JEAN-LUC RACINE

BEAUCOUP DE BRUIT POUR PEU ?

Les réformes agraires au Tamilnad (Inde du Sud)

Quand l'Inde accède à l'Indépendance en 1947, les structures de pouvoir héritées de l'histoire posent divers types de problèmes relevant de trois objectifs majeurs que s'assignent les responsables du nouvel État, et que mettra en lumière la Constitution promulguée en 1950 : la construction nationale, la justice sociale, et la nécessaire croissance économique. Pour Jawaharlal Nehru, Premier Ministre de 1947 à sa mort en 1964, cette croissance doit fournir l'une des clés essentielles du progrès social qu'il appelle de ses vœux pour faire de l'Inde nouvelle, dans un futur raisonnablement proche, une grande nation.

La première tâche pouvait sembler particulièrement ardue, puisque l'Empire des Indes juxtaposait aux terres passées sous le contrôle direct de la couronne britannique des centaines d'États princiers, parfois immenses. Menée de main de maître, l'absorption des États princiers fut achevée en 1950 (le seul problème – grave et toujours actuel – étant à cet égard celui du Cachemire, partagé militairement entre Inde et Pakistan).

A une autre échelle, plus localisée, le pouvoir sur la terre soulevait deux types de difficultés, relevant à la fois de l'aspiration nehruvienne à moins d'inégalité et du souci productiviste. Le régime colonial britannique, au XIXe siècle, avait mis en place après maints tâtonnements un complexe système de collecte de l'impôt foncier qui opérait une réforme majeure dans le monde indien en instaurant peu à peu la propriété privée de la terre, non sans maintenir ou transformer des relations plus traditionnelles, marquées par l'octroi par l'État (princier ou colonial) de droits d'usages, rétribution d'une charge de fermier de l'impôt (dans le cas des *zamindars*) ou de services rendus au prince ou à la couronne (*inamdars, jagirdars*). Les titulaires de ces bénéfices tendirent de plus en plus à se considérer comme *de facto*

propriétaires des terres sous leur contrôle : parfois quelques dizaines d'hectares, parfois d'immenses domaines de centaines de km^2, peuplés de multiples villages.

Cette structure d'ancien régime cadrait mal avec les aspirations démocratiques modernes de l'Inde nouvelle. Dès avant l'indépendance, le Congrès, principal mouvement nationaliste, avait fait le projet de s'y attaquer, d'autant qu'une bonne part de l'élite des *zamindars* ne voyait pas d'un mauvais œil la présence britannique, à laquelle beaucoup devaient leur statut.

S'y ajoutait un second ordre de problèmes. Hors des terres *zamindari* (incluons sous ce terme tous les bénéfices évoqués ci-dessus), appelées en jargon technique britannique les « tenures intermédiaires », le régime colonial avait mis en place un système d'assiette directe de l'impôt foncier, perçu auprès du paysan (*ryot*) lui-même : le système *ryotwari*. Dans ces terres *ryotwari*, l'inégalité sévissait aussi. Une mince élite de notables villageois contrôlait une bonne part des terres. Dans la lourde cohorte des petits paysans propriétaires, une part devait louer des terres voire louer leurs bras pour vivre, tandis qu'une masse d'ouvriers agricoles sans terre, pour la plupart de castes intouchables, constituait un prolétariat misérable, parfois asservi.

Parvenu au pouvoir, et fort d'une hégémonie durable, le parti du Congrès s'attacha à la question agraire avec prudence. S'il régla assez rapidement le sort des *zamindars*, jamais l'action conduite en faveur des tenanciers et des sans terre ne fut à la mesure de la rhétorique réformatrice souvent avancée. On se propose ici d'y voir de plus près, en prenant pour exemple l'État du Tamilnad (et plus particulièrement celui d'un de ses districts, le South Arcot). Le cas retenu vaut au moins pour deux particularités. Le Tamilnad est un fragment de l'ancienne Présidence de Madras, où l'emportait de très loin le système *ryotwari*. On peut donc y porter une attention majeure à ce qui fut la question sociale essentielle des réformes agraires majeures : que faire pour la masse des petits tenanciers et des sans terre ? Par ailleurs, le Tamilnad est le seul État indien où depuis 1967 le Congrès a été écarté du pouvoir. Il offre donc l'opportunité de s'interroger sur ce que fut la politique agraire des partis régionalistes populistes qui offrent, avec les partis communistes qui gouvernent ou ont gouverné le Bengale Occidental et le Kérala, l'exemple de configurations politiques distinctes du modèle congressiste national longtemps hégémonique. Distinctes, mais jusqu'à quel point lorsqu'il s'agit de la question si sensible de l'accès à la terre, dans des campagnes si lourdement peuplées ?

CONTEXTE SOCIO-DÉMOGRAPHIQUE ET STRUCTURES AGRAIRES AU TAMILNAD

Au sud-est de la péninsule indienne, l'État du Tamilnad (130 000 km^2 et 56 millions d'habitants en 1991, dont 38 millions de ruraux) est une terre de vieille civilisation, qui doit à sa maîtrise de divers modes d'irrigation l'implantation millénaire d'une société paysanne ayant de longue date connu encadrements étatiques et réseaux urbains. Dans le nord de l'État, le district côtier du South Arcot (subdivisé depuis 1993 en deux districts, mais nous n'évoquons ici que l'entité administrative telle qu'elle existait jusqu'à cette date) est représentatif, dans sa diversité, des grands types de paysages fortement humanisés de la terre tamoule (Fig. 1), comme il l'est des politiques de développement rural mises en œuvre, avec des effets très inégaux, par la puissance publique (Racine, 1988).

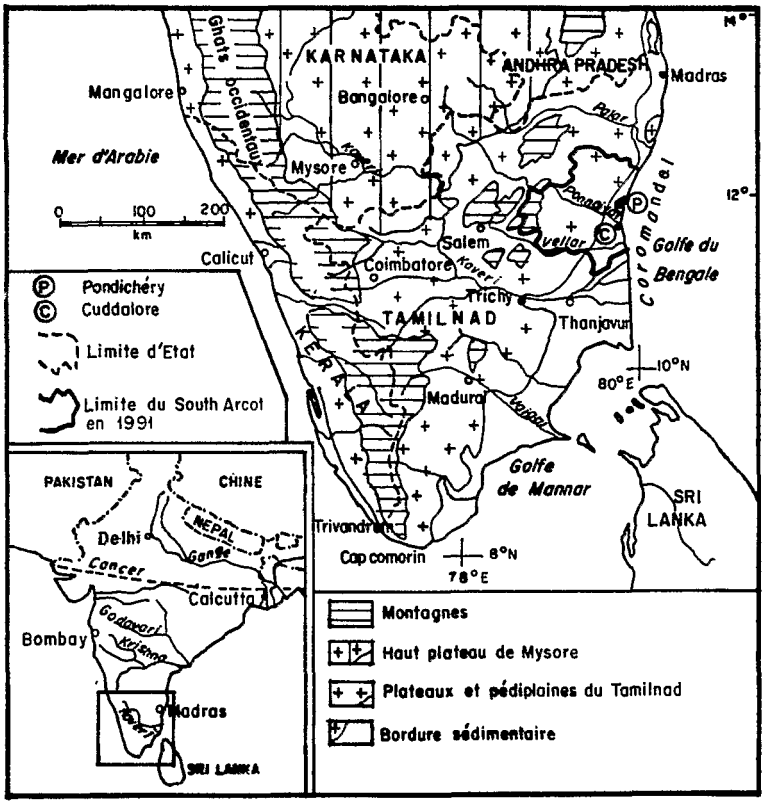

Figure 1
Le South Arcot dans l'Inde du Sud

On y trouve en effet au sud-est un fragment du delta de la Kaveri, haut lieu historique, grenier à riz irrigué par canaux ; plus au nord d'autres plaines alluviales où se mêlent canaux et étangs et que dominent les bas plateaux secs gréseux et fersiallitiques de Neyveli et d'Auroville, longtemps poches de pauvreté. La moitié nord-ouest du district consiste en un fragment de la pédiplaine du Coromandel, mise en valeur vers les X-XIIe siècles par la diffusion d'étangs villageois qui insèrent des périmètres rizicoles dans des finages par ailleurs secs. A l'ouest enfin, les monts Kalrayan, fragment des Ghâts orientaux, sont une terre tribale, très mal reliée au bas-pays jusque 1985 (Fig. 2). Ces

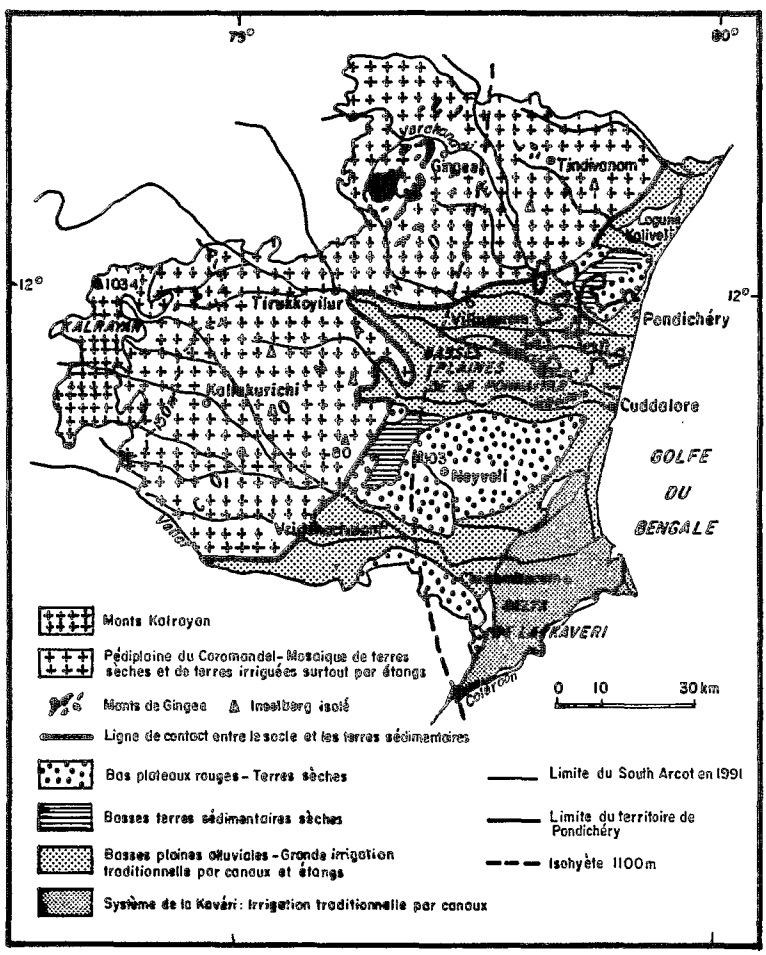

Figure 2. Le South Arcot : milieux physiques et systèmes d'irrigation

11000 km² comptaient en 1991 plus de 4,8 millions d'habitants, dont 85 % de ruraux, vivant dans quelque 2 000 villages. Terre de fortes densités rurales, donc (Fig. 3).

Cette société rurale, enracinée dans l'histoire, n'était pourtant en rien figée à l'heure de l'indépendance : l'émancipation nationale couronnait des transformations économiques héritées de la colonisation britannique, et conduites aussi pour partie par des notables ruraux ou urbains. Restait toutefois, particulièrement dans les campagnes, le poids des hiérarchies de castes, inscrivant les inégalités socio-économiques dans un cadre idéologique socio-religieux particulièrement défavorable aux moins bien nantis. Dans bien des cas, quelques propriétaires de bonnes castes (Reddiars, Vellajas, Modéliars) dominent une masse de paysans de bas statut, petits exploitants, tenanciers voire ouvriers agricoles (souvent de caste Vanniyar) et un prolétariat intouchable (les Paraiyars). Le recensement de 1951 donne à cet égard des ordres de

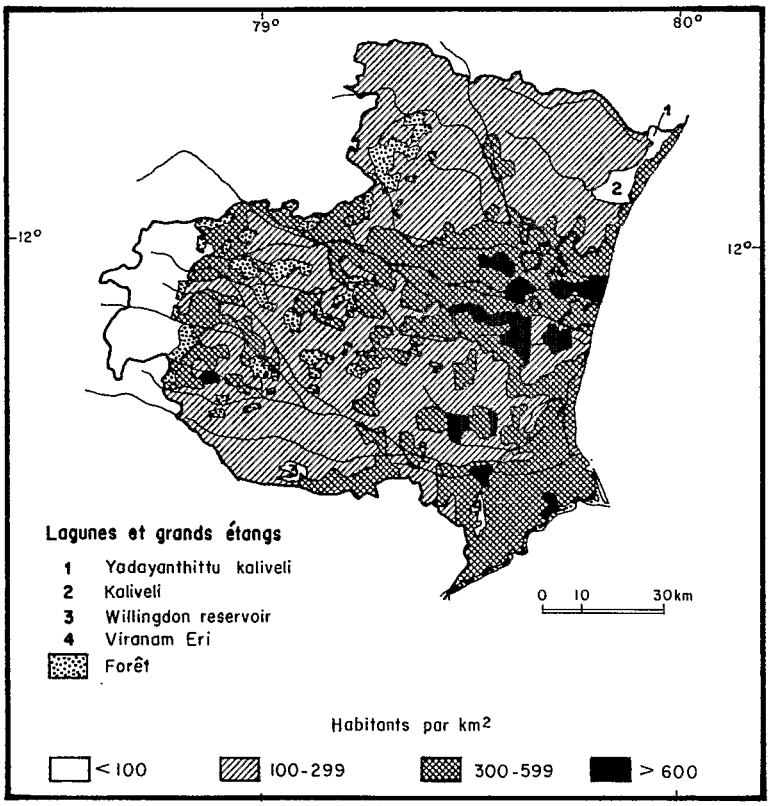

Figure 3. Le South Arcot : les densités de population rurale en 1981

grandeurs significatifs : on relève alors au South Arcot 2 % de rentiers du sol, 58 % d'« exploitants de terres possédées en totalité ou en majorité », 11 % d'« exploitants de terres totalement ou en majorité en tenure », 29 % d'ouvriers agricoles. Pareille typologie souligne assez combien de petits propriétaires sont aussi tenanciers (District Census Handbook, 1951, p. 22).

Les données précises des services fonciers sont délicates à manier, car elles portent non sur les propriétaires, mais sur les titres de propriété (les *patta*) classés selon le montant de l'impôt auquel ils sont assujettis. K.S Sonachalam (1970, p. 68) fournit les chiffres disponibles pour l'ensemble de l'État de Madras (qui ne s'appelle pas encore Tamilnad, mais qui en a les contours) pour l'année 1955-56 (Tableau 1).

Classe d'imposition (en roupies)	Nombre de *patta*	Superficie correspondante (hectares)	Pourcentage de *patta* par classe	Superficie moyenne des *patta* de chaque espèce
< 1	1 101 256	242 860	25,79	0,22
1-10	2 357 671	2 238 803	55,23	0,94
10-30	606 055	1 411 667	14,19	2,33
30-50	117 756	524 864	2,75	4,45
50-100	58 100	390 927	1,36	6,72
100-250	20 965	290 679	0,49	13,86
250-500	4 567	110 086	0,10	24,10
500-1000	6 654	84 184	0,15	12,65
> 1000	800	72 120	> 0,01	90,15
Total	4 273 824	5 366 190	100,00	1,25

Source : A partir de Sonachalam, *op. cit.*, 1970, p. 68.

Tableau 1. Titres de propriété (*patta*) et impôt foncier au Tamilnad, en 1955-56

Sans surestimer la pertinence de ces chiffres (un propriétaire peut disposer de plusieurs *patta*) on peut en tirer une conclusion majeure : à la masse des petits *patta* de moins d'un hectare (81 % des *patta*, 46 % des terres) s'oppose le poids des *patta* de plus de 12 ha (0,75 % des *patta* regroupent, dans les tranches les plus imposées, plus de 10 % des terres). Qu'on ne se trompe pas sur ce que disent les chiffres : en pays tamoul, en système *ryotwari*, qui possède 10 hectares est un notable, un *kambattan*, un puissant qui fait entendre sa voix au village, et qui fait vivre (ou survivre) une clientèle de tenanciers ou d'ouvriers agricoles dépendant de lui, *a fortiori* si les terres, irriguées, permettent

une culture intensive (riz, canne à sucre, arachide, voire coton, les terres sèches portant plutôt millet, sorgho, arachide et, sur les plateaux rouges, noix de cajou).

A l'inverse de ces notables de village, les grands domaines hérités des temps pré-coloniaux ou coloniaux étaient rares. Seuls les trois *jagirdars* des Monts Kalrayan disposaient de terres immenses, mais reculées, montagneuses, domaine de cultures sous brûlis pratiquées autour de hameaux peu accessibles. Dans le bas pays les quatre domaines *zamindari*, les 45 domaines *inam*, les 23 villages *inam* et la poussière d'*inams* mineurs dispersés dans le district ne couvraient au total que 560 km^2, soit moins de 5 % des basses terres rurales du South Arcot.

Les structures agraires du district étudié, après l'indépendance, pouvaient donc être définies comme suit :

- une présence mesurée de grands domaines ;
- une masse de paysans disposant, dans le cadre du système *ryotwari*, de propriétés de taille très inégales, au bénéfice d'une oligarchie villageoise puissante, régissant en outre un corps non négligeable de tenanciers parfois également petits propriétaires ;
- une masse d'ouvriers agricoles considérable, cumulant pour les deux tiers écrasement économique et stigmate de l'intouchabilité.

Commencée sous les gouvernements congressistes, poursuivie après 1967 par les gouvernements dravidiens, la réforme agraire au Tamilnad s'attaquera aux grands domaines, instaurera des plafonds fonciers, mais n'engagera pas une véritable redistribution des cartes, pour des raisons socio-politiques tenant autant aux paramètres de la politique tamoule qu'aux impératifs du pouvoir central.

L'ABOLITION DES GRANDS DOMAINES (1951-1976)

Inscrit de longue date au programme du Congrès, un premier train de réformes, général à toute l'Inde ex-britannique s'attaqua aux grands domaines dès le lendemain de l'indépendance. Le Congrès entendait à moindre frais effacer « une survivance du passé » particulièrement visible, une petite classe de privilégiés souvent parasites, ou ayant déjà pris soin d'assurer ses arrières dans des investissements non fonciers. Au Tamilnad, la « loi d'abolition des domaines et de leur conversion en terres ryotwari », votée en 1948, fut appliquée effectivement à compter de 1951. Sa mise en œuvre ne fut achevée au South Arcot qu'en 1976 lorsque l'administration du Tamilnad, alors placée sous férule présidentielle (c'est-à-dire sous l'autorité directe de New Delhi, et non plus sous celle d'un gouvernement élu), mit fin aux privilèges

des *jagirdars* des Monts Kalrayan qui, mieux que les *zamindars* et *inamdars* du bas pays, avaient su faire traîner les choses devant la Haute Cour de Madras, puis devant la Cour Suprême de New Delhi.

La réforme était loin d'être insignifiante, mais elle ne touchait qu'environ 10 % de la superficie du district (Fig. 4). Encore la moitié de ce pourcentage – les ex-*jagirs* des Monts Kalrayan – restait-elle un monde à part, fermé pour l'essentiel aux paysans du bas pays. Pour ceux-ci, comme pour la masse des sans terre, la vraie question se jouait sur un autre front, politiquement beaucoup plus risqué : celui des réformes à conduire dans les terres *ryotwari*, au sein même d'une société paysanne fort inégalitaire.

LA QUESTION DES PLAFONDS FONCIERS

La réforme agraire en terres *ryotwari* posait un problème particulier aux espaces très densément peuplés. Il ne s'agissait pas de partager des latifundia, ou des terres pastorales presque vides, mais bien d'opérer une transformation des structures agraires dans un monde où chaque

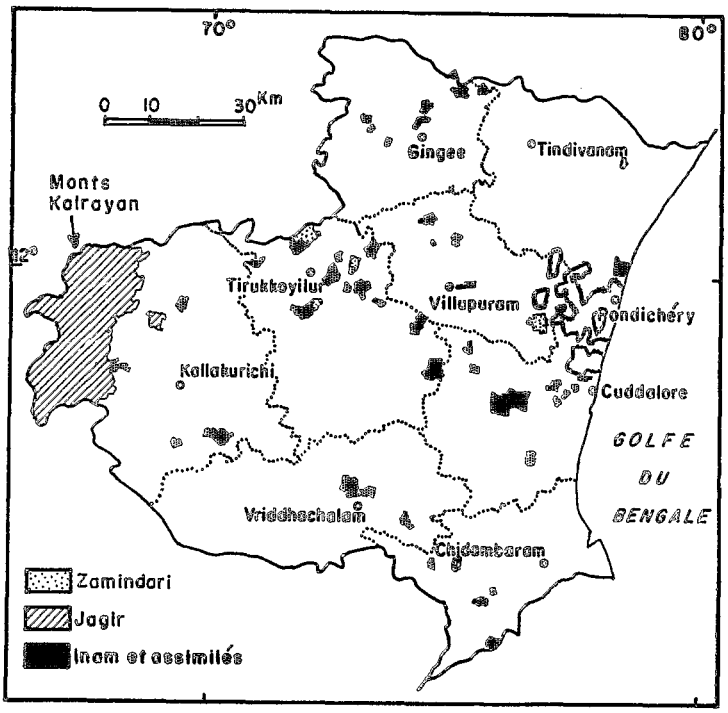

Figure 4
Les grands domaines au South Arcot avant l'indépendance

village comptait des puissants, entourés d'une cohorte de petits propriétaires. Dans l'absolu même, qu'auraient signifié la rhétorique maximaliste « la terre à qui la travaille ! », ou sa variante « de la terre pour tous ! » ? La vieille question du seuil de viabilité ne pouvait manquer de se poser dans un district comptant en moyenne 230 ruraux au km^2 en 1951 (290 au km^2 en 1971) et dont certains villages comptaient plus de 500 hab./km^2. On connaît la réponse faite à cette question par les partisans les plus résolus de réformes « dures » : instaurer des coopératives foncières.

La question, bien sûr, était éminemment politique. Au niveau national, Nehru souhaitait aller aussi loin que possible dans la voie réformatrice, mais les barons du Congrès en place dans les instances nationales du parti ou au gouvernement central, et au pouvoir dans les divers États, n'entendaient pas heurter de front leurs propres intérêts, ni ceux de leur base électorale, au sein de laquelle les notables ruraux jouaient un rôle essentiel de « banques de voix », apportant au Congrès les suffrages de leurs dépendants, de leur clientèle, de leur sphère d'influence. Le poids de ces barons peu enclins aux réformes profondes fut d'autant plus décisif qu'aux termes de la constitution indienne, l'application de la réforme agraire relève de la compétence des États, qui fixent eux-mêmes leurs objectifs, par une législation que doit approuver le président de la République.

Autre paramètre dans un régime parlementaire : la vigueur de l'opposition (chaque État a son gouvernement, issu de la majorité de l'assemblée élue au suffrage universel pour 5 ans). Actif au South Arcot entre 1947 et 1952, le Parti communiste ne joua ensuite qu'un rôle mineur, comme dans le reste de l'État, hormis dans son bastion rural qu'est le delta de la Kaveri, où des mouvements résolus exprimèrent les revendications d'un prolétariat agricole plus souvent soumis ailleurs. La montée du parti régionaliste tamoul, le *Dravida Munnetra Kajagam* (DMK), concurrença à coup sûr le Parti communiste quand le DMK étendit, dans les années soixante, son réseau militant dans tous les villages.

Ceci étant, le Congrès au pouvoir au Tamilnad jusqu'en 1967 ne pouvait que mener une politique de demi-mesures. En matière d'accès à la terre, il opéra sur deux fronts : limiter les propriétés en définissant des plafonds fonciers, dont les surplus devaient être distribués, et, en second lieu, légiférer au profit des tenanciers.

La définition des plafonds fonciers fut l'objet de maintes hypothèses de calcul, couvrant de larges fourchettes (Krishnaswami, 1947, Sonachalam, 1970). La loi de 1961 s'en tint à une option très modérée, en définissant des maxima oscillant entre 12 ha irrigués et 60 ha secs. Dans un district tel que le South Arcot, qui comptait 766 000 ha

cultivés ou cultivables, le surplus théorique susceptible d'être dégagé était de 22 600 ha : soit à peine 4% des terres. En retenant les seuils de viabilité économique les plus modestes proposés par les experts pour une famille de 5 personnes (2 ha irrigués et 4 ha secs), et sachant que 37% des terres cultivées étaient irriguées, on pouvait estimer être en mesure de créer 7 740 exploitations viables, par redistribution des surplus théoriques qu'une réforme agraire aurait pu dégager. Comparons ce chiffre aux données du recensement de 1961, qui dénombrait alors au South Arcot 479 000 agriculteurs et 187 000 ouvriers agricoles. C'est dire que la réforme envisagée ne changeait rien au fond des choses. Elle ne pouvait qu'à peine altérer les structures foncières ; elle ne pouvait étancher la soif de terre de la paysannerie d'Arcot. Elle n'était qu'une fausse réforme agraire, encore amoindrie par les principes et les modalités de sa mise en application.

La loi de 1961 exemptait en effet toute une série de terres : vergers, plantations, terres d'élevage, terres plantées en canne à sucre. Tout cela, Monts Kalrayan exclus, ne représentait alors que 2 500 ha, mais depuis la canne à sucre s'est notablement étendue sur les meilleures terres. Les modes d'application de la loi furent plus encore responsables des limitations de son effet. La lenteur du législateur débattant du problème de 1947 à 1961 laissa tout le temps aux nantis de parer le coup modeste que leur porta une classe politique complaisante. Faute de participation populaire apte à créer une pression sociale, faute d'une volonté sinon révolutionnaire du moins radicale, les possédants susceptibles d'être touchés purent prendre des mesures échappatoires, ou tirer profit des confusions savamment entretenues, de longue date, dans l'enregistrement des titres de propriétés, que découvre quiconque se penche sur les registres villageois. Les pratiques relevées dans le district voisin de Chingleput par Joan P. Mencher (1978, 117) valent pour tout le Tamilnad. Parmi les plus banales, citons le camouflage d'un même propriétaire sous plusieurs variantes de son nom (avec ou sans le titre de sa caste, avec ou sans ses initiales...) et surtout l'émiettement de la propriété au sein des membres de la famille, afin de transférer à autant de « propriétaires » théoriques un lot inférieur au plafond foncier, le patrimoine familial restant en fait sous l'autorité du chef de famille, qui peut aussi retarder en justice la ponction des surplus que le gouvernement commença à identifier en 1963.

Conduite en 1967, l'étude de Sonachalam (1970) permet de dresser le bilan de la politique du Congrès, qui perd le pouvoir pour de bon cette année-là. A lire le tableau 2, on comprend que le DMK, parti majeur de l'opposition jusqu'en 1967, ait pu dénoncer année après année les « pratiques d'atermoiement » des gouvernements congressistes, et brocarder « une réforme agraire simulée ». Le cas du South

Terres ryotwari	Superficies en hectares			Effets sociaux
	Total	Irriguées	Sèches	
1. Surplus estimés par Sonachalam sur la base des données du *Board of Revenue pour* 1955-56 (*joint patta* exclus)	5 640	4 076	1 575	480 *pattadar* affectés
2. Surplus estimés par le *Board of Revenue* en 1966 (plafond légal de 30 acres standard), circonscription d'action de Cuddalore	1 270	642	628	146 propriétaires affectés
3. Surplus officiellement déclarés tels, au 31 mars 1967	883	435	448	130 propriétaires affectés
4. Dont surplus récupérés par le Gouvernement et mis en fermage temporaire	471	198	278	847 tenanciers bénéficiaires
5. Surplus officiellement distribués conformément à la loi de 1961, au 31 mars 1967	quelques dizaines d'hectares (110 pour tout le Tamilnad)			

Terres zamindari, inam et jagir
(terres cultivables ou non, sans distinction)

6. Terres concernées :
   - terres *zamindari* et *inam* du bas pays : 55 666 hectares
   - *jagir* des Kalrayan : 57 110 hectares
7. Terres récupérées par le Gouvernement jusqu'en 1967 : 55 666 hectares

Mise en perspective : données de base en 1961

8. Superficie du South Arcot : 1 089 500 hectares
   dont terres cultivées ou cultivables : 766 017 hectares
9. – Exploitants agricoles, cultivateurs ou tenanciers masculins de plus de 15 ans : 479 854
   – Ouvriers agricoles masculins de plus de 15 ans : 186 854
   – Part des exploitants disposant
   • de moins d'un hectare : 56,26 %
   • de moins de deux hectares : 79,97 %

Sources : Points 1 à 5 : à partir des données fournies par Sonachalam, 1970, ch. 5. Points 6 et 7 : à partir de *History of Land Revenue...*, 1977, p. 295. Point 8 : *Season and Crop Report*, 1961-62, pp : 35-36. Point 9 : Census of India 1961, *Madras, General Economic Tables*, p. 39. Census of India 1961, *South Arcot District Census Handbook*, vol. I, p. 310.

Tableau 2
Bilan de la réforme foncière au South Arcot en 1967, au terme des gouvernements congressistes

Arcot n'avait en effet rien d'exceptionnel. Pour l'ensemble du Tamilnad (9 millions d'ha cultivables) les surplus théoriques (sur la base de la loi de 1961) étant estimés à 27 800 hectares, le gouvernement n'avait encore effectivement identifié en 1967 que 9150 ha en surplus. Il n'en avait récupérés (et mis en fermage temporaire) que 5 550, et il n'avait réellement distribué que... 110 hectares ! (Sonachalam, 1970, ch. 5).

S'affichant progressiste, le DMK, une fois au pouvoir, devait agir sur ce front. Il le fit, mais sans précipitation. La loi de 1961 fut amendée en 1972, et les plafonds fonciers furent spectaculairement abaissés de moitié. Pour une famille de cinq personnes, ils se confinaient désormais à une fourchette oscillant entre 4,8 ha (pour les meilleurs terres irriguées) et 24 ha (pour les plus mauvaises terres sèches cultivées). Ayant fait scission du DMK, un parti rival mais frère, et plus encore populiste, l'Anna DMK, parvint au pouvoir en 1977, sans modifier la loi sur ce point. Les chiffres obtenus auprès du Directeur des Réformes Agraires pour 1985 permettent donc de dresser le bilan de près de 40 ans d'indépendance, englobant aussi bien les gouvernements du Congrès que ceux des partis régionalistes dravidiens.

Certes les partis dravidiens ont été plus efficaces que le Congrès : aux 110 hectares distribués jusqu'en 1967 pour l'ensemble du Tamilnad répond le total distribué à la date du 1er août 1985 : 48 000 ha, au profit de 94 000 bénéficiaires. Vus de la base, que représentent de tels chiffres ? L'image offerte par le South Arcot est sans ambiguïté : 2 200 hectares de terres *ryotwari* distribués jusqu'en 1985, c'est 0,2 % des terres agricoles du district ; 6 116 bénéficiaires (dont 3300 Harijans), c'est 1,2 % des quelque 500 000 ouvriers agricoles recensés en 1981. Au total, une fois réglée la question peu importante ici des grands domaines, que conclure de ce qui devait être la réforme décisive, celle qui eût aidé à transformer les campagnes en y combattant quelque peu l'inégalité dans l'accès à la terre, sinon qu'elle fut une réforme avortée ?

Qu'aurait-on pu imaginer au mieux ? Dans l'hypothèse toute théorique – utopique même – d'une réforme redistribuant également les terres entre toutes les familles d'exploitants ou d'ouvriers agricoles, le problème de la viabilité économique des nouvelles propriétés eût été quasi insoluble : en 1971 on comptait au South Arcot 552 000 exploitations, 488 000 cultivateurs et 313 000 ouvriers agricoles (masculins), soit (si l'on admet qu'un ouvrier agricole sur deux soit chef de famille) plus de 600 000 familles paysannes à pourvoir, pour 694 000 hectares cultivables. Cette arithmétique imaginaire porte donc à moins d'un hectare par famille la part de terres disponibles, dont 296 000 ha irrigués. Seules les coopératives foncières auraient permis, en théorie, de pallier cet extrême morcellement. En 1949, le Comité du Congrès sur les réformes agraires avait plaidé en ce sens, et de telles coopératives

semblaient devoir offrir, entre capitalisme et communisme révolutionnaire, une troisième voie chère à Nehru. Mais quelles coopératives créer, dès lors que la réforme agraire avortait ? Venkataramani (1973, 57-60) dresse le dérisoire bilan qu'offre à cet égard le Tamilnad au début des années 70, à l'heure où les autorités indiennes engagent l'agriculture indienne vers une toute autre voie, celle de la « révolution verte » appuyée sur une classe de cultivateurs dynamiques et entreprenants : 81 « coopératives de colonisation foncière », dont 71 fonctionnent à perte, sur des terres jadis incultes ; 15 « coopératives d'agriculture associée », toutes déficitaires (leurs 518 membres ne mettent en valeur que 4 % des 1 900 hectares dont ils disposent) ; 3 vraies coopératives foncières (136 membres, 180 hectares), toutes déficitaires. Bilan plus nuancé pour les 63 coopératives de tenanciers, regroupant plus de 4 000 membres louant 3 600 hectares de terres de temples : un tiers dégageaient des profits. Ashok Rudra (1982, 175) le notait dix ans plus tard : « tous les courants d'opinion du pays semblent avoir accepté une fois pour toutes que la création de coopératives n'était décidément pas le moyen de surmonter les difficultés résultant de la petitesse de la très grande majorité des exploitations indiennes ». Son constat vaut pour le Tamilnad comme pour le reste du pays. Les coopératives foncières, mises en place à la suite de distribution de terres ou issues d'initiatives de la petite paysannerie n'ont pas plus modifié les structures agraires que ne l'a fait le mouvement *bhoodan*, d'inspiration gandhienne, appelant les possédants à céder volontairement une part de leurs terres.

A l'inverse, qui s'attache à percer le secret des registres fonciers découvre la réalité de l'emprise des notables, dont les plus entreprenants ou les mieux protégés surent préserver leurs biens, voire accroître leur patrimoine. L'exemple du village d'Iruvelpattu n'est peut-être pas généralisable aux quelque 2000 villages du South Arcot, mais il n'est pas non plus l'illustration d'un cas exceptionnel. Étudié quatre fois au fil de ce siècle, ce village rizicole des plaines de la Ponnaiyar, au cœur du South Arcot, voit un double processus d'émiettement et de polarisation de la propriété marquer, de 1890 à 1981, l'évolution du foncier. A la fin du siècle dernier, les 83 *patta* de moins de 2 ha couvraient 20 % des terres du village. En 1981, cette classe comptait 351 *patta*, couvrant désormais 50 % du finage. A l'inverse, un seul *patta* de plus de 40 ha, en 1890, couvrait un quart du finage. Quatre-vingt dix ans plus tard, la même famille contrôlait, réforme agraire ou pas, 39 % des terres villageoises. Conclusion de Guhan et Mencher (1982, pp. 34-35) auteurs de l'enquête de 1981 : « en somme, ni le plafond de 30 acres standard, ni celui de 1972 réduit à 15 acres standard n'ont grandement perturbé la réalité des faits à la base à Iruvelpattu. Le plafond foncier a toutefois fait obstacle à la poursuite de la

concentration. Il a conduit à quelques cessions et pourrait, au fil des décennies, en entraîner davantage ».

LE STATUT DES TENANCIERS : UNE PÂLE RÉFORME

Aux gouvernements qui ne veulent ou ne peuvent mettre en place une authentique réforme agraire, la réforme des contrats de tenure offre une possibilité d'intervention qui n'est pas sans avantage. « Vénérable modèle », remarque Herring (1983, p. 17), la réforme du statut des tenanciers « séduit les élites au pouvoir car ses buts modestes coûtent peu et n'entraînent que des bouleversements minimaux », quoique ces questions soient « d'une importance décisive pour les propriétaires comme pour les tenanciers ».

Traditionnellement, une bonne part des contrats de tenure étaient oraux. Peut-on toutefois estimer la part des tenanciers dans les structures agraires du nord du Tamilnad, dans les années 60 et 70 ? Les diverses enquêtes conduites sur le terrain convergent sur deux points. Elles soulignent en premier lieu la part mesurée de ce type d'accès à la terre, particulièrement dans les finages en culture sèche : faible dans les villages qu'étudie Harris au North Arcot (Harris, 1982, p. 286) ou dans celui qu'étudie Subbiah dans le district de Tiruchirapalli (5 % des terres ; Subbiah, 1981, p. 71), très faible aussi dans les villages reculés du South Arcot (Census of India, Villages Monographs, 1961). Les chiffres montent notablement dans les finages irrigués : Gough relève en 1976 42 % de terres en tenure à Kumbapettai, dans le delta de la Kaveri.

Ces études soulignent aussi, en second lieu, le déclin de ce type d'exploitation : à Kirippur, Gough relève 18 % de terres irriguées en tenure en 1976, contre 41 % en 1952 (Gough, 1989, p. 425). Dans le district de Chingleput, Mencher compte moins de 6% de terres en tenure entre 1963 et 1971, contre une estimation officielle de 32% en 1947 (Mencher, 1978, pp. 83-98). Même observation à Iruvelpattu, où en 35 ans la part des tenanciers tombe de 56 à 7 % (Guhan et Mencher, 1982, p. 42). Cet amenuisement traduit sans doute moins le passage massif de tenanciers dans la classe des propriétaires que leur entrée, réelle ou simulée aux yeux de la puissance publique, dans le prolétariat des sans terre.

Toute réforme des tenures devait porter sur trois points : l'identification des tenanciers, la sécurité des tenures, les baux de fermage ou de métayage. Il n'existait pas dans l'État de Madras, en 1947, de registre des droits fonciers. Craignant une législation radicale, nombre de propriétaires, particulièrement dans le delta de la Kaveri, évincèrent des tenanciers n'étant liés à eux que par des contrats oraux. Les

tensions qui s'ensuivirent, encadrées par un militantisme communiste actif autour de 1950, poussèrent un gouvernement inquiet à faire voter une loi d'urgence dite « de protection des tenanciers » en 1955. Ce premier texte, comme une seconde loi votée par le DMK en 1969, faisait obligation d'inscrire les tenures sur les registres villageois. Sur ce point, ces textes restèrent lettre morte. Censée lutter contre les abus, la loi de 1955 précisait du coup les conditions légales d'éviction des tenanciers : dans le rapport de force existant dans les campagnes, ce texte servit en fait davantage les propriétaires de poids que les tenanciers de peu, moins à même de jouer des textes ou de travestir le statut de leurs biens.

Six ans après la proclamation de la loi, le bilan au South Arcot à la date de 1961 est dérisoire : 103 demandes de reprise par propriétaires accordées (sur 387) ; 9 demandes de maintien en tenure accordées à des tenanciers menacés (sur 144), et 10 demandes de récupération de tenure par des tenanciers évincés. Très clairement, la grande majorité des tenanciers n'a pas osé se déclarer telle, et moins encore n'a tenté de recourir aux tribunaux. En matière de loyer de la terre, une loi de 1956 tenta de mettre un terme aux extorsions les plus crues (soit en nature, soit en travail obligé) pour fixer le loyer des terres sèches à 33,5 % de la production, et le loyer des terres irriguées à 40 %, (le métayage restant de loin la forme la plus commune), les frais de culture à la charge des tenanciers. C'était un mieux sur le papier, puisque les taux de 50 % étaient communs au South Arcot, en terres sèches, et se haussaient encore pour les champs irrigués par puits (un des instruments privilégiés de la « révolution verte » à venir), pour lesquels la règle était un tiers pour le tenancier, un tiers pour le propriétaire, et « un tiers pour le puits », c'est-à-dire en fait deux tiers pour le propriétaire. Mais les taux préconisés restaient bien plus forts que ceux observés en maints États du nord ou du sud de l'Inde, où les tenanciers ne cédaient aux propriétaires qu'un quart ou un cinquième de la récolte...

LE SORT DES SANS TERRE

On a dit plus haut comment la réforme agraire avait été trop mesurée pour que la redistribution des maigres surplus fonciers effectivement récupérés puisse permettre d'en faire bénéficier les sans terre dans leur ensemble. Dans ce contexte, le problème des sans terre demeure pour l'essentiel ce qu'il a toujours été : celui des relations à qui fait vivre. Qui tient la terre tient les hommes. En situation de sous-emploi, la question vitale est celle de l'accès aux ressources, dès lors que l'accès à la terre est dénié, ou négligeable. Un paramètre supplémentaire est à prendre en compte : l'intouchabilité, devenue

illégale, mais encore fort inscrite dans les mentalités. En 1951 le South Arcot comptait, au sein de ses « classes agricoles », environ 30 % d'ouvriers agricoles et au sein de sa population rurale, 27 % de *harijans*, c'est-à-dire de d'« ex-intouchables ». La similitude des deux chiffres est éloquente. Certes tous les ouvriers agricoles ne sont pas *harijans*, et tous les *harijans* ne sont pas sans terre. Mais la surdétermination entre abaissement économique et intouchabilité reste de règle. La question déborde donc du seul ordre économique : le champ socioculturel est ici tout autant en cause, chez les dominants comme chez les dominés. On n'efface pas l'intouchabilité en signant un décret.

Traditionnellement, les ouvriers agricoles sont de deux types. Les *pannaiyal* ou *adimai* sont attachés à des propriétaires aisés, qui les exploitent, mais qui sont tenus aussi, au nom des valeurs régissant la société villageoise, de leur assurer une certaine protection. Celle, en termes crus, qui permet la reproduction de la force familiale de travail, puisque l'assujettissement lie famille à famille. Il est des degrés dans cet asservissement, parfois extrême, et toujours activé par un endettement de longue durée. Dans tous les cas, cependant, le lien entre le maître et l'asservi dépasse la seule relation économique (travail contre salaire), en l'englobant dans un ensemble de liens émotionnels, intériorisation d'une inégalité perçue parfois encore comme marque du destin. Un deuxième type d'ouvriers agricoles regroupe les journaliers libres, recrutés au coup par coup. Ce second type l'emporte aujourd'hui, moins par suite de réformes gouvernementales qu'en raison même des logiques du capitalisme rural qui gagne les campagnes, les maîtres ne gardant qu'un ou deux dépendants, et recourant pour le gros des travaux à des recrutés journaliers ou sous contrat temporaire. L'État de Madras, pour sa part, est intervenu en 1952 – encore dans le delta de la Kaveri toujours tendu – pour interdire le licenciement arbitraire des *pannaiyal* et pour fixer des salaires minimum théoriques. Loi partielle, suivie de textes complémentaires. Il fallut attendre 1976, et l'état d'urgence imposé à toute l'Inde par Indira Gandhi pour qu'un texte d'envergure abolisse enfin, en principe du moins, le travail asservi dans tout le pays. Dans les faits, la mise en œuvre d'une telle loi ne peut qu'être fort lente, faute d'un grand mouvement politique susceptible de l'imposer. Les processus d'identification des asservis par les instances gouvernementales sont inefficaces, et six ans après la loi de 1976, un texte officiel donnait le nombre de travailleurs asservis libérés à « réhabiliter » : 312 pour tout le Tamilnad. Un chiffre à comparer à celui qu'avance une étude menée au seul South Arcot à la même époque : 20 000 asservis pour ce seul district, pour l'essentiel ouvriers agricoles, mais aussi, en plus petit nombre, tisserands misérables liés aux marchands (Vidyasagar, 1985, p. 133, p. 156).

Une fois encore, une réforme sombre donc apparemment dans la quasi-insignifiance, faute d'être réellement mise en œuvre.

UN MAIGRE BILAN ÉCONOMIQUE, DE NOUVELLES DYNAMIQUES IDÉOLOGIQUES

L'analyse statistique des effets des réformes agraires votées au Tamilnad au fil des quelque trente années qui ont suivi l'indépendance de l'Inde est éloquente. Surplus fonciers, terres effectivement distribuées, protection des tenanciers ou des sans terre, en quelque domaine que ce soit, les effets paraissent faibles, voire dérisoires. On a dit ce qu'il en était des surplus fonciers. Au 31 juin 1992, 58 000 ha avaient été distribués à 12 000 personnes dans un État de 56 millions d'habitants. La protection des tenanciers ? Une législation utilisée davantage par les propriétaires que par les tenanciers eux-mêmes. L'activité législative ? Des lois multiples, souvent modérées dans leur formulation, manipulables par les puissants, et jamais vraiment mises en œuvre sauf, dès le départ, la suppression des grands domaines *zamindari* et autres. On ne peut s'attendre à cet égard à de grands changements d'orientation. Le VIIIe plan quinquennal du Tamilnad (1992-97) ne porte guère attention aux réformes agraires, et le budget qui leur est assigné est insignifiant (State Planning Commission, 1993, pp. 193-195).

Ce tableau illustre en réalité une vérité pan-indienne : la volonté politique d'appliquer les textes fit défaut, quels qu'aient pu être les effets d'annonce et la rhétorique des partis. A l'inverse, en quelques États, les réformes agraires ont été plus marquées, surtout en matière de protection des tenanciers. Ce fut très net au Bengale Occidental, où l'opération *barga*, conduite par le Front de Gauche au pouvoir depuis 1977, a été efficace, en raison même de son encadrement par un militantisme politique et syndical à la base, soucieux d'appliquer réellement les textes : en 3 ans, un million de tenanciers bengalis ont surmonté leur craintes, et ont osé se sont déclarer tels, pour bénéficier des lois nouvelles (Racine, 1986). Au Karnataka, c'est un gouvernement congressiste qui sauta le pas, dirigé il est vrai, pour une fois, par un leader de poids issu des castes de médiocre statut. Les tenanciers reçurent de la terre (quand les propriétaires absentéistes ne reprirent pas en main leur patrimoine) et les tenures furent même, en principe, abolies.

Pour mesurer toutefois le véritable impact des mesures annoncées et des réformes effectives, il faut aller au-delà des chiffres, et porter attention à l'évolution des esprits dans un contexte social en mouvement. Beaucoup de bruit pour peu, les réformes agraires ? Oui, si l'on

garde en mémoire les objectifs illusoires du Nehru des années cinquante, comptant sur elles et sur le « développement communautaire » pour régénérer les campagnes indiennes en combinant croissance et meilleure justice sociale. Mais le décalage entre les objectifs premiers et les textes effectivement votés, tout comme la distorsion entre ces textes et leur pauvre application (voire leur détournement ou leurs contre-effets) ne sauraient toutefois occulter les remous qu'a suscités la grande question agraire.

Il faut en effet replacer le flot des discours et la modestie des réalisations dans leur cadre. Toute crainte des nantis, tout espoir des démunis laissèrent leur marque. Si les premiers, pour l'essentiel, s'en tirèrent bien, ils n'en comprirent pas moins que les temps changeaient quelque peu. Si les seconds furent déçus, voire encombrés des miettes qu'on leur accordait, ils n'en perçurent pas moins eux aussi qu'un lent tournant se négociait. Si peu qu'ils reçurent, c'était déjà une marque d'avancement, interprétée comme telle dans l'horizon villageois. Que les puissants, ici ou là, remirent la main sur ces terres n'empêche qu'en un sens un tabou fut ébranlé. La réforme agraire, sous cette désignation forte, n'eut pas lieu. Mais les mille petites réformes mises en œuvre dans les campagnes et les craintes des propriétaires dessinèrent les contours d'un monde où les plus petits étaient un peu mieux pris en compte. La dénonciation de l'intouchabilité et la réservation des sièges dans les collèges et les emplois de fonctionnaires allèrent dans le même sens, celui d'une entrée lente mais continue des dominés et des modestes dans la scène politique et sociale. Si modérées ou détournées qu'elle furent, les réformes enfoncèrent ainsi un coin dans les situations acquises, en perturbant les mentalités dominantes. Bien des possédants petits ou grands virent d'un mauvais œil le peu qui était fait pour les plus pauvres, pour les *harijans*. Ces quelques terres, souvent infertiles, accordées à une ou deux familles d'intouchables dans maints villages avaient valeur de signe, comme les prêts à taux préférentiels accordés par les programmes de développement. Les droits nouveaux accordés aux tenanciers, même contournés ou négligés, allaient dans le même sens : les rapports de dépendance demeuraient pour l'essentiel, mais ne se reproduisaient plus sur le même mode. Près de cinquante ans après l'indépendance, la montée des basses castes, cette grande dynamique sociale indienne, est aussi pour une part le fruit de ces petits pas.

Aujourd'hui, l'Inde entre en effet dans une phase nouvelle. La réforme économique accélérée après 1991 promeut une libéralisation mesurée et une ouverture du pays au marché mondial. Mais dans le même temps, le mouvement social se caractérise par un repli massif sur les identités de caste, ou plutôt de groupes de castes luttant politiquement pour l'obtention de protections spécifiques, non pas contre

les compétiteurs économiques étrangers, mais contre l'hégémonie, en Inde même, des hautes castes. L'échec des réformes agraires résultait largement d'un manque de volonté *politique* au sommet. C'est bien sur ce terrain politique, mais dans un autre cadre, bien plus populiste, que se livrent aujourd'hui et que se préparent maintes batailles. La rhétorique pour l'égalité des droits et pour l'abolition des pratiques d'intouchabilité, comme les discours répétés sur la réforme agraire, les miettes distribuées et les minces progrès consentis, tout a un poids dans l'affaire. Désormais, le combat se déplace sur un autre plan, dès lors que basses castes et *harijans* – ceux-ci se désignant désormais sous le nom de *dalit* (= opprimés) – entendent accéder eux-mêmes au pouvoir d'État, et y parviennent, en Uttar Pradesh, au Bihar. Ces gouvernements populistes, fragiles, menacés, ne feront pas plus que les autres une vraie réforme agraire. L'idéologie productiviste de la révolution verte comme celle de la nouvelle politique économique vont dans un tout autre sens. Reste que tout ce qui, fût-ce sur le papier, a mis en cause les rapports de pouvoir établis, tout ce qui a légitimité des aspirations autrefois impensables a conforté, malgré fraudes, reculs et déceptions, une dynamique de changement. Dans un pays comptant 630 millions de ruraux, les modestes mesures agraires mises en œuvre dans des millions de villages, et les débats qu'elles ont nourris, ont en définitive joué un rôle idéologique bien supérieur à leurs seuls effets économiques.

Les cartes illustrant cet article ont été dessinées par R. Anandam, à l'Institut Français de Pondichéry.

BIBLIOGRAPHIE

Census of India :
– *Madras. South Arcot District Census Handbook*, 1951
– *Madras. South Arcot District Census Handbook*, 1961
– *Madras. General Economic Tables*, 1961
– *Tamilnad, South Arcot District Handbook*, 1971
– *Tamilnad, South Arcot District Handbook*, 1981

Gough, K., 1989. *Rural Change in Southeast India, 1950s to 1980s*, Delhi, Oxford University Press, 578 p.

Government of India, 1987. *Conference of Revenue Ministers on Land Reforms. Proceedings and Papers 25th November 1986*, New Delhi, Ministry of Agriculture, Department of Rural Development, 186 p.

Government of Tamilnadu, 1977 : *History of Land Revenue Settlement and Abolition of Intermediary Tenures in Tamilnadu*, Madras.

Government of Tamilnadu, 1993, *Statistical Handbook of Tamilnadu 1993*, Madras, 381 p.

Guhan, S. et Mencher, J.P., 1982, *Iruvelpattu Revisited*, Madras, Madras Institute of Development Studies, 75 p.

Harris, J., 1982, *Capitalism and Peasant Farming. Agrarian Structure and Ideology in Northern Tamilnadu*, Delhi, Oxford University Press, 358 p.

Herring, R., 1983, *Land to the Tiller. The Political Economy of Agrarian Reform in South Asia*, Delhi, Oxford University Press, 314 p.

Krishnaswami, S.Y., 1947. *Rural Problems in Madras*, Madras, Government Press, 545 p.

Mencher, J.P., 1978, *Agriculture and Social Structure in Tamil Nadu*. New Delhi, Allied Publishers, 314 p.

Racine, J., 1986. La politique agraire du communisme indien et le débat sur le réformisme : le cas du Bengale Occidental. Bordeaux, *Cahiers d'Outre-Mer*, Bordeaux, 153, 75-103.

Racine, J., 1988. « Espace, ressources et société : les stratégies de développement rural en Inde. Un exemple au Tamilnad », in : *Géographie et écologie des milieux tropicaux*, Talence, CEGET-CNRS, 61-74.

Sonachalam, K.S., 1970. *Land reform in Tamil Nadu. Evaluation and Implementation*, New Delhi, Oxford & IBH, 201 p.

State Planning Commission, 1993. *8th Five Year Plan 1992-97*. Madras, Government of Tamil Nadu, 675 p.

Venkataramani, G., 1973. *Land Reform in Tamil Nadu*, Madras, Sangam Publishers, 160 p.

Vidyasagar, R., 1985. « Debt Bondage in South Arcot District. A Case study of Agricultural Labourers and Handloom Weavers », in : Patnaik, U. & Dingwaney, M., *Chains of Servitude. Bondage and Slavery in India*, Madras, Sangam Books, 127-161.