résultats probables d'un certain nombre de programmes. Ces façons de procéder ont pour inconvénient de ne pas prévoir la pleine utilisation des possibilités de développement, et de conduire à un certain décalage entre les espoirs et les réalisations, en particulier en matière de planification agricole. Seul un programme agricole résultant essentiellement de la fusion des programmes élaborés à l'origine à l'échelon local permettra d'éviter ce genre d'inconvénient. D'autre part, étant donné qu'un plan national est beaucoup plus que la juxtaposition des programmes élaborés au niveau des villages, et que ces derniers seraient eux-mêmes impossibles à mettre au point si les grandes lignes du développement n'étaient pas d'ores et déjà définies dans le cadre d'un plan national, la planification devra être un processus aller et retour. C'est ainsi que, si les politiques et les objectifs globaux doivent intéresser l'ensemble d'un pays, en revanche, il importe de déterminer dans chaque cas particulier l'ampleur et la nature des efforts à déployer dans une direction donnée, dans telle ou telle région. En théorie, on peut distinguer trois niveaux de planification : a) le village, qui représente l'unité administrative élémentaire; b) la communauté et c) la province ou le pays tout entier. Il semble que, dans la plupart des pays, les efforts de planification aux deux niveaux inférieurs soient pratiquement inexistantes.

92. A l'échelon local, l'intégration des programmes requiert une optique interdisciplinaire. La conservation et l'utilisation optimale des ressources naturelles, l'amélioration de la productivité, la pleine utilisation des ressources humaines

sous-employées, et la mobilisation de l'épargne locale aux fins d'investissements locaux sont au nombre des grands principes qui doivent présider au choix de toute solution intégrée.

93. La mise en place d'un cadre institutionnel complémentaire minimum capable de prendre en charge les tâches énumérées ci-dessus devient une condition préalable. Les principaux éléments de ce cadre institutionnel seraient, d'une part, les organisations paysannes et les services d'appui mentionnés au chapitre II, d'autre part les pouvoirs publics locaux et les techniciens ou spécialistes employés par le gouvernement et affectés aux différentes collectivités. Ce cadre institutionnel aurait principalement pour objectif : a) de promouvoir la participation de la population rurale au processus de développement; b) d'évaluer de manière systématique les besoins des collectivités; c) d'établir une liaison efficace entre les familles rurales et les différents organismes, institutions et organisations intéressées et d) de fournir une structure institutionnelle permettant de définir les priorités à l'échelon local et de constituer une épargne capable de répondre aux besoins d'investissements de la communauté.

94. La nature et les caractéristiques de ce cadre institutionnel varieraient naturellement selon le type de régime foncier, le type de structures de la production et des services d'appui, comme il a déjà été noté dans les chapitres consacrés à l'administration (chap. III) et à la participation de la population (chap. IV). Les questions relatives à la décentralisation des structures administratives et à la nature de la participation de la population doivent être examinées dans le contexte du problème du régime foncier, et compte tenu des progrès de la réforme agraire. C'est ainsi que le type de cadre institutionnel propre à favoriser le développement équilibré d'une région donnée peut varier considérablement d'un pays à l'autre, et parfois, à l'intérieur d'un même pays, d'une région à l'autre. En résumé, il importe avant tout de réorienter le processus de la planification sur la voie d'une planification à deux sens, prévoyant la participation des populations aux échelons inférieurs, par l'intermédiaire d'organisations paysannes, et permettant de réaliser l'intégration efficace des plans locaux régionaux et nationaux.

D. Conclusions

95. Les pays en voie de développement connaissent généralement de graves déséquilibres régionaux (à l'intérieur d'un même pays), en particulier entre les zones rurales et les zones urbaines, et il semble que l'écart aille en s'élargissant. Si l'on ne renverse pas cette tendance, il risque de s'ensuivre un grave malaise social de nature à perturber la vie économique et sociale. Une conception équilibrée du développement urbain et du développement rural, étant donné les conditions qui règnent dans les pays en voie de développement, suppose l'application de deux grands principes. Tout d'abord, il importe d'intensifier - et non pas, comme on l'a parfois suggéré, de relâcher - les efforts de développement urbain au cours des années à venir, en particulier les efforts d'industrialisation, ce secteur contribuant notamment à créer des emplois rémunérateurs pour une main-d'oeuvre dont l'effectif augmente rapidement. En second lieu, un développement équilibré nécessite avant tout l'intensification des efforts de développement économique et social dans les zones rurales jusqu'ici négligées et où la majorité de la population vit et continuera de vivre pendant plusieurs dizaines d'années. Indépendamment du développement agricole, qui est évoqué dans une autre partie du rapport, il y a lieu de diversifier l'économie rurale, notamment par l'implantation des industries appropriées dans certains centres régionaux et la création d'installations et de services sociaux de manière que l'écart dans ce domaine entre les zones rurales et les zones urbaines soit ramené à des proportions raisonnables.

96. Enfin, il semble ressortir de ce qui précède que les problèmes liés au développement national doivent être analysés compte tenu : a) des structures sociales existant à l'intérieur des zones rurales et b) de certains facteurs régionaux tels que le développement rural et urbain et les secteurs développés et sous-développés, et non pas seulement en fonction de facteurs sectoriels, comme une grande majorité des pays en voie de développement ont souvent tendance à le faire. Cette considération, toute évidente qu'elle soit, est d'une grande importance du point de vue de la planification et de l'élaboration des politiques de développement.

97. L'analyse qui précède révèle également que certains domaines d'activités intéressent plus particulièrement les organisations internationales. En matière de recherche, il y a lieu d'effectuer périodiquement des études comparatives sur le développement des institutions rurales et le développement rural économique et social dans son ensemble, en procédant notamment à une analyse de la situation existante et des différentes politiques de développement, et à une évaluation des résultats de ces politiques. Dans le domaine opérationnel, les possibilités d'assistance technique sont évidemment très vastes. Il convient peut-être de mentionner ici plus particulièrement la nécessité d'une planification régionale, dans le contexte de la planification nationale des pays en voie de développement, et de rappeler l'assistance efficace prêtée à cet égard par les organisations internationales, en particulier l'Organisation des Nations Unies. Le programme mondial de l'emploi qui doit être institué par l'OIT à l'occasion de son cinquantième anniversaire, aidera à mobiliser l'opinion publique mondiale en faveur d'une planification du développement faisant une plus large place à l'emploi. Il importe également de rappeler que la FAO a récemment mis l'accent sur la mobilisation des ressources humaines dans son programme opérationnel, qui contribuera pour beaucoup à la révision des objectifs sociaux et économiques définis dans les programmes orientés vers la production. Cette initiative est particulièrement opportune au moment où les Nations Unies sont sur le point d'inaugurer la deuxième Décennie du développement.
