

Redistribuer la terre

Bilan et actualité des réformes agraires

Éric LÉONARD

Jean-Philippe COLIN

Introduction

Les réformes agraires, entendues comme une redistribution large des droits sur la terre, ont constitué un enjeu historique des politiques foncières, et leurs incidences sur les rapports de pouvoir en ont fait un outil privilégié de reconfiguration ou de consolidation des régimes politiques (cf. chap. 4). TUMA (1965, cité par BYRES, 2004) évoque les réformes grecques et romaines des VI^e et II^e siècles avant J.-C., les réformes médiévales en Angleterre, celles du XIX^e siècle en Russie, etc. ; l'historiographie est riche en la matière (JESSENNE *et al.*, 2016). Plusieurs « cycles » de réformes redistributives ont eu lieu au cours des périodes moderne et contemporaine, à commencer par celles qui entreprirent d'abolir les droits féodaux et de limiter les usages collectifs de la terre dans l'Europe des XVIII^e et XIX^e siècles, inspirées par le libéralisme des Lumières ; il s'agissait alors à la fois d'élargir l'accès des exploitants à la terre et de renforcer leur liberté d'entreprendre en individualisant les rapports fonciers (JESSENNE et VIVIER, 2016). Mais c'est bien entre 1930 et la fin des années 1970, dans le cadre de l'essor du modèle de

Nous remercions Tania Murray Li, Pablo Luna et Olivier Delahay, ainsi que nos collègues du Pôle foncier de Montpellier, pour leurs apports à l'amélioration de ce texte. Nous restons responsables des imperfections qui demeurent.

développement par substitution des importations, que les réformes agraires ont connu leur âge d'or, quand la Grande Dépression des années 1930 puis les objectifs de construction du socialisme ou, au rebours, de contention des mouvements s'en réclamant ont conduit à placer en tête de l'agenda des politiques de développement l'accès à la terre des paysanneries pauvres. Après une éclipse d'une quinzaine d'années, un nouveau « cycle » de réformes agraires semble s'être amorcé depuis le milieu des années 1990, dont l'origine est à chercher conjointement dans les processus de démocratisation ou de reconstruction des régimes politiques nationaux et dans la mise en avant de la lutte contre la pauvreté comme l'une des priorités et conditions du développement.

Au-delà de la récurrence historique de ces cycles, il convient de baliser le sens que nous donnerons à la notion de réforme agraire dans le cadre de ce chapitre. Il suffit de parcourir la littérature pour se rendre compte de la polysémie des termes « réformes agraires » et « réformes foncières ». Les politiques publiques qualifiées de « réformes » peuvent porter sur *la forme* des droits (au sens de reconnaissance formelle de droits n'ayant jusqu'alors pas d'existence légale), *le contenu* des droits, au sens de modification du faisceau de droits (cf. chap. 1), *les titulaires* des droits ou *la distribution* des droits, mais aussi sur les droits de nature non foncière (économiques, politiques, sociaux) auxquels l'accès aux droits fonciers peut donner droit. De fait, les politiques combinent le plus souvent des interventions sur plusieurs de ces registres. On qualifie usuellement de *réformes foncières* les politiques visant à modifier la forme et le contenu des droits d'usage et de possession de la terre (cf. chap. 10), et de *réformes agraires* celles portant sur les profils des titulaires et/ou la distribution des droits. Alors que les premières s'expriment (directement) au niveau de l'individu¹, les secondes, par définition, ont pour objectif central de recomposer les rapports entre groupes sociaux. Elles incorporent de ce fait fréquemment des dimensions extra-foncières (comme des politiques de crédit et d'équipement, des restructurations territoriales et administratives, des réformes de l'organisation du travail agricole et des appuis techniques, etc.), comme nous le verrons. Rares sont toutefois les réformes agraires (ainsi définies) qui ne s'accompagnent pas de réformes foncières – l'inverse n'étant pas systématique.

¹ Les transformations des droits fonciers individuels sont évidemment de nature à affecter les rapports socio-politiques au sein d'une société (cf. chap. 10).

Ce chapitre traite des *réformes agraires* (RA) dans cette perspective, en s'intéressant aux politiques de redistribution de la ressource foncière par l'intervention publique sur des terres privées, publiques ou coutumières. L'entrée que nous adoptons ici concerne donc le bouleversement des structures foncières² par l'action publique, même si certaines réformes agraires ont cherché à maintenir ces structures, comme lorsque de grandes exploitations privées ont été transformées en exploitations d'État. Nous nous intéresserons aux situations suivantes, non exclusives les unes des autres :

- redistribution de grandes exploitations privées en exploitations de moindre taille (sous diverses formes). Cet objectif peut être poursuivi en imposant des plafonds de superficie, avec vente imposée du surplus ou expropriation avec ou sans compensation (« *state-led reforms* ») ; ou à travers une intervention publique visant explicitement à stimuler la redistribution foncière par le jeu du marché foncier (« *market-led reforms* »)³ ;
- nationalisation et/ou collectivisation d'exploitations agricoles, généralement grandes, sans modification des structures fonctionnelles ;
- restitutions de terres à des communautés autochtones déposées abusivement ;
- programmes de colonisation agraire de terres publiques⁴ ;

² « Structures foncières » entendues au sens de dimensions socio-spatiales du contrôle de la terre, qu'il s'agisse de la propriété elle-même ou de l'usage de ces ressources (distribution de la propriété foncière ou du foncier d'exploitation).

³ Nous évoquerons également les changements dans les régulations des marchés fonciers, en particulier du marché locatif, comme substituts possibles indirects aux RA redistributives, y compris « assistées par le marché » (cf. chap. 7 pour un traitement plus approfondi).

⁴ On peut discuter de l'intégration des politiques de colonisation agraire dans le cadre conceptuel de ce chapitre. De ce point de vue, les programmes de colonisation agraire forment un corps de politiques distinct des programmes de réforme agraire redistributive proprement dits. Toutefois, leur enchevêtrement *de fait* avec ces derniers, à la fois dans les dispositifs de politique publique et dans les formes organisationnelles qui en ont résulté, ainsi que leurs incidences distributives à l'échelle des sociétés nationales, en termes de sociologie des titulaires de droits et de modification des structures agraires, nous conduisent à intégrer leur prise en compte dans une analyse globale des « réformes agraires ». Ce parti-pris – par ailleurs amplement partagé dans la littérature sur la question (voir notamment BARRACLUGH, 1999 ; ALSTON *et al.*, 2000 ; BORRAS *et al.*, 2005 ; BORRAS, 2006 b) – est en quelque sorte imposé par la prise en compte des contextes empiriques qui ont entouré la mise en œuvre des programmes de colonisation agraire.

– « réformes des réformes agraires » : décollectivisation, privatisation, restitution de terres distribuées dans le cadre de RA antérieures – pouvant aller jusqu'à ce qu'il convient de qualifier de « contre-réformes » agraires, comme nous le verrons.

Le champ couvert par ce chapitre diffère pour partie de ce qu'il serait s'il reposait sur une conception plus étroite (voir par exemple LIPTON, 2009⁵, MERLET, 2013⁶), ou plus large (JESSENNE *et al.*, 2016⁷) du concept de réforme agraire.

Les RA revêtent tout à la fois des dimensions territoriales (emprise spatiale des terres touchées par l'action publique), socio-politiques (propriétaires affectés par la réforme, bénéficiaires, autorités concernées), institutionnelles (droits reconnus aux bénéficiaires à titre individuel ou collectif) et organisationnelles (structures productives sur les terres redistribuées : individuelles, collectives en tout ou en partie, coopératives effectives ou purement formelles, étatisées).

Analyser leur impact suppose non seulement d'appréhender leurs incidences en termes de dynamiques des structures foncières et productives, mais aussi de traiter de leurs modalités de mise en œuvre et de la façon dont les acteurs administratifs et sociaux des réformes agraires influencent leurs formes et leurs résultats, autant que les actes législatifs qui sont à leur origine. Il s'agit d'aborder les administrations agraires comme des champs sociaux semi-autonomes (MOORE, 1973), dotés d'une capacité propre à

⁵ « Nous définissons la réforme agraire comme une législation destinée à redistribuer directement la propriété de, les revendications sur, ou les droits à la terre agricole, et donc à bénéficier aux pauvres, en renforçant leurs statuts absolus et relatifs, leur pouvoir et/ou leur revenu, au regard des situations qui découleraient de l'absence de législation » (p. 328, TdA).

⁶ « Nous appellerons ici "réforme agraire" une intervention ponctuelle de l'État destinée à corriger une distribution très inégale du foncier agricole. Si une réforme agraire peut comporter de nombreux volets impliquant des politiques distinctes et complémentaires, son action de base porte toujours sur le foncier, avec : l'expropriation, en totalité ou partiellement, des terres des seigneurs ou des grands propriétaires, avec ou sans indemnisation, et la redistribution de ces terres [...] aux producteurs qui n'avaient pas du tout ou pas suffisamment accès à celles-ci, ou qui y avaient accès dans des conditions très défavorables (...) » (p. 2).

⁷ « [...] les réformes agraires peuvent être entendues comme l'ensemble des dispositions prises pour modifier les conditions d'accès à la terre et aux ressources qu'elle permet de produire [...] qui pourraient relever aussi bien des législateurs ou des puissances publiques que des vivants de la terre eux-mêmes [...] » (p. 8).

généraliser des règles à l'interface de la loi, de leurs propres intérêts et perceptions relativement à ces règles, et des pratiques des groupes sociaux concernés par la réforme (cf. chap. 10). Il s'agit surtout de porter l'attention sur les pratiques foncières effectives, les « règles du jeu formel » étant rarement toutes appliquées par les bénéficiaires des dotations foncières, par leurs opérateurs administratifs ou par les personnes affectées par ces réformes. Nous verrons en particulier que l'un des points nodaux à cet égard concerne les rapports des bénéficiaires des réformes avec les marchés, notamment fonciers, mais aussi du crédit, des intrants et des produits, et les prohibitions ou les limites que les pouvoirs publics ont cherché à poser au fonctionnement de ces marchés.

Analyser les RA demande également à les resituer dans le champ politique dont elles émanent et qu'elles contribuent à recomposer (cf. chap. 4). Leur mise en œuvre a fréquemment été associée à des transformations violentes de ce champ qui en ont largement déterminé les formes (voir BINSWANGER *et al.*, 1995). Dans les termes de GRIFFIN *et al.* (2002 : 317), « la réforme agraire n'est pas un exercice technocratique, c'est un événement politique transformateur ». Elle soulève des enjeux majeurs et demande le plus souvent, pour être mise en œuvre, de renverser les coalitions d'intérêts qui lui sont opposées. Ces conjonctions, les alliances et compromis qui conditionnent cette mise en œuvre, dictent les options qui seront adoptées quant à leur forme : depuis les réformes qui accordent des concessions minimales pour assurer une stabilité politique (ce que DE JANVRY, 1981, qualifie de modèle « conservateur ») jusqu'à des réformes « populistes » (toujours dans les termes de DE JANVRY) au profit d'une agriculture paysanne, ou à des réformes radicales, s'inscrivant dans un nouveau projet de société, dont les réformes socialistes à orientation collectiviste constituent un archétype. Ces caractéristiques expliquent également que le rôle des réformes agraires, la place dans la société et l'économie nationales du secteur social qu'elles contribuaient à faire émerger et de celui qu'elles affaiblissaient ont été sujets à débats et à de fréquentes réévaluations qui expliquent les trajectoires non linéaires de nombreuses réformes.

Leur association aux thèmes de la pauvreté et du développement a constitué un justificatif récurrent des RA : l'accès au foncier est reconnu comme un déterminant majeur du niveau de vie des

populations rurales. De nombreux travaux établissent une relation entre équité de la distribution foncière et croissance économique, et considèrent que la relation inverse taille-productivité⁸, souvent observée empiriquement ou postulée, milite pour des politiques favorisant l'agriculture familiale (EL-GHONEMY, 2003 ; DEININGER et BYERLEE, 2012). Un consensus s'est ainsi établi ces dernières années, parmi les experts du développement qui intègrent des considérations d'équité dans leur positionnement, quant à l'importance d'une redistribution foncière dans les contextes marqués par une forte inégalité d'accès à la terre (BINSWANGER-MKHIZE *et al.*, 2009)⁹. L'élargissement de cet accès est par ailleurs envisagé comme un facteur de stabilisation des régimes politiques et de leur transformation vers des formes démocratiques (MOORE, 1966 ; RUESCHEMYER *et al.*, 1992).

Si un consensus émerge aujourd'hui quant à la nécessité de distributions foncières plus équitables, les appréciations divergent quant aux voies les plus efficaces pour atteindre cet objectif, entre les tenants (rares de nos jours) d'une intervention publique confiscatoire (BARRACLOUGH, 1999 ; GRIFFIN *et al.*, 2002) et ceux qui préconisent une redistribution par le jeu du marché foncier (DEININGER, 1999), ou qui mettent en avant des politiques fiscales taxant lourdement la grande propriété (SWINNEN, 2000). Les modalités de « déconstruction » des réformes passées (les « réformes des réformes agraires ») ont fait également l'objet de recommandations et de choix divergents : distribution ou restitution des terres réformées, maintien de droits d'usage sur ces terres, transformation en droits de propriété privée, etc. La question était et reste éminemment sensible politiquement et marquée par les cycles périodiques de crise que traverse l'économie capitaliste, à plus forte raison dans sa phase contemporaine de globalisation financière – comme le montrent les phénomènes de *land grabbing*, voir le chapitre 9.

⁸ Les petites exploitations mobilisant essentiellement du travail familial seraient plus efficaces que les grandes, employant une main-d'œuvre rémunérée (cf. chap. 6).

⁹ Dans le même temps, de nombreux auteurs soulignent que, si une distribution foncière plus équitable est souhaitable tant en termes d'efficience qu'en termes d'équité, une RA (quelle que soit sa forme) ne saurait être suffisante pour dynamiser le développement rural ; nous reviendrons sur ces débats.

Nous prenons le parti de nous intéresser exclusivement aux réformes agraires entreprises au cours du xx^e siècle dans les pays du Sud (même si nous ferons référence aux expériences de nature similaire conduites en Europe centrale et orientale), selon une présentation chronologique qui privilégie la façon dont la question des redistributions foncières et celle des structures d'exploitation qui devaient en résulter ont été mobilisées dans les débats sur le développement. L'émergence de la réforme agraire comme élément central de la *doxa* du développement dans le contexte de l'après-Seconde Guerre mondiale puis sa remise en question assez radicale à partir des années 1980 et sa résurgence dans des contextes déterminés (instabilité sociale rurale, processus de reconstruction nationale post-conflit) après l'échec des politiques orthodoxes d'ajustement structurel mettent en relief la permanence des grands débats qui ont étayé les controverses sur sa mise en œuvre. Les enjeux d'équité sociale, d'efficacité économique et de légitimité politique ont en effet aussi bien justifié le recours aux redistributions de terre que leur remise en question. Les politiques de réforme agraire et celles relatives à leur réversion n'ont pas davantage marqué de lignes de partage radical entre les options de grandes ou de petites structures d'exploitation, de formes familiales ou patronales de production, ou encore de propriété individuelle ou collective. Ces débats ont traversé la période considérée et restent d'actualité (voir à ce propos le chapitre 9). Ils ont marqué les trajectoires non linéaires des choix d'organisation et de structures (entre formes collectives, coopératives, individuelles, ou présentant une combinaison de ces formes dans le cadre de « communautés agraires », nous y reviendrons) qui ont marqué la mise en œuvre et l'évolution des réformes agraires, au-delà des changements de régime politique et des choix d'orientation économique qui les ont accompagnés. La figure 1 tente de restituer ces évolutions pour certains pays.

Ce chapitre est structuré en deux grandes sections correspondant aux deux phases historiques de mobilisation du thème de la réforme agraire dans la *praxis* du développement : entre la Grande Dépression des années 1930 et le milieu des années 1970 ; puis entre le milieu des années 1990 et les années 2000. Dans ces deux parties, nous insisterons sur la permanence des débats sur les formes de propriété et les structures d'exploitation. Nous verrons en particu-

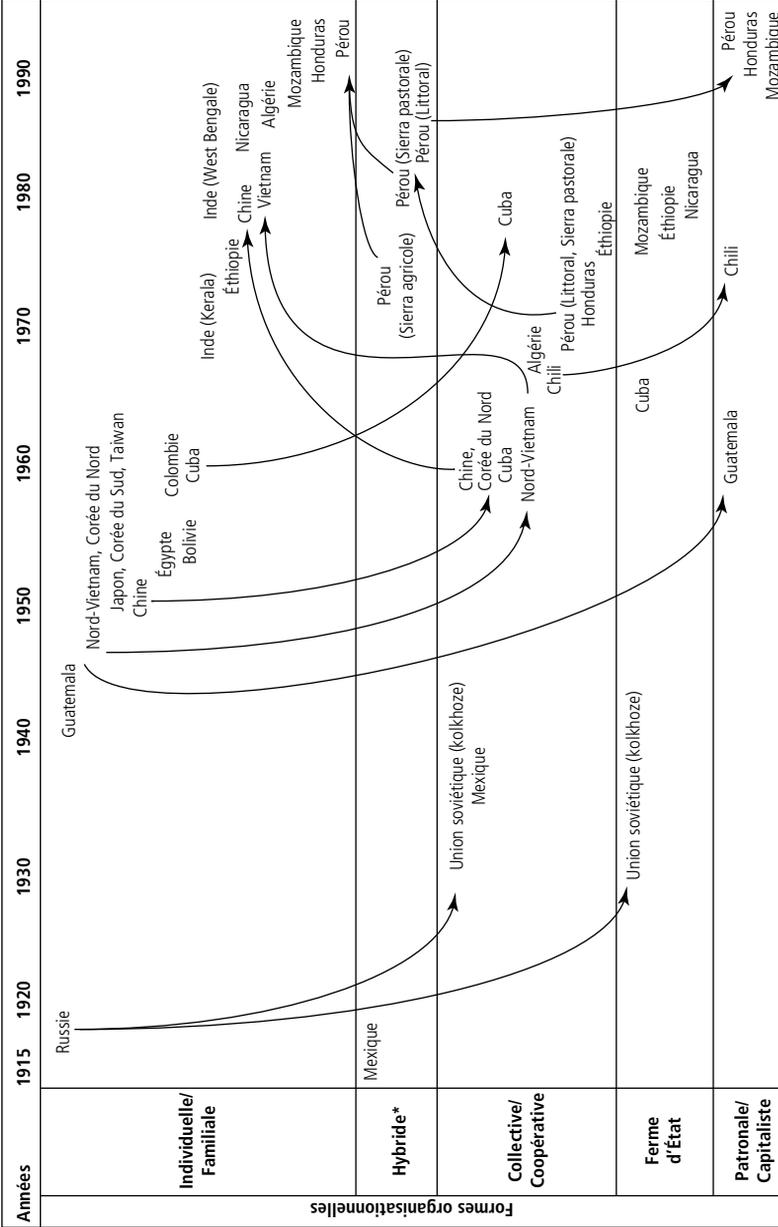
lier comment le thème de la réforme agraire a d'abord été mobilisé comme levier de transformation politique et de légitimation des États et des régimes politiques, à travers les processus de reconfiguration – ou *a contrario* de consolidation – des structures de pouvoir que l'on attendait de leur mise en œuvre. Au-delà des changements provoqués dans les régimes de propriété (individuelle, collective, étatique...) ou des prohibitions au fonctionnement des marchés, les politiques de réforme agraire se sont ainsi différenciées principalement en référence à leur orientation en faveur des (petites) structures familiales ou au contraire des (grandes) structures capitalistiques, qu'elles soient privées ou étatiques. En définitive, nous verrons que les règles et prohibitions promulguées par les programmes de réforme agraire ont couramment été contournées par les pratiques des bénéficiaires des redistributions de terre, et que ces pratiques ont largement inspiré les politiques de « réforme des réformes agraires » qui ont été entreprises à partir des années 1980.

« L'âge d'or » des réformes agraires (1930-1980)

Réformes agraires, développement autocentré et (re)construction nationale

L'âge d'or des RA correspond à une période historique balisée. En tant qu'idée forte du développement, la RA est indissociable du modèle de substitution des importations qui germe à l'occasion de la Grande Dépression des années 1930, puis diffuse comme paradigme dans l'après-Seconde Guerre mondiale¹⁰. Son succès au cours de cette période a aussi été guidé par les objectifs de consolidation géopolitique, dans le contexte de la confrontation entre les blocs occidental et communiste, ainsi que par des critères de construction ou de reconstruction nationale, dans le cadre de la mise en place de nouveaux régimes politiques

¹⁰ Cette omniprésence du thème de la réforme agraire dans la pensée du développement à partir des années 1930 a toutefois largement été préparée par son irruption antérieure dans le débat politique de pays traversant de graves crises sociales et de régime, comme la Russie et le Mexique révolutionnaires des années 1910 et 1920, ou encore l'Espagne du début des années 1930.



* Propriété collective et possession/exploitation individuelle, avec usage commun de certaines ressources (bois, parcours)
 → Trajectoires exemplaires d'évolution des orientations de la réforme agraire

Figure 1
Modèles d'organisation dans les réformes agraires et leurs évolutions (1915-1990).

(révolutions, indépendances). La réforme agraire a ainsi été mobilisée – et promue comme telle par les agences étatsuniennes de coopération – comme outil de contention des mouvements de protestation sociale dans les pays d'Amérique latine et du Sud-Est asiatique. Symétriquement, l'achèvement de cet âge d'or, au début des années 1980, correspond au basculement du modèle de développement vers l'insertion compétitive dans les marchés internationaux et à l'effondrement du bloc soviétique. Même si des expériences importantes de redistribution foncière avaient eu lieu auparavant (premières lois de réforme agraire au Mexique, collectivisation soviétique), l'audience très large des politiques de RA au cours de la période 1930-1980 s'explique d'abord par des conditions particulières, d'un point de vue tant politique (perte d'influence des oligarchies agro-exportatrices à la suite de la crise de 1929, élimination des bourgeoisies foncières dans les pays conquis par le Japon, stratégies de contention des mouvements révolutionnaires à forte base agraire, décolonisation) que technique (révolution verte).

Réformes agraires et changements de régimes politiques

Au-delà de l'audience relativement large qu'ont eue les politiques de RA au cours de cette période, de nombreuses expériences, en Amérique latine et en Asie du Sud-Est notamment, ont eu pour objectif central de légitimer l'emprise de certaines élites sur le pouvoir et de calmer l'agitation rurale, tout en préservant les intérêts de ces élites – ou en les détournant parfois vers d'autres secteurs (KAY, 1998 ; BORRAS *et al.*, 2005). La très grande majorité des réformes agraires qui ont eu un impact significatif sur la structure de propriété renvoient à des ruptures majeures de régime politique, provoquées par des révoltes rurales (Bolivie), une révolution (Mexique, Russie, Chine, Cuba, Nicaragua), une guerre d'indépendance (Vietnam, Algérie, Mozambique, Zimbabwe), une occupation militaire (Japon, Corée, Taiwan) ou la victoire politique d'un mouvement radical (Égypte nassérienne, Kerala et Bengale occidental en Inde, Guatemala des années 1950, Chili au tournant des années 1960 et 1970). HERRING (2003) considère qu'une telle rupture est une condition nécessaire d'une réforme de grande ampleur, du fait des multiples résistances que lui opposent

des élites nationales en situation de fédérer des intérêts divers au sein des différents secteurs de la société – y compris parmi les paysans sans terre incorporés à des systèmes de dépendance que ces élites contrôlent.

Ces considérations expliquent que de nombreuses expériences qualifiées de réforme agraire aient pris la forme dominante de programmes de colonisation agraire. En Asie du Sud-Est (Indonésie, Philippines) et en Amérique latine (Brésil, Colombie, Venezuela, Équateur, Honduras, Nicaragua, ou au Mexique durant les années 1950 à 1980), la colonisation de terres nationales a représenté une part majeure des allocations foncières, de façon à contenir l'agitation sociale des zones densément peuplées sans y altérer radicalement les structures agraires, ni les intérêts des élites foncières participant aux coalitions au pouvoir. Dans ces contextes, les programmes de « réforme agraire » ont aussi concerné la formalisation de droits fonciers établis *de facto* à travers l'occupation de terres nationales par des petits colons agricoles, comme en Amazonie. Ils ont parfois, dans ces cas, pu conduire à des formes de dépossession de sociétés villageoises et à la réappropriation par l'État d'espaces (agro)forestiers incorporés dans des systèmes de culture à rotation longue (voir HALL *et al.*, 2011 ; chap. 3).

En sens inverse, les reconfigurations appliquées aux structures issues des réformes agraires – qui ont pu adopter des formes parfois qualifiées de « contre-réforme agraire », comme dans les pays de l'ex-bloc soviétique, à partir de 1990 – ont fréquemment coïncidé avec des transformations profondes des régimes politiques, si ce n'est formelles (comme dans ces pays), au moins dans leurs choix d'orientation économique et de développement (Chine, Vietnam, Mexique), et ont participé des stratégies de (re)légitimation de ces régimes.

La trajectoire d'une RA est donc en premier lieu un processus politique déterminé par les logiques de légitimation/consolidation des tenants du pouvoir. Il s'agit, en général, soit de contenir les mouvements d'opposition radicale, en cherchant à éroder les bases paysannes de leur soutien (comme dans le cas des redistributions opérées dans le cadre de l'Alliance pour le progrès financée par le gouvernement des États-Unis en Amérique du Sud et centrale, ou aux Philippines...), soit de consolider les alliances avec des groupes de supporters actifs dans la prise du pouvoir (comme dans le cas

des réformes entreprises à l'issue de luttes révolutionnaires ou de guerres d'indépendance), soit encore, conjointement à l'objectif précédent, de mettre en place un dispositif d'incorporation des groupes de paysans bénéficiaires à un système politique en cours de transformation (KAY, 1998). La RA et ses évolutions ultérieures ont ainsi opéré comme levier central de construction de l'État dans les espaces ruraux et, plus largement, de construction et reconfiguration des coalitions politiques, au gré des transformations des régimes.

Registres de justification des réformes agraires

Deux grands registres ont été mobilisés, simultanément ou non, pour justifier des réformes redistributives. Le premier est celui de l'équité, décliné en termes de réparation d'injustices passées (accaparement foncier par les haciendas en Amérique latine, par les colons européens dans les colonies de peuplement en Afrique du Nord et australe, ou en Asie du Sud-Est), et/ou de rupture des rapports de sujétion politique et d'exploitation économique fondés sur le contrôle des ressources par une minorité¹¹. Le registre de l'équité peut également intervenir au regard des critères de construction nationale et d'intégration de groupes sociaux discriminés ou situés à la marge d'un projet national.

Ainsi au Mexique, la Constitution de 1917 fixe le devoir de l'État de restituer aux villages les terres communales dont ils avaient été dépossédés à la faveur des lois libérales du XIX^e siècle, mais aussi de fractionner les grands domaines, considérés comme source d'exploitation sociale et économique, et d'attribuer leurs terres aux paysans qui en sont démunis. À partir de 1934, les travailleurs des haciendas sont inclus parmi les bénéficiaires de la RA, ce qui ouvre le champ à une très large redistribution des terres (BOUQUET et COLIN, 2009). En Algérie, l'ordonnance 71-73 du 8 novembre 1971 portant Révolution Agraire, qui touche les terres de grands propriétaires ou de propriétaires absentéistes¹², stipule que cette dernière « a pour but d'éliminer l'exploitation

¹¹ Notons également les tentatives de réformes agraires au Maghreb à la fin de la période coloniale (BESSAOUD, 2016), qui visaient à réduire le dualisme agraire et à moderniser la petite agriculture « indigène », mais sans résultat probant.

¹² Les anciennes terres coloniales avaient été, quant à elles, nationalisées en 1963 et organisées en domaines « autogérés » (cf. *infra*).

de l'homme par l'homme [...] » (article 1^{er}) ; « Sont abolis les droits des propriétaires agricoles qui ne participent pas effectivement à la production. [...] La superficie des propriétés agricoles est limitée de façon qu'elle n'excède pas la capacité de travail du propriétaire et de sa famille [...] » (article 2).

Le second registre est celui de l'efficacité économique, qui peut être mobilisée pour justifier la réforme elle-même, mais aussi pour décider de la forme à lui donner. À cet égard, un renversement de perspective s'est opéré. Le paradigme « productiviste » des années 1920-1970 posait un diagnostic de sous-utilisation de la ressource foncière par les grandes exploitations privées et de sous-capitalisation des petites exploitations paysannes, improductives et affectées par des carences en capital humain. La solution découlant de ce diagnostic était l'expropriation des premières et la collectivisation des terres concernées. Ce choix reposait sur un objectif de constitution d'exploitations de grande taille, avec le postulat qu'il existerait des économies d'échelle, en particulier du fait de la mécanisation, de l'emploi d'intrants modernes, de la mobilisation du capital humain, d'une meilleure organisation des approvisionnements en intrants et des débouchés de la production (*via* des canaux publics, dans les économies socialisées).

Le kolkhoze soviétique était ainsi vu comme un outil de modernisation et de rationalisation de la production, en rupture avec les domaines féodaux. Les *ejidos* collectifs mexicains créés dans les années 1930 cherchaient à maintenir l'organisation productive des grands domaines performants et ultra-spécialisés (coton, sisal, riz). Pour les autorités de l'Algérie nouvellement indépendante, regrouper les fermes coloniales nationalisées en grands domaines « autogérés » (qui deviendront les domaines agricoles socialistes) poursuivait deux objectifs économiques : au niveau de l'exploitation elle-même, pour en rationaliser la production en bénéficiant d'économies d'échelle, et au niveau national, en référence à un paradigme de développement par industrialisation et substitution des importations *via* la création de débouchés nationaux pour une industrie émergente, que l'organisation centralisée de la production agricole était jugée mieux à même d'atteindre (CHAULET, 1987).

Le paradigme aujourd'hui dominant chez de nombreux experts repose à l'inverse sur le constat (ou le postulat) d'une absence d'économies d'échelle notables et donc d'une supériorité des

exploitations familiales, en termes d'efficience et de création d'emploi. Cet argumentaire repose de façon centrale sur la relation inverse taille-productivité et conduit à une recommandation de redistribution foncière au profit des petites exploitations familiales. Les débats relatifs à la taille de l'unité agricole réformée et à l'emploi de la force de travail rurale au regard de leur efficacité productive ont traversé le xx^e siècle et demeurent d'actualité, comme l'atteste la vague de politiques de concessions foncières attribuées à des firmes (cf. chap. 9). Ils renvoient à des critères d'environnement économique et naturel propre à chaque pays, mais relèvent avant tout de choix politiques et idéologiques.

Les débats et compromis sur la place et les fonctions sociales du secteur réformé

Nous l'avons vu, la mise en œuvre des réformes agraires repose sur un faisceau de justifications qui combinent des critères d'équité sociale (ou de correction d'injustices), d'efficience économique et de légitimation des régimes politiques. Elle a en outre souvent revêtu une fonction d'affirmation nationale ou d'apprentissage d'un sentiment national, notamment dans les contextes de sortie du colonialisme, devenant alors parfois un révélateur ou un opérateur des tensions intra-nationales. Ces critères ont pu entrer en friction en divers moments de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation des RA : leur rôle et leurs effets sur la société nationale ont fréquemment été sujets à débats et à des réévaluations qui expliquent leurs trajectoires souvent non linéaires (cf. tabl. 1 et *infra*).

D'une part, la mise en œuvre initiale des réformes conduit à des transformations des rapports de pouvoir au sein de la société et des structures de l'État, à des conflits entre bénéficiaires et groupes affectés (anciens propriétaires, certaines catégories d'employés ou de tenanciers, ou communautés autochtones occupant des terrains déclarés nationaux), mais aussi à des effets induits en termes de production agricole et de fonctionnement des marchés du travail, des intrants, des biens de consommation. Les conséquences non anticipées de ces processus sont sources de débats internes, de réévaluations aux différents niveaux d'exécution, à la fois quant à la magnitude des redistributions de terre et à leur forme – en particulier quant au caractère collectif ou individuel de l'exploitation réformée. Le cas mexicain illustre le caractère

processuel des choix et des décisions en la matière. La RA n'y a pas été organisée selon un principe idéologique et organisationnel fondateur. Elle a été le résultat de rapports de force et de la confrontation d'une pluralité de projets entourant l'*ejido* et son insertion dans l'agriculture et le système politique national (BOUQUET et COLIN, 2009). Si un certain modèle d'organisation a fini par s'imposer, à partir des années 1930, l'examen des projets avancés et des débats législatifs au cours de la période 1917-1934 révèle les méandres et le caractère polémique du processus¹³.

Ces évolutions sont aussi influencées par les changements techniques (en particulier les avancées de la révolution verte, qui ont conforté les choix de soutien à la formation de petites exploitations familiales), ou par ceux affectant l'organisation des marchés, ou encore par les contraintes fiscales qui apparaissent au cours du processus. Ces facteurs exogènes ont pu conduire à modifier les choix en matière de structures et de catégories bénéficiaires des redistributions de terre, mais aussi en matière de maintien ou d'éviction d'un secteur agricole de type patronal dans la structure agraire nationale.

Même s'il ne relève pas formellement du cadre historique abordé dans cette section, le cas des réformes agraires entreprises en Afrique australe dans le contexte post-ségrégation illustre bien ces revirements et le caractère processuel des décisions publiques. La question des redistributions de terre et de leurs instruments (expropriation autoritaire ou recours au marché sur une base volontaire, voir la troisième partie) a été l'occasion de mettre à jour les tensions entre deux projets de société rurale post-apartheid : d'une part, celui qui visait à faire émerger un entrepreneuriat agricole noir, lié au nouveau pouvoir, via la promotion de mécanismes de marché, et, de l'autre, celui qui se proposait de corriger le caractère dual du secteur agraire en Afrique du Sud, notamment à travers la restitution des terres spoliées aux communautés natives et l'émergence d'un paysannat noir (COCHET *et al.*, 2016). Le processus de libéralisation économique et les contraintes budgétaires, mais aussi les

¹³ Le plus marquant de ces débats a été celui qui a opposé, d'une part, les tenants d'une RA orientée à réparer les abus associés à la privatisation autoritaire des terres des communautés à la fin du XIX^e siècle et, d'autre part, les tenants d'un projet national de restructuration économique et sociale du monde rural. Ces deux lignes s'opposaient quant aux formes de propriété qui devaient résulter de la réforme : privée et familiale dans le premier cas, communautaire dans le second (SIMPSON, 1952 ; SILVA HERZOG, 1964).

changements au sein du pouvoir ANC, ont motivé le déplacement du second objectif au profit du premier (HALL, 2004). Un choix similaire avait été fait au Zimbabwe après l'indépendance de 1980. Ce sont les conséquences socio-politiques de l'ajustement structurel des années 1990 qui ont conduit au revirement radical de la politique agraire, dans l'objectif de restaurer la légitimité du régime *via* les occupations de grandes fermes et les redistributions de terre à sa clientèle (ALEXANDER, 2006).

Formes de la réforme

Bénéficiaires, acteurs affectés et compensations

Ce point n'est pas traité de façon spécifique dans la littérature mobilisée ici, mais les études de cas permettent de rattacher la question de l'identification des bénéficiaires à deux critères surplombants : celui de l'équité/justice distributive et celui de la légitimité politique. Ces deux critères peuvent se combiner mais ne sont pas assimilables l'un à l'autre. Le premier conduit à faire des paysans sans terre ou minifundistes les principaux destinataires des redistributions de terre ; c'est le cas dans les réformes entreprises après la Seconde Guerre mondiale dans les pays sous influence étatsunienne (Japon, Corée, Taiwan, Philippines, Bolivie, Colombie, Équateur, Salvador), dans les premières étapes des RA conduites dans certains pays socialistes (URSS, Chine, Corée du Nord, Nord-Vietnam), ou à l'issue de changements de régime de nature démocratique (Inde : Kerala, Bengale occidental ; Guatemala des années 1950, Chili sous Allende). Des débats ont pu entourer le ciblage des catégories de travailleurs ruraux susceptibles de bénéficier des dotations foncières, en particulier quand certaines grandes exploitations, intensives en main-d'œuvre, étaient protégées. Au Mexique, les premières lois de réforme agraire excluaient les ouvriers des grands domaines et ciblaient les redistributions vers les résidents des anciennes communautés indiennes ; ce n'est qu'à partir de 1934 que les premiers sont devenus des sujets d'attention (MACKINLAY, 1991). En République dominicaine (comme, de fait, dans bien d'autres contextes), les discriminations ont pris une dimension de genre : la loi de réforme agraire faisait de l'homme l'unique bénéficiaire possible des distributions foncières (ALVEAR, 1994).

Le second critère conduit à orienter la RA vers les groupes (guérillas paysannes, mouvements de jeunes urbains, membres de partis politiques, catégories ethniques) qui ont permis l'avènement du nouveau régime ou sont présumés l'avoir soutenu. C'est le cas en particulier lorsque la réforme résulte d'un processus violent : révolution, coup d'État ou mouvement d'indépendance armé (Mexique dans les années 1910-1920, Nord-Vietnam dans les années 1950, Nicaragua en 1979-1980, Mozambique, Zimbabwe, phase de nationalisation des domaines coloniaux en Algérie¹⁴). La redistribution de terre aux pauvres ruraux est aussi un moyen pour asseoir la légitimité d'un nouveau pouvoir en se constituant une base sociale ou en renforçant une coalition fragile. Si l'on ne peut réduire leurs attentes à ce seul objectif, les réformes poursuivies au Mexique sous la présidence du général Cárdenas (1934-1940) ou en Égypte sous le régime nassérien (1952-1968) ont clairement rempli une telle fonction (LÉONARD, 2014 ; BOECKX, 1971). Des logiques similaires, visant à restaurer la légitimité d'un pouvoir discuté, peuvent aussi conduire à orienter les allocations de terre en direction de groupes qui n'ont pas nécessairement de racines agraires ni de savoir-faire agricole. Une telle situation a été pointée au sujet du revirement opéré au Zimbabwe à partir de 1998 (MOYO, 2000 ; HAMMAR, 2005).

Les objectifs explicitement avancés des RA situent les grands propriétaires faisant un usage extensif des terres comme les principaux affectés par les redistributions, et il est couramment admis que leurs bénéficiaires sont recrutés prioritairement parmi les groupes (souvent indigènes) victimes des accaparements de ces derniers. Toutefois, les critères de construction étatique, qui sont souvent au cœur des RA et qui privilégient la rétribution de groupes alliés et l'incorporation de secteurs marginalement intégrés à la Nation, peuvent aussi conduire à des mesures confiscatoires à l'égard de secteurs sociaux (ethniques, politiques, confessionnels) perçus comme peu fiables par le pouvoir en place. De telles dispositions peuvent relever d'une politique

¹⁴ Par contre la Révolution agraire (touchant une partie de la propriété privée algérienne) ne relevait pas d'une réponse à une revendication paysanne, mais visait plutôt à prévenir une crise dans les campagnes laissées pour compte par la politique d'industrialisation (ADAIR, 1983).

délibérée¹⁵, mais aussi des stratégies d'anticipation de bénéficiaires potentiels, *via* des invasions de terre (Brésil, Colombie, Zimbabwe). Elles expliquent que les terres des grands domaines ne soient pas toujours restituées aux groupes qui en avaient été spoliés, mais plutôt à des organisations, ou des secteurs de la population considérés comme favorables au régime.

Légalement, les dispositions de redistribution foncière reposent le plus souvent sur l'identification de seuils de superficie qui concernent à la fois les propriétaires sujets à expropriation et les bénéficiaires de dotation. La fixation de ces seuils est une question centrale relativement aux effets escomptés d'une RA et à sa faisabilité politique. Elle détermine la délimitation des groupes affectés par la réforme et celle de ses bénéficiaires – et donc la configuration politique et démographique des coalitions qui se mobiliseront pour la soutenir ou s'y opposer (LIPTON, 2009) –, mais aussi son incidence sur les structures économiques et sociales qui en résulteront. EL-GHONEMY (2003) met en regard de ce point de vue les expériences égyptienne et coréenne ; dans les deux cas, un plancher de 1 ha avait été fixé pour les bénéficiaires de dotations foncières. Alors qu'en Égypte, la fixation d'un plafond relativement élevé pour les expropriations (40 ha) n'a permis la redistribution que de 10 % des terres à 14 % des ménages agricoles, en Corée, l'établissement d'un plafond très bas (3 ha) a conduit à une reconfiguration radicale des structures agraires, 65 % de la surface agricole étant redistribuée à 76 % des ménages ruraux. Au Mexique, l'établissement des plafonds de superficies expropriables a fait l'objet d'un barème complexe, prenant en compte le type de terre et les conditions agroclimatiques¹⁶, alors que les surfaces redistribuées devaient correspondre aux besoins d'une famille et ont varié au cours du temps de 3 ha durant les années 1920 à 6 ha une décennie plus tard, pour atteindre 20 ha à partir de 1960 (MACKINLAY, 1991).

¹⁵ Comme dans le cas du Veracruz, au Mexique, où la formation d'*ejidos* *via* la RA a visé à empêcher la reconstitution de grandes communautés autonomes, organisées sur une base ethnique, au profit de groupes migrants ou dissidents de ces organisations communautaires traditionnelles (LÉONARD et VELÁZQUEZ, 2009).

¹⁶ 100 ha de terres irriguées et 200 ha pour les zones d'agriculture pluviale, alors qu'en zone pastorale, ces seuils concernaient la surface nécessaire à l'entretien d'un troupeau de 500 têtes de bétail et variaient selon les conditions pluviométriques et de végétation naturelle.

L'indemnisation des expropriations dépend des rapports de force et des alliances du moment entre l'État, les propriétaires potentiellement affectés et les bénéficiaires présumés, mais aussi des réserves budgétaires et des conditions de marché qui permettent d'en financer la mise en œuvre. Dans les pays communistes (ex-bloc soviétique, Chine, Cuba, Vietnam), les confiscations de terre n'ont donné lieu à aucune indemnité – comme ce fut le cas dans la France révolutionnaire au XVIII^e siècle (BINSWANGER-MKHIZE *et al.*, 2009). Dans d'autres pays (Algérie lors de la Révolution agraire, Mexique, Amérique centrale, Bolivie, Inde), elles ont été compensées selon des barèmes et des mécanismes de paiement variables (GUTELMAN, 1974). Ces indemnisations peuvent combiner des versements monétaires et des bons du Trésor délivrés à long terme et avec de faibles taux d'intérêt, une formule qui permet une érosion graduelle des montants versés et qui est un motif majeur de résistance des propriétaires (BINSWANGER et DEININGER, 1996 : 71). Dans un nombre plus limité de cas (Pérou et Chili à la charnière des années 1960 et 1970), ces indemnisations ont été partiellement couvertes par les bénéficiaires, à travers des crédits publics (GUTELMAN, 1974). Le calcul de la valeur des terres peut reposer sur des commissions associant administration étatique, organisations paysannes et propriétaires (comme au Chili sous le régime du président Frey), ou se fonder sur la déclaration fiscale des anciens propriétaires, ce qui conduit souvent à en minorer le montant (comme au Pérou et en Bolivie : *Ibid.*).

Contraintes légales et choix organisationnels accompagnant les redistributions de terre

Structures d'exploitation et dispositifs organisationnels

Un facteur majeur de différenciation des expériences de RA concerne les structures d'exploitation favorisées ou imposées. Les formes organisationnelles de la production ont connu une grande diversité et de fortes recompositions : exploitation familiale, coopérative, exploitation collective (avec des organisations de dimensions variables) ou ferme d'État (cf. fig. 1). Ces choix n'ont pas uniquement été corrélés aux orientations idéologiques des groupes au pouvoir. Des formes de production individuelle ou familiale se sont ainsi développées au sein de propriétés communautaires instaurées au Mexique ou au

Pérou, mais aussi dans les kolkhozes soviétiques, à côté des parcelles collectives, ou plus récemment au Vietnam (TRIA KERKVLJET, 1995), dans des cadres de propriété collective. Les déterminants structurels de ces choix ont relevé dans une large mesure des caractéristiques techniques des systèmes de production, selon que ceux-ci se prêtaient ou non à l'expression d'économies d'échelle, mais aussi des ajustements pragmatiques opérés en fonction des résultats des organisations promues et des résistances ou des contournements dont elles étaient l'objet localement.

L'exploitation collective n'a ainsi pas été l'apanage des pays socialistes : elle correspond à un projet de transposition du modèle industriel, afin de bénéficier des gains de productivité que les exploitations de type familial n'étaient pas jugées capables de réaliser. Des expériences de production collective ont été conduites dans un certain nombre de pays d'Amérique latine (*ejidos* collectifs au Mexique, coopératives de production gérées de façon centralisée au Pérou, au Honduras, au Nicaragua) dans des contextes où les gouvernements souhaitaient préserver les organisations des grandes exploitations agro-exportatrices et/ou tributaires d'installations d'irrigation ou de transformation agro-industrielle (coton, palmier à huile, sisal, canne à sucre, bananier...), alors que leur orientation politique les ancrerait clairement dans le camp libéral (KAY, 1998 ; BORRAS *et al.*, 2005) (cf. fig. 1).

La crainte des autorités était que la subdivision des terres entre des exploitations familiales conduise à des « dés-économies » d'échelle, entraîne un déficit de la balance commerciale, du fait de l'abandon par les bénéficiaires des cultures d'exportation au profit des productions vivrières, et renforce le minifundisme. Le maintien des très grandes structures présentait en outre l'avantage d'éviter les coûts de subdivision et de permettre un contrôle direct de l'État sur les structures réformées (KAY, 1998). Le choix de formes collectives d'organisation (formellement coopératives) a pu également correspondre à des logiques de gestion des appuis étatiques (crédits à la production et d'équipement) qui justifiaient l'imposition de plans collectifs de production (comme, au Mexique, dans les zones de colonisation ou de forte intégration agro-industrielle, ou sur des périmètres irrigués : SINGELMANN, 1978 ; COLIN *et al.*, 2003). Enfin, l'organisation collective a parfois été considérée comme une forme transitoire, préparant l'autono-

misation des bénéficiaires, une fois que ceux-ci auraient acquis des compétences techniques et managériales, ainsi qu'un niveau de capitalisation suffisant (comme au Chili et au Salvador durant les années 1970 : SINGELMANN, 1978).

Dans les pays socialistes, le choix des structures collectives a été beaucoup plus radical et uniforme. Il a répondu conjointement à des critères idéologiques, de contrôle des populations et de consolidation d'un appareil bureaucratique. La collectivisation a toutefois rarement été imposée d'emblée. En Russie soviétique, les terres saisies aux grands propriétaires ont d'abord été redistribuées sous une forme égalitaire aux familles rurales, beaucoup plus rarement à des coopératives ; ce n'est qu'après la grande crise d'approvisionnement de 1928-1929, et pour différentes raisons, que la collectivisation a été conduite, de façon brutale et massive, pour former des fermes collectives (49 % des terres) ou étatiques (45 %). La Chine a suivi une évolution comparable, où, après une phase de redistribution en lopins familiaux entre 1949 et 1954, le Grand Bond en Avant a imposé la collectivisation des terres et de la production à partir de 1958 (BINSWANGER-MKHIZE *et al.*, 2009 ; LIPTON, 2009). Ces pays ont ensuite suivi une tendance à l'élargissement des structures en fermes de plus en plus grandes, dont la gestion était assurée par des agents de l'État¹⁷. La collectivisation a en revanche été entreprise d'emblée dans les pays ayant conduit une RA d'orientation socialiste à partir de 1960 (Algérie, Mozambique, Nicaragua) ; celle-ci y a pris la forme d'un simple transfert de propriété des anciens domaines privés vers des fermes étatiques ou « coopératives » – en réalité dirigées de façon centralisée par l'État –, sans changement des rapports de production (KAY, 1998 ; BINSWANGER-MKHIZE *et al.*, 2009).

¹⁷ On retrouve un schéma similaire au Nord-Vietnam (formation d'exploitations familiales entre 1945 et 1958, puis « coopérativisation », à partir de 1959, qui a concerné plus de 75 % des terres : NHAN TRI, 1960) et en Corée du Nord (réforme entre 1946 et 1954, puis collectivisation à partir de 1958 : LIPTON, 2009), ainsi qu'à Cuba (redistribution des terres des grandes *haciendas* à 160 000 tenanciers et ouvriers au début des années 1960, qui ne seront contraints à former des coopératives de production qu'à la fin des années 1970 : KAY, 1998). En Éthiopie, le démantèlement des domaines féodaux et religieux, à partir de 1974, a d'abord donné lieu à une redistribution sous forme de lopins familiaux ; à partir de 1976, cette dynamique a été inversée au profit de la formation d'exploitations coopératives et, quand les paysans y résistèrent, de fermes étatiques, parfois en imposant des déplacements de population et la villagisation (GASCON, 1995).

Si l'option de l'organisation collective a été retenue dans des contextes particuliers d'Amérique latine sous influence nord-américaine (voir *supra*), les petites structures familiales y ont dans l'ensemble été largement privilégiées, comme elles l'ont été dans les pays asiatiques du bloc libéral. Cette orientation a pu s'exprimer alors qu'en parallèle étaient mises en place des formes de propriété collective, comme au Mexique (dans une grande majorité des *ejidos*) ou au Pérou (dans le cadre des communautés agraires). Dans les cas les plus médiatisés de réussite économique et sociale (Japon, Taiwan, Corée du Sud), les RA ont visé la formation de petites exploitations familiales (entre 1 et 3 ha) qui ont bénéficié par ailleurs de forts appuis publics et de facilités d'accès aux marchés. Une majorité des RA entreprises en Amérique latine (Colombie, Bolivie, Équateur, Guatemala, Chili après 1973, Nicaragua à partir de 1984 : KAY, 1998), ainsi que les expériences conduites en Asie du Sud et du Sud-Est (Indonésie, Inde, Sud-Vietnam avant 1975 : HERRING, 1983 ; BRAMALL, 2004) ont également favorisé la mise en place d'exploitations familiales de petite taille et, le plus souvent, sur des formes de propriété individuelle.

En réalité, si les différences en termes d'organisation et de structure ont clairement opposé les options « familiale » et « collective », celles concernant le fonctionnement concret des formes coopératives, collectives ou étatiques de production ont souvent été peu perceptibles. Rares ont été les cas d'association fonctionnelle de petits producteurs en situation d'établir un rapport de force favorable avec l'État et les opérateurs des marchés (MCCOMMON *et al.*, 1985). On peut y voir une conséquence de la faiblesse des moyens institutionnels et financiers alloués aux structures réformées de type coopératif ou, au rebours, une manifestation des difficultés d'action collective au sein d'organisations instituées par le haut. Le fait est que, derrière des formes de nature juridique variable, les organisations « collectives » ou « coopératives » ont été généralement soumises au contrôle d'agents étatiques qui en organisaient le fonctionnement, comme dans les pays socialistes (Union soviétique, Cuba, Algérie, Éthiopie) ou certains pays du bloc libéral (littoral péruvien, Honduras) jusqu'au seuil des années 1980. Nous verrons dans les sections suivantes que ces formes d'organisation collective et centralisée de la production ont généralement débouché sur des coûts excessifs de contrôle et d'action collective, de multiples formes de contournement et des échecs en termes de rentabilité économique.

Droits et devoirs des bénéficiaires

Les allocations de terre par la RA sont généralement conditionnées par un ensemble d'obligations qui concernent aussi bien le profil social des bénéficiaires (voir *supra*) que les usages qu'ils peuvent faire des terres. Un principe commun concerne l'obligation faite aux bénéficiaires de cultiver directement leur dotation, sous peine d'en être privés. La vente des parcelles et le faire-valoir indirect (fermage, métayage) sont ainsi prohibés, de même que les prêts de terre. Ces prohibitions vont de pair avec l'obligation de résider dans la localité dont relèvent les terres. Elles sont observables aussi bien au sein des structures de propriété collective (*ejido* mexicain, communautés paysannes au Pérou, coopératives communales vietnamiennes et chinoises) que dans les situations d'individualisation de la propriété (comme au Kerala et au Bengale occidental, en Inde, en Égypte, au Honduras...) (BOECKX, 1971 ; MERLET, 2003 ; HANSTAD *et al.*, 2009). Dans certains pays (comme au Japon, en Corée, à Taiwan ou au Bangladesh), si les transactions foncières n'ont pas été interdites, leur impact a été limité par la fixation d'un plafond parfois très bas des superficies exploitées par un même individu (BINSWANGER *et al.*, 1995). D'autres obligations ont été plus spécifiques à certains contextes. Au Mexique, la réglementation de la RA interdisait ainsi la subdivision des droits à l'occasion des héritages, de façon à éviter la pulvérisation de la propriété et la microfundisation des structures (BOUQUET et COLIN, 2009). Une obligation similaire existait dans les coopératives au Pérou, avant leur dissolution. Comme nous le verrons, peu d'États ont été en situation de contrôler effectivement le respect de ces obligations et d'en sanctionner systématiquement les transgressions.

Du cadre légal aux pratiques sociales

Un grand nombre de RA ont impliqué, nous l'avons vu, la mise en place de contraintes réglementaires lourdes aux formes d'usage et de transfert des droits. Ces contraintes renvoient pour partie à un « imaginaire communal », combinant des notions de possession collective et d'inaliénabilité, qui a servi (et sert encore) de soubassement à de nombreuses politiques foncières conduites en faveur des communautés paysannes (voir LI, 2017). Elles ont conduit en retour à des pratiques fréquentes de réinterprétation,

contournement et reformulation de la part des groupes qui avaient bénéficié de dotations foncières. Ces pratiques peuvent être analysées aussi bien en termes de résistance que d'ajustements pragmatiques à des prohibitions qui interdisaient une gestion de la terre adaptée aux conditions de fonctionnement des familles rurales. Elles concernent globalement deux tendances lourdes : l'individualisation des formes d'exploitation collective des ressources et le recours aux mécanismes de marché dans le transfert des droits d'usage des terres. On peut également inclure dans ces pratiques celles qui ont eu trait à des formes de résistance violente à ce qui était perçu comme des disruptions majeures dans l'ordre social préexistant aux réformes.

***L'individualisation des formes collectives
de production et d'accès à la terre***

Là où elles avaient été imposées, le délitement des formes collectives, d'abord *de facto*, puis par le biais d'ajustements pragmatiques des pratiques administratives et des cadres réglementaires, a constitué une tendance transversale aux expériences de collectivisation. Comme le souligne LIPTON (2009), les membres des fermes collectives ou des coopératives ont souvent opposé les « armes des faibles » (SCOTT, 1985) aux injonctions d'organisation collective de la production, à travers le sous-investissement de leur travail ou le détournement de certains moyens de production sur leurs jardins domestiques. Au Vietnam, ces logiques ont contraint les responsables des coopératives à passer des contrats individuels avec les chefs de ménage pour atteindre les quotas de production collective qui leur étaient assignés, puis à négocier avec les responsables politiques provinciaux des prix de commercialisation supérieurs aux barèmes officiels ; en ultime instance, ces ajustements ont conduit les autorités à réviser les normes de collectivisation de la production, avant de mettre en place en 1981 des « contrats familiaux » qui formalisaient les pratiques existantes, puis, à partir de 1988, d'autoriser l'autonomisation productive des ménages (TRIA KERKVLIEET, 1995).

En Algérie, la décollectivisation graduelle des grands domaines autogérés et des coopératives de la Révolution agraire a d'abord été impulsée « par le haut », dans un souci de remédier à leurs faibles performances (CHAULET, 1991). Ces structures ont ainsi

été morcelées en « domaines agricoles socialistes » (1981), puis éclatées en « exploitations agricoles collectives » (EAC) (1987) réunissant entre 3 et 10 attributaires, et qui restaient sujettes aux mêmes obligations d'exploitation collective et directe par leurs membres. Dans les faits, ces structures ont connu un processus massif de subdivision, conduisant à la formation de sous-groupes organisés sur la base de liens de parenté, ou à une individualisation complète de la production (*ibid.* ; LE COZ, 1991). Prenant acte de l'ampleur de ces phénomènes, un décret de 1997 a fixé les conditions de fragmentation partielle des terres agricoles, en établissant toutefois un seuil de trois personnes pour constituer une unité de production au sein des EAC (COLIN *et al.*, 2015). À Cuba, dans la tourmente de l'effondrement du système centralisé d'approvisionnement en intrants industriels, les fermes d'État ont suivi un processus similaire de décollectivisation et réduction de leur taille, d'abord à travers la formation d'« unités basiques de coopération agricole » auxquelles ont été transférées les terres de l'État et la possibilité de vendre librement leurs excédents de production, puis *via* la cession de leurs terres non exploitées à des producteurs individuels (ALVAREZ *et al.*, 2006).

Les tentatives des États algérien et cubain de formaliser une situation *de facto*, tout en cherchant à maintenir un projet d'exploitation de taille critique, ne sont pas sans analogie avec les processus observés dans les *ejidos* collectifs au Mexique. Brièvement durant les années 1930, puis au cours de la décennie de 1970, des organisations collectives avaient été mises en place, là où existaient de grandes propriétés articulées à des filières industrielles, ou des infrastructures d'irrigation réalisées par l'État (ECKSTEIN, 1966 ; COLIN *et al.*, 2003). Ces *ejidos* ont bénéficié d'appuis publics importants (crédits subventionnés, assistance technique et commerciale) accompagnés d'un contrôle administratif strict. Avec la suppression de ces appuis, au cours de la décennie d'ajustement structurel de 1980, les instruments qui supportaient l'organisation collective se sont effondrés et celle-ci s'est dissoute en plusieurs phases : d'abord, par la formation de « secteurs » de petite taille (souvent organisés sur la base des proximités sociales de leurs membres), puis par l'individualisation des formes de production et de tenure foncière (COLIN *et al.*,

2003). On retrouve les mêmes facteurs explicatifs au délitement des organisations collectives que ceux qui avaient été identifiés dans les *ejidos* collectifs créés durant les années 1930 : démotivation et faibles résultats liés au manque d'intéressement des membres, comportements opportunistes, conflits internes sur la répartition des bénéfices, manque de capacités techniques et de gestion des membres une fois retiré l'encadrement fourni par l'État, qui ont fréquemment conduit à des situations de surendettement (*ibid.* ; voir aussi COCHET *et al.*, 2010). Le processus de décollectivisation a donc été plus poussé qu'en Algérie, puisqu'il a abouti à une individualisation formelle des droits fonciers au sein des propriétés *ejidales*. Les logiques d'individualisation ont pu prendre des formes beaucoup plus rapides et radicales dans des contextes où les représentants de l'État n'avaient pas les mêmes capacités de contrôle et de coercition qu'au Vietnam ou au Mexique : en République dominicaine, seulement 13,5 % des terres distribuées à des collectifs de production à partir de 1973 étaient encore exploitées par des groupes organisés en 1984, le reste ayant été totalement individualisé (Rodriguez *et al.*, 1985, cité par LIPTON, 2009).

La marchandisation des transferts fonciers

L'autre forme notable de contournement des règles officielles a concerné la diffusion large de mécanismes de marché dans l'accès à la terre. Dans une majorité de pays ayant entrepris des RA, l'accès au foncier était conditionné par l'obligation d'usage direct de la terre et par la prohibition de sa vente et du faire-valoir indirect, afin en particulier d'éviter tout risque de reconcentration foncière. Le recours à la location et au métayage a pourtant été amplement documenté dans la littérature, comme dans les *ejidos* mexicains (DEWALT *et al.*, 1994 ; COLIN, 2003 ; BOUQUET, 2009 ; COCHET *et al.*, 2010). Le FVI s'y est particulièrement développé dans le contexte de suppression des appuis publics à l'agriculture et de faillite des organisations collectives. Les pratiques illégales de location ont même parfois fait l'objet d'accompagnement par l'administration, pourtant chargée de les sanctionner, lorsqu'elles mettaient en jeu des investisseurs cherchant de nouvelles terres pour la production maraîchère d'exportation : des baux de longue durée (5 à 7 ans) étaient

ainsi maquillés en contrats « d'association en participation » présentant les loyers versés comme des avances sur les bénéfices à venir d'une production qui aurait été assurée par les *ejidatarios* (LÉONARD, 1995).

Comme elles l'ont été au Mexique, les locations de terre sont communes au sein des exploitations agricoles collectives (EAC) algériennes, en particulier dans les contextes de changement d'usage des sols au profit de cultures maraîchères, dont des entrepreneurs agricoles sont les vecteurs (DAOUDI et BEDRANI, 2008 ; AMICHI *et al.*, 2011). Dans ces cas également, les logiques de FVI sont associées à de nouvelles opportunités de marché et à des situations de sous-capitalisation ou d'endettement (mais aussi, éventuellement, de pluri-activité) des bénéficiaires de la RA, qui les conduisent à céder leur terre à des opérateurs extérieurs. Des situations similaires ont été observées dans d'autres expériences redistributives, comme en Inde (Bengale occidentale et Kerala), où des prohibitions similaires pesaient sur le FVI (SENGUPTA, 1981 ; RAJ et THARAKAN, 2010).

Les situations d'achat et de vente de terre ont fait l'objet d'analyses plus systématiques, même si leur fréquence a souvent été moindre que celle des pratiques de FVI. Au Nicaragua et aux Philippines, les bénéficiaires de redistributions de terre, confrontés à des difficultés d'accès au crédit et au risque de voir leurs droits fonciers remis en cause dans des contextes politiques instables, ont souvent revendu leurs lopins, fréquemment à un prix inférieur à leur valeur productive (DEININGER et BINSWANGER, 2001). Au Brésil, où des prohibitions similaires pesaient sur les transferts de terres redistribuées à partir de 1985, seulement un quart des parcelles demeurait dans les mains de leurs bénéficiaires originels au milieu des années 2000 (SIKOR et MÜLLER, 2009).

Sur ce point également, les situations algérienne et mexicaine fournissent de nombreux éclairages. Dans les deux cas, la réglementation autorisait les attributaires de terre à abandonner leur droit d'usage au bénéfice d'autres membres du collectif. Cette option a ouvert la voie aux ventes déguisées, sous le couvert légal de l'abandon, et à des phénomènes de concentration de terres par les familles les mieux positionnées dans la sphère économique locale. Au Mexique, bien qu'elles aient généralement fait l'objet d'une réprobation morale (en référence aux sacrifices consentis

par les générations passées dans la lutte pour la terre), les ventes de parcelles *ejidales* étaient tolérées dès lors qu'elles étaient le fait de personnes en détresse économique. Ces ventes étaient alors couvertes par des actes de l'assemblée locale et rapportées à l'administration étatique comme relevant d'un abandon de droits au bénéfice de paysans sans terre de la même communauté (BOUQUET, 2009 ; COLIN *et al.*, 2015). Dans les deux pays, les réformes légales, promulguées au début des années 1990 au Mexique, en 2010 en Algérie, ont pris acte de ces pratiques pour en légaliser la nature, tout en limitant la validité au cadre des collectifs de la RA (*ejidos* et EAC), afin de réduire les incidences potentielles des processus de reconcentration foncière par des acteurs fortement capitalisés, issus d'autres secteurs de la société (entrepreneurs agricoles ou immobiliers, commerçants, etc.).

Résistances, conflits et violences associés aux réformes agraires

Aux côtés des formes de résistance ayant opposé les « armes des faibles » aux modèles d'organisation et aux prohibitions imposés par les cadres réglementaires, *via* leur contournement, l'esquive ou le sabotage, les réformes agraires ont été également à l'origine d'oppositions violentes au sein des sociétés rurales. On pense bien sûr, en premier lieu, aux multiples violences associées à la résistance des propriétaires expropriés (comme celles provoquées par les « gardes blanches » des *hacendados* mexicains, ou exercées par les corps paramilitaires au service des grands propriétaires en Colombie, au Guatemala, ou dans nombre de pays latino-américains – voir à ce sujet BOYER, 2003 ; GRAJALES, 2016 ; GONZÁLEZ-IZAS, 2014). Les procédures de dotation foncière qui excluent certaines catégories d'usagers de la terre (tenanciers des domaines expropriés, groupes autochtones dont les territoires étaient concernés par les programmes de colonisation : LÉONARD, 2004 ; BROWN, 2001) peuvent également susciter des réactions violentes. Les normes d'accès aux terres redistribuées ont également été l'objet de multiples manipulations, de la part des agents administratifs en charge de leur mise en œuvre ou des dirigeants locaux qui avaient pour mission de coordonner les candidats aux redistributions, qui ont été une source de violences et d'exclusions (voir notamment SCOONES, 2014, au sujet du Zimbabwe ; MEYER, 1987 pour le Mexique).

Quel bilan des réformes agraires historiques ?

L'incidence des RA sur les niveaux de pauvreté et de productivité est sujette à controverse. De nombreux auteurs s'accordent à considérer globalement décevantes les performances économiques du secteur réformé au regard de celles obtenues par ailleurs par des fermes de grande taille – les cas du Japon, de la Corée du Sud et de Taiwan mis à part. Mais ces évaluations font abstraction, d'une part, des politiques macro-économiques défavorables et des distorsions de marché dont les bénéficiaires de RA ont pâti (sauf, derechef, dans le cas des trois pays d'Extrême-Orient mentionnés ci-dessus) et, d'autre part, des incidences que les politiques de redistribution ont eues sur les trajectoires de modernisation des grandes structures (cf. *infra*). L'incidence des RA sur les niveaux de pauvreté a par ailleurs pâti du caractère limité et souvent inabouti des redistributions foncières, comme dans de nombreux pays d'Amérique latine ou d'Asie du Sud-Est. Elles ont généralement joué un rôle de stabilisation et de légitimation des pouvoirs étatiques qui les ont mises en œuvre, mais ont aussi pu provoquer leur chute, lorsqu'elles sont entrées directement en conflit – conjointement à d'autres facteurs – avec les intérêts de groupes de pouvoir dotés de relais au sein de l'appareil militaire (Guatemala en 1954, Chili en 1973).

Équité et efficience de la redistribution foncière

Dans certaines situations, l'effectivité de la redistribution foncière a pu être limitée par une volonté politique insuffisante et des lenteurs bureaucratiques. Les propriétaires potentiellement affectés ont souvent mis en œuvre des stratégies limitant l'impact de la RA : actions en justice contestant la saisie des terres ; subdivision des domaines et usage de prête-noms pour ne pas dépasser le plafond de superficie au-delà duquel les terres étaient concernées par la réforme ; conservation des meilleures terres, lorsque le choix des parcelles touchées par la réforme leur était laissé ; éviction des tenanciers, susceptibles de revendiquer la mise en œuvre de la réforme ; transformation de grandes propriétés exploitées extensivement (pâturages naturels, friches) en exploitations capitalistes mécanisées, lorsque la réforme

était justifiée par la sous-exploitation¹⁸ (voir par exemple ADAIR, 1983 ; BORRAS, 2006 a ; BINSWANGER-MKHIZE *et al.*, 2009). L'impact redistributif des RA historiques, même s'il varie selon les pays, reste cependant indéniable (tabl. 1).

Tableau 1

Impact redistributif de quelques réformes foncières historiques (1917-1995).

Pays	Période	% superficie redistribuée par rapport à la superficie agricole nationale	% nombre de bénéficiaires par rapport au nombre de ménages agricoles
Mexique*	1917-1992	54,3	63,4
Corée du Sud	1945-	65	77
Japon	1945-	environ 35	70
Taiwan	1949-1953	48	48
Bolivie	1952-1977	74,5	83,4
Égypte	1952-1961	10	9
Costa Rica	1961-1979	7,1	13,5
Chili	1964-1973	environ 50	20
Pérou	1963-1976	42,4	32
Équateur	1964-1985	34,2	pas de données
Brésil**	1964-1995	7,2	17,2
Philippines**	1972-1990	environ 50	environ 20
Venezuela	Jusqu'à 1979	19,3	24,4
Salvador**	1980-1990	10	10,6

Sources : les données concernant le Mexique* ont été élaborées par É. Léonard à partir de SECTOR AGRARIO (1997) et des données du recensement agricole de 1991 (INEGI, 1994). Les données relatives aux autres pays sont tirées de Borras et McKinley (2006), *cit.* par LAHIF *et al.* (2007 : 1426). Pour le Brésil, les Philippines et le Salvador**, les données relatives à la période allant jusqu'en 1995 ont été corrigées par les auteurs à partir des chiffres fournis par LAHIF *et al.* (*cit.*) pour les années ultérieures (cf. tabl. 2, *infra*). Le cas des Philippines mérite d'être nuancé : la réforme agraire a principalement concerné des terres forestières relevant du domaine national et très peu de redistributions de grands domaines (voir BORRAS, 2006 b).

¹⁸ En Amérique latine, les politiques de RA ont été souvent les catalyseurs d'une transition des grandes exploitations vers des formes capitalistes (DE JANVRY et SADOULET, 1989 ; KAY, 1998). Là où les dispositions légales permettaient aux grands propriétaires de conserver une partie de leur domaine (comme au Chili ou au Mexique), ces propriétés, généralement situées sur les meilleures terres, souvent irriguées, dotées d'installations de stockage et de transformation, ont été la base du développement d'un secteur patronal agricole performant (voir CARTON DE GRAMMONT, 1990, dans le cas du Mexique). Même si cette émergence d'une agriculture entrepreneuriale a été largement soutenue par des politiques publiques d'équipement (irrigation, communications, électricité), de crédit et de protection des marchés, elle est aussi redevable des menaces d'éviction posées par les programmes de RA.

L'incidence de ces RA sur la réduction de la pauvreté a pu varier selon le type de bénéficiaires – les plus pauvres (travailleurs saisonniers, minifundistes, membres de communautés indigènes) n'ayant pas toujours été ciblés en raison des critères d'orientation politique dont nous avons déjà fait état (KAY, 1998 ; LIPTON, 2009). Cet impact est potentiellement d'autant plus fort que les redistributions foncières sont importantes, mais sans pour autant qu'apparaisse une relation mécanique. Des redistributions importantes ont conduit à une réduction notable de la pauvreté quand elles ont été accompagnées d'un appui effectif direct et indirect de l'État (Cuba, Corée du Sud, Japon, Taiwan, Chine, Kerala en Inde). Dans le cas contraire, on ne note pas de réduction sensible (en Bolivie par exemple) (GRIFFIN *et al.*, 2002 ; BORRAS *et al.*, 2005). Nous reviendrons sur cette question des politiques publiques « non foncières » et de leur rôle dans les succès et échecs des politiques foncières.

En termes d'équité, les RA n'ont donc pas systématiquement bénéficié aux plus pauvres ; elles ont aussi rarement bénéficié aux femmes – ce qui n'était pas vu comme un enjeu à l'époque. DEERE et LEON (2001) notent ainsi que les RA engagées en Amérique latine pendant la guerre froide, sous l'argument de bénéficier aux « familles paysannes », ont systématiquement été orientées vers les chefs de famille masculins. Elles ont même parfois explicitement discriminé les femmes comme sujets de droit aux redistributions foncières, comme en République dominicaine (ALVEAR, 1994).

L'impact productif des RA historiques est le plus sujet à caution. Leur bilan globalement décevant est attribué à différents facteurs :

- un défaut d'expérience productive des bénéficiaires, en particulier lorsque ces derniers n'étaient pas d'anciens tenanciers ayant l'expérience de la conduite d'une exploitation agricole ;
- un manque de capital financier et d'équipements des bénéficiaires, renforcé par des contraintes d'accès au crédit. Ce déficit a été crucial lorsque les anciens propriétaires fonciers fournissaient auparavant crédit, intrants et débouchés pour la production, sans que ces fonctions aient été ultérieurement assumées par d'autres acteurs, par l'État notamment ;
- le dirigisme, la pesanteur, les défaillances des structures publiques en charge du secteur réformé – avec une incidence

particulièrement marquée quand elles intervenaient directement dans l'organisation productive ;

– des choix d'organisation collective ou en pseudo-coopérative de production, qui se sont souvent traduits par des problèmes d'action collective : manque d'incitations, déresponsabilisation quant au remboursement des crédits, *free riding* (comportement de « passager clandestin » qui profite du système), conflits internes, abus de pouvoir et pratiques opportunistes des agents administratifs ou des représentants locaux du collectif – autant d'éléments qui contribuent à expliquer la dynamique d'individualisation informelle des droits, on l'a vu. De tels choix ont souvent été accompagnés de (ou justifiés par) une mécanisation excessive, économiquement injustifiée au regard des disponibilités en travail, et démobilisatrice en termes d'implication effective dans le procès de production (Lipton, 2009) ;

– la prohibition des transactions foncières (achat-vente et FVI), se traduisant par un manque de flexibilité des pratiques ou par le développement de transactions illicites, pouvant générer des situations d'insécurité dans l'accès des preneurs à la terre, peu propices à l'investissement ;

– des biais en termes de politiques publiques : politiques de subvention des intrants, de l'accès à l'eau, à l'énergie, au crédit, favorables au secteur entrepreneurial privé (Mexique, Colombie, Brésil, Philippines...) ; biais urbain : établissement de prix relatifs défavorables aux produits alimentaires, alors que la production vivrière est l'activité privilégiée des exploitations familiales issues de la RA, politiques de change et de tarification favorisant les importations pour satisfaire à moindre coût la demande urbaine (GRIFFIN *et al.*, 2002).

Ces résultats inégaux peuvent de façon synthétique être rattachés à une combinaison de facteurs liés aux caractéristiques de la structure agraire préexistante et aux modalités des réformes agraires :

– celles-ci ont eu plus de succès lorsqu'elles ont touché des grands domaines exploités par des tenanciers et en ont transféré les terres à ces derniers. Les bénéficiaires étaient souvent déjà équipés (en matériel de culture attelée, parfois en petit équipement motorisé) et disposaient de compétences productives. La réforme a alors relevé d'un transfert des droits de propriété, et concilié équité

et efficience, comme en attestent les *success stories* de Taiwan, de la Corée du Sud et du Japon (WORLD BANK, 1975 ; BINSWANGER-MKHIZE *et al.*, 2009) ;

– le succès a été plus mitigé lorsque la RA a touché de grands domaines exploités en faire-valoir direct, avec un capital d'exploitation important. Le maintien de la grande structure comme ferme collective ou étatique s'est avéré moins performant, pour les raisons évoquées *supra*. Et lorsque ces grands domaines ont été fragmentés en nouvelles exploitations de type familial, les pouvoirs publics n'ont généralement pas assuré les appuis financiers et techniques qui auraient permis leur bon fonctionnement, au moins en phase initiale (cas général en Amérique latine, aux Philippines, en Afrique du Sud, au Zimbabwe : VAN DEN BRINK *et al.*, 2006 ; BINSWANGER-MKHIZE *et al.* 2009).

Au-delà de ces grandes lignes de force, l'analyse des incidences productives des réformes historiques doit être nuancée par la prise en compte des processus de différenciation socio-économique parmi les bénéficiaires, que de nombreux travaux ont mis en évidence, comme en Algérie, au Mexique ou au Vietnam, singulièrement dans les régions les plus productives (AKRAM-LOHDI, 2004 ; COLIN *et al.*, 2015). L'émergence d'exploitations familiales capitalisées, voire d'un petit entrepreneuriat agricole, y est associée à des différences de capacités individuelles et de capital social au sein d'une société peu différenciée initialement. Elle a été particulièrement notée durant la période récente de « délitement » des RA (KAY, 1998), associée au retrait des appuis étatiques et aux politiques d'ajustement structurel.

Lorsque les prohibitions légales portant sur la vente des terres redistribuées étaient (relativement) respectées, comme au Mexique ou en Algérie, l'émergence de ces exploitations performantes a reposé sur un accès à la terre par le FVI (qui permettait de contourner plus facilement les interdits de marchandisation). La concentration des terres a alors concerné le foncier d'exploitation, dans des configurations de « tenure inversée »¹⁹. De telles configurations ont été fréquentes lorsque les bénéficiaires de la RA n'étaient pas en mesure d'exploiter leur dotation foncière ou

¹⁹ Lorsque des petits propriétaires fonciers cèdent en FVI tout ou partie de leur terre à de (plus) grands propriétaires fonciers ou à des entrepreneurs agricoles (disposant ou non de terres en propriété) (COLIN, 2014).

étaient engagés dans d'autres activités, et étaient incités à céder en FVI à des tenanciers plus aisés, issus eux-mêmes du secteur réformé ou du secteur privé.

En lien avec la question productive se pose aussi celle de l'impact environnemental des RA. Celles-ci ont souvent été associées aux processus de destruction de forêts tropicales (Amazonie ; forêts humides du littoral atlantique d'Amérique centrale ; voir, par exemple, ALSTON *et al.*, 2000 ; PELLEGRINI et DASGUPTA, 2011). La plupart des études montrent cependant que les processus de dégradation environnementale imputés aux programmes de RA ont été avant tout dus aux stratégies des gouvernements de détourner les demandeurs de terre vers des espaces de colonisation, généralement sous statut de terres publiques et souvent occupés par les populations autochtones (Amérindiens, Dayak du Sawarak), à des fins de préservation des grandes exploitations (privées ou étatiques, comme dans le Nicaragua sandiniste) situées dans les zones de forte pression foncière.

Impacts socio-politiques

Les RA ont souvent joué un rôle central en termes d'accès de secteurs sociaux subalternes (ouvriers agricoles, petits tenanciers en situation de semi-servage, comme dans certaines régions du Mexique, d'Inde du Sud, de Chine, de Russie) à des droits d'expression et de représentation politique qui leur étaient auparavant niés ; au Vietnam, la réforme agraire a constitué un levier puissant d'enrôlement dans la guerre d'indépendance. Plus largement, les politiques de RA ont couramment opéré comme des leviers d'intégration des groupes sociaux bénéficiaires au système politique national et d'institutionnalisation de l'État-nation, pourvu qu'elles aient atteint un seuil critique en termes de surfaces redistribuées et de nombre de bénéficiaires. Le Mexique est en la matière un cas exemplaire (RUS, 1994 ; LÉONARD, 2014).

Sur un autre registre, les RA ont aussi eu un rôle central de stabilisation et de légitimation des États dans les contextes de reconstruction post-conflit ou post-révolution. Le succès des politiques de redistribution entreprises dans les pays libérés de l'occupation japonaise en Asie (Corée du Sud, Taiwan), ou au Japon lui-même, a été couramment associé à la stabilisation démocratique de ces pays. Les structures réformées ont par ailleurs été mobilisées dans

les luttes contre des mouvements d'opposition armée, comme au Mexique, lors de la *Cristiada* (MEYER, 1994), ou au Pérou, sous Belaunde (1964-1965) (KAY, 1998).

À l'inverse, les politiques de collectivisation conduites dans le cadre de certaines RA ont pu générer des mouvements violents de résistance, même si elles n'en étaient pas le seul déterminant, comme au Nicaragua (BROWN, 2001) ou au Pérou sous le général Velasco. Selon KAY (2000), la collectivisation a constitué un levier du développement du mouvement Sentier Lumineux. Au Guatemala, le programme de réforme agraire des gouvernements Arévalo et Arbenz (1945-1954) a lourdement pesé dans la mobilisation des propriétaires ruraux de l'est du pays dans l'Armée de libération nationale, et sur l'issue du coup d'État de 1954 contre « la soviétisation du Guatemala » (GONZÁLEZ-IZAS, 2014).

Démantèlement et résurgence des réformes agraires aux temps du néolibéralisme

Les politiques de réformes agraires redistributives ont pratiquement disparu des agendas politiques dans les années 1980 au profit d'un recentrage sur les programmes de formalisation des droits et de délivrance de titres fonciers (HALL *et al.*, 2011, cf. chap. 4). Cette éclipse correspond à la phase initiale de la vague néolibérale, qui a remis radicalement en question le rôle de l'État dans le pilotage de l'économie, mais aussi à la période d'ajustement structurel qui a suivi la crise des dettes publiques à partir de 1980, aux nombreux constats d'échec évoqués plus haut et à la délégitimation des expropriations autoritaires. La question de la redistribution de la terre resurgit toutefois dans les années 1990, sous différentes expressions et dans différents contextes, à la suite de la faillite des politiques de dérégulation économique et d'ajustement dans la réduction de la pauvreté, de l'émergence de nouvelles revendications socio-politiques (émanant parfois de minorités ethniques) – comme au Brésil, aux Philippines ou en Colombie –, ou encore avec la vague de « réformes des réformes agraires » qui suit l'effondrement des

régimes socialistes. Cette résurgence correspond aussi aux processus de paix ou de restauration démocratique qui se déroulent alors dans certains pays (Afrique du Sud, Amérique centrale), à l'occasion desquels les questions de réparation des spoliations foncières et d'équité dans l'accès aux ressources sont placées en haut de l'agenda politique. L'articulation des thèmes de la réduction de la pauvreté, de la justice sociale, de la bonne gouvernance (la participation politique de secteurs marginalisés de la population) et de l'efficacité économique (avec les avantages présumés des exploitations familiales en l'absence d'économies d'échelle) donne ainsi lieu à une réhabilitation de l'idée d'améliorer l'accès à la terre de catégories sociales spécifiques *via* sa redistribution.

Les réformes des réformes agraires « historiques » : décollectivisation, privatisation, restitution

Les réformes des réformes agraires « historiques » ont pour l'essentiel concerné les structures de propriété ou d'exploitation collective qui avaient été étatisées (dans les pays du bloc socialiste), ou mises en place autour d'organisations « communautaires » (comme au Mexique et au Pérou) ou « coopératives » (Amérique centrale). Ces réformes ont pu combiner la redéfinition du contenu des droits sur la terre, celle des catégories socio-juridiques pouvant prétendre à ces droits (ce qui induit une nouvelle distribution foncière) et un bouleversement organisationnel, lorsqu'il y avait eu collectivisation ou étatisation des structures de production. Ces réformes s'accompagnent aussi d'une redéfinition du périmètre d'action et des structures des administrations qui étaient chargées du secteur réformé. Si cette dimension ne sera pas traitée dans ce chapitre, on peut mentionner le fait que ces institutions publiques ont été dissoutes ou privatisées, ou bien reformatées pour se recentrer sur les fonctions d'accompagnement des réformes légales et de résolution des conflits qui conditionnaient la mise en œuvre de ces réformes ou en résultaient (comme au Mexique).

Redéfinition des droits et des détenteurs de droits

Les modalités de redéfinition des droits et, le cas échéant, des porteurs de droits, sont nombreuses.

- La réforme de la réforme agraire (RRA) peut se traduire par le maintien des titulaires de droits (qui voient ces derniers redéfinis à un degré variable), ou par l'identification de nouveaux détenteurs, notamment lorsqu'il y a redistribution foncière au bénéfice des employés de structures collectives ou étatiques, mais aussi dans les cas où il a été décidé de restituer les terres aux propriétaires qui en avaient été expropriés par la RA (ou à leurs héritiers) – la Roumanie illustrant une situation où les deux types de politiques ont été combinés.
- Dans le cas de structures d'exploitation collectivisée ou étatisée, la RRA peut conduire à une individualisation totale ou seulement partielle des droits d'exploitation et de contrôle sur la production. Dans le dernier cas, la délégation des droits d'exploitation peut prendre la forme de contrats à durée déterminée avec l'État ou celle d'une cession emphytéotique, à caractère quasi-permanent.
- L'État ou le collectif peuvent conserver un droit de propriété sur la terre (comme dans le cas des *ejidos* au Mexique ou des communes rurales au Vietnam), ou au contraire, procéder à un transfert complet, via la privatisation totale des droits (comme dans les anciennes coopératives au Honduras et au Nicaragua).
- La RRA conduit généralement à ouvrir le faisceau des droits fonciers. Cette ouverture peut porter sur l'autorisation des ventes, ou seulement sur la cession en faire-valoir indirect, avec ou sans restriction.

Une typologie des RRA intégrant l'ensemble des variantes et combinaisons possibles autour de ces questions devient vite lourde et inopérante. Nous nous limitons ici à restituer quelques grandes configurations de RRA.

Privatisation des droits sans changement de titulaires

Cette option correspond à la mise en application littérale des préceptes d'individualisation des droits fonciers (de « libération des forces vives »), tels qu'ils ont été mis en avant dans toute une série de réformes d'inspiration libérale aux XVIII^e et XIX^e siècles (cf. chap. 4). L'ensemble du faisceau de droits est alors transféré au bénéfice des attributaires de la RA. Ces politiques de privatisation intégrale ont été largement suivies en Amérique du Sud et centrale, dès le coup d'État de 1973 au Chili ou, plus tardivement, dans le

cadre des réformes des années 1990 au Pérou (BURNEO, 2016), au Salvador ou au Honduras (KAY, 1998). Ce schéma correspond aussi à l'option la plus radicale ouverte aux *ejidatarios* mexicains par la réforme de 1992, qui permet à ceux-ci, sous réserve d'acceptation par les deux tiers des membres de l'assemblée *ejidale*, d'adopter le *dominio pleno* (propriété complète) de leurs parcelles.

***Privatisation des droits d'exploitation,
avec maintien de la propriété du collectif ou de l'État***

Dans le cas des réformes n'ayant pas conduit à une collectivisation, un premier type de mesure consiste à ouvrir le faisceau des droits sur la terre, sans en changer les titulaires ni bouleverser la structure foncière issue de la RA, en maintenant la propriété de l'État ou du collectif. Ce type de politique cherche à pallier les dysfonctionnements diagnostiqués au sein du secteur réformé. La mesure type est alors d'autoriser les transferts marchands sur les terres distribuées (achat-vente de droits d'exploitation et/ou FVI, avec ou sans restriction quant au profil social des acteurs de ce marché). La réforme de 1992 au Mexique s'inscrit dans une telle logique (encadré 1). Ce type de réforme ne joue pas directement sur la distribution foncière, mais est susceptible de l'influencer à travers le jeu des transactions. Il peut aussi correspondre à une légalisation de pratiques informelles ayant déjà cours, comme le revendiquait la réforme de 1992 dans ce même pays.

À la suite de réformes agraires ayant donné lieu à une collectivisation, certaines RRA ont maintenu un droit éminent de l'État ou du collectif sur la terre, tout en réduisant la taille des groupes porteurs de droits collectifs, voire, parfois, en individualisant totalement les droits d'exploitation. En Algérie, les domaines agricoles socialistes (DAS) ont d'abord été morcelés en exploitations agricoles collectives (EAC), qui ont généralement fonctionné de fait de façon individualisée, avant que la loi de 2010 n'autorise l'établissement d'un droit de concession individuel cessible (la terre continuant à relever du domaine privé de l'État) ; la réforme maintient toutefois l'interdiction de louer les terres (COLIN *et al.*, 2015). À Cuba, les fermes étatiques ont été transformées en coopératives dans les années 1990, leurs membres devant négocier un plan de production avec l'État, mais en ayant le contrôle de leurs produits (KAY, 1998). En Chine et au Vietnam, l'individualisation

ENCADRÉ 1

La réforme de la réforme agraire au Mexique

La réforme de 1992 ne correspond pas à une privatisation formelle des terres de l'*ejido* : celui-ci constitue toujours une forme de « propriété sociale » spécifique. La privatisation des terres agricoles n'est qu'une option possible, ouverte à chaque *ejidatario*, sous réserve de l'accord de l'*ejido* réuni en assemblée extraordinaire. Cette procédure ne suppose pas la dissolution de l'*ejido*, qui reste conformé par les terres à usage commun, ainsi que par les parcelles des *ejidatarios* qui n'ont pas choisi le passage à la propriété privée.

Le nouveau cadre légal prévoit un processus de certification, qui est facultatif et qui reconnaît des droits individuels de possession accrus dans les trois zones de l'*ejido* – zone habitée, zone à usage commun et zone de culture. Les terrains certifiés de la zone habitée relèvent désormais d'un droit de propriété privée. Le faisceau des droits attachés aux parcelles de culture est pour sa part élargi : la cession en FVI et le recours à la main-d'œuvre salariée sont dorénavant autorisés sans restriction. Les *ejidatarios* peuvent fournir leur certificat parcellaire en garantie pour obtenir un prêt auprès d'une institution de crédit, la garantie portant sur le droit d'usufruit. Ils peuvent apporter leur parcelle sous forme d'actions en association avec des capitaux privés. La vente de droits parcellaires est autorisée, mais sous conditions : l'acheteur doit jouir du statut d'*ejidatario* ou d'*avecindado* (résident) du même *ejido*, et la transaction doit satisfaire des procédures formelles (le vendeur doit notifier la vente à son conjoint et ses enfants majeurs, qui disposent d'un droit de préemption). Les membres du comité exécutif de l'*ejido* (qui régule les affaires foncières internes) ne sont pas habilités à acheter des parcelles *ejidales* pendant leur mandat, et aucun *ejidatario* ne peut posséder plus de 5 % des terres de l'*ejido*. Les droits sur les terres à usage commun donnent accès aux ressources concernées ou à une part des bénéfices tirés de leur exploitation, comme par le passé.

(D'après BOUQUET et COLIN, 2009 : 317-320).

des droits d'exploitation et de valorisation de la production intervient progressivement à partir du début des années 1980 (FEIZHOU et BOURGUIGNON, 2009), la durée des droits d'usage (qui peuvent être transmis par héritage, loués et hypothéqués) allant de 15 à 70 ans en fonction du type de terrain (NGUYEN LEROY, 2013).

Les réformes des structures collectives dans les pays socialistes

Avec l'effondrement des régimes socialistes, les structures de propriété collective ou étatique ont fait l'objet de réformes organisant soit la restitution de leurs terres aux propriétaires qui avaient été expropriés (ou à leurs héritiers), soit leur redistribution à d'autres acteurs, membres ou non de ces structures. Il s'agissait là évidemment d'un choix politique majeur.

Dans le cas des RA survenues depuis plus d'un demi-siècle dans le cadre de l'ex-URSS, la restitution ne pouvait être envisagée, au risque d'aviver des tensions ethniques ou de transférer les droits fonciers à des étrangers (comme en Moldavie). Elle a en revanche eu lieu dans les pays d'Europe centrale et orientale, où la propriété de la terre était restée formellement privée (BIGNEBAT et LATRUFFE, 2011), au Chili (KAY, 1998) ou encore en Algérie, sur les terres touchées par la Révolution agraire. La restitution a pu concerner directement la terre (avec parfois un plafond de superficie, comme en Roumanie), prendre la forme d'une indemnisation, ou combiner les deux options (comme en Algérie, lorsque les terres saisies avaient été bâties).

Dans les pays de l'ex-URSS, la redistribution s'est faite principalement via l'allocation d'actions aux « coopérateurs » et aux travailleurs des exploitations collectives, ces parts portant sur la terre et le capital d'exploitation, sans indexation à des parcelles spécifiques, et donc sans individualisation de l'exploitation (LIPTON, 2009 ; BIGNEBAT et LATRUFFE, 2011).

Structures productives résultant de la « réforme de la réforme »

Les conséquences des RRA sur les structures productives diffèrent considérablement en fonction des options retenues, mais aussi selon que le caractère collectif des droits était d'ores et déjà contourné à travers des pratiques de subdivision de fait, ou était

encore effectif et coercitif, comme dans nombre de régimes socialistes. Dans la grande majorité des cas, le jeu des marchés fonciers a conduit à de profondes recompositions des structures de propriété et/ou productives.

En Chine et au Vietnam, les bénéficiaires des redistributions ont pu développer une activité productive propre, et la décollectivisation a permis l'essor de l'agriculture familiale (LIPTON, 2009). De grandes structures ont été maintenues en revanche là où les exploitations collectives n'ont fait que changer de statut, du fait du choix de restituer/redistribuer les droits sous la forme d'actions, ou parce que le manque de compétences techniques, de capital financier, ou plus simplement d'intérêt pour la mise en valeur directe conduisait les nouveaux propriétaires à préférer céder leur terre en FVI (voir le cas roumain dans l'encadré 2).

De grandes structures ont été maintenues également lorsque les fermes d'État ont été vendues à des investisseurs (souvent leurs anciens dirigeants). Dans les deux cas a émergé une structure agraire duale, avec des exploitations privées de grande taille et des exploitations minifundistes, comme cela est fréquent dans les pays de l'ex-Union soviétique (COCHET, 2012). Le remplacement des grandes structures collectivisées par des exploitations familiales était évidemment plus aisé en Chine et au Vietnam que dans l'ancienne sphère soviétique, où la « culture paysanne » avait souvent disparu sous l'effet combiné d'une longue collectivisation et d'un fort exode rural, et où les exploitations collectives étaient hautement mécanisées, mobilisant des actifs importants difficilement fractionnables (hangars, silos, magasins de transformation).

Le morcellement de la propriété et/ou des structures d'exploitation à l'occasion des RRA a parfois été transitoire, du fait de la reconstitution de grandes structures coopératives ou pseudo-coopératives, comme nous l'avons vu, mais aussi et surtout lorsque le jeu des marchés fonciers (par l'achat ou le FVI) a impulsé une reconcentration de la propriété ou de l'exploitation. Au-delà de la redéfinition des droits, le remplacement d'une organisation collectiviste par une agriculture familiale suppose en effet l'existence d'un environnement favorable, en termes d'appui technique, d'accès aux intrants et au crédit, et de commercialisation des productions. Faute d'un tel environnement, les bénéficiaires de restitutions/redistributions subissent des contraintes

qui stimulent l'offre sur les marchés fonciers – le désintéret pour l'activité agricole de bénéficiaires urbains ou âgés allant dans le même sens.

ENCADRÉ 2

De la « coopérative de production agricole » à la « société agricole » en Roumanie

En Roumanie, la loi sur le fonds foncier n° 18/1991 organise la dissolution des coopératives de production agricole (CAP) et la restitution des terres aux anciens propriétaires ou leur distribution aux coopérateurs. Quelques mois plus tard, la loi n°36/1991 autorise les propriétaires à s'associer pour exploiter leurs terres, sous la forme d'associations familiales sans statut juridique ou de « sociétés agricoles » (SA), à statut légal. L'objectif est de maintenir des économies d'échelle dans la production, de limiter la dispersion du capital des CAP et de s'appuyer sur leur expérience en matière de coordination avec l'amont et l'aval des filières.

Ces « nouveaux » collectifs se sont construits autour des anciens responsables des CAP. L'appartenance à une société agricole et l'accès à ses prestations de service permettent aux ménages de pallier en partie les imperfections de marché auxquelles ils devraient faire face dans le cadre d'une exploitation individuelle. Rares toutefois sont les « propriétaires-associés » qui s'impliquent dans le fonctionnement des SA. Les modalités de paiement des prestations de service (échelonnement dans le temps, complément de paiement en nature) permettent également aux ménages de lever en partie la contrainte financière liée à leur accès limité au crédit (AMBLARD et COLIN, 2006).

Une (re)concentration foncière par le marché de l'achat-vente est ainsi documentée, aussi bien dans les pays anciennement socialistes qu'en Amérique latine (voir KAY, 1998 ; LIPTON, 2009). Les contextes de RRA sont également propices aux configurations de tenure inversée.

Les réformes agraires assistées par le marché

Un changement radical de paradigme

Depuis la fin des années 1980, une vague de réformes agraires « assistées par le marché » (RAAM) a vu le jour. Ces réformes ont été engagées dans des pays où l'accès à la terre d'un secteur paysan important se posait comme une question politique majeure dans le cadre de changements de régime ou de sorties de guerre civile, mais où la présence de grandes exploitations performantes, assurant des revenus d'exportation substantiels et/ou dotées d'une influence politique forte, rendait impossible toute réforme radicale²⁰. Elles ont pour objectif de faciliter la redistribution de la terre des grandes propriétés à des exploitations familiales, non à travers des mécanismes autoritaires d'expropriation, mais par le jeu du marché de l'achat-vente et au prix de ce marché, en mettant en rapport des vendeurs volontaires et des acquéreurs proactifs (*willing buyer/willing seller*), et en partant du postulat d'une relation inverse entre la taille de l'exploitation et son efficacité, qui assurerait aux petits exploitants familiaux un avantage sur les grandes structures dans la dynamique des transactions – assurant ainsi la combinaison idéale des objectifs d'efficacité et d'équité (LAHIFF *et al.*, 2007). Les RAAM s'inscrivent donc dans le paradigme libéral qui restreint le rôle de l'État à assurer le cadre de l'échange marchand (en levant les contraintes légales sur les transactions et en construisant des dispositifs d'information) et à apporter un appui financier, sous forme de prêts ou de subventions, aux demandeurs éligibles qui complètent par eux-mêmes leurs apports en espèces ou en nature (DEININGER, 1999). Il arrive parfois que l'État se porte acquéreur de la terre, de façon transitoire, comme en Afrique du Sud (LAHIFF, 2009), en Namibie (FAO, 2006) et dans l'État du Chiapas, au Mexique, après le soulèvement néo-zapatiste de 1994 (REYES RAMOS, 2008).

²⁰ Ce fut le cas aussi bien en Amérique latine (Colombie, Guatemala, Salvador, Brésil), qu'en Afrique australe (Afrique du Sud, Zimbabwe, Namibie, Malawi), en Égypte ou en Asie (Philippines, Inde) (BINSWANGER-MKHIZE *et al.*, 2009).

Au-delà de leur inscription dans le paradigme libéral dominant, l'argumentaire qui justifie ces réformes est qu'elles sont politiquement plus faciles à mettre en œuvre que les RA classiques, puisqu'elles ne sont pas confiscatoires et ne sont pas de nature à provoquer des coalitions et des mouvements d'opposition violents. Elles offriraient de meilleures perspectives d'usage productif de la terre, du fait de l'auto-sélection des candidats (la terre allant aux plus intéressés) et de la nécessité, dans la procédure d'accès aux prêts ou aux subventions, de fournir un *business plan* viable. En outre, toujours dans les discours de leurs promoteurs, leur mise en œuvre ne souffrirait pas des coûts administratifs et financiers des RA classiques et réduirait les risques de corruption (CARTER, 2003 ; BORRAS *et al.*, 2005).

L'efficacité de la redistribution par les marchés en débat

Les appréciations de l'impact des RAAM en termes de réduction de la pauvreté et d'inclusion sociale sont divergentes, même si les analyses sont souvent nuancées. Pour VAN DEN BRINK *et al.* (2006 : 34) : « Il y a maintenant assez de preuves suggérant qu'il s'agit d'une approche qui transfère la terre de façon effective, à un coût et une vitesse raisonnables » (TdA). D'autres analyses sont beaucoup plus critiques (EL-GHONEMY, 2001 ; BORRAS *et al.*, 2005 ; ROSSET *et al.*, 2006 ; LAHIFF *et al.*, 2007 ; COCHET *et al.*, 2016).

En premier lieu, les RAAM supposent que des propriétaires soient disposés à vendre²¹. L'offre peut certes être stimulée par la pression fiscale – ce qui est rarement le cas, du fait de l'influence politique des élites foncières –, mais le constat général est celui de l'insuffisance de la quantité et de la qualité des terres mises sur le marché (DEININGER, 1999), sauf lorsque des invasions de terres, bénéficiant de la bienveillance des pouvoirs publics, représentent une menace crédible pour les propriétaires (comme au Brésil ou au Chiapas mexicain). Ces terres peuvent par ailleurs être cédées à des prix élevés, comme au Brésil, en

²¹ BORRAS (2006 a) évoque, parmi les facteurs dissuadant les propriétaires fonciers de vendre malgré l'intérêt économique direct de l'opération, le fait que le contrôle foncier peut aussi être une source de pouvoir local, d'accès aux réseaux politiques, de prestige social...

Colombie, au Guatemala ou en Afrique du Sud (BORRAS, 2006 a). Un déséquilibre en faveur de l'offre met à cet égard les vendeurs en meilleure position pour négocier à la hausse le prix de la terre (BORRAS, 2006 A ; BANDEIRA et SUMPSI, 2009)²². Enfin, les terres mises sur le marché sont souvent les moins fertiles ou les plus difficiles d'accès, ce qui réduit l'incidence de leur redistribution sur les structures productives et les niveaux de pauvreté (COCHET *et al.*, 2016).

Globalement, les RAAM ont eu un impact social et structurel limité. La superficie de terres transférées est restée modeste, comparativement aux flux produits par les RA classiques, comme l'illustre une comparaison des tableaux 1 et 2.

Les bénéficiaires ne sont pas les plus pauvres. Les plus petits producteurs disposent rarement des ressources et des compétences techno-économiques pour développer une agriculture suffisamment rentable pour rembourser les coûts de l'acquisition foncière, en sus des investissements et des charges récurrentes de production auxquels ils font face (CARTER, 2003 ; BANDEIRA et SUMPSI, 2009). De fait, les RAAM ciblent parfois explicitement des producteurs tournés vers le marché, comme en Afrique du Sud lors de la seconde phase de la réforme agraire (*Land Redistribution for Agricultural Development*), entre 2001 et 2004, qui faisait suite au *Settlement/Land Acquisition Grant*, dirigé spécifiquement vers les plus pauvres (LAHIFF, 2009). Les défauts de remboursement des prêts consentis pour l'acquisition foncière sont d'ailleurs fréquents, selon LAHIFF *et al.* (2007) et BANDEIRA et SUMPSI (2009)²³.

²² Le maintien d'une option d'expropriation peut « fluidifier le marché » dans des conditions plus favorables aux acquéreurs : « Durant les 60 dernières années, les programmes de redistribution des terres du monde entier qui ont remporté un vrai succès ont associé la négociation libre, les incitations fiscales pour les transferts de terre et les acquisitions forcées d'expropriation de terre (en Italie, Corée du Sud et Taiwan par exemple) » (FAO, 2006).

²³ Au Salvador, l'importance de la question de l'accès à la terre dans les accords de paix a conduit les autorités, avec l'appui de la Banque mondiale, à mettre en place des procédures d'effacement des dettes des paysans bénéficiaires de transferts de terre, permettant une amélioration durable de leurs conditions de vie (DE BREMOND, 2007).

Tableau 2

Impact redistributif des réformes agraires assistées par le marché.

Pays	Période	% des superficies concernées par rapport à la superficie agricole totale	% des ménages acquéreurs par rapport au total des ménages agricoles
Brésil	1997-2005	0,4	1,32
Colombie	1994-2001	0,22	0,33
Salvador	Années 1990	10	1,4
Guatemala	1997-2005	4,0	1,30
Philippines	2000-2005	0,01	0,03
Afrique du Sud	1994-2006	4,1	n/a
Zimbabwe	1980-1996	16,6	5,83
Namibie	1990-2005	6,0	0,16
Moyenne RA « classiques » (tabl. 1)	1920-1990	± 36	± 37,5

Source : LAHIFF *et al.* (2007 : 1426).

Non exemptes des lourdeurs et des pratiques de corruption auxquelles elles étaient censées échapper, les procédures d'acquisition tendent à marginaliser les petits producteurs au bénéfice des exploitants aisés, des clientèles du pouvoir, ou de fonctionnaires (SENDER et JOHNSTON, 2004 ; BANDEIRA et SUMPISI, 2009). Elles marginalisent fréquemment les femmes (voir DEERE et LEON, 2001 ; RAZAVI, 2007). Dans sa lecture critique de l'expérience colombienne, DEININGER (1999) dénonce la capture du programme de RAAM par la « bourgeoisie agraire » et pointe l'incapacité des petits paysans à aller au bout des procédures administratives, à négocier les acquisitions de terre, ou encore à construire des formes d'action collective, basées sur une communauté d'intérêt, qui puissent leur permettre de surmonter les difficultés dans la conduite de leur exploitation ou dans l'accès aux marchés agricoles ou aux appuis politiques.

Conceptuellement et fonctionnellement, ces programmes ne visent que les dimensions des RA qui leur sont explicitement assignées : l'équité sociale et l'efficacité économique. Ils s'inscrivent en revanche hors des logiques de construction/légitimation de l'État – puisqu'ils assument une posture de compromis et de continuité des structures politiques – et peuvent même soutenir des processus de décentralisation et de marginalisation de cet État, lorsqu'ils promeuvent des dispositifs territorialisés de

rencontre entre demandeurs et vendeurs (comme au Brésil). Ils ne sont pas, de ce fait, un outil de redistribution équitable dans des situations où l'État est faible, peu légitime et pas en situation de faire valoir un intérêt général auprès de pouvoirs locaux fortement liés au contrôle foncier (Brésil, Philippines, Guatemala, Afrique du Sud, Zimbabwe dans les années 1980) : des dispositifs décentralisés, dans les mains de pouvoirs locaux liés aux élites foncières, risquent d'orienter les redistributions de terre vers les secteurs dominant localement, comme on l'observe en Afrique du Sud ou aux Philippines (LAHIFF *et al.*, 2007).

Comme les réformes classiques, les RAAM se heurtent en outre aux contraintes d'un environnement économique et institutionnel défaillant – contraintes de financement des charges d'investissement et de production (malgré la disponibilité de titres censés faciliter l'accès au crédit), manque de structures privées ou publiques d'appui technique –, ou à des exigences administratives lourdes – imposition de *business plans* irréalistes, regroupement des acquisitions pour acheter de grandes exploitations (au Brésil, au Guatemala, aux Philippines, en Afrique du Sud), ouvrant la voie aux problèmes classiques d'action collective. LAHIFF *et al.* (2007) insistent à ce sujet sur la prégnance du modèle de producteur commercial dans la conception de la RAAM en Afrique du Sud, qui impose aux petits bénéficiaires de terre de former des collectifs aux intérêts hétérogènes et « de se glisser dans les chaussures des anciens propriétaires blancs et de poursuivre une conduite de l'exploitation comme une entreprise unitaire à orientation [exclusivement] commerciale » (LAHIFF, 2009 : 185 ; voir aussi COCHET *et al.*, 2016). Les résultats en termes de réduction de la pauvreté et de reconfiguration de la distribution foncière sont, de ce fait, décevants.

Les politiques de réparation envers des groupes victimes d'injustices

Les années 1990 et 2000 ont connu une vague de redistributions ou d'allocations de droits fonciers associées à des politiques de réparation des spoliations ou des discriminations dont certains groupes sociaux avaient été victimes. Ces politiques sont liées, pour une part, aux accords de paix qui ont accompagné le démantèlement des régimes d'apartheid en Afrique australe (Afrique du

Sud, Zimbabwe : COUSINS et CLAASSENS, 2003 ; ALEXANDER, 2006) et, d'autre part, à la reconnaissance de la nature pluri-ethnique de certains pays d'Amérique latine (Brésil, Bolivie, Colombie, Équateur, Honduras, Nicaragua), dont les constitutions attribuent désormais des droits territoriaux spécifiques aux minorités ethniques (Afrodescendants en Colombie, au Honduras et au Nicaragua ; Indiens d'Amazonie au Brésil, en Bolivie, en Colombie et en Équateur) (OFFEN, 2003). En Colombie, le processus de paix a également conduit à la reconnaissance légale de droits territoriaux au bénéfice de communautés « de paix », « en résistance » ou « d'autodétermination, de vie et de dignité », qui regroupent des populations déplacées par la violence et qui se réclament d'une neutralité vis-à-vis des groupes armés (ROLLAND, 2016).

Les dimensions de justice sociale/résorption de la pauvreté sont au centre des arguments juridiques et des revendications qui fondent ces démarches. Les politiques de reconnaissance ou de restitution de droits territoriaux opèrent en principe une large redistribution des droits fonciers, en particulier lorsqu'elles conduisent à l'expropriation des terres qui avaient été spoliées à travers des mécanismes institutionnels (Afrique du Sud) ou par la violence (Colombie). L'argument central justifiant ces programmes réside toutefois dans la réparation des injustices historiques, commises sous d'autres régimes politiques ; ils ont de ce fait une dimension centrale de légitimation du (nouveau) pouvoir²⁴. Significativement, ces programmes sont étroitement articulés, en Amérique latine, aux processus de décentralisation et de formation de nouvelles instances locales – ou à l'extension des attributions allouées aux échelons locaux de gouvernement.

Ce couplage explicite des programmes de restitution avec les thématiques de la « bonne gouvernance » n'empêche pas les manipulations liées à la nature éminemment politique de ces opérations. Au Kwazulu-Natal, MATHIS (2007) note ainsi que les procédures de restitution de terres aux communautés natives, dans un contexte de décentralisation, ont conduit au renforcement du

²⁴ Dans le cas de nombreuses communautés amazoniennes nouvellement instituées, ou dans celui des communautés afrodescendantes du Pacifique colombien, ces processus correspondent à la formalisation des droits existants, sans éviction, mêmes s'ils conduisent à l'attribution de droits collectifs chapeautant les droits de possession individuelle.

pouvoir autoritaire des « leaders coutumiers » que les régimes colonial et d'apartheid avaient mis en place. ALEXANDER (2006) fait une observation similaire à propos de la consolidation de tels « chefs coutumiers » au Zimbabwe, dont le rôle a été mis en avant par le *Traditional Leader Act* de 1998 et la dynamique de « retraditionnalisation » politique entreprise depuis 2000.

Ce re-couplage récent de la question foncière, abordée sous l'angle de la justice sociale et des droits universels des minorités, et de la question territoriale est de nature à transformer les termes de la gouvernance foncière, tels qu'ils étaient posés depuis les réformes libérales des XVIII^e et XIX^e siècles, dans la formulation des réformes agraires du XX^e siècle, ou encore par les programmes contemporains de certification. Il déplace les termes des débats fonciers nationaux vers la question de la souveraineté territoriale des communautés et, en ce sens, opère un revirement quant au rôle qui a été fréquemment assigné aux réformes agraires en termes de construction nationale et d'institutionnalisation de l'État moderne²⁵.

Les politiques indirectes de reconfiguration de la distribution foncière

Même s'il s'agit d'une option rarement ou pas mise en œuvre dans les pays du Sud, une redistribution foncière plus équitable peut être induite par d'autres politiques que des mesures directes, en particulier en facilitant l'accès à la terre à travers le FVI²⁶. Il faut rappeler que ce sont des mesures indirectes qui ont permis de redistribuer la propriété en Europe de l'Ouest entre la fin du premier conflit mondial et les années 1970, via la promulgation de codes du fermage favorables aux tenanciers et une fiscalité fortement progressive sur la propriété et les successions, au Royaume-Uni et en Irlande notamment (SWINNEN, 2002). Ces exemples – comme celui de l'Argen-

²⁵ Voir à ce sujet les revendications posées par les paysans colombiens, organisés en « zones de réserve paysanne » ou « zones humanitaires » à la suite de la guerre civile (ROLLAND, 2016), quant à leur reconnaissance en tant que minorité, dotée des mêmes prérogatives que les Amérindiens ou les Afrodescendants en termes de dotation de territoires collectifs autonomes. Depuis 2016, une série d'initiatives de réforme constitutionnelle ont été présentées au sénat colombien pour obtenir cette reconnaissance.

²⁶ Comme avec le programme d'appui à la location de terre, entrepris au Guatemala à la suite de l'échec relatif de la RAAM (GAUSTER et IZAKSON, 2007).

tine (SILI et SOUMOULOU, 2011), ou du Bengale occidental (BANERJEE *et al.*, 2002) – montrent que des processus de développement et de modernisation de l'agriculture familiale peuvent reposer sur des politiques de sécurisation des droits des tenanciers, sans passer par des mesures coercitives de redistribution foncière. Ces politiques sont de surcroît plus facilement négociables au sein des arènes politiques nationales. Une précondition réside dans l'*empowerment* politique des tenanciers, à travers leur accès à des droits de participation et de représentation politiques effectifs (SWINNEN, 2002).

Pour être efficaces, de telles politiques doivent non seulement lever les éventuelles prohibitions sur les marchés fonciers, mais aussi assurer le fonctionnement des marchés « adjacents » – en particulier du crédit – pour éviter des biais en faveur des grandes exploitations et un développement du FVI dans des configurations de tenure inversée. Par ailleurs, on peut douter de l'impact de ces politiques sur la distribution foncière lorsque celle-ci est marquée par des disparités extrêmes (VAN DEN BRINK *et al.*, 2006).

La mise en œuvre de législations protectrices des tenanciers (sécurisation des droits d'exploitation, régulation des loyers et des termes des contrats de métayage) peut parfois avoir des effets adverses non anticipés par les pouvoirs publics (comme la réduction de l'offre sur le marché du FVI, ou l'éviction de tenanciers avant le passage de la législation : VAN DEN BRINK *et al.*, 2006).

La fiscalité foncière est souvent envisagée comme un dispositif susceptible d'inciter les grands propriétaires à céder tout ou partie de leur terre, en vente ou en FVI. Les avis convergent toutefois pour reconnaître que, dans un objectif de recomposition foncière profonde, l'instrument fiscal ne peut être envisagé comme une alternative efficace à une réforme redistributive (WORLD BANK, 1975 ; LIPTON, 2009) ; il représente en revanche un outil d'accompagnement et de création des conditions d'acceptation d'une telle réforme.

Conclusion

Un enjeu majeur des réformes redistributives à grande échelle est celui de leur faisabilité politique : les trajectoires des RA « historiques » montrent que celles qui ont eu un impact significatif

sur les structures foncières sont intervenues à la suite de ruptures majeures de régime politique. Ces trajectoires soulignent le rôle des RA historiques en tant qu'outil politique central dans une période de construction/reconstruction des États-nations (révolutions, reconfigurations post-Seconde Guerre mondiale, indépendances, guerres civiles). La forme que ces réformes ont revêtu doit ainsi être analysée au regard des contextes politiques et idéologiques, ainsi que des enjeux de construction et de légitimation étatique, aux moments charnières qui ont donné lieu à leur formulation. Elle doit aussi être considérée au regard des enjeux géopolitiques qui ont structuré « l'âge d'or » des RA, celui de la Guerre froide et de l'opposition entre les blocs communiste et libéral, créant un contexte favorable à la prise en compte des revendications de groupes susceptibles de rejoindre des mouvements d'opposition au régime en place.

Les deux registres de justification des RA historiques, celui de l'équité et celui de l'efficacité économique, ont été mobilisés avec une intensité et une combinatoire variables selon les situations et les époques. Les structures d'exploitation favorisées – ou imposées – lors de la mise en œuvre des réformes ont été très diverses : exploitation familiale (avec ou sans partage de ressources communes), coopérative de production, exploitation collective (avec des organisations de dimensions variables), ou ferme d'État. Au-delà de leur diversité, ces réformes ont présenté des éléments de convergence, en particulier la prohibition des régulations marchandes sur les terres redistribuées et la fréquence des pratiques de contournement, par les paysans bénéficiaires mais aussi, bien souvent, par les agents de l'administration foncière, des normes les plus contraignantes qui leur étaient imposées (individualisation des formes d'exploitation collective des ressources et recours aux mécanismes de marché dans le transfert des droits d'usage des terres).

L'impact redistributif des RA historiques est indéniable, même s'il a été variable selon les pays. Les réformes agraires ont toutefois fréquemment débouché sur des processus de différenciation socio-économique parmi les bénéficiaires. De tels processus sont inévitables : les réformes agraires doivent être pensées, aussi bien par leurs concepteurs que par ceux qui en font l'évaluation, dans une perspective dynamique. Les évolutions des conditions de marché (des produits agricoles, du travail, du crédit...), les

changements démographiques (vieillesse des bénéficiaires, mobilité spatiale) et politiques (législation du FVI, fiscale...) conduisent à des transformations des cadres de régulation et d'arbitrage des rapports fonciers, au sein tant des familles que des communautés bénéficiaires des redistributions de terres. Le jeu des marchés fonciers (que les prohibitions légales ne parviennent que partiellement à contenir) et celui des successions conduisent à des processus inéluctables de fractionnement et de reconcentration des structures foncières issues des RA.

L'impact productif des RA a en revanche été globalement décevant, pour des raisons qui relevaient à la fois de l'inadéquation des normes administratives avec les contraintes et logiques des organisations économiques familiales et de politiques macroéconomiques adverses au secteur de la petite agriculture – les contre-exemples fréquemment cités des pays d'Extrême-Orient (Japon, Corée du Sud, Taiwan) se caractérisent précisément par la mise en place d'un environnement favorable. En termes politiques, les RA historiques ont souvent joué un rôle central dans l'accès à des droits d'expression et de représentation politique dont les groupes sociaux bénéficiaires avaient jusqu'alors été exclus.

De nos jours, la résurgence de la question de la reconfiguration des structures foncières et agraires s'inscrit dans un contexte bien différent, marqué par la dynamique de mondialisation et par les orientations libérales des régimes dans la quasi-totalité des pays du Sud. Même si l'argumentaire de l'efficacité et de l'équité demeure, les enjeux se déclinent avant tout au regard : 1) du rôle attribué aux marchés fonciers dans les réorganisations foncières (l'impact effectif des réformes assistées par le marché restant très limité) ; 2) du rôle assigné à des politiques indirectes (fiscales, de régulation du FVI) dans la reconfiguration de la distribution foncière ; et 3) de l'importance des débats sociétaux relatifs à la réparation des injustices et spoliations commises à l'encontre de certains groupes sociaux (minorités ethniques, déplacés du fait de situations de violence ou de politiques discriminatoires).

Indépendamment de la place de ces débats et de ces enjeux dans les configurations nationales, une question centrale reste celle du modèle d'exploitation que les politiques publiques et les politiques foncières en particulier devraient privilégier. Les RA ne constituent qu'une composante de politiques plus larges et englo-

bantes renvoyant à des projets de structuration du monde rural et agricole, au regard desquels le rapport entre grandes structures à caractère capitaliste et structures familiales constitue le choix principal. Au-delà des effets d'affichage (guides de « bonnes pratiques », reconnaissance de l'importance de l'accès à la terre pour les femmes, les « pauvres », les « jeunes »), c'est bien le modèle de l'exploitation entrepreneuriale ou de firme – censée être plus performante économiquement – qui a aujourd'hui le plus d'audience auprès des décideurs du Sud et des instances de coopération internationale, en phase avec la doxa libérale. Dans un tel paradigme, il est (au mieux) demandé aux acteurs modestes de trouver leur place dans un régime de régulation dominé par l'agrobusiness privé à travers des formes de partenariat avec les entrepreneurs agro-industriels.

Dans cette perspective, force est également de constater que les dynamiques récentes de grandes acquisitions foncières dans les pays du Sud se traduisent par une (re)concentration de la terre, aux antipodes des attendus des réformes redistributives. Impulsées notamment par des politiques de concession publique et de promotion de l'agrobusiness (cf. chap. 9), ces dynamiques peuvent être vues comme des processus de contre-réforme agraire – ou plus exactement de « réforme agraire à rebours », dans la mesure où elles ne correspondent pas à une réaction des anciens possédants affectés par une réforme antérieure (LUNA, 2016), comme dans le cas de certains démantèlements de réformes agraires. La question de l'efficacité productive de ces grandes structures et de leurs effets induits sur les niveaux de bien-être et de revenus des familles qui y travaillent est évidemment au cœur des débats sur leurs incidences. Toutefois, dans un certain nombre de contextes, en particulier en Amérique latine, mais aussi, plus marginalement, en Afrique australe et en Asie du Sud-Est, cette question est susceptible d'être influencée et contrebalancée par les dynamiques de reconstitution de territoires communautaires collectifs, impulsées par les nouvelles législations en faveur de minorités ethniques, voire au bénéfice d'une catégorie en voie d'émergence institutionnelle, celle des familles et des communautés « paysannes ».

Références bibliographiques

ADAIR P., 1983 – Rétrospective de la réforme agraire en Algérie (1972-1982). *Revue Tiers Monde*, XXIV (93) : 153-168.

AKRAM-LOHDI H., 2004 – Are 'Landlords Taking Back the Land'? An Essay on the Agrarian Transition in Vietnam. *European Journal of Development Research*, 16 (4) : 757-789.

ALEXANDER J., 2006 – *The Unsettled Land: State-making and the Politics of land in Zimbabwe 1983-2003*. Oxford/Harare/Athens, James Currey/Weaver Press/Ohio Univ. Press.

ALSTON L., LIBECAP G., MUELLER B., 2000 – Land reform policies, the sources of violent conflict and the implications for deforestation in the Brazilian Amazon. *Journal of Environmental Economics and Management*, 39 (2) : 162-188.

ALVAREZ M., BOURQUE M., FUNES F., MARTÍN L., NOVA A., ROSSET P., 2006 – « Surviving Crisis in Cuba: The Second Agrarian Reform and Sustainable Agriculture ». In Rosset P., Patel R., Courville M. (eds) : *Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform*, New York, Institute for Food and Development Policy : 225-248.

ALVEAR M. S., 1994 – « Situación de la mujer campesina frente a la legislación – Estudio comparativo de Chile, Guatemala, Perú y República Dominicana ». In : *Mujeres campesinas en América Latina: desarrollo rural, acceso a la tierra, migraciones y legislación*, Rome, FAO : 177-251.

AMBLARD L., COLIN J.-PH., 2006 – Dimension organisationnelle et pratiques contractuelles foncières : les sociétés agricoles en Roumanie. *Économie rurale*, 293 : 55-71.

AMICHI H., BAZIN G., CHEHAT F., DUCOURTIEUX O., FUSILLIER J.-L., HARTANI T., KUPER M., 2011 – Enjeux de la recomposition des exploitations agricoles collectives des grands périmètres irrigués en Algérie : le cas du Bas-Cheliff. *Cahiers Agricultures*, 20 (1-2) : 150-156.

BANDEIRA P., SUMPSI J. M., 2009 – Access to Land, Rural Development and Public Action: The When and the How. *Development Policy Review*, 27 (1) : 33-49.

BANERJEE A. V., GERTLER P. J., GHATAK M., 2002 – Empowerment and Efficiency: Tenancy Reform in West Bengal. *Journal of Political Economy*, 110 (2) : 239-280.

BARRACLOUGH S., 1999 – *Land Reform in Developing Countries: The Role of the State and Other Actors*. Nairobi, UNRISD, UNRISD Discussion Paper 101.

- BESSAOUD O., 2016 – Les réformes agraires post-coloniales au Maghreb : un processus inachevé. *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 63 (4/4 bis) : 115-136.
- BIGNEBAT C., LATRUFFE L., 2011 – Vingt ans de réformes foncières en Europe centrale et orientale. Bilan et perspectives. *Économie rurale*, 325-326 : 25-38.
- BINSWANGER H., DEININGER K., 1996 – « South African Land Policy: The Legacy of History and Current Options ». In van Zyl J., Kirsten J., Binswanger H. (eds) : *Agricultural Land Reform in South Africa: Policies, Markets and Mechanisms*. Oxford, Oxford University Press : 64-103.
- BINSWANGER H., DEININGER K., FEDER G., 1995 – « Power, Distorsions, Revolt, and Reform in Agricultural Land Relations ». In Behrman J., Srinivasan T. N. (eds) : *Handbook of Development Economics*, Amsterdam, Elsevier Science : 2659-2772.
- BINSWANGER-MKHIZE H., BOURGUIGNON C., VAN DEN BRINK R., 2009 – *Agricultural Land Redistribution. Towards Greater Consensus*. Washington, World Bank.
- BOECKX C., 1971 – Réforme agraire et structures sociales en Égypte nasérienne. *Civilisations*, 21 (4) : 373-393.
- BORRAS S., 2006 a – « The Underlying Assumptions, Theory, and Practice of Neoliberal Land Policies ». In Rosset P., Patel R., Courville M. (eds) : *Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform*, Oakland, Food First Book : 99-128.
- BORRAS S., 2006 b – Redistributive land reform in 'public' (forest) lands? Lessons from the Philippines and their implications for land reform theory and practice. *Progress in Development Studies*, 6 : 123-145.
- BORRAS S., KAY C., LODHI A. H., 2005 – *Agrarian Reform and Rural Development: Historical Overview and Current Issues*. The Hague, Institute of Social Studies & United Nations Development Programme, ISS/UNDP Land, Poverty and Public Action Policy Paper N°1.
- BOUQUET E., 2009 – State-led Land Reform and Local Institutional Change: Land Titles, Land Markets and Tenure Security in Mexican Communities. *World Development*, 37 (8) : 1390-1399.
- BOUQUET E., COLIN J.-PH., 2009 – « L'État, l'*ejido* et les droits fonciers : ruptures et continuités du cadre institutionnel formel au Mexique ». In Colin J.-Ph., Le Meur P.-Y., Léonard É. (éd.) : *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala : 299-332.

- BOYER C., 2003 – *Becoming Campesinos: Politics, Identity, and Agrarian Struggle in Postrevolutionary Michoacán, 1920-1935*. Stanford, Stanford University Press.
- BRAMALL C., 2004 – Chinese Land Reform in Long-Run Perspective and in the Wider East Asian Context. *Journal of Agrarian Change*, 1-2 : 107-141.
- BROWN T. C., 2001 – *The real Contra war: Highlander peasant resistance in Nicaragua*. Norman, The University of Oklahoma Press.
- BURNEO M. L., 2016 – Transformation de l'espace et privatisation des ressources communautaires au Pérou. *Cahiers des Amériques Latines*, 81 : 53-72.
- BYRES T., 2004 – Introduction: Contextualizing and interrogating the GKI case for redistributive land reform. *Journal of Agrarian Change*, 4 (1 et 2) : 1-16.
- CARTER M., 2003 – Designing land and property rights reform for poverty alleviation and food security. FAO, *Land Reform*, 2 : 45-57.
- CARTON DE GRAMMONT H., 1990 – *Los empresarios agrícolas y el Estado*. Mexico, UNAM.
- CHAULET C., 1987 – *La terre, les frères et l'argent : stratégie familiale et production agricole en Algérie depuis 1962*. Alger, Office des publications universitaires.
- CHAULET C., 1991 – Agriculture et nourriture dans les réformes algériennes : un espace pour les paysans ? *Revue Tiers Monde*, XXXII (128) : 741-770.
- COCHET H., 2012 – Agriculture de lopin et agrobusiness en Ukraine. In: Académie d'Agriculture de France, https://www.academie-agriculture.fr/system/files_force/.../20120613_resume3.pdf
- COCHET H., LÉONARD É., TALLET B., 2010 – Le métayage d'élevage au Mexique. Colonisations foncières et dynamiques d'une institution agraire dans l'histoire contemporaine. *Annales de Géographie*, 676 : 617-638.
- COCHET H., ANSEEUW W., FRÉGUIN-GRESH S., 2016 – *South Africa's Agrarian Question*. Cape Town, HRSC Press.
- COLIN J.-PH., 2003 – *Figures du métayage. Étude comparée de contrats agraires (Mexique)*. Paris, IRD Éditions, coll. À travers champs.
- COLIN J.-PH., 2014 – La concentration foncière par la tenure inversée (*reverse tenancy*). *Études rurales*, 194 : 203-218.
- COLIN J.-PH., BLANCHOT C., VÁZQUEZ GARCÍA E., NAVARRO H., 2003 – « Réorganisations productives et pratiques foncières sur un périmètre

irrigué (Graciano Sánchez, Tamaulipas) ». In Colin J.-Ph. (éd.) : *Figures du métayage. Étude comparée de contrats agraires (Mexique)*, Paris, IRD Éditions : 113-158.

COLIN J.-PH., DAOUDI A., LÉONARD É., 2015 – *From formal rules to local practices: a comparative perspective between Algerian and Mexican land reforms*. Gerona, Rural History Conference 2015.

COUSINS B., CLAASSENS A., 2003 – Communal Tenure Systems in South Africa: Past, Present and Future. *Development Update*, 4 : 55-78.

DAOUDI A., BEDRANI S., 2008 – Le financement informel des exploitations agricoles en Algérie : un essai de caractérisation des principales pratiques. *Cahiers du CREAD*, 85/86 : 109-133.

DE BREMOND A., 2007 – The politics of peace and resettlement through El Salvador's land transfer programme: caught between the state and the market. *Third World Quarterly*, 28 (8) : 1537-1556.

DEERE C. D., LEON M., 2001 – *Empowering women. Land and property rights in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

DEGREGORI C. I. (ed.), 1996 – *Las Rondas Campesinas y la Derrota de Sendero Luminoso*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

DEININGER K., 1999 – Making Negotiated Land Reform Work: Initial Experience from Colombia, Brazil and South Africa. *World Development*, 27 (4) : 651-672.

DEININGER K., BINSWANGER H., 2001 – « The Evolution of the Bank's Land Policy ». In De Janvry A., Gordillo G., Platteau J. P., Sadoulet E. (eds) : *Access to Land, Rural Poverty and Public Action*, Oxford, Oxford University Press : 406-440.

DEININGER K., BYERLEE D., 2012 – The Rise of Large Farms in Land Abundant Countries: Do They Have a Future? *World Development*, 40 (4) : 701-714.

DE JANVRY A., 1981 – The Role of Land Reform in Economic Development: Policies and Politics. *American Journal of Agricultural Economics*, 63 (2) : 384-400.

DE JANVRY A., SADOULET E., 1989 – A Study in Resistance to Institutional Change: The Lost Game in Latin American Land Reform. *World Development*, 17 (9) : 1397-1407.

DEWALT B., REES M., MURPHY A., 1994 – *The end of the agrarian reform in Mexico*. San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.

ECKSTEIN S., 1966 – *El ejido colectivo en México*. México, Fondo de Cultura Económica.

EL-GHONEMY M. R., 2001 – « The political economy of market-based land reform ». In Ghimire K. B. (ed.) : *Land Reform and Peasant Livelihoods: The Social Dynamics of Rural Poverty and Agrarian Reforms in Developing Countries*, Londres, ITDG Publishing : 105-133.

EL-GHONEMY M. R., 2003 – Land reform development challenges of 1963-2003 continue into the 21st century. *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, 2 : 33-42.

FAO, 2006 – *Politiques et pratiques pour garantir et améliorer l'accès à la terre*. Conférence Internationale sur la Réforme Agraire et le Développement Rural, Porto Alegre.

FEIZHOU Z., BOURGUIGNON C., 2009 – « Land Reform throughout the 20th Century in China ». In Binswanger-Mkhize H., Bourguignon C., van der Brink R. (eds) : *Agricultural Land Redistribution. Toward Greater Consensus*, Washington, The World Bank : 119-134.

GASCON A., 1995 – « Les enjeux fonciers en Éthiopie et en Érythrée : de l'ancien régime à la révolution ». In Blanc-Pamard C., Cambrézy L. (éd.) : *Dynamique des systèmes agraires : terre, terroir, territoire : les tensions foncières*, Paris, Orstom Éditions : 361-392.

GAUSTER F., IZAKSON S. R., 2007 – Eliminating market distortions, perpetuating rural inequality: an evaluation of market-assisted land reform in Guatemala. *Third World Quarterly*, 28 (8) : 1519-1536.

GONZÁLEZ-IZAS M., 2014 – *Territorio, actores armados y formación del Estado*. Guatemala, Universidad Rafael Landívar.

GRAJALES J., 2016 – *Gouverner dans la violence. Le paramilitarisme en Colombie*. Paris, Karthala.

GRIFFIN K., KHAN A. R., ICKOWITZ A., 2002 – Poverty and Distribution of Land. *Journal of Agrarian Change*, 2 (3) : 279-330.

GUTELMAN M., 1974 – *Structures et réformes agraires. Instruments pour l'analyse*. Paris, Maspero.

HALL R., 2004 – A Political Economy of land Reform in South Africa. *Review of African Political Economy*, 100 : 213-227.

HALL D., HIRSCH PH., LI T. M., 2011 – *Powers of exclusion. Land Dilemmas in Southeast Asia*. Singapore, National University of Singapore.

HAMMAR A., 2005 – *Disrupting Democracy? Altering landscapes of Local Government in post-2000 Zimbabwe*. London, Development Research Centre, Crisis States Program Discussion Paper 9.

HANSTAD T., NIELSEN R., VHUGEN D., HAQUE T., 2009 – « Learning from Old and New Approaches to Land Reform in India ». In Binswanger-Mkhize H., Bourguignon C., van der Brink R. (eds) : *Agricultural Land Redistribution. Toward Greater Consensus*, Washington, DC, The World Bank : 241-263.

HERRING R., 1983 – *Land to the Tiller: The Political Economy of Agrarian Reform in South Asia*. New Haven, Yale University Press.

HERRING R., 2003 – « The political impossibility theorem of agrarian reform: path dependence and terms of inclusion ». In Houtzager P., Moore M. (eds) : *Changing Paths: International Development and The New Politics of Inclusion*, Ann Harbor, University of Michigan Press : 58-87.

INEGI, 1994 – *VII Censo Agrario 1991*. Aguascalientes/Mexico DF, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

JESSENNE J.-P., VIVIER N., 2016 – Libérer la terre ! Une Europe des réformes agraires (vers 1750-1850) ? *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 63 (4/4 bis) : 27-65.

JESSENNE J.-P., LUNA P., VIVIER N., 2016 – Les réformes agraires dans le monde : introduction. *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 63 (4/4 bis) : 7-26.

KAY C., 1998 – Latin America's Agrarian Reform: Lights and Shadows. *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, 2 : 9-31.

KAY C., 2000 – *Conflict and violence in rural Latin America*. The Hague, Institute of Social Studies, Working Papers Series 312.

LAHIFF E., 2009 – « Land Redistribution in South Africa ». In Binswanger-Mkhize H., Bourguignon C., van der Brink R. (eds) : *Agricultural Land Redistribution. Toward Greater Consensus*, Washington, DC, The World Bank : 169-200.

LAHIFF E., BORRAS S., KAY C., 2007 – Market-Led Agrarian Reform: policies, performance and prospects. *Third World Quarterly*, 28 (8) : 1417-1436.

LE COZ J., 1991 – Socialisme et localité. Le deuxième cycle agricole de la Chine et de l'Algérie. Deuxième partie : L'Algérie, décennie 1980 : les étapes de la désocialisation. *Espace rural*, 24, 94 p.

LÉONARD É., 1995 – *De vaches et d'hirondelles. Grands éleveurs et paysans saisonniers au Mexique*. Paris, Orstom Éditions, coll. À travers champs.

LÉONARD É., 2004 – La réforme agricole comme processus de frontière. Logiques d'autonomisation, ancrage de l'État et production institutionnelle dans la région des Tuxtlas (Mexique). *Autrepart*, 30 : 97-116.

LÉONARD É., 2014 – *Dynamique du changement légal et construction territoriale dans les Tuxtlas (Mexique). Une proposition de géographie institutionnelle*. Habilitation à diriger des recherches, Paris, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

LÉONARD É., VELÁZQUEZ E., 2009 – « El reparto agrario y el fraccionamiento de los territorios comunitarios en el Istmo veracruzano. Construcción local del Estado y subversión del proyecto comunal ». In Velázquez E., Léonard É., Hoffmann O., Prévôt-Schapira M.-F. (eds) : *El Istmo Mexicano. Una región inasequible. Estado, poderes locales y dinámicas espaciales (siglos XVI-XXI)*, Mexico, CIESAS/IRD : 395-450.

LI T. M., 2017 – Qu'est-ce que la terre ? Assemblage d'une ressource et investissement mondial. *Tracés, Revue de Sciences Humaines*, 33 : 19-47.

LIPTON M., 2009 – *Land Reform in Developing Countries. Property rights and property wrongs*. New York, Routledge.

LUNA P., 2016 – Le *landgrabbing* : une « contre-réforme » agraire ? *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 63 (4/4 bis) : 157-181.

MACKINLAY H., 1991 – « La política de reparto agrario en México (1917-1990) y las reformas al artículo 27 constitucional ». In Massolo A. (ed.) : *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, Mexico, UAM/Iztapalapa : 117-167

MATHIS S. M., 2007 – The Politics of Land Reform: Tenure and Political Authority in Rural Kwazulu-Natal. *Journal of Agrarian Change*, 7 (1) : 99-120.

MCCOMMON C., RUESCHHOFF N., TAVIS L., WILKOWSKI J., 1985 – *Guanchías Limitada: A Case Study of an Agrarian Reform Cooperative and its Long-Term Relationship with a Multinational Firm in Honduras*. Tegucigalpa, USAID, Special Study 22.

MERLET M., 2003 – « Reformas agrarias, mercados de tierra y organizaciones campesinas en Nicaragua y Honduras: fracasos y reto ». In Léonard É., Quesnel A., Velázquez E. (eds) : *Políticas y regulaciones agrarias*, Mexico, IRD/CIESAS : 189-222.

MERLET M., 2013 – Des réformes agraires sont toujours nécessaires mais sous des formes nouvelles. *La Revue POUR* 220. www.agter.asso.fr/IMG/pdf/merlet_agter_2013_revue-pour-reforme-agraire.pdf

MEYER J., 1987 – Los 'kulaki' del ejido (los años 30). *Relaciones*, 29 : 23-43.

MEYER J., 1994 [1973] – *La cristiada: La guerra de los cristeros*. Mexico, Siglo XXI.

- MOORE B., 1966 – *Social Origins of Dictatorship and Democracy. Lord and peasant in the Making of Modern World*. Boston, Beacon Press.
- MOORE S. F., 1973 – Law and Social Change: the Semi-Autonomous Social Field As an Appropriate Subject of Study. *Law and Society Review*, 7 (4) : 719-746.
- MOYO S., 2000 – The Political Economy of Land Acquisition and Redistribution in Zimbabwe, 1990-1999. *Journal of Southern African Studies*, 26 (1) : 5-28.
- NGUYEN LEROY M. L., 2013 – *Enjeux et défis de la question foncière en Chine*. Paris, Comité technique « Foncier et développement », Les Notes de Synthèse n° 12. http://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/Note-de-synthese_Numero12_Chine.pdf
- NHÀN TRI V., 1960 – La politique agraire du Nord-Vietnam. *Revue Tiers-Monde*, 1 (3) : 353-372.
- OFFEN K. H., 2003 – The Territorial Turn: Making Black Territories in Pacific Colombia. *Journal of Latin American Geography*, 2 (1) : 43-73.
- PELLEGRINI L., DASGUPTA A., 2011 – Land Reform in Bolivia: The Forestry Question. *Conservation & Society*, 9 (4) : 274-285.
- RAJ K. N., THARAKAN M., 2010 [1983] – « Agrarian reform in Kerala and its impact on the rural economy. A preliminary assessment ». In Kumar Ghose A. (ed.) : *Agrarian reform in contemporary developing countries*, London/Sidney/New York, Croom Helm/St Martin's Press : 31-90.
- RAZAVI S., 2007 – Liberalisation and the Debates on Women's Access to Land. *Third World Quarterly*, 28 (8) : 1479-1500.
- REYES RAMOS M. E., 2008 – Los nuevos ejidos en Chiapas. *Estudios Agrarios*, 14 (37) : 45-66.
- ROLLAND S., 2016 – Mobilisations foncières et logiques d'autonomie des communautés paysannes de l'Urabá colombien (1997-2010). *Cahiers des Amériques Latines*, 81 : 113-132.
- ROSSET P., PATEL R., COURVILLE M., 2006 – *Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform*. Oakland, Food First Book.
- RUESCHEMAYER D., HUBER STEPHENS E., STEPHENS J. D., 1992 – *Capitalist Development and Democracy*. Chicago, University of Chicago Press.
- RUS J., 1994 – « The 'Comunidad Revolucionaria Institucional': The subversion of Native Government in Highland Chiapas, 1936-1968 ». In Joseph G. M., Nugent D. (eds) : *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of the Rule in Modern Mexico*, Durham, Duke University Press : 263-300.

- SCOONES I., 2014 – Zimbabwe's land reform: new political dynamics in the countryside. *Review of African political economy*, 42 (144) : 190-205, <http://dx.doi.org/10.1080/03056244.2014.968118>
- SCOTT J. C., 1985 – *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. Yale, Yale University Press.
- SECTOR AGRARIO, 1997 – *La transformación agraria. Origen, evolución, retos*. Mexico, Secretaria de Reforma Agraria.
- SENDER J., JOHNSTON D., 2004 – Searching for a Wheapon of Mass Production in Rural Africa: Unconvincing Arguments for Land Reform. *Journal of Agrarian Change*, 4 (1-2) : 142-164.
- SENGUPTA S., 1981 – West Bengal Land Reforms and the Agrarian Scene. *Economic and Political Weekly*, 16 (25-26) : 69-75.
- SIKOR T., MÜLLER D., 2009 – The Limits of State-Led Land Reform: An Introduction. *World Development*, 37 (8) : 1307-1316.
- SILI M., SOUMOULOU L., 2011 – *La problemática de la tierra en Argentina. Conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración*. Buenos Aires, FIDA/Cooperazione Italiana/Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca.
- SILVA HERZOG J., 1964 – *El agrarismo mexicano y la reforma agraria en México*. Mexico, Fondo de Cultura Económica.
- SIMPSON E., 1952 – El ejido: única salida para México. *Problemas agrícolas e industriales de México*, IV : 7-350.
- SINGELMANN P., 1978 – Rural Collectivization and Dependent Capitalism: The Mexican Collective Ejido. *Latin American Perspectives*, 5 (3) : 38-61.
- SWINNEN J. F. M., 2000 – *The political economy of institutional change. A historical perspective on land tenure in Western Europe*. Louvain, Katholieke Universiteit Leuven, Policy Research Group, Working Paper n° 20.
- SWINNEN J. F. M., 2002 – Political Reforms, Rural Crises, and Land Tenure in Western Europe. *Food Policy*, 27 : 371-394.
- TRIA KERKVLIEB B. J., 1995 – Village-State Relations in Vietnam: The Effects of Everyday Politics on Decollectivization. *The Journal of Asian Studies*, 54 (2) : 396-418.
- VAN DEN BRINK R., THOMAS G., BINSWANGER H., BRUCE J., BYAMUGISHA F., 2006 – *Consensus, Confusion, and Controversy. Selected Land Reform Issues in Sub-Saharan Africa*. Washington, The World Bank, World Bank Working Paper n° 71.
- WORLD BANK, 1975 – *Land Reform. Sector Policy Paper*. Washington, World Bank.

Le foncier rural dans les pays du Sud

Objectifs Suds

Enjeux
et clés d'analyse



Sous la direction de
J.-Ph. Colin, Ph. Lavigne Delville, É. Léonard

éditions
Quæ

RD
Éditions

Objectifs Suds

Les défis du développement

Collection généraliste consacrée aux grandes questions contemporaines relatives au développement et à l'environnement. À travers des synthèses ou des éclairages originaux, elle rend compte des recherches pluri-disciplinaires menées par l'IRD en partenariat avec les pays du Sud pour répondre aux défis de la mondialisation et mettre en œuvre les conditions du co-développement.

L'IRD souhaite ainsi répondre aux attentes d'un large public en lui présentant les réflexions des chercheurs et en l'informant de manière rigoureuse sur les grands enjeux de développement contemporains.

Derniers volumes parus :

La nature en partage

Autour du protocole de Nagoya

C. AUBERTIN, A. NIVART (éd.)

Nature in Common

Beyond the Nagoya Protocol

C. AUBERTIN, A. NIVART (eds)

Un défi pour la planète

Les Objectifs de développement durable en débat

P. CARON, J.-M. CHÂTAIGNER (éd.)

Transitions urbaines en Asie du Sud-Est

De la métropolisation émergente et de ses formes dérivées

K. PEYRONNIE, CH. GOLDBLUM, B. SISOULATH (éd.)

Femmes, printemps arabes et revendications citoyennes

G. GILLOT, A. MARTINEZ (éd.)

Pour un développement « humanitaire » ?

Les ONG à l'épreuve de la critique

M.-A. PÉROUSE DE MONTCLOS

Le pouvoir de la biodiversité

Néolibéralisation de la nature dans les pays émergents

F. THOMAS, V. BOISVERT (éd.)

Le monde des transports sénégalais

Ancrage local et développement international

J. LOMBARD

Sous le développement, le genre

C. VERSCHUUR, I. GUÉRIN, H. GUÉTAT-BERNARD (éd.)

Le foncier rural dans les pays du Sud

Enjeux et clés d'analyse

Éditeurs scientifiques

Jean-Philippe COLIN

Philippe LAVIGNE DELVILLE

Éric LÉONARD

Cet ouvrage a été initié par les éditions Quæ.

IRD Éditions

INSTITUT DE RECHERCHE
POUR LE DÉVELOPPEMENT

Collection Objectifs Suds

Marseille, 2022

Citation requise :

Colin J.-Ph., Lavigne Delville Ph., Léonard É. (éd.), 2022 – *Le foncier rural dans les pays du Sud. Enjeux et clés d'analyse*. Marseille, IRD Éditions/Quae, coll. Objectifs Suds, 1 002 p.

Coordination éditoriale, fabrication

Corinne Lavagne

Mise en page

Desk (53)

Maquette de couverture

Michelle Saint-Léger

Maquette intérieure

Aline Lugand/Grissouris

Dessin original de couverture

Michelle Saint-Léger

Ce travail est mis à la disposition du public selon les termes de la licence Creative Commons CC-BY-NC-ND 4.0. – Attribution – Pas d'utilisation commerciale – Pas de modification.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.fr>

Toute personne intéressée a le droit de partager l'œuvre, sans avoir à demander son accord ni à l'éditeur ni à l'auteur, dans les conditions suivantes :

- obligation de nommer l'auteur et l'éditeur, d'intégrer un lien vers la licence CC-by-NC-ND et d'indiquer si l'œuvre a été modifiée ;
- interdiction de mettre à disposition l'œuvre si elle a été modifiée ;
- interdiction de faire une exploitation commerciale de tout ou partie de l'ouvrage.

Cette licence concerne, sauf mention contraire au niveau des illustrations, tout le contenu de l'ouvrage.

© IRD, 2022



ISBN papier : 978-2-7099-2876-2

ISBN PDF : 978-2-7099-2877-9

ISSN : 1958-0975