

La réforme foncière à la Réunion

Remarques sur un cas d'innovation institutionnelle

Jean-François Baré

ORSTOM, Paris

Résumé

La réforme foncière à la Réunion a consisté en la mise en place d'un dispositif administratif et bancaire destiné au départ à transformer en exploitants agricoles en FVD une multitude de petits métayers en nature ou « colons ». On évoque ici quelques points d'une étude en cours concernant le processus constitué par cette réforme.

Abstract

"Land reform" in la Réunion island was implemented through a banking and administrative system. Its aim was to help small tenant-farmers to become land-owners. A few points of an ongoing study trying to describe the diachronie process involved are here commented.

Ce qu'il est convenu d'appeler la réforme foncière à la Réunion (et aux Antilles, DEVERRE 1990) constitue un cas peut être unique, radical en tout cas, d'innovation institutionnelle en matière de politique agricole et de développement rural¹. Suite aux lois d'orientation agricole des années 60 et dans le cadre central de l'économie de plantation sucrière il s'est agi en effet de transformer une population de petits métayers en nature (« colons »), travaillant sur les marges des grandes exploitations, pratiquement dépourvus de la moindre épargne et encore moins d'un compte en banque, en exploitants agricoles, donc en propriétaires et en

« gestionnaires ». Ce projet a été mis en place par la création d'une société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), la collaboration de cette dernière avec la puissante institution bancaire qu'est le Crédit agricole et a impliqué ensuite, directement ou indirectement, la quasi totalité du tissu institutionnel local ; il aurait concerné de 40 à 45 % de la SAU. Il a été considéré comme suffisamment original et spécifique pour que deux pays à agriculture collectivisée, soumis à la vague actuelle de privatisations, adressent des demandes de renseignement à l'IRAT-Réunion à son sujet².

l'« expression d'un mode d'exploitation dont le paternalisme prolongeait directement celui des dernières décades de l'esclavage » (DUPON, 1977 : 656 sq.) ; de fait, il pouvait arriver qu'une parcelle, généralement située dans des zones d'écart, mise en valeur par le colon soit alors reprise par le propriétaire en faire-valoir direct. Le colon n'avait pratiquement pas d'initiative sur la nature des plantations ; encore dans les premières années de la décennie 1960, sa rétribution était assurée par un compte d'avance chez un boutiquier, alors qu'il n'était pas rare d'après des témoignages contemporains qu'il ignore le cours des produits ; il ne passait pratiquement aucun argent entre ses mains. Bien qu'un contrat de colonage (s'apparentait à un bail de fermage) était alors disponible, il n'était pas utilisé ou pas respecté dans la grande majorité des cas (DUPON, 1977, op. cit.)

A l'argument de la précarité empêchant la « modernisation agricole » retenue par l'importante loi d'orientation agricole de 1960 s'ajoutait celui de la considérable inégalité de répartition des terres (2 % de grands propriétaires occupant 60 % du sol d'après DE CAINBIAIRE, 1982 : 97), elle même coextensive à une extraordinaire parcellisation : en 1973 les exploitations de moins de 1 ha représentaient encore 74 % de la SAU (INSEE Région, 1991 : 122).

C'est donc une version de *l'homo aequalis* de Louis Dumont qui arrive à la Réunion avec la SAFER, à l'issue d'une compétition féroce avec la SATEC, société d'études dépendante de la Caisse centrale de coopération et chargée jusqu'en 1965 de toutes les questions concernant l'aide au paysannat. Il n'est pas douteux, ce faisant, que c'est l'Etat qui, en rachetant des terres sous-exploitées, apporte des capitaux à de grands propriétaires pourtant coupables d'après son propre diagnostic de sous-exploiter leurs domaines ; c'est une critique avancée par certains observateurs. Mais comme le rappelle le directeur de la Caisse régionale de Crédit agricole de l'époque, J. de CAMBIAIRE, 7 000 à 8 000 ha étaient alors mis en vente sur le marché foncier sans pouvoir trouver preneur (1982 : 101) ; la SAFER et la CRCA se trouvent donc également procéder de la « théorie de la régulation » avant la lettre, à moins de supposer que l'on ait pu, dans le contexte juridique français de l'époque, imposer à des propriétaires fonciers de faire donation de terres à l'Etat (il est d'ailleurs possible que cela se soit produit dans quelques cas).

L'évocation d'*homo aequalis* paraît aussi s'imposer parce

que dans un univers où un certain type de relation de dépendance est toujours sous-jacente, la réforme est prise en charge par des gens du « grand monde » à la créole qui se trouvent agir en étroite complémentarité ; de ce point de vue, on peut penser à l'aphorisme selon lequel « il n'y a pas d'histoire, il n'y a que des biographies ». Cet aphorisme prend quelque sens parce que c'est le contexte réunionnais qui lui en donne, mais aussi parce que ce sont des acteurs institutionnels essentiels qui se trouvent en congruence : sans banque, pas de réforme, mais sans SAFER pas de réforme non plus (le Crédit agricole, organisme bancaire mutualiste, n'ayant pas la vocation juridique d'une SAFER, société d'Etat) ; si le directeur de la SAFER et le directeur de la banque n'ont que peu de relations comme c'est le cas actuellement, pas de réforme non plus, ou, sans doute un autre type de réforme.

La surface minimale d'installation (SMI)

Ce que va chercher *homo aequalis* en ces situations comme dans d'autres c'est, si l'on me passe cette expression, de « chercher le milieu ». Une fois les opérations d'acquisition mises en branle (on ne peut s'y étendre ici), il s'agit de définir quasiment ex nihilo comment se passent les **opérations de rétrocession**. Une des premières réflexions concerne notamment la surface minimale des terres à rétrocéder, plus tard baptisée sSurface minimale d'installation (SMI).

Le choix est le suivant : soit remembrer beaucoup (mais en éliminant une masse d'autant plus importante de candidats à la propriété), soit remembrer peu (mais en baissant d'autant le revenu potentiel de l'exploitation). C'est cette dernière solution qui sera retenue en fixant la SMI à 4 ou 5 ha, dont un hectare planté en maraîchage (pour la subsistance de la famille), avec semble-t-il l'accord majoritaire des représentants de la profession agricole. A cette époque, on considère que cette surface permettra de dégager un revenu net équivalent au SMIC pour deux personnes avec enfants, soit une famille-ménage. Cette superficie est déjà fort inférieure à la taille moyenne des petites exploitations métropolitaines, mais il faut rappeler que l'on part d'un parcellaire où les superficies sont souvent inférieures à moins d'un hectare. Déjà, en se basant sur 4 ha, les colons candidats à la propriété comprennent donc, *ipso facto*, une part non négligeable d'« exclus ». Il faut

noter que parmi ces exclus on compte un faible pourcentage (évalué aux environs de 5 %) de rétifs à la réforme ; ce sont des colons non candidats sur les lotissements remembrés. Il y a là le lieu d'une passionnante rhétorique créole sur la « liberté » ; car ainsi que me disait en 1993 un attributaire SAFER :

« La liberté existera jamais. N'a rien de libre. On est toujours commandé par l'un par l'autre. Commandé par l'Etat. Y veut râler dessus (travailler) il est pas libre ; certains points il est pas libre. Si vraiment la liberté existait moins l'aurait jamais été propriétaire ».

Une version symétrique et inverse étant exprimée par un attributaire récent qui, lui, a fait faillite :

« La Safer l'a fait la passe (s'est entremise) pour que mi gagne travail. Moins l'a préféré se faire manœuvre. C'est le temps partiel comme y dit le bande bougres. (c'est-à-dire tous ces gens). »

De même pour des exploitants héritiers, quant à eux, de biens de famille on peut entendre ce commentaire, prononcé sur le mode sarcastique ou plaisant : *« Mao Ze Dung a dit que celui qui a le paysan a la Chine ; et bien on peut dire que celui qui a la Safer a la Réunion ».*

Déjà dans les années 60-70, une partie des « exclus » vont s'adapter à leur nouvelle situation dans le cadre de relations informelles s'apparentant au colonage ; à l'époque de même qu'à présent, l'une des plaintes courantes chez les attributaires SAFER est le manque de main-d'œuvre. Le « colonage », dont la suppression est l'un des buts de la réforme, paraît donc paradoxalement constituer sous des formes masquées l'une de ses conditions d'adaptation. La SMI va considérablement évoluer (elle tourne actuellement autour de 15 ha), mais reste considérablement inférieure à celle en vigueur dans l'agriculture métropolitaine et européenne (le Crédit agricole ne prête guère actuellement à moins de 30/40 ha de culture, sachant que l'on parle peu d'élevage ici).

Le fait que la SMI autorisée ait évolué montre que les dispositifs institutionnels ne sont pas si rigides qu'on l'entend parfois, dans ce cas comme dans d'autres. L'attention est attirée ici sur le fait que l'évolution des critères d'accession à une terre SAFER est elle même fortement déterminée par une situation de départ, et que parmi les *homines aequalens* il y en a inévitablement de plus ou moins *aequalens* que les autres si l'on me permet cette paraphrase d'une phrase connue. On est dans une situation inéluctablement spécifique et dia-

chronique, ce qui peut laisser songeur sur la généralisation de politiques de développement rural, ou en tout cas attentif aux conditions mêmes de cette généralisation.

L'évolution des conditions de financement

La « réforme foncière » réunionnaise, inséparable de procédures de financement, en a connu au départ de tout à fait originales. La complémentarité SAFER/CRCA a permis en effet de financer, pendant environ les dix premières années, la totalité de la valeur du foncier à 140 % de cette valeur, et à un taux bonifié inférieur au taux bancaire, l'exploitant étant assuré d'un revenu la première année, alors que l'exploitation n'est pas encore productive. On trouve là aussi des commentaires critiques, en entendant que les premiers agents de la SAFER-Réunion « tenaient boutique », pour ainsi parler, dans les locaux de la Caisse régionale de crédit agricole, en amenant ainsi une clientèle dite « captive » ; mais on voit mal, d'un autre côté, comment financer par le prêt plusieurs centaines d'exploitations sans en passer par un compte en banque, et, logiquement, le Crédit agricole. En contrepartie de ces mesures favorables c'était le Service d'encadrement de la SAFER, récemment créé qui débloquent directement les sommes, au fur et à mesure des besoins si bien que l'on qualifiait certains de ces agents de « *commandeurs* » SAFER, du nom même en créole des anciens gérants d'exploitation qui se comptaient parfois parmi eux. Cette procédure cumule deux aspects souvent considérés comme hétérodoxes dans l'aide au développement : financer du « fonds de roulement » (du « liquide » pour faire court), mettre en tutelle financière individuelle les bénéficiaires de l'aide. Pourtant, le souvenir général est que *« ça marchait beaucoup mieux à cette époque là »* (sans que l'on puisse savoir cependant si cela tient au dispositif institutionnel ou à l'évolution du pouvoir d'achat agricole) Entre temps, de nouvelles procédures provenant de la législation française (et donc réunionnaise) voyaient le jour. Ainsi avec l'institution de la DJA (Dotation jeune agriculteur) 150 000 f débloqués en deux « tranches », sans un contrôle très proche de leur utilisation sur l'exploitation. A son échelle, nationale et donc réunionnaise, La DJA s'inspirait très probablement du même principe que le Prêt de mise en valeur, PMV) : pourvoir à la mise

en route de l'exploitation, comprenant ainsi que la canne ne peut être récoltée avant que d'être plantée. Entre temps toujours, du fait de cette nouveauté, les anciennes conditions spécifiques de financement SAFER disparaissaient, les exploitations actuelles n'étant pas distinguées – officiellement en tout cas – du commun des exploitations agricoles. A partir de ce moment là les attributaires SAFER étaient considérés comme des exploitants agricoles j'allais dire normaux, ceux, en tout cas qui débutaient, puisque l'impact des mesures de financement concerne d'abord les exploitations en gestation.

Le renouvellement des générations

La réforme foncière doit aussi être envisagée comme un processus diachronique parce que les terres SAFER ont connu une mobilité importante, que les enquêtes en cours permettront de préciser. Pour notre propos, on doit incontestablement contraster la première génération d'attributaires, issue d'une forme de colonat particulièrement précaire, et celles qui l'ont suivi et ont vécu des transformations institutionnelles particulièrement importantes (DJA, plus récemment RMI, etc.) L'idée de base de la réforme s'est donc appliquée à des « populations » ou des cohortes au sens démographique différentes de celles pour lesquelles elle a été conçue. De ce point de vue, la réforme en instituant une sorte de point zéro fictif agit comme un révélateur des dynamiques propres de la société réunionnaise rurale. Pour les exploitants les plus anciens, les terres sont devenues après les dix ans de préemption de la SAFER des « biens » transmissibles à des enfants ; c'est dans ce cadre qu'il faut comprendre le « mitage » des terres par des constructions à usage d'habitation, les descendants résidents marquant ainsi leurs droits face aux absents dans un univers de parenté cognatique à l'europpéenne⁴. Beaucoup de familles créoles résolvent ainsi à leur manière les problèmes de densité, de pression foncière et donc de logement caractéristique de la Réunion, alors que la « *bande bougres gouvernement* » (les gens de l'administration) pensent toujours à la « modernisation agricole » en réagissant toutefois à ces pratiques de manière relativement modérée, malgré l'arsenal judiciaire à leur disposition. Dans cette même optique, alors que la relation avec les services de l'Etat était autrefois dominante, la relation avec les communes prend un jour nouveau, particulièrement depuis les lois de décentralisation : les maires ayant la haute main sur

les POS rien de plus tentant que de faire « glisser » une ancienne terre SAFER du statut de zone d'écart rural à celui de zone d'écart rural à habitation précaire ; ou de la faire viabiliser hâtivement par un maire, contre quelque autre service informel. Sans parler de la faire passer en zone constructible : alors qu'un hectare de canne péniblement aménagé et « rentabilisé » se vend aux alentours de 40 000 f, le même hectare classé zone constructible atteint facilement 1 million et demi de francs. C'est miracle, pourrait-on penser, qu'il y ait encore de petites exploitations à la Réunion. Le seuil de ce miracle tient cependant d'une part au nombre d'investisseurs, en tout cas privés, capables ou désireux de mobiliser de telles sommes, d'autre part au réel attachement d'une population de petits planteurs à un espace agricole qui constitue comme l'alpha et l'omega de leur vie. On dit ainsi que l'agriculture est « *un travail de malin, à malin, malin et demi.* » Ce seuil tient encore à une forte éthique du travail, qu'il paraît peut être paradoxal de relever au regard du sténotype d'une « société d'assistés » ; on remarquera au moins qu'être assisté n'est pas forcément contradictoire avec le fait de travailler, mais on notera surtout, contre le stéréotype, que la société rurale réunionnaise manifeste de considérables capacités d'invention et d'adaptation (ainsi vis-à-vis d'innovations récentes comme le marché de gros de Saint Pierre.) Remarquons enfin, bien que ce soit pour ainsi dire tangentiel au sujet, que malgré des évolutions parallèles à celles de l'agriculture européenne l'occupation de l'espace rural constituera probablement un enjeu majeur à partir d'un certain seuil.

Au cours du renouvellement des générations, des cessions et des « redressements » les « lotissements » SAFER semblent d'autre part se recomposer selon des logiques propres à la société créole contemporaine. Parmi elles on doit noter celle procédant de la relation entre « *camarades* », qui définit une sorte de relation de parenté métaphorique, et qui amène parfois à se porter candidat à des terres voisines ou proches, en recomposant ainsi des sortes de groupes locaux, d'autant plus significatifs que la relation de voisinage est souvent associée à l'agression et à la sorcellerie. Mais on notera encore qu'au fur et à mesure des cessions, se dessinent progressivement des dynamiques d'inégalité, de nouveaux « domaines » se créent, et que les faillis sont parfois ceux là mêmes qui travaillent comme journaliers sur les terres de leurs anciens congénères, dans des conditions qui évoquent pour certains intervenants celles des anciens grands domaines : tra-

vail « informel », non déclaré, payé dans des conditions sur lesquelles on peut s'interroger. On peut en effet entendre des tributaires blâmer le revenu minimum d'insertion comme dissuadant au travail, et comprendre de ce fait qu'on se trouve dans une zone de revenu « concurrentielle ».

La forme prise par les résultats de la réforme tient aussi aux relations entre les itinéraires individuels des tributaires et la société globale. Les enquêtes en cours préciseront les points principaux de cette difficile question ; on peut ici en mentionner quelques uns. Les tributaires SAFER sont généralement issus de familles dépourvues de bien familiaux, et issus de parents ayant eux même été colons. Parmi eux les défaillants proviennent souvent des exploitations les plus fragiles, en terme de déficit hydrique par exemple ou situées à la limite de la « ligne de la canne » (600 à 800 m). Ce sont souvent aussi les familles les plus isolées du contexte institutionnel général, et les moins alphabétisés. La réforme réfracte là aussi une longue histoire.

La question de la formation au sens scolaire est évidemment cruciale dans le cadre d'un dispositif comportant une dimension administrative et bancaire (certains tributaires rencontrés sont par exemple totalement incapables de déchiffrer des échéanciers de prêt). On se doit cependant de remarquer des contre-exemples paradoxaux : ainsi d'un tributaire de 10 ha, désormais propriétaire de 75 ha et plantant 30 ha en oignons en prévision d'un marché « porteur », président d'un GFA, membre d'un comité d'usine, enfants faisant des études supérieures en métropole, et analphabète (son épouse se chargeant de la gestion de tous les documents).

Evolution des variables macroéconomiques

Bien que la réforme foncière procède d'une configuration d'idées propre aux lois de 1960 et incarnée par des « grands hommes »⁵, il est aussi difficile de la décrire comme une notion unique du fait de l'évolution de choses qui n'ont en tant que telles rien à voir, différentes variables macroéconomiques. Au premier rang il faut compter les taux d'intérêt réels, pourtant consubstantiels à toute l'entreprise (puisqu'il s'agit de prêter de l'argent à des exploitants dépourvus d'épargne ou pour la deuxième génération ne devant (et souvent ne pouvant) investir que 20 % du capital foncier et d'équipe-

ment. L'évolution des taux réels n'est pas une constatation très originale dans la France de 1993. Mais on se doit bien de constater que le prêt de mise en valeur des années 60, à 3 %, revenait en taux réel à des intérêts nuls ou négatifs, alors qu'en 1992 les taux réels de financement du foncier s'échelonnant de 10 à 12 % étaient toujours largement positifs. Dans le même temps, malgré la multiplication par plus de 10 des subventions d'exploitation (INSEE-Région, 1991 :133) le revenu moyen des tributaires semble avoir baissé en francs constants (BARÉ, 1992 :25). Dans certaines zones particulièrement fragiles comme les Hauts de l'Ouest (du fait d'un déficit en eau) certains membres de l'encadrement de la SAFER évaluent à 50 %, chiffre considérable, la proportion de leurs ouailles en difficulté de paiement. Dans le même temps, les relations du Crédit agricole avec le dispositif institutionnel se sont distendues, ses responsables se conduisant d'après certains observateurs en « stricts gestionnaires du risque bancaire » ; certains de ces responsables, symétriquement, manifestent le souci d'éviter « un argent mal distribué et donc mal utilisé ».

Pour certains intervenants, l'ancien « Prêt de mise en valeur » quelque peu paternaliste n'a pas été suivi par des mesures de financement adaptées au contexte de beaucoup de rétrocessions SAFER. Ils notent même « une absence totale de réflexion sur le financement du foncier » en s'étonnant que les groupements fonciers agricoles, fort courants en France et qui ont précisément pour fonction d'alléger le poids de l'endettement foncier, soient si nouveaux et si rares à la Réunion. Dans certains cas, il est bien certain que « la stricte gestion du risque bancaire » peut se retourner contre les banques elles mêmes. Toujours est-il que, là aussi, le dispositif comme la population à laquelle il s'adresse ont suivi une évolution relativement distincte.

On le voit, la réforme foncière réunionnaise constitue un cas exemplaire d'accompagnement institutionnel en matière de développement rural ; elle constitue aussi une sorte d'expérimentation « en vraie grandeur » de sujets fort souvent évoqués de nos jours, comme la privatisation des terres, ou s'en rapprochant. La réforme, en fait, s'identifie bel et bien du fait de l'histoire spécifique de la société rurale, au dispositif institutionnel lui même. Mais dans ce cas comme dans d'autres, les modalités de congruence entre le dispositif institutionnel et de la société rurale constituent des points décisifs.

De ce point de vue, tout regard sur l'accompagnement institutionnel du développement rural semble relever,

volens nolens, de l'anthropologie historique, et l'évaluation (fût elle considérée en son sens technique, c'est-à-dire l'adéquation entre buts et résultats) comme

l'écriture de ce « roman vrai » par lequel Paul VEYNE définit l'histoire.

Notes

1. Je remercie particulièrement mes amis J-B PAYET de la Direction de la protection de l'enfance et de la famille de Saint-Louis, Bernard et Françoise CHAMPION et Michel CARAYOL de l'Université, la famille ANDOCHE D'ENTRE-DEUX pour l'aide apportée à l'enquête en cours. Elle n'aurait pu se définir sans les conseils de J-M CHASTEL de l'IRAT et la bienveillante attention de nombreux intervenants institutionnels (SAFER, CRCA, chambre d'agriculture, préfecture). Je reste seul responsable des points de vue exposés ici.

2. La surface agricole utile réunionnaise est dominée par la canne qui représente environ 53 %. La production réunionnaise a accès à la CEE dans le cadre de quotas. Les diverses aides qui représentent jusque près de 50 % du prix usine se différencient entre livreurs de plus ou moins 500 tonnes. Les autres productions relèvent de la pluriculture et représentent respectivement 3 à 5 % de la SAU. Ainsi des « cultures industrielles » hors canne (géranium et vétiver ce dernier en voie de disparition), cultures fruitières et maraîchères, cultures florales et jardins familiaux, ces deux dernières catégories ne représentant à elles deux que 1% de la SAU (L'Economie de la Réunion cité ci-dessous INSEE-Région 1991 : 125).

3. La notation du créole réunionnais s'écartera ici de celle retenue par mes collègues linguistes, à des fins de lisibilité. Je suis sûr qu'ils me le pardonneront.

4. Voir, pour le cas d'un « écart » des Hauts, C. VOGEL (s.dir) 1980.

5. Au sens des petits métayers du Sud des Etats-Unis évoqués par J. AGEE et E. WALKER *in* *Let us now praise famous men*, Houghton Mifflin, Boston 1941 (trad. française Louons maintenant les grands hommes, « Terre Humaine », Plon, Paris).

Bibliographie

BARÉ J-F., 1987. Pour une anthropologie du développement économique. *Etudes Rurales*. Paris, N° 105-106 : 267-298.

BARÉ J-F., 1991. L'aide au développement est bien humaine. *Propos d'étape sur une recherche*. *Chroniques du SUD* n° 6, Paris, ORSTOM : 151-159.

BARÉ J-F., 1992. L'aide au développement dans un DOM de la France, La Réunion. Le cas de la réforme foncière, premiers éléments. *Rapport de mission de l'UR 5B de l'ORSTOM*, document de travail à diffusion restreinte, Paris, 48 p. multigr.

CAMBIAIRE J. de, 1982. *La certitude du développement*. Editions Attya.

CHASTEL J-M., 1992. Communication personnelle.

DEVERRE C., 1990. Crise sucrière et réforme foncière en Guadeloupe. *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n° 17 : 98-120.

DINHUT J-M., 1988. L'intervention de la SAFER sur les structures d'exploitation cannière à la Réunion, *In* *Panorama Agricole et Sucrier 1978-1988*. Association réunionnaise pour le développement de la technologie agricole et sucrière, St Denis : 37-44.

DUPON J-F., 1977. *Contraintes insulaires et fait colonial aux Mascareignes et aux Seychelles*. *Etude de géographie humaine*. Lille, atelier de reproduction des thèses, 4 vol.

INSEE-Région, 1991. Les comptes économiques de la Réunion. St Denis.

VEYNE P., 1971. Comment on écrit l'histoire. Seuil, Paris.

VOGEL C., 1980. Approche ethnologique d'un écosystème. Saint Denis, Centre universitaire de la Réunion.

Baré Jean-François. (1995)

La réforme foncière à la Réunion : remarques sur un cas d'innovation institutionnelle

In : Byé P. (ed.), Muchnik J. (ed.) Innovation et sociétés : quelles agricultures? quelles innovations? : 1. Dynamismes temporels de l'innovation

Montpellier : CIRAD, 35-42. Séminaire International d'Economie Rurale, 14., Montpellier (FRA), 1993/09/13-16.