

---

# la réforme agraire et l'emploi

---

bureau international du travail genève 1971

---

Reforme agraire, emploi et revenus ruraux au Japon, par Tameo Kuroki . . . . . 187

La réforme agraire et l'emploi à Taïwan, par Anthony Y. C. Koo . . . . . 187

## **La réforme agraire et l'emploi**

Les désignations utilisées dans cette publication, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières. Les opinions exprimées dans ces essais n'engagent que leurs auteurs et la publication de ces textes ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

## Avant-propos

C'est devenu une vérité évidente que, dans la plupart des pays en voie de développement, aucune solution ne saurait être apportée aux problèmes du chômage et du sous-emploi à moins que l'économie rurale et en particulier le secteur de l'agriculture ne se montrent plus dynamiques qu'ils ne l'ont été ces dernières années. Il faudra créer nombre d'emplois utiles et accélérer le développement de la productivité si l'on veut accroître les approvisionnements en denrées alimentaires et en matières premières et relever de leur très bas niveau les revenus agricoles.

La pauvreté des ruraux et la sous-utilisation de la main-d'œuvre dans l'agriculture sont imputables à de nombreuses causes, au premier rang desquelles on rangera la précarité des modalités d'occupation du sol, qui n'encourage en rien les métayers et autres cultivateurs à améliorer leurs terres, la fragmentation excessive et souvent l'éparpillement des parcelles, et le jeu des forces qui ont réduit d'innombrables agriculteurs au statut de journaliers, en grande partie saisonniers ou occasionnels.

Ce sont là autant de facteurs qui sont liés aux systèmes traditionnels d'occupation du sol et de répartition des terres; aussi bon nombre de gouvernements ont-ils maintenant entrepris la réalisation de programmes ambitieux de réforme agraire qui ne se limitent pas à la réforme proprement dite des systèmes d'amodiation et de répartition des terres, mais prévoient en outre l'organisation du crédit et des marchés, de la vulgarisation agricole, ainsi que d'autres services qui puissent contribuer à accroître le rendement des petites exploitations. Dans certains pays — le Japon et Taïwan par exemple — il semble bien que la réforme agraire a remarquablement réussi à stimuler la croissance économique et à relever les revenus agricoles. Dans de nombreux autres, les résultats sont moins évidents, ou l'opération n'en est qu'à son début. L'opposition des intérêts fonciers, les délicates questions juridiques qui se trouvent posées, la pénurie de fonds pour le rachat et le développement des terres, le manque de cadres administratifs et techniques compétents à tous les niveaux, la faiblesse des organisations paysannes (lorsqu'il en existe) capables d'aider à la réalisation des réformes, tous ces facteurs jouent leur rôle. On a même exprimé la crainte de voir la répartition des grands domaines en petites exploitations réduire la production agricole en empêchant les agriculteurs de faire des économies d'échelle.

Tels sont, parmi d'autres, les problèmes auxquels sont consacrés les essais groupés dans ce volume autour du thème général des effets de la réforme agraire sur l'emploi. Rédigés au titre des travaux de recherche

## *La réforme agraire et l'emploi*

entrepris par l'OIT — ou sous son égide — en vue du Programme mondial de l'emploi<sup>1</sup>, la plupart d'entre eux ont déjà été publiés dans la *Revue internationale du Travail*. Chacun d'eux examine la question du point de vue d'une région du monde ou d'un pays. Une introduction de Marvin J. Sternberg, qui a fait partie du personnel du BIT et est actuellement chargé de cours de sciences économiques à l'Université de l'Etat de New York à Albany, présente une synthèse d'ensemble.

---

<sup>1</sup> Pour une liste de quelques ouvrages du BIT qui se rapportent directement à ce domaine de recherche, voir l'intérieur de la couverture.

# Réforme agraire et emploi: Problèmes et possibilités

Marvin J. STERNBERG<sup>1</sup>

LES ÉTUDES réunies dans le présent volume sont consacrées à deux problèmes interdépendants qui sont parmi les plus graves de tous ceux qui se posent actuellement aux pays en voie de développement: le retard de l'agriculture et l'accroissement constant du chômage et du sous-emploi.

Compte tenu de la situation existant dans la région ou le pays dont il s'agit, et selon que d'importantes modifications de la structure agraire ont déjà été opérées ou sont simplement envisagées, chacun d'eux examine à sa façon les effets réels et virtuels des mesures de réforme agraire sur le niveau de l'emploi dans l'agriculture en tant qu'activité rémunératrice et, par la même occasion, les répercussions effectives ou éventuelles de ces mesures sur le problème de l'emploi dans son ensemble. Dans une moindre mesure, chacun d'eux fournit également quelques indications générales permettant d'aborder la question traitée dans la perspective plus vaste des problèmes rencontrés dans la région ou le pays considéré. Aucun n'essaie cependant de situer ces problèmes dans leur contexte global, ce qui est le but de cette étude introductive.

## Le problème de l'emploi

On considère que l'expansion de l'emploi est l'un des objectifs de la croissance économique et du développement, particulièrement dans les pays peu développés. Elle peut d'ailleurs contribuer à cette croissance et à ce développement, et, en concourant à une répartition plus équitable du revenu, elle facilite l'élévation du niveau de vie de la grande masse de la population. Il n'en demeure pas moins que, comme le signale une publication récente de l'OCDE, « jusqu'à une période récente, les économistes et les planificateurs ou les gouvernements (y compris les « donneurs ») dont ils sont les conseillers n'ont pas attaché une importance essentielle aux

<sup>1</sup> Professeur adjoint d'économie politique, Université d'Etat de New York, Albany.

## *La réforme agraire et l'emploi*

problèmes de la faible utilisation de la main-d'œuvre et de la modicité des gains des travailleurs »<sup>1</sup>.

L'OIT s'est toujours intéressée aux problèmes du chômage et du sous-emploi dans les pays industrialisés et les pays en voie de développement, mais elle leur a prêté une attention de plus en plus grande ces dernières années, à telle enseigne qu'à l'heure actuelle elle consacre une bonne partie de ses ressources au Programme mondial de l'emploi. A mesure qu'elle a étendu ses activités dans ce domaine, un fait, que le rapport Pearson expose dans les termes suivants, est devenu de plus en plus manifeste: « Dans beaucoup de pays en voie de développement, sinon dans la plupart d'entre eux, le chômage devient l'un des problèmes sociaux majeurs et l'un des plus gros obstacles au développement. Le fait qu'on n'ait pas réussi à créer suffisamment d'emplois constitue l'échec le plus tragique du développement. Tous les renseignements que nous avons indiquent que le chômage et la sous-utilisation des ressources humaines ont augmenté au cours des années soixante et que le problème va devenir encore plus grave<sup>2</sup>. »

Les raisons de cette préoccupation croissante sont malheureusement évidentes: ce sont, pour n'en citer que quelques-unes, l'augmentation du nombre des personnes qui sont sans travail ou sous-employées, les écarts de plus en plus marqués entre les niveaux de revenu et la multiplication des bidonvilles dans les agglomérations urbaines. Le taux de croissance de la production et la nature de l'expansion n'ont pas permis de créer suffisamment d'emplois pour utiliser la main-d'œuvre disponible, dont l'effectif augmente sans cesse par suite d'une croissance démographique de plus en plus forte. Les secteurs dynamiques des économies en voie de développement, c'est-à-dire l'industrie, les transports et les « services modernes », qui ont été favorisés par les planificateurs du développement, ont sans conteste augmenté sensiblement leur part du PIB, mais ils n'ont pas accru d'autant la proportion de la main-d'œuvre qu'ils occupent.

C'est donc l'agriculture qui, malgré son taux de croissance limité, a dû absorber une grande partie des nouveaux venus sur le marché de l'emploi. Quant aux autres, il a fallu que le secteur des services traditionnels leur fournisse du travail. La plupart des indicateurs montrent que la situation va probablement encore s'aggraver, à moins: premièrement, que les taux de croissance des pays en voie de développement ne s'élèvent très fortement; deuxièmement, que la migration de la population rurale vers les villes ne soit réduite d'une manière appréciable (ce qui implique la création d'un grand nombre d'emplois dans l'agriculture et dans d'autres activités rurales); troisièmement, qu'on ne trouve un

<sup>1</sup> David Turnham et I. Jaeger: *The employment problem in less developed countries: a review of evidence* (Paris, OCDE, 1970), p. 1.

<sup>2</sup> *Vers une action commune pour le développement du tiers monde*, rapport de la Commission d'étude du développement international (Paris, Editions Denoël, 1969), p. 90.

nouveau moyen d'action permettant de remédier à cet état de choses<sup>1</sup>. Il paraît extrêmement difficile, voire impossible, de résoudre les problèmes de l'emploi grâce uniquement à une élévation des taux de croissance. Ainsi, dans le rapport qu'il a adressé récemment à la Banque interaméricaine de développement, Raúl Prebisch estime que, pour ce qui est des pays d'Amérique latine, les principaux problèmes du développement social et économique proviennent du « dynamisme insuffisant » de leurs économies, dont « le plus grave symptôme... est l'augmentation constante de la main-d'œuvre excédentaire... », et qu'il faudrait que le taux de croissance annuel soit de l'ordre de 8 pour cent pendant les vingt prochaines années pour qu'il soit possible d'absorber l'augmentation prévue de la main-d'œuvre en procurant un travail productif aux intéressés, d'éliminer le chômage et le sous-emploi existants et de corriger la distorsion actuelle de la structure des emplois<sup>2</sup>. Selon une autre étude, les pays d'Asie où le revenu par habitant est de 100 dollars des Etats-Unis par an et le taux d'expansion démographique de 2,5 pour cent devraient accroître chaque année leur PIB de 10,2 pour cent pour que l'augmentation de l'effectif de la main-d'œuvre puisse être absorbée intégralement en dehors du secteur agricole; cet accroissement du PIB devrait être de 11 pour cent dans les pays d'Afrique où le revenu par habitant et le taux d'expansion démographique s'élèvent respectivement à 100 dollars et à 2,7 pour cent, et de 9,3 pour cent dans les pays d'Amérique latine où ils atteignent 300 dollars et 3,1 pour cent<sup>3</sup>.

Il est évident que la plupart des pays en voie de développement sont incapables de parvenir aux taux de croissance précités, bien que ceux-ci aient été calculés sur la base des rapports main-d'œuvre-production existant dans chaque secteur économique et, dans l'étude de Singh, sans qu'il ait été tenu compte de la possibilité d'une expansion de l'emploi agricole.

On soutient également que bien des mesures destinées à développer l'emploi — par exemple, lorsque les conditions s'y prêtent, l'extension de la formation professionnelle, la création de petites industries viables occupant beaucoup de main-d'œuvre, l'exécution de travaux d'aménagement rural et d'autres activités analogues du genre de celles qui sont entreprises dans le cadre des programmes de coopération technique de l'OIT — auront pour effet de favoriser la croissance économique. Le fait d'axer la réforme agraire sur la création d'emplois offre de bonnes possibilités de réduire sensiblement le sous-emploi dans l'agriculture sans renon-

<sup>1</sup> Marvin J. Sternberg: *Towards a new analytical framework for the solution of unemployment problems in the less developed countries* (ronéoté, 1970). Cette étude traite avant tout de la réduction de l'effectif de la main-d'œuvre et de la redistribution du revenu.

<sup>2</sup> Raúl Prebisch: *Change and development: Latin America's great task* (Washington, Inter-American Development Bank, 1970), pp. 190, 221 et 223.

<sup>3</sup> S. K. Singh: *Aggregate employment function: evaluation of employment prospects in LDCs* (Washington, Banque mondiale, Centre de recherche fondamentale, 1969) (ronéoté), p. 60.

## *La réforme agraire et l'emploi*

cer pour autant aux autres objectifs visés en même temps, c'est-à-dire l'accroissement de la production, le mieux-être et une répartition plus équitable du revenu, de la richesse et des chances dans le secteur agricole.

Il ne fait aucun doute que les moyens d'action susmentionnés, soit la création d'emplois ou la croissance économique, comportent des limites, et il est possible que ni l'un ni l'autre n'offrent une solution définitive aux problèmes du chômage et du sous-emploi, tels qu'ils se posent de nos jours dans les pays en voie de développement<sup>1</sup>. Pour ce qui est de savoir jusqu'à quel point ces limites sont importantes, c'est là une question qui doit être examinée pour chaque région et chaque pays, ce qui a été fait en substance dans les études réunies dans ce volume. Avant d'aborder les aspects déterminés du sujet traité, il convient de signaler que l'OIT a toujours soutenu qu'il fallait non seulement créer des emplois, mais encore faire en sorte que ces emplois soient suffisamment productifs pour assurer aux travailleurs et à leur famille un revenu suffisant d'après les critères en vigueur dans les pays intéressés<sup>2</sup>. Cette considération a une importance capitale lorsqu'on évalue les possibilités d'emploi que peut offrir telle ou telle branche d'activité et, en particulier, l'agriculture, qui se caractérise en général par une faible productivité et (tant qu'il n'y a pas une urbanisation rapide et un vaste secteur tertiaire) constitue le seul secteur où une bonne partie de la main-d'œuvre excédentaire peut trouver du travail. La possibilité de créer des emplois rémunérateurs dans l'agriculture dépend donc de la masse des ressources matérielles disponibles dans ce secteur, du niveau technique, des sources d'investissement et de l'usage qui en est fait, ainsi que d'une redistribution et d'un redéploiement plus rationnels de ces différents éléments. Les réformes agraires ont avant tout pour objet de procéder à une redistribution et à un redéploiement et, comme le montrent les autres études, elles ont eu ou pourraient avoir un effet considérable sur l'emploi dans l'agriculture, compte tenu, bien entendu, des limites résultant notamment des facteurs mentionnés plus haut.

### **Le problème agraire**

En soi, le problème de l'emploi dans l'agriculture, que nous examinerons plus en détail ci-après, n'est qu'un des aspects du problème agraire tel qu'il existe dans la majorité des pays en voie de développement. On constate qu'il existe une corrélation étroite entre les différents aspects du problème agraire et qu'on ne peut remédier à leurs effets — pauvreté de la population rurale, mauvaise répartition du revenu et des richesses,

---

<sup>1</sup> Sternberg: *Towards a new analytical framework for the solution of unemployment problems in the less developed countries*, op. cit.

<sup>2</sup> BIT: *Emploi et croissance économique*, Etudes et documents, nouvelle série, n° 67 (Genève, 1964), pp. 56 et suiv.

affectation et utilisation impropres des ressources, insuffisance de la production et de la productivité, indépendamment des autres conséquences que l'on peut constater dans un pays donné — qu'en les attaquant conjointement. Ainsi, on peut faire valoir qu'une « révolution verte » qui « résout » le problème de la production dans l'agriculture peut aussi aggraver ou laisser subsister bien d'autres problèmes, notamment celui de l'emploi, qui est ici notre principal sujet de préoccupation. C'est en analysant de la sorte la situation que les promoteurs de la réforme agraire ont forgé leurs arguments les plus solides.

Il convient de rappeler à ce propos ce que nous avons écrit dans notre étude sur l'Amérique latine, à savoir que « la réforme agraire peut fort bien être la condition préalable de toute réalisation des objectifs d'emploi »<sup>1</sup>. Or, comme le signalent Dorner et Felstehausen, « une réforme agraire ne s'amorce et ne se poursuit pas seulement à partir des arguments, rationnels et délibérés, des planificateurs et des analystes. Les batailles qu'elle exige sont livrées dans l'arène politique par les représentants de divers groupes d'intérêts<sup>2</sup>. » Il se peut aussi qu'une réforme agraire n'aboutisse pas, et cela en dépit de l'intérêt que présentent ses objectifs politiques ou socio-économiques. Nous n'en soutiendrons pas moins dans notre exposé que, dans certaines limites, la réforme agraire peut contribuer fortement à la réalisation des objectifs précités du fait qu'elle permet de surmonter les obstacles au développement et à l'expansion de l'emploi agricole dans les pays en voie de développement.

### Le problème de l'emploi agricole

Nous n'aurons besoin que de quelques paragraphes pour exposer brièvement le problème de l'emploi agricole ou, plus exactement, celui que pose le manque de travail dans l'agriculture des pays à faibles revenus d'Afrique, d'Amérique latine, d'Asie et du Moyen-Orient, en faisant quelques réserves pour tenir compte des différences régionales et nationales. Pour commencer, nous dirons que le secteur agricole des pays en voie de développement souffre généralement d'un sous-emploi étendu et, dans une moindre mesure, d'un chômage manifeste. L'évaluation de l'ampleur du problème soulève évidemment des difficultés quant au fond et sur le plan des définitions, mais nous partirons du principe que les données utilisées proviennent de sources dignes de foi, en priant le lecteur que les questions de mesure intéressent de se reporter aux débats qui ont eu lieu sur ce sujet<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Sternberg: « La réforme agraire et l'emploi, notamment en Amérique latine », p. 31.

<sup>2</sup> Dorner et Felstehausen, p. 245 ci-après.

<sup>3</sup> Voir Turnham et Jaeger, *op. cit.*, et, en particulier, OIT, onzième Conférence internationale des statisticiens du travail, rapport IV: *Mesure du sous-emploi: concepts et méthodes* (Genève, BIT, 1966).

## La réforme agraire et l'emploi

De toutes les études sur le sous-emploi et le chômage dans l'agriculture qui ont été faites en Amérique latine, la plus complète est celle qui a été réalisée par l'Institut latino-américain de planification économique et sociale et le Centre latino-américain de démographie<sup>1</sup>. Il ressort de cette étude qu'en 1960 « l'équivalent chômage » — c'est-à-dire la somme du chômage, du sous-emploi et du chômage à temps partiel calculés proportionnellement — parmi la main-d'œuvre agricole de la région atteignait en moyenne 32,6 pour cent<sup>2</sup>. Il variait de 24,1 pour cent dans les pays classés dans le groupe I à 50,2 pour cent dans ceux qui appartiennent au groupe III<sup>3</sup>. Comme on peut le supposer, le sous-emploi constituait la majeure partie de l'équivalent chômage. Pour ce qui est de la situation dans d'autres régions, les données disponibles, bien qu'elles ne soient pas tout à fait comparables avec celles qui ont trait à l'Amérique latine, montrent que les niveaux du chômage et du sous-emploi combinés y sont quelque peu inférieurs, tout en étant élevés<sup>4</sup>. Quelle que soit la proportion exacte des chômeurs et des personnes sous-employées, il ne fait aucun doute que les pays en voie de développement doivent créer un nombre appréciable de possibilités d'emploi, ne serait-ce que pour fournir du travail à leur main-d'œuvre actuelle, étant entendu que ce nombre peut varier selon le pays et selon que le sous-emploi est plus ou moins localisé ou dispersé parmi la population rurale.

Cette situation est liée également à l'augmentation rapide de la population, qui a pour effet non seulement d'aggraver les problèmes de sous-emploi dans l'agriculture, mais aussi de contribuer à l'exode des habitants des campagnes vers les agglomérations urbaines, où ceux-ci sont la cause de la prolifération des bidonvilles et ne peuvent qu'aller grossir les rangs des chômeurs, à moins de trouver un travail improductif dans les services traditionnels. Ainsi qu'il a été mentionné plus haut, les taux de croissance du PIB qui permettraient d'absorber cette population migrante dans le secteur urbain en lui fournissant des emplois productifs sont impossibles à atteindre dans la plupart des cas: ils sont d'autant plus élevés et rendent ainsi le problème d'autant plus aigu que le pays est moins développé et plus agricole. Il apparaît, malheureusement, que la capacité d'une économie d'absorber des travailleurs dans les secteurs non agricoles est en raison directe du niveau du revenu par habitant et du taux de croissance du PIB et en raison inverse de la proportion de la population occupée dans l'agriculture et du taux de l'augmentation de la population et de la main-d'œuvre<sup>5</sup>. Si on ne peut modifier ces

<sup>1</sup> ILPES-CELADE: *Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América latina* (Santiago-du-Chili, 1968).

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. II-5.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. II-9. Groupe I: Argentine, Brésil et Mexique; groupe III: Amérique centrale, Bolivie, République dominicaine, Equateur, Haïti, Panama et Paraguay.

<sup>4</sup> Ahmad et Sternberg, pp. 63-64 ci-après.

<sup>5</sup> Singh, *op. cit.*, pp. 60-61.

rapports, ce sont les pays les moins développés et les plus pauvres qui devront créer le plus grand nombre d'emplois dans l'agriculture pour faire face à l'extension du chômage et du sous-emploi.

Il est encore un autre aspect du problème de l'emploi agricole dont il faut tenir compte. On doit admettre que bien des possibilités d'emploi qui sont accessibles à la grande majorité de ceux qui vivent de l'agriculture — petits propriétaires-exploitants, fermiers, métayers et journaliers sans terres — ne sont pas assez rémunératrices, quel que soit le point de vue auquel on se place, pour leur assurer un niveau de vie décent à eux et à leur famille. Dans les pays en voie de développement, le revenu par habitant dans l'agriculture est non seulement nettement moins élevé que dans les autres branches d'activité, mais aussi particulièrement faible pour la majeure partie des personnes travaillant dans ce secteur, du fait que sa répartition y est encore plus inégale. Même dans les pays latino-américains typiques et dans les pays plus développés d'Asie (à l'exclusion du Japon et, peut-être, de la Chine (Taïwan)), il est peu probable que la majorité des personnes faisant partie de la population agricole active gagnent plus de 300 dollars des Etats-Unis par an, et il est douteux que le chiffre correspondant atteigne 100 dollars en Afrique et dans les pays d'Asie à forte densité de population. On peut donc supposer que le revenu annuel, pour la grande masse de la population agricole, dépasse rarement 75 dollars par personne. Cet état de choses ne peut être imputé qu'en partie à l'ampleur du chômage et du sous-emploi existants. Il s'ensuit que la création d'emplois productifs et rémunérateurs dans l'agriculture concerne la majeure partie de la main-d'œuvre agricole dans la plupart des pays en voie de développement.

### **Obstacles au développement de l'emploi**

Trois grands obstacles au développement de l'emploi agricole, qui sont tous des obstacles que la réforme agraire peut contribuer directement à surmonter, retiennent l'attention de la majorité des auteurs de la présente série d'études.

Le premier est le fait que la propriété de la terre continue d'être concentrée entre les mains d'une petite minorité. En Amérique latine, cette concentration divise la population rurale en deux grands groupes socio-économiques: une petite élite, riche et puissante, composée des propriétaires fonciers et de quelques-uns de leurs représentants, et la grande masse de cette population, qui comprend les petits cultivateurs et un nombre croissant d'agriculteurs dépourvus de terres. En Afrique, elle avait autrefois pour conséquence de diviser le gros de la population en deux catégories, les étrangers et les nationaux, alors qu'en Asie elle établissait une hiérarchie un peu plus complexe, constituée par les propriétaires fonciers et les intermédiaires, d'une part, et les différents

groupes de cultivateurs et d'agriculteurs sans terres, d'autre part. Dans la mesure où elles se traduisent par une utilisation irrationnelle de la main-d'œuvre indépendamment de la nature du sol et des autres facteurs naturels, par exemple par une culture extensive sur les grandes exploitations et intensive sur les petites, ces divisions ont souvent la conséquence suivante: les petites exploitations occupent un trop grand nombre de travailleurs, alors que — proportionnellement, si ce n'est en chiffres absolus — les grandes n'en occupent pas assez. Il s'ensuit que les petits cultivateurs sont sous-employés; en outre, la majeure partie de la population agricole doit se contenter de gains peu élevés du fait que la possession et la gestion de la terre et des ressources complémentaires permettent à l'élite d'obtenir une part disproportionnée du revenu agricole.

Le deuxième obstacle au développement de l'emploi réside dans le morcellement exagéré des parcelles individuelles. On pourrait évidemment faire valoir que ce problème n'est qu'un prolongement du premier, mais le fait est que, dans certains pays et dans certaines régions de quelques autres, il est le résultat d'une évolution historique qui s'est produite indépendamment de la concentration des terres. Dans les régions très peuplées notamment, où ces parcelles sont extrêmement petites, il semblerait que le morcellement a pour effet non pas tant de réduire le nombre des possibilités d'emploi que de restreindre les gains de ceux qui cultivent la terre. On peut penser néanmoins que, lorsque le fractionnement et la dispersion des propriétés foncières empêchent une exploitation plus intensive, en limitant le choix des cultures aux variétés d'un moindre rendement par rapport à la surface cultivée, en ne permettant qu'une seule récolte par an au lieu de plusieurs et en s'opposant dans une large mesure à l'élevage, le remembrement pourrait être un moyen de développer l'emploi et de le rendre plus rémunérateur.

Le troisième obstacle important réside dans le régime foncier lui-même; bien qu'il soit étroitement lié à la concentration des terres, on peut l'analyser séparément. L'insécurité de l'occupant est un facteur particulièrement important dans les régions où le fermage et le métayage prédominent (comme c'est souvent le cas en Asie), dans celles où le système traditionnel des exploitations communautaires reste la règle générale (Afrique), ou là où l'occupation illégale ou semi-légale de terres domaniales est chose courante. Son influence sur l'emploi provient pour une large part de ce qu'elle n'incite guère le cultivateur à investir dans son exploitation et à intensifier sa production, même s'il a les moyens de le faire. Les conditions d'amodiation jouent un rôle tout aussi important dans l'attitude du propriétaire et de l'amodiateur à l'égard des investissements. Lorsque des modalités d'occupation relativement stables offrent une sécurité suffisante et la possibilité d'envisager des améliorations, tant les propriétaires que les fermiers et les métayers peuvent être amenés à investir davantage. Il est fort possible, cependant, que les métayers et les colons partiaires, notamment, considèrent que la part des récoltes qui

leur est attribuée du fait qu'ils ne sont pas à même, par leur situation, d'obtenir des conditions plus favorables ne leur permet pas de développer l'exploitation. L'incapacité d'épargner et d'investir n'est certainement pas limitée aux fermiers et aux métayers; elle sévit aussi parmi les petits propriétaires. Ce qui désavantage encore le cultivateur non propriétaire, c'est que, même s'il est capable d'investir, il doit généralement partager avec le propriétaire les bénéfices résultant de sa mise de fonds, ce qui réduit le profit qu'il peut en escompter et la possibilité d'obtenir un supplément de revenus susceptible d'être investi. Pour ce qui est de l'influence du système foncier sur la situation des cultivateurs sans terres, relevons simplement que ceux-ci ne sont guère à même de se faire entendre (exception faite des travailleurs syndiqués de certaines plantations), de sorte qu'ils n'ont pas été en mesure d'améliorer leurs propres possibilités d'emploi, sans parler de la création d'emplois pour d'autres travailleurs. Il n'est pas interdit de penser qu'une participation plus importante des cultivateurs sans terres au processus de production pourrait se traduire par un accroissement de la production, de la productivité et de l'emploi.

On a également prêté beaucoup d'attention à plusieurs autres obstacles au développement de l'emploi qui, jusqu'à un certain point, sont indépendants des systèmes fonciers existants. Il en a été question lors de l'étude des mesures pouvant être appliquées en lieu et place de la réforme agraire, et ils ont aussi été examinés en tant que problème supplémentaire nécessitant l'adoption de dispositions appropriées, éventuellement après la mise en train de la réforme. On peut également classer ces obstacles dans trois catégories.

Ceux de la première catégorie consistent avant tout dans les restrictions inhérentes aux ressources existantes qui influent directement sur la production agricole — superficie insuffisante des terres arables et des terres agricoles, manque d'eau, d'engrais et de semences, insuffisance des capitaux fixes et des capitaux d'exploitation, retard technique, pénurie de techniciens et d'entrepreneurs, etc. —, dont certaines limitent strictement les possibilités en matière de production et d'emploi agricoles, alors que d'autres peuvent être atténuées avec le temps, moyennant un investissement suffisant en ressources humaines et matérielles.

Les obstacles de la deuxième catégorie proviennent des carences des services auxiliaires — notamment en ce qui concerne les facilités de crédit, les organismes de commercialisation, les voies d'accès et d'autres éléments de l'infrastructure, la fourniture de matériel agricole, l'assistance technique, etc. —, auxquelles il est possible de remédier en partie par un changement d'ordre institutionnel (réduisant le pouvoir monopoliste des propriétaires fonciers) et en partie par un accroissement des investissements.

Enfin, ceux de la troisième catégorie sont constitués par les restrictions à la rentabilité des exploitations qui influent défavorablement sur la

production et sur l'emploi dans l'agriculture en tant qu'activité rémunératrice. Il s'agit des contraintes imposées aux prix et aux coûts par les forces du marché et par d'autres facteurs indépendants de celui-ci. Dans les pays en voie de développement, les prix des produits agricoles destinés à la consommation intérieure sont souvent bas par rapport à ceux d'autres produits, en particulier relativement aux prix des articles manufacturés qui bénéficient de mesures de protection de la part des pouvoirs publics, et la situation n'est guère plus favorable en ce qui concerne la plupart des produits destinés à l'exportation<sup>1</sup>. L'effet négatif de cet état de choses apparaît encore plus clairement lorsqu'on tient compte de l'écart entre les prix de gros et les prix à la production. Par contraste, le coût de bien des facteurs de production — notamment les produits utilisés pour accroître le rendement, par exemple les engrais — est souvent élevé, et le coût du crédit, spécialement pour les petits cultivateurs, est généralement exorbitant. Il y a, certes, quelques exceptions, en ce sens que les gouvernements d'un certain nombre de pays en voie de développement ont subventionné les importations de machines agricoles et accordé des prêts à faible intérêt pour ces importations. Il est fort possible, cependant, que l'octroi de ces facilités aille à l'encontre de la création d'emplois. « Si l'on veut encourager une production agricole à fort coefficient de main-d'œuvre, il sera nécessaire de supprimer, dans la plupart des pays, ces avantages consentis à la mécanisation. Dans la majorité des cas, il y aura lieu [de frapper de droits] les matériels qui remplacent la main-d'œuvre... Bien qu'il faille décourager une mécanisation inopportune de ce genre, il est, au contraire, nécessaire d'encourager un type de mécanisation sélective plus propice à l'emploi d'une main-d'œuvre nombreuse pour la production agricole<sup>2</sup>. »

Il importe de rappeler que ces obstacles ne sont pas tous absolus et que certains d'entre eux peuvent être supprimés par une modification de la politique du gouvernement. Dans bien des cas, leur existence est due à la nature de l'organisation politique et institutionnelle du pays intéressé. C'est pourquoi nous montrerons plus loin par des exemples comment la réforme agraire — prise dans son sens le plus large, c'est-à-dire assortie d'un changement de nature politique — peut réduire ou a déjà réduit quelques-unes de ces entraves à un emploi plus étendu et plus rémunérateur.

D'autre part, il est indéniable que plusieurs des obstacles susmentionnés peuvent limiter fortement les possibilités d'emploi, et cela après

<sup>1</sup> OIT, Réunion d'experts sur les politiques fiscales en vue de la promotion de l'emploi, Genève, 4-8 janvier 1971 : *Rapport* (document MEFPE/1971/22), paragr. 56 et suiv. Il convient de relever également qu'on a invoqué la répartition inéquitable du revenu agricole avant la réalisation d'une réforme agraire pour faire valoir qu'une hausse des prix des produits agricoles serait profitable avant tout aux grands propriétaires fonciers, alors qu'elle n'apporterait qu'une aide marginale aux petits cultivateurs et n'aurait aucun effet sur la situation des agriculteurs sans terres. En revanche, la politique des prix pourrait jouer un rôle très important là où une réforme agraire a été accomplie.

<sup>2</sup> *Ibid.*, paragr. 45-46.

soit combinée plus rationnellement avec celle de la main-d'œuvre disponible. Les auteurs des études de ce volume qui ont traité de régions et de pays où il n'y a pas eu de réforme agraire, ou dans lesquels sa réalisation en est encore à ses premières étapes, ont essayé de déterminer le degré de sous-utilisation des ressources matérielles (en particulier des ressources en terres), afin d'évaluer le potentiel d'emploi du secteur agricole. Dans la mesure où le permettaient les statistiques existantes, ils ont indiqué l'importance des terres disponibles en chiffres absolus, selon l'utilisation du sol et la taille de l'exploitation, selon l'intensité de cette utilisation et la taille de l'exploitation et, pour faciliter l'interprétation des données relatives à une région ou à un pays déterminé, au moyen de comparaisons interrégionales et intrarégionales.

Les données concernant la superficie des terres actuellement exploitées à différentes fins dans un pays déterminé ne donnent qu'une idée incomplète des possibilités d'emploi offertes par les ressources en terres de ce pays, à moins qu'on ne dispose également d'informations supplémentaires indiquant parallèlement les superficies susceptibles d'être utilisées. Les statistiques analogues établies selon la taille de l'exploitation sont plus révélatrices: elles montrent presque invariablement que la proportion de la surface cultivée d'une manière intensive est plus élevée dans les petites unités que dans les grandes. Toutefois, là encore, on ne peut guère tirer des conclusions des informations de ce genre si l'on ne dispose pas de données sur les ressources potentielles. Ce qu'on peut constater et qui mérite d'être souligné, c'est le rapport existant entre la taille de l'exploitation et l'intensité de la production par unité de surface. Les dimensions de l'exploitation et la valeur de la production par unité de terres arables et de terres agricoles — ce qui constitue une mesure d'intensité — sont presque partout en relation inverse. En Amérique latine, par exemple, la valeur de la production par hectare de terre agricole sur les exploitations de taille infrafamiliale (c'est-à-dire celles dont la superficie ne permet pas d'assurer le plein emploi de la main-d'œuvre à raison de deux années-homme) atteint au moins le double de la moyenne nationale dans tous les pays étudiés; en outre, une comparaison par unité de terre arable montre que la valeur de la production des exploitations infrafamiliales est supérieure à celle de toutes les autres exploitations (exception faite des exploitations de moyenne dimension au Guatemala) et dépasse de 20 pour cent à plus de 200 pour cent celle des grands domaines<sup>1</sup>. De même, en ce qui concerne les pays d'Asie — surtout l'Inde et le Pakistan oriental, où les grands domaines sont nettement moins étendus que les *latifundia* latino-américains —, les chiffres disponibles montrent que la production par unité de terre de qualité comparable est sensiblement plus forte (de 15 à 30 pour cent) dans les petites

---

<sup>1</sup> Sternberg: « La réforme agraire et l'emploi, notamment en Amérique latine », p. 43 ci-après.

comme avant une réforme agraire. Doreen Warriner relève fort justement que le manque d'eau est un des plus formidables obstacles au développement de l'agriculture au Moyen-Orient et que, de ce fait, « une meilleure utilisation de la main-d'œuvre dépend d'une meilleure utilisation de l'eau »<sup>1</sup>. Dans la République arabe unie, par exemple, le fait que les ressources en eau étaient déjà utilisées dans une large mesure avant la réforme agraire a limité étroitement les effets que celle-ci pouvait avoir sur le développement de l'emploi agricole.

Pour terminer cet examen des obstacles à l'accroissement de l'emploi, nous aimerions tout d'abord mentionner en passant ce qu'on a appelé les « obstacles sociaux et culturels »<sup>2</sup>, c'est-à-dire les obstacles qui proviennent de croyances religieuses et de tabous, de la discrimination de classe ou de caste et de la rigidité des institutions et des attitudes, puis formuler quelques remarques au sujet des entraves internationales à la création d'emplois dans les pays en voie de développement.

Une de ces entraves, qui est liée au problème des prix pratiqués sur les marchés mondiaux, dont nous avons déjà parlé, consiste dans l'insuffisance des disponibilités en devises dont ces pays auraient besoin pour surmonter d'autres obstacles à l'accroissement de la production, de la productivité et de l'emploi dans l'agriculture. Les problèmes en question sont évidemment bien connus; ils constituent le principal sujet de préoccupations de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et un des soucis majeurs du GATT, de la Banque mondiale, des banques régionales et des commissions économiques régionales. Cela dit, le développement de l'emploi se heurte encore à d'autres entraves d'ordre politique et économique, provenant de l'état de dépendance des pays peu développés à l'égard des nations développées, dont on ne peut ignorer l'importance et qui ont découragé ou fait échouer un changement intérieur, en empêchant la mise en train ou l'exécution de programmes de réforme agraire et d'autres mesures de réforme grâce auxquels les pays en voie de développement devraient pouvoir atteindre leurs objectifs. Bien qu'elles n'aient pas été examinées dans le présent recueil d'études, nous croyons que ce serait commettre un grave oubli que de ne pas en faire état, ne serait-ce qu'en quelques mots.

### **Moyens potentiels d'accroître l'emploi**

L'existence de tous ces obstacles montre à l'évidence qu'on ne peut guère développer l'emploi sans opérer un changement majeur. Toutefois, même un changement n'aura que des effets minimes si les moyens potentiels font défaut. Fort heureusement, ces moyens peuvent être considérables dans la plupart des pays en voie de développement, à condition que ceux-ci utilisent mieux leurs ressources matérielles et que cette utilisation

<sup>1</sup> Warriner, p. 91 ci-après.

<sup>2</sup> Ahmad et Sternberg, pp. 75-77 ci-après.

exploitations<sup>1</sup>. En Afrique également, on a constaté des rapports analogues entre les exploitations de différentes tailles dont les terres sont cultivées en permanence<sup>2</sup>; ces rapports seront vraisemblablement plus flous là où les types d'agriculture sont plus changeants du fait qu'en l'occurrence même la taille d'une exploitation est difficile à évaluer. Certaines régions du Moyen-Orient peuvent constituer des exceptions à cette règle, comme le laisse entendre Warriner<sup>3</sup>.

Les raisons pour lesquelles de tels rapports devraient exister sont claires et plus ou moins évidentes. Une bonne partie de la production agricole des pays en voie de développement est obtenue selon le mode de faire-valoir que Warriner identifie au modèle B, dans lequel « les vastes propriétés sont de grandes entreprises qui utilisent une main-d'œuvre salariée, les moins importantes employant, parfois en partie seulement, les membres de la famille des cultivateurs. L'intensité de l'utilisation du sol est inversement proportionnelle à la dimension de l'exploitation: comme les grandes propriétés essaient d'obtenir le maximum de bénéfices nets en réduisant le plus possible les frais de gestion et de main-d'œuvre, elles pratiquent la culture extensive, qui nécessite peu de bras sauf en pleine saison; les autres, qui doivent occuper les familles, obtiennent des rendements plus élevés grâce à une plus forte densité de main-d'œuvre à l'hectare... »<sup>4</sup>.

Le lien entre le rapport taille de l'entreprise-valeur de la production, d'une part, et les possibilités d'emploi dans l'agriculture, d'autre part, devrait être tout à fait évident. En premier lieu, on peut soutenir que ce rapport est déterminé, en fait, par la structure des possibilités d'emploi, c'est-à-dire par l'utilisation très intensive de la main-d'œuvre — au point que la productivité marginale est souvent égale à zéro — sur les petites exploitations, facteur qui, plus que tout autre, explique la valeur élevée de leur production par unité de surface. En second lieu, et ceci est plus important du point de vue des perspectives d'avenir, il ne faut pas oublier les possibilités d'emploi virtuelles qu'impliquent les différences dans l'utilisation de la main-d'œuvre occupée, si ce n'est sur les très petites exploitations — car une bonne partie de cette main-d'œuvre est sous-

<sup>1</sup> Ahmad et Sternberg, p. 69 ci-après.

<sup>2</sup> Clayton, pp. 146-147 ci-après.

<sup>3</sup> Warriner, p. 96 ci-après.

<sup>4</sup> Warriner, p. 95, relève que « les anciennes structures foncières de la République arabe unie et de l'Irak étaient conformes au modèle B, mais sans corrélation inverse observable entre l'intensité de l'utilisation du sol et la taille des exploitations ». Nous supposons cependant que, si cette divergence entre la théorie et les faits peut être une exception à la règle, il se peut aussi qu'elle soit le résultat d'erreurs de classification. A notre avis, l'utilisation de la propriété comme unité n'est pas indiquée, tant sur le plan théorique que pour l'observation; l'unité d'exploitation serait plus appropriée. L'impossibilité de distinguer les métairies (lesquelles sont invariablement petites) des unités exploitées par de la main-d'œuvre salariée (qui provient de ce que de petites exploitations ayant les caractéristiques des propriétés qui doivent occuper les familles sont classées parmi les grands domaines ou comme parties de ceux-ci) a sûrement tendance à fausser les résultats.

## La réforme agraire et l'emploi

employée — du moins sur les exploitations de taille familiale et sur les grands domaines.

Bien que les données concernant certaines régions ne soient que fragmentaires, les statistiques disponibles montrent que les rapports surface-main-d'œuvre varient fortement avec la taille de l'exploitation. Pour ce qui est des pays latino-américains étudiés, par exemple, il ressort des estimations que, sur les grands domaines, la superficie des terres arables par travailleur est de deux à douze fois plus importante que la moyenne nationale, les chiffres correspondants variant de 1,7 à 4 fois cette moyenne pour les terres arables; en revanche, sur les exploitations infrafamiliales, la surface des terres agricoles et la surface des terres arables par travailleur ne représentent qu'une fraction — soit de  $\frac{1}{24}$  à  $\frac{1}{4}$  et de  $\frac{1}{8}$  à  $\frac{2}{5}$ , respectivement — de la moyenne nationale<sup>1</sup>. Les différences semblent plus faibles en Asie méridionale, où la superficie par travailleur peut être deux ou trois fois plus élevée sur les grandes exploitations que sur les petites, alors qu'elles sont très importantes dans d'autres parties d'Asie, notamment aux Philippines<sup>2</sup>.

Les conséquences de ces écarts prononcés entre les rapports surface-main-d'œuvre sont claires: une agriculture où la terre et la main-d'œuvre seraient réparties dans des proportions qui reflètent leurs disponibilités dans l'ensemble du secteur agricole permettrait d'employer ces deux ressources d'une manière plus productive.

Il est fort probable qu'une amélioration des rapports surface-main-d'œuvre dans les pays où la superficie moyenne des terres arables et des terres agricoles disponibles par travailleur est élevée, selon les critères internationaux, permettrait de faire un grand pas en avant vers la solution des problèmes du chômage et du sous-emploi dans l'agriculture, ou tout au moins de réduire leur ampleur d'une manière appréciable. Le Chili constitue à cet égard un cas digne d'être mentionné<sup>3</sup>. Les chances d'abaisser le rapport surface-main-d'œuvre pour créer un plus grand nombre d'emplois qui soient en même temps plus rémunérateurs seraient vraisemblablement moindres là où cette superficie est faible d'après ces mêmes critères. L'étude consacrée à l'Asie montre cependant que des progrès appréciables peuvent encore être accomplis dans ce sens. Les résultats de comparaisons interrégionales et intrarégionales sont particulièrement instructifs à cet égard; ainsi qu'il ressort des études concernant le Japon et Taïwan, il est possible d'assurer à la main-d'œuvre agricole

<sup>1</sup> Barraclough et Domike, *op. cit.* Tableaux ajoutés dans la réédition n° 25 du Land Tenure Centre de Solon Barraclough et Arthur Domike: « Agrarian structure in seven Latin American countries », *Land Economics* (Madison (Wisconsin)), vol. 42, n° 4, nov. 1966.

<sup>2</sup> Ahmad et Sternberg, pp. 68-69 ci-après.

<sup>3</sup> Sternberg: « La réforme agraire et l'emploi, notamment en Amérique latine », p. 46. Au Chili, du fait des modes de culture en vigueur en 1955 et de l'effectif de la main-d'œuvre disponible à l'époque, la superficie des terres arables par travailleur agricole atteignait en moyenne 4 hectares. Elle était deux fois plus importante que la moyenne mondiale, supérieure de 30 pour cent à la moyenne européenne et comparable à celle de l'URSS. Sur les

des taux de rémunération relativement élevés en partant de rapports surface-main-d'œuvre extrêmement bas, mais relativement uniformes.

Un accroissement de l'emploi grâce, uniquement, à une modification des rapports surface-main-d'œuvre ne paraît irréalisable que dans les pays où ces rapports varient peu selon la taille de l'exploitation ou dans lesquels les variations sont dues entièrement à des différences dans les ressources disponibles. Ainsi, Warriner signale que les accroissements de ce genre se sont révélés impossibles dans la République arabe unie et en Irak, et qu'ils semblent être peu importants dans les pays où la structure de la production correspond à son modèle A, c'est-à-dire dans les économies où les petits agriculteurs constituent l'unité de base de production et où « le propriétaire est un « rentier » pur et simple qui, en raison de son pouvoir politique, peut soutirer aux cultivateurs une redevance en nature, laquelle est en fait un prélèvement sur les produits agricoles sans aucun service productif en contrepartie »<sup>1</sup>.

Les articles de la présente série mentionnent aussi la mauvaise répartition et l'utilisation insuffisante d'autres ressources matérielles dans un certain nombre de régions et de pays et examinent les conséquences de cette situation pour la création d'emplois. Par exemple, ils montrent que, dans certaines zones, une répartition plus équilibrée et une utilisation plus complète des ressources en eau pourraient contribuer beaucoup à accroître les possibilités d'emploi du fait qu'elles permettraient aux agriculteurs d'étendre les surfaces cultivées et d'intensifier l'utilisation des terres exploitées en cultivant des produits plus variés et d'une plus grande valeur et, dans certains cas, de procéder à plusieurs récoltes par année.

Les auteurs de ces articles étudient également la question de la perte de possibilités d'emploi qu'implique la mauvaise répartition du crédit agricole, c'est-à-dire le fait que, dans bien des cas, les grands propriétaires fonciers obtiennent la part du lion des fonds disponibles; qu'en général ils n'utilisent pas cet argent d'une manière productive dans l'agriculture, ou l'emploient à des fins de production ou de consommation en dehors du secteur agricole, et que les prêts accordés aux petits exploitants comportent généralement des taux d'intérêt exorbitants. L'un d'eux estime que même cette ressource déjà peu abondante n'est pas pleinement utilisée dans la plupart des pays en voie de développement.

grandes exploitations — qui représentaient 68 pour cent des terres arables et occupaient 38 pour cent de la main-d'œuvre —, la surface des terres arables par travailleur était de 7 hectares. On a estimé qu'une augmentation de 20 à 30 pour cent de l'emploi sur les grandes exploitations permettrait d'éliminer totalement le chômage et le sous-emploi dans l'agriculture chilienne. Une telle augmentation ne réduirait le rapport surface-main-d'œuvre que modérément, soit de 7 à 1 à environ 5,5 à 1, ce qui laisserait une marge considérable pour de nouveaux accroissements de la main-d'œuvre. On a estimé également que, si une structure de la production sur les terres arables d'un type analogue à celle que l'on rencontre sur les exploitations de taille infrafamiliale était établie sur toutes les autres exploitations, les possibilités d'emploi dans l'agriculture chilienne pourraient être accrues de 75 pour cent.

<sup>1</sup> Warriner, p. 94 ci-après.

## La réforme agraire et l'emploi

Il convient de relever à ce propos que, selon plusieurs de ces études, les fonds qui pourraient être disponibles dans le secteur agricole sont bien supérieurs au niveau actuel des investissements et à celui qui était susceptible d'être atteint d'après des recherches antérieures. C'est pour le moins méconnaître la réalité des choses que de supposer que la majeure partie de la population agricole à faible revenu est incapable d'épargner et que seuls les riches cultivateurs sont à même d'investir. En premier lieu, s'il est vrai qu'une bonne partie des investissements sont effectués par les propriétaires de grandes ou moyennes exploitations, il n'en demeure pas moins que ceux-ci consacrent la majeure partie de leur revenu à des dépenses de consommation; le pourcentage qu'ils économisent et investissent est beaucoup plus faible que celui des gros ou moyens exploitants des pays développés<sup>1</sup>. En second lieu, on constate que beaucoup de petits cultivateurs font des économies et investissent dans leur exploitation avant tout parce que le revenu agricole dépend étroitement des investissements et parce que la formation de capital dans l'agriculture est en majeure partie « le résultat d'une accumulation lente et progressive »<sup>2</sup>. Le fait que les petits cultivateurs qui investissent ne sont pas plus nombreux, et qu'ils n'investissent pas davantage, peut être attribué non seulement à la modicité de leurs revenus, mais aussi à l'importance des redevances qu'ils doivent verser et à la rentabilité insuffisante de leurs exploitations, dont nous avons déjà parlé.

Jusqu'à présent, nous avons concentré notre examen du problème de l'élargissement des possibilités d'emploi sur les accroissements que permettrait une meilleure utilisation des ressources matérielles qui existent dans le secteur agricole des pays en voie de développement, mais qui ne sont peut-être pas à la portée de ceux qui les utiliseraient de la manière la plus productive. De toute évidence, l'amélioration de l'utilisation de ces ressources implique la suppression d'un certain nombre des obstacles à l'emploi agricole et au développement de l'agriculture que nous avons étudiés plus haut, c'est-à-dire l'élimination du monopole foncier et du pouvoir économique et social qui en découle par la redistribution des terres et la création de nouvelles unités de production, le remembrement et l'agrandissement des parcelles morcelées et des unités de taille infrafamiliale, ainsi que l'abolition des systèmes d'amodiation coûteux et instables pour les exploitants — qui sont toutes des mesures de réforme agraire —, pour ne citer que les plus importants des changements nécessaires. Cela dit, on n'est pas tenu de tabler uniquement sur une meilleure utilisation des ressources existantes pour développer l'emploi, en particulier lorsqu'on ne peut en escompter tout au plus que

<sup>1</sup> Marvin J. Sternberg: « L'influence économique du latifundista », *Réforme agraire colonisation et coopératives agricoles* (Rome, FAO), n° 2, 1970, pp. 23-27.

<sup>2</sup> Philip M. Raup: « Land reform and agricultural development », dans Herman M. Southwork et Bruce F. Johnston (publié sous la direction de): *Agricultural development and economic growth* (Ithaca (New York), Cornell University Press, 1967), chap. 8.

des accroissements marginaux. Il faut donc chercher à créer d'autres possibilités d'emploi en élargissant ces ressources par la mise en valeur de celles qui sont encore inutilisées. On pourrait fort bien accroître les ressources en terres et en capital grâce à la colonisation de régions non développées, à la construction de barrages, de systèmes d'irrigation, de canaux de drainage, de routes de pénétration et l'exécution d'autres travaux d'infrastructure rurale, à la fabrication de matériel agricole et de fournitures pour l'agriculture, à l'application d'innovations techniques, notamment en ce qui concerne la culture de variétés à rendement élevé et l'élevage de bétail sélectionné, toutes choses qui exigent notamment une utilisation plus intensive de la main-d'œuvre. Une expansion de ce genre présente évidemment des attraits en tant que moyen d'accroître l'emploi et la production, mais la contribution que peut apporter chacun des moyens d'action envisagés doit être évaluée en fonction de son coût.

Signalons à ce propos qu'on a prêté beaucoup d'attention aux programmes de colonisation, notamment en Amérique latine et en Asie, où, d'après certaines estimations, la superficie des terres arables pourrait être accrue respectivement de 100 et 140 pour cent<sup>1</sup>. Toutefois, l'expérience montre que, si certaines terres n'ont pas été mises en culture dans le passé, c'est souvent pour de très bonnes raisons, et que la colonisation, même de nos jours, peut se révéler fort coûteuse. En outre, les programmes de colonisation n'ont pas donné des résultats très encourageants. Pour parler plus franchement, nous dirons, comme l'a écrit un chercheur, que, « pour l'ensemble du monde, on doit admettre que rares sont les domaines du développement économique où l'on a enregistré autant d'échecs que dans la colonisation des terres tropicales »<sup>2</sup>. Certes, les hommes ont appris avec le temps et l'on peut penser qu'à l'heure actuelle des programmes bien préparés et bien exécutés ont plus de chances de contribuer à l'accroissement de la production agricole et au développement de l'emploi dans l'agriculture. Cependant, même lorsqu'il en est ainsi, comme c'est le cas des programmes mis à exécution au Kenya dont parle Clayton, le coût de l'opération est élevé<sup>3</sup>. L'investissement par

<sup>1</sup> FAO: *Plan indicatif mondial provisoire pour le développement de l'agriculture* (Rome, 1969), vol. 1, p. 59, cité dans Arthur L. Domike: « Colonization as an alternative to land reform », *Analytical Papers*, 2<sup>e</sup> édition (vol. XI de *AID spring review of land reform*, juin 1970).

<sup>2</sup> Michael Nelson: *Public policy for new land development in the humid tropics of Latin America* (ronéoté, 1970), p. 431, cité dans Domike, *op. cit.*

<sup>3</sup> Les chiffres cités par Clayton montrent, toutefois, que le coût, par emploi créé, du programme d'irrigation de Mwea a été moins élevé que celui de certains programmes de réforme agraire impliquant uniquement une redistribution des ressources; Clayton explique quelques-unes des raisons qui sont la cause de ce résultat surprenant, qui, à notre avis, peut être attribué au fait que l'exécution de ces programmes de réforme agraire a laissé à désirer. Relevons en outre qu'en général la plupart des investissements effectués dans le cadre de programmes de colonisation constituent des dépenses effectives pour le pays intéressé, alors qu'une bonne partie des dépenses en rapport avec la réforme agraire représente simplement des transferts internes.

## *La réforme agraire et l'emploi*

emploi créé peut s'élever jusqu'à 10 000 dollars des Etats-Unis, et il est rarement inférieur à 2 000 dollars (à condition que le programme de colonisation soit bien mené), ce qui représente une somme considérable pour la plupart des pays en voie de développement <sup>1</sup>.

Certains de ces investissements destinés à accroître les ressources matérielles utilisables peuvent néanmoins concourir à la création d'un bon nombre de possibilités d'emploi, non seulement dans l'agriculture, mais aussi dans les secteurs d'activité dont dépend l'exécution des projets qu'ils impliquent. D'autre part, qu'ils soient réalisés dans d'anciennes ou de nouvelles zones de colonisation, les projets en question peuvent se révéler peu coûteux pour la collectivité par rapport aux avantages qui en résultent s'ils sont menés à bien à l'aide de matériaux locaux et d'une main-d'œuvre sans travail ou sous-employée. En outre, dans la mesure où les futurs bénéficiaires de ces projets seront directement employés à leur exécution, le processus de mise en valeur des ressources naturelles nécessaires à l'expansion de l'agriculture n'entraînera qu'un déplacement minimum de la main-d'œuvre. L'OIT s'est beaucoup intéressée aux projets d'infrastructure rurale ces dernières années, et l'assistance accordée aux gouvernements lors de la planification et de l'exécution de projets de ce genre devient un élément important de son programme de coopération technique.

Plus récemment, ce qu'on a appelé la révolution dans le domaine des semences et des engrais ou la « révolution verte », qui est le fruit du progrès technique, a fait naître de nouveaux espoirs quant à la possibilité

des accroissements marginaux. Il faut donc chercher à créer d'autres possibilités d'emploi en élargissant ces ressources par la mise en valeur de celles qui sont encore inutilisées. On pourrait fort bien accroître les ressources en terres et en capital grâce à la colonisation de régions non développées, à la construction de barrages, de systèmes d'irrigation, de canaux de drainage, de routes de pénétration et l'exécution d'autres travaux d'infrastructure rurale, à la fabrication de matériel agricole et de fournitures pour l'agriculture, à l'application d'innovations techniques, notamment en ce qui concerne la culture de variétés à rendement élevé et l'élevage de bétail sélectionné, toutes choses qui exigent notamment une utilisation plus intensive de la main-d'œuvre. Une expansion de ce genre présente évidemment des attraits en tant que moyen d'accroître l'emploi et la production, mais la contribution que peut apporter chacun des moyens d'action envisagés doit être évaluée en fonction de son coût.

Signalons à ce propos qu'on a prêté beaucoup d'attention aux programmes de colonisation, notamment en Amérique latine et en Asie, où, d'après certaines estimations, la superficie des terres arables pourrait être accrue respectivement de 100 et 140 pour cent<sup>1</sup>. Toutefois, l'expérience montre que, si certaines terres n'ont pas été mises en culture dans le passé, c'est souvent pour de très bonnes raisons, et que la colonisation, même de nos jours, peut se révéler fort coûteuse. En outre, les programmes de colonisation n'ont pas donné des résultats très encourageants. Pour parler plus franchement, nous dirons, comme l'a écrit un chercheur, que, « pour l'ensemble du monde, on doit admettre que rares sont les domaines du développement économique où l'on a enregistré autant d'échecs que dans la colonisation des terres tropicales »<sup>2</sup>. Certes, les hommes ont appris avec le temps et l'on peut penser qu'à l'heure actuelle des programmes bien préparés et bien exécutés ont plus de chances de contribuer à l'accroissement de la production agricole et au développement de l'emploi dans l'agriculture. Cependant, même lorsqu'il en est ainsi, comme c'est le cas des programmes mis à exécution au Kenya dont parle Clayton, le coût de l'opération est élevé<sup>3</sup>. L'investissement par

<sup>1</sup> FAO: *Plan indicatif mondial provisoire pour le développement de l'agriculture* (Rome, 1969), vol. 1, p. 59, cité dans Arthur L. Domike: « Colonization as an alternative to land reform », *Analytical Papers*, 2<sup>e</sup> édition (vol. XI de *AID spring review of land reform*, juin 1970).

<sup>2</sup> Michael Nelson: *Public policy for new land development in the humid tropics of Latin America* (ronéoté, 1970), p. 431, cité dans Domike, *op. cit.*

<sup>3</sup> Les chiffres cités par Clayton montrent, toutefois, que le coût, par emploi créé, du programme d'irrigation de Mwea a été moins élevé que celui de certains programmes de réforme agraire impliquant uniquement une redistribution des ressources; Clayton explique quelques-unes des raisons qui sont la cause de ce résultat surprenant, qui, à notre avis, peut être attribué au fait que l'exécution de ces programmes de réforme agraire a laissé à désirer. Relevons en outre qu'en général la plupart des investissements effectués dans le cadre de programmes de colonisation constituent des dépenses effectives pour le pays intéressé, alors qu'une bonne partie des dépenses en rapport avec la réforme agraire représente simplement des transferts internes.

## *La réforme agraire et l'emploi*

emploi créé peut s'élever jusqu'à 10 000 dollars des Etats-Unis, et il est rarement inférieur à 2 000 dollars (à condition que le programme de colonisation soit bien mené), ce qui représente une somme considérable pour la plupart des pays en voie de développement <sup>1</sup>.

Certains de ces investissements destinés à accroître les ressources matérielles utilisables peuvent néanmoins concourir à la création d'un bon nombre de possibilités d'emploi, non seulement dans l'agriculture, mais aussi dans les secteurs d'activité dont dépend l'exécution des projets qu'ils impliquent. D'autre part, qu'ils soient réalisés dans d'anciennes ou de nouvelles zones de colonisation, les projets en question peuvent se révéler peu coûteux pour la collectivité par rapport aux avantages qui en résultent s'ils sont menés à bien à l'aide de matériaux locaux et d'une main-d'œuvre sans travail ou sous-employée. En outre, dans la mesure où les futurs bénéficiaires de ces projets seront directement employés à leur exécution, le processus de mise en valeur des ressources naturelles nécessaires à l'expansion de l'agriculture n'entraînera qu'un déplacement minimum de la main-d'œuvre. L'OIT s'est beaucoup intéressée aux projets d'infrastructure rurale ces dernières années, et l'assistance accordée aux gouvernements lors de la planification et de l'exécution de projets de ce genre devient un élément important de son programme de coopération technique.

Plus récemment, ce qu'on a appelé la révolution dans le domaine des semences et des engrais ou la « révolution verte », qui est le fruit du progrès technique, a fait naître de nouveaux espoirs quant à la possibilité d'accroître la production et l'emploi à un coût relativement bas. Eu égard à l'importance qu'elle peut revêtir, nous traiterons cette question séparément après avoir examiné les résultats de la réforme agraire du point de vue de ses effets sur l'emploi dans l'agriculture.

Qu'il nous soit permis de rappeler à ce propos que les études qui ont trait à des régions où il n'y a pas eu une réforme agraire de grande envergure montrent qu'il existe des ressources matérielles sous-employées dans l'agriculture, ce qui peut indiscutablement contribuer d'une manière appréciable à l'accroissement des possibilités d'emploi dans ce secteur. La question de savoir jusqu'à quel point ces ressources insuffisamment utilisées peuvent concourir à une « solution » des problèmes de l'emploi dépend cependant du niveau de développement, de l'ampleur de ces ressources et de la gravité des problèmes de l'emploi dans chaque pays ou dans les différentes régions de chaque pays. Le rôle du facteur temps dans l'utilisation de ces ressources à la solution des problèmes en question, qui est un élément de grande importance, sera examiné plus loin.

Nous avons signalé plus haut que l'on pourrait prendre des mesures complémentaires pour accroître les ressources utilisables dans l'agricul-

<sup>1</sup> Thomas Carroll: « El desarrollo rural », *Una década de lucha por América latina* (Mexico City, 1970), p. 327, cité dans Domike, *op. cit.*

ture et, par là même, augmenter les possibilités d'emploi dans ce secteur. Il est certain que l'efficacité et l'utilité de ces mesures varieront avec leur coût; elles dépendront donc de la situation financière de chaque pays et du potentiel d'emploi relatif des dépenses effectuées dans diverses branches d'activité. Les problèmes sont généralement les plus graves et les plus difficiles dans les pays les plus pauvres et les plus agricoles, où la capacité d'investissement des différents secteurs dépend pour une large part des excédents de l'agriculture; pourtant, la situation n'apparaît jamais sans espoir; il existe partout certaines possibilités virtuelles.

Avant de conclure cette partie de notre exposé, nous tenons à faire remarquer que, quelles que soient les limites à l'expansion de l'emploi agricole dans un pays en voie de développement, les moyens auxquels on peut recourir pour rendre les emplois existants plus rémunérateurs offrent généralement un champ d'action assez vaste. Même la question des ressources disponibles ne constitue pas nécessairement un facteur limitatif à cet égard; on peut obtenir des améliorations importantes grâce simplement à la redistribution des sources de revenu — qu'elles soient insuffisamment utilisées ou non. Si la part du revenu agricole perçue par les 10 pour cent qui en sont les principaux bénéficiaires dans les pays en voie de développement était ramenée d'environ 40 à 30 pour cent (ou si les sources de revenu étaient réduites dans une proportion correspondante), il serait possible de porter à plus du double le revenu familial moyen des 20 pour cent qui constituent la catégorie la plus défavorisée et d'augmenter de moitié celui des 30 pour cent qui appartiennent à la catégorie située juste au-dessus <sup>1</sup>.

### **Les résultats de la réforme agraire quant à ses effets sur l'emploi**

Trois des études rassemblées dans le présent volume sont consacrées à des pays où l'on a procédé à des réformes agraires importantes depuis la fin de la seconde guerre mondiale — à savoir le Japon, la Chine (Taïwan), la République arabe unie, le Liban et l'Irak — et un quatrième examine les résultats des mesures prises jusqu'à ce jour au Kenya, où il semble qu'on soit réellement décidé à mener à bien la réforme agraire. Par contre, l'étude concernant la Colombie porte avant tout sur la situation existant avant la réforme ou là où la réforme n'est pas appliquée; quant aux études régionales relatives à l'Amérique latine et à l'Asie, elles évaluent ce qui reste à faire plutôt que ce qui a été fait, encore que la seconde fasse état des mesures qui ont été prises jusqu'à présent en Asie méridionale et se réfère aux exemples fournis par le Japon et la Chine (Taïwan). Cette récapitulation pose la question de savoir ce qui constitue

<sup>1</sup> Sternberg: *Towards a new analytical framework for the solution of unemployment problems in the less developed countries*, op. cit., p. 13.

## *La réforme agraire et l'emploi*

une réforme agraire « valable », c'est-à-dire, en l'occurrence, une réforme dont le succès ou l'échec quant à la réalisation de ses objectifs en général et des objectifs d'emploi en particulier peuvent être assurés d'après ses résultats.

Lorsqu'on examine cette question, on doit tenir compte du fait que la réforme agraire a un caractère politique à de très nombreux égards. Ses objectifs immédiats ont été encore plus divers qu'on pourrait le penser à en juger d'après la diversité de ses promoteurs — qu'il s'agisse d'une puissance étrangère, d'une élite favorable à la modernisation, d'un gouvernement militaire ou d'une armée de paysans. Rares sont les réformes qui ont eu pour objectif déterminé la création d'emplois, et plusieurs d'entre elles n'ont même pas visé spécialement à améliorer le sort de la population agricole. En outre, bien des réformes n'ont pas été menées à terme, tantôt parce que leurs promoteurs n'ont pas pu ou n'ont pas voulu prendre les mesures complémentaires nécessaires pour atteindre les objectifs visés, tantôt parce que leurs adversaires les ont « persuadés » de ne pas aller de l'avant ou ont été plus forts qu'eux. On voit par là que ce que peut accomplir la réforme agraire — sans parler du développement de l'emploi — dépend de bien des variables. Cela dit, nous bornerons l'examen entrepris dans ce tour d'horizon général aux pays qui ont fait l'objet des quatre études mentionnées plus haut et à trois autres cas que nous connaissons particulièrement bien, c'est-à-dire ceux du Mexique et de Cuba, où la question de savoir si une réforme agraire a eu lieu ou non ne se pose pas, et celui du Chili, pays où les résultats des programmes de réforme ont été étudiés de près.

Nous nous occuperons avant tout des effets de la réforme agraire sur trois aspects du problème de l'emploi: 1) le niveau de la rémunération des travailleurs agricoles; 2) l'ampleur du sous-emploi; 3) la création de nouveaux emplois dans le secteur agricole.

### **Effets sur la rémunération**

Pour ce qui est du premier de ces aspects, on peut affirmer que, à l'exception peut-être de l'Irak, les réformes ont abouti à une augmentation du revenu des bénéficiaires de la redistribution des terres en rendant en substance leur activité plus rémunératrice. Dans la plupart des pays en question — au Japon, dans la République arabe unie, en Iran et à Taïwan —, la conversion des amodiataires en propriétaires (ou en membres d'une coopérative), ou la plus grande sécurité de jouissance et la réduction des redevances ont entraîné une élévation immédiate du revenu. La proportion de la population agricole qui a bénéficié de la redistribution des terres a varié fortement d'un pays à un autre. Au Japon, la réforme a concerné la plupart des familles d'agriculteurs; à Taïwan, elle a été appliquée progressivement à la grande majorité des cultivateurs. En Iran, environ 25 pour cent des familles d'agriculteurs

ont été visées par la réforme, alors que, dans la République arabe unie, la proportion des bénéficiaires du premier programme de redistribution des terres a été inférieure à ce chiffre. Au Mexique et à Cuba, ce sont les ouvriers agricoles et les travailleurs des catégories analogues, lesquels constituaient la grande masse de la main-d'œuvre agricole, qui ont été en majeure partie les bénéficiaires des principales réformes, de même qu'au Chili les réformes plus limitées auxquelles a procédé le dernier gouvernement ont visé avant tout les *inquilinos*<sup>1</sup>. Au Kenya, les mesures de remembrement décidées en faveur des petits cultivateurs ont également provoqué une hausse de leurs revenus.

### Effets sur le sous-emploi

Les effets de la réforme sur le niveau du sous-emploi parmi les bénéficiaires de la redistribution des terres sont moins clairs. Dans certains cas, elle leur a donné la possibilité d'être employés plus normalement; dans d'autres, elle les a libérés du suremploi (c'est-à-dire du surmenage). En fait, ses résultats ont été assez divers. Lorsque l'insécurité de l'occupant et le manque de crédit empêchaient une utilisation plus intensive de la terre, ou lorsque les agriculteurs sans terres jusqu'alors sous-employés ou les propriétaires d'exploitations de taille infrafamiliale ont pu soit accéder à la propriété, soit accroître leur exploitation, elle s'est généralement traduite par une réduction du sous-emploi. Par contre, là où certains travailleurs salariés et certains métayers devaient travailler de longues heures pour une maigre rémunération, elle a permis une réduction de la durée du travail. Parfois, par exemple dans le cas de quelques *asentamientos* (colonies rurales) et spécialement dans les anciennes zones de colonisation du Chili, son résultat a été moins favorable du fait qu'elle a abouti à une réduction de la quantité de travail fournie par le bénéficiaire et à l'exploitation d'ouvriers agricoles. Toutefois, on peut dire que, dans l'ensemble, on a constaté une tendance à un accroissement de la quantité de travail dépensée par unité de surface visée par la réforme, du moins au début. Tel a certainement été le cas au Mexique, au Chili, à Taïwan et au Kenya, ainsi que dans les secteurs des petits producteurs et des fermes d'Etat à Cuba.

L'examen des niveaux de la rémunération et du sous-emploi soulève évidemment quelques questions: 1) Quels ont été les effets sur les non-bénéficiaires? 2) Les effets auraient-ils été très différents si les bénéficiaires avaient été plus nombreux? Les réponses à ces questions seront déterminées en partie par l'examen des effets de la réforme sur la création d'emplois auquel nous procéderons ci-après, mais quelques autres points entrent également en ligne de compte. Pour ce qui est de la première

<sup>1</sup> L'*inquilino* est un travailleur agricole qui habite de façon permanente sur le domaine et reçoit, outre le logement et la nourriture, une parcelle de terre comme supplément à son salaire.

question, par exemple, on peut dire que, dans certains cas, les mesures complémentaires qui ont été prises parallèlement à la redistribution des terres ont amélioré la situation d'autres groupes de la population agricole. Au Chili, l'organisation de la main-d'œuvre agricole en syndicats et l'adoption de dispositions législatives sur les salaires et les avantages sociaux ont certainement produit une hausse des niveaux de rémunération. Dans la République arabe unie, la législation sur le salaire minimum a eu pour effet immédiat une augmentation des gains des travailleurs agricoles qui n'avaient pas reçu de terres et étaient restés des salariés, encore que cette hausse des salaires ait été annulée en bonne partie depuis lors. A Cuba, la redistribution des terres a influé sur la situation de la main-d'œuvre habituelle des plantations de canne à sucre (bien qu'il soit difficile de ne pas comprendre cette main-d'œuvre parmi les bénéficiaires), en lui assurant un revenu plus élevé et un travail plus régulier; les choses sont cependant différentes en ce qui concerne les travailleurs volontaires. En revanche, comme le laisse entrevoir Warriner, il est fort douteux qu'en Iran la réforme ait amélioré la situation de ceux qui n'ont pas bénéficié de la redistribution des terres. On pourrait cependant invoquer des arguments solides pour démontrer qu'une augmentation du nombre des bénéficiaires dans ce pays n'aurait pas d'effets défavorables sur ceux qui ont déjà reçu des terres. Au Chili également, une extension du champ d'application de la réforme ne devrait pas réduire ses effets positifs, sauf dans le cas des bénéficiaires — dont les exploitations sont souvent assez grandes — qui ont eux-mêmes des *inquilinos* auxquels ils appliquent les conditions de louage traditionnelles. Au Mexique, une augmentation encore plus forte du nombre des *ejidatarios*<sup>1</sup> au cours des années trente, par exemple, aurait peut-être eu des inconvénients sur le plan local, mais elle aurait probablement été profitable à l'ensemble du pays. Pour ce qui est de la République arabe unie, il semble toutefois qu'il ne soit guère possible d'élargir le champ d'application des réformes sans porter préjudice aux bénéficiaires actuels (encore que le nombre des cultivateurs installés sur les terres nouvellement irriguées puisse être augmenté). En général, les faits montrent que l'élargissement d'une réforme agraire n'a pas en soi des effets défavorables lorsqu'il consiste à étendre son champ d'application à de nouvelles régions; en revanche, il y a lieu de s'attendre à des conséquences négatives lorsqu'il consiste en un nouveau morcellement des exploitations.

### **Effets sur la création d'emplois**

Il nous reste encore à examiner l'incidence de la réforme sur le niveau de l'emploi dans l'agriculture. Bien qu'il soit difficile de mesurer cette incidence, comme le signale Koo dans son article sur Taïwan, nous

<sup>1</sup> Membre d'un *ejido*, c'est-à-dire d'une communauté qui exploite la terre collectivement.

disposons d'un certain nombre d'études concernant les résultats de projets individuels et de quelques données globales qui nous aideront à procéder à une évaluation d'ensemble.

Le cas du Japon peut servir de point de départ, étant donné qu'il présente plusieurs caractéristiques intéressantes. S'il n'y a guère lieu de douter que les pays en voie de développement peuvent tirer beaucoup d'enseignements de l'expérience japonaise, notamment du point de vue de l'accroissement des possibilités d'emploi, il est intéressant de relever que la réforme opérée après la seconde guerre mondiale, quand bien même elle a permis d'accroître le plein emploi et d'élever le niveau de la rémunération parmi la main-d'œuvre agricole, n'a pas abouti à une augmentation du nombre absolu des emplois dans l'agriculture. Au contraire, les statistiques montrent qu'exception faite d'un accroissement consécutif à la démobilisation l'effectif de la main-d'œuvre agricole a diminué depuis la mise en train de la réforme. Compte tenu des conditions particulières existant au Japon, un tel résultat n'est cependant ni fâcheux ni inattendu; en effet, si l'on considère l'importance qu'avaient alors les secteurs secondaire et tertiaire, leur croissance rapide et le faible taux d'augmentation de la population, on a de bonnes raisons de penser que la main-d'œuvre excédentaire n'était pas un problème et que la diminution de l'effectif de la main-d'œuvre agricole a été due à des forces économiques positives et non pas négatives.

En revanche, la situation était différente à Taïwan, où l'on ne s'est approché que récemment du niveau que le Japon avait atteint en 1945. Il fallait créer un plus grand nombre d'emplois dans l'agriculture et, d'après toutes les indications que nous avons pu obtenir, la réforme a accru le nombre des emplois disponibles. Les déséquilibres dans le rapport surface-main-d'œuvre ont été fortement atténués et les besoins de main-d'œuvre et la production par unité de surface ont augmenté sensiblement. La réforme a aussi contribué à réduire l'ampleur du problème de la pléthore de main-d'œuvre dans l'agriculture grâce à ses effets sur divers facteurs qui jouent un rôle dans l'existence des excédents de main-d'œuvre, soit, notamment, l'analphabétisme, l'emploi des enfants et d'un trop grand nombre de femmes, ainsi qu'un taux de natalité élevé. Le fait que les propriétaires fonciers ont été indemnisés en partie sous la forme d'actions d'entreprises industrielles a permis de mobiliser l'épargne pour développer les activités et l'emploi non agricoles. Ainsi, l'extension de l'enseignement, la baisse des taux d'activité parmi la main-d'œuvre et la régulation des naissances — toutes choses qui, dans une certaine mesure, vont de pair avec la réforme agraire et sont facilitées par celle-ci — ont actuellement pour effet de limiter l'ampleur des problèmes de l'emploi à Taïwan, ce à quoi contribue également la croissance rapide des secteurs non agricoles.

Dans la République arabe unie, il est peu probable que la modification du système foncier se soit traduite par un développement de l'emploi,

## *La réforme agraire et l'emploi*

mais, « si la redistribution n'a pas pu accroître le volume de l'emploi, cet échec n'est en aucune façon imputable à des erreurs de politique »<sup>1</sup>. Aucune réforme agraire n'aurait pu résoudre le problème de l'explosion démographique auquel doit faire face la République arabe unie. Pourtant, dans la mesure où elle a facilité la mobilisation de ressources pour l'extension des surfaces cultivées — en particulier grâce à l'irrigation —, la réforme a contribué à la création de nouveaux emplois dans l'agriculture, de même qu'elle a permis à d'autres secteurs d'activité d'offrir quelques possibilités d'emploi à la main-d'œuvre agricole excédentaire, dans la mesure où elle a encouragé le développement de ces secteurs. En général, on s'accorde à penser que la situation dans la République arabe unie serait actuellement intolérable s'il n'y avait pas eu de réforme.

Au Kenya, les perspectives quant aux effets des réformes sur l'emploi semblent très bonnes, à en juger d'après les résultats obtenus jusqu'à ce jour. Clayton signale notamment les progrès réalisés grâce aux programmes d'intensification de la culture et d'extension et de bonification des terres, qui ont permis d'atteindre un niveau de l'emploi par hectare de trois à vingt-cinq fois plus élevé que sur les exploitations plus traditionnelles; il relève que le programme de morcellement des grands domaines a également abouti à certains accroissements de l'emploi (qui auraient pu être plus marqués si les modes de production traditionnels avaient été modifiés plus radicalement); en revanche, un simple transfert de la propriété de grands domaines sans morcellement de ceux-ci n'a eu qu'un effet limité.

L'Amérique latine, elle aussi, fournit des exemples d'amélioration du niveau de l'emploi agricole grâce à la réforme agraire. Au Chili, on estime que, sur les grands domaines expropriés par le régime du Président Frei vers le milieu des années soixante, l'emploi et la surface cultivée avaient presque doublé et que le revenu des paysans s'était accru de près de 400 pour cent après une année de réforme<sup>2</sup>. La réforme cubaine, en particulier, montre comment la redistribution des terres et une utilisation plus intensive des ressources matérielles peuvent provoquer un accroissement immédiat et rapide de l'emploi dans l'agriculture. A Cuba, l'accroissement a été particulièrement notable dans trois secteurs: les grandes fermes d'élevage, qui sont devenues des fermes d'Etat; les unités de moindre dimension, qui ont été fractionnées et distribuées aux cultivateurs; les zones de réserve des plantations où des cultures diversifiées ont été introduites. Alors qu'auparavant elle souffrait d'un excédent de main-d'œuvre, l'économie cubaine souffre actuellement d'un manque de bras. Ce changement peut être attribué en partie à l'augmentation du nombre des possibilités d'emploi dans l'agriculture, ainsi qu'à l'extension de

<sup>1</sup> Warriner, p. 101 ci-après.

<sup>2</sup> FAO-ICIRA: *Evaluación preliminar de los asentamientos de la reforma agraria de Chile* (Santiago-du-Chili, Ediciones ICIRA, 1967).

l'enseignement dans les campagnes, au recrutement dans les forces armées, à l'introduction de la journée de travail de huit heures et à ce qu'on a appelé « l'utilisation impropre et partielle de la main-d'œuvre occupée »<sup>1</sup>.

Enfin, il y a le cas du Mexique, où la réforme est instituée depuis assez longtemps pour qu'on puisse faire ressortir quelques points supplémentaires. Premièrement, on a tout lieu de croire que la réforme mexicaine, spécialement pendant les années trente, a accru l'emploi dans l'agriculture. Pendant bien des années, elle a freiné la migration des habitants des campagnes vers les centres urbains, permettant ainsi à la plupart de ceux qui allaient s'installer dans les villes d'y trouver du travail. En général, on s'accorde à penser que la croissance de la production qui a été enregistrée dans l'agriculture et dans l'industrie découle de la réforme agraire, si ce n'est directement, du moins indirectement, en ce sens que la réforme a servi de catalyseur. Ce qui est regrettable, cependant, c'est que le problème du chômage dans l'agriculture a réapparu dans certaines régions et a pris des proportions telles qu'on ne peut pas l'ignorer. Bien que le manque de crédits et d'assistance technique n'ait pas permis aux *ejidos* de contribuer autant qu'ils l'auraient pu à l'accroissement de la production ou de l'emploi, on ne peut guère soutenir que tout le terrain gagné grâce à la réforme a été perdu. Nous ne pouvons souscrire à l'opinion selon laquelle la plupart des réformes agraires opérées à une époque ou à une autre ont été des échecs<sup>2</sup>. A l'instar d'autres réformes qui l'ont précédée ou suivie, la réforme mexicaine a résolu ou atténué certains problèmes et fait gagner un temps précieux pour la solution de quelques autres. Le fait est, toutefois, que de nouveaux problèmes surgissent et que d'anciens réapparaissent. Peut-être sera-t-il nécessaire un jour de réformer une nouvelle fois ce qui a déjà été réformé. Comme nous l'avons montré, dans la plupart des cas la réforme agraire peut accroître les possibilités d'emploi et les revenus dans l'agriculture pendant un certain temps, mais elle ne peut pas le faire indéfiniment; d'autres « solutions » sont nécessaires à long terme.

### La « révolution verte » et l'emploi

Nous avons choisi d'analyser ce qu'on appelle la révolution verte parce qu'elle est le type de progrès technique que beaucoup considèrent comme étant de nature à offrir des solutions aux problèmes fondamentaux de l'agriculture que constituent la production et l'emploi — ainsi qu'aux problèmes plus généraux de la faim et de la pauvreté —, sans qu'il soit nécessaire de recourir spécialement à la réforme agraire. On prétend que

<sup>1</sup> Antonio Gayoso: « Land reform in Cuba », *Country Papers*, 2<sup>e</sup> édition (vol. VII, p. 66, de *AID spring review of land reform*, juin 1970).

<sup>2</sup> Elias H. Tuma: *Twenty-six centuries of agrarian reform. A comparative analysis* (Berkeley et Los Angeles, University of California Press, 1965).

l'utilisation conjointe de nouvelles semences à fort rendement et d'autres produits miraculeux relativement bon marché de la technique agricole moderne — les engrais chimiques et les pesticides — permettra aux pays en voie de développement de doubler en peu de temps leur production de céréales, lesquelles constituent l'aliment essentiel de l'humanité. On fait valoir également que l'emploi de ces semences et de ces produits exige une utilisation plus intensive de la main-d'œuvre — au total et pendant toute l'année — du fait que la préparation des semis et les semailles nécessitent des soins plus nombreux et que l'épandage des engrais, la pulvérisation des pesticides, le sarclage et d'autres opérations demandent l'intervention de la main-d'œuvre à diverses reprises. Or qu'en est-il en fait? Quelles sont les conséquences de ces innovations? Se peut-il que la révolution verte, comme le laisse entendre Clifton Wharton, soit plutôt la boîte de Pandore que la corne d'abondance<sup>1</sup>?

Nous ne mettrons pas en doute les chiffres qui montrent que la culture de ces nouvelles variétés de blé, de riz, de maïs et d'autres céréales secondaires sur quelque 16 millions d'hectares partout dans le monde s'est traduite par un accroissement remarquable de la production vivrière, particulièrement en Asie méridionale et dans l'Asie du Sud-Est, de même que nous ne contesterons pas que l'utilisation continue de ces variétés et l'extension de leur surface de culture devraient avoir un résultat tout aussi heureux (encore que l'on ne soit pas pleinement d'accord sur les effets écologiques à long terme). La question qui nous intéresse ici avant tout est plus prosaïque: Quels seront les effets de la culture de ces nouvelles variétés sur la grande masse de la population agricole et, en particulier, sur ses possibilités d'emploi?

Ce qui a une grande importance à cet égard, c'est le fait que ces nouvelles variétés de céréales exigent un approvisionnement en eau suffisant et régulier; cela donne à penser qu'une bonne partie des terres qui produisent les variétés traditionnelles ne se prêteront pas à la culture des nouvelles variétés, et que la production de celles-ci sera donc préjudiciable aux agriculteurs qui exploitent les terres en question. Ainsi, on a estimé qu'en Asie 80 pour cent des terres à blé et 90 pour cent des rizières sont actuellement impropres à la culture des nouvelles variétés<sup>2</sup>. On peut donc imaginer qu'une proportion importante — même si elle est un peu inférieure à ces chiffres — de la population agricole qui s'adonne à la culture de ces céréales ne pourra pas tirer profit de l'introduction des nouvelles variétés.

Il importe également de prendre en considération la façon dont les avantages résultant de la culture des nouvelles variétés sont répartis parmi ceux qui les produisent ou qui interviennent dans leur production. S'il

<sup>1</sup> Clifton R. Wharton, jr: « The green revolution: cornucopia or Pandora's box? », *Foreign Affairs* (New York), vol. 47, n° 3, avril 1969, pp. 464-476.

<sup>2</sup> Robert Shaw: *The impact of the green revolution on jobs* (Washington, Overseas Development Council, 1970) (polycopié), chap. 3, p. 11.

est possible qu'à court terme cette culture soit profitable à tous — grands propriétaires fonciers, intermédiaires, fermiers, métayers, petits propriétaires et travailleurs salariés — du moins tant que les prix n'auront pas baissé, il est probable que ceux qui jouissent actuellement d'une position privilégiée seront en mesure de la conserver, auquel cas ce sont les grands propriétaires et les intermédiaires qui seront finalement les principaux bénéficiaires de l'opération. Il ressort de diverses informations qu'en Inde ce sont les gros propriétaires qui, dès le début, ont tiré le plus gros profit de la culture des nouvelles variétés, étant donné que c'est avant tout dans les grandes exploitations qu'elles ont été semées ou plantées (bien qu'elles soient censées pouvoir être cultivées sur des exploitations de n'importe quelle taille)<sup>1</sup>. Au Mexique également, les nouvelles variétés de blé et de maïs ont été semées principalement sur de grandes exploitations.

Ces quelques remarques nous amènent à examiner les effets probables de la culture de ces nouvelles variétés sur l'emploi. D'une part, nous avons dit pourquoi la quantité de travail fournie devrait être accrue — l'utilisation de l'eau, des engrais et des pesticides nécessiterait des soins plus attentifs, il faudrait mieux lutter contre les mauvaises herbes et, de toute évidence, une récolte plus importante donnerait plus de travail. On a supposé que, pour une production doublée, il faudrait fournir tout au plus le double de travail et, plus probablement, une quantité de travail sensiblement accrue, mais proportionnellement inférieure; les maigres données disponibles jusqu'à ce jour semblent confirmer ce raisonnement<sup>2</sup>. D'autre part, nous pensons cependant qu'à eux seuls de tels accroissements sont insuffisants pour avoir un effet positif sur l'emploi en général. Premièrement, il faut démontrer qu'ils ne sont pas compensés par des réductions de la main-d'œuvre occupée à la production des variétés traditionnelles. La concurrence des nouvelles variétés peut obliger les petits cultivateurs à se contenter de gains inférieurs, à changer leur production et à entreprendre la culture de produits auxquels ils sont moins habitués et qui sont moins rentables, voire à cesser de travailler comme cultivateurs indépendants; il est probable que les gros propriétaires réduiraient leur production de variétés traditionnelles et opteraient pour des modes de production plus extensifs (il se pourrait même qu'ils profitent de la baisse du coût des céréales pour se lancer dans l'élevage, par exemple) qui nécessitent généralement moins de main-d'œuvre et qui entraîneraient le départ de fermiers et de métayers. Deuxièmement, on doit démontrer également que l'utilisation accrue de main-d'œuvre au début ne sera pas compensée rapidement par la mécanisation. Dans la mesure où la production des nouvelles variétés est concentrée sur les grandes exploitations, le recours à la mécanisation pour économiser le travail — parti-

<sup>1</sup> Shaw, *op. cit.*, p. 14.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 1.

culièrement s'il se produit une réduction du nombre des chômeurs ou des travailleurs sous-employés, ou encore tout autre changement provoquant une hausse des salaires — est presque inévitable.

On ne peut écarter les préoccupations exprimées ci-dessus en ce qui concerne les effets défavorables que peut avoir la révolution verte sous prétexte qu'elles sont dénuées de fondement. Ce n'est ni la première ni la dernière fois qu'une innovation technique peut faire autant de mal que de bien. La citation ci-après le montre très clairement. « L'introduction de la culture de la pomme de terre en Irlande a permis une révolution agricole qui a enrichi un nombre appréciable de propriétaires fonciers et de marchands. Ce n'est qu'après qu'un tiers de la population agricole irlandaise eut succombé à la famine, qu'un autre tiers eut émigré vers le Nouveau Monde et qu'une importante réforme sociale fut menée à bien que le développement rural du pays prit son essor. Point n'est besoin d'être un économiste pour s'apercevoir que bien des paysans sont durement touchés par le progrès technique <sup>1</sup>. »

Malgré les possibilités qu'elle recèle, la révolution dans le domaine des semences et des engrais ne peut pas remplacer la réforme agraire, la limitation des naissances et les autres mesures qui sont nécessaires dans les pays en voie de développement pour assurer un revenu satisfaisant, des chances suffisantes et des emplois rémunérateurs à tous ceux qui travaillent dans l'agriculture et dans les secteurs non agricoles.

### Conclusion

Dans ce tour d'horizon, nous avons essayé d'indiquer à grands traits les principaux moyens grâce auxquels la réforme agraire peut aboutir ou a abouti à un accroissement de l'emploi, sujet qui est certainement traité plus en détail dans celles des études groupées ici qui étudient le cas d'une région ou d'un pays donné. Nous avons accordé une attention particulière aux mesures de réforme qui ont le plus de chances d'améliorer le revenu et l'emploi dans l'agriculture — et plus spécialement à celles qui permettraient le mieux d'équilibrer le rapport surface-main-d'œuvre et de répartir le revenu agricole d'une façon plus égale (et plus équitable). Nous avons également abordé certaines questions qui n'ont pas été traitées dans les études qui suivent, mais dont l'examen peut permettre au lecteur de considérer ceux-ci dans une perspective plus large: le problème grandissant que pose, dans bien des pays en voie de développement, l'existence d'une main-d'œuvre excédentaire dans toutes les branches d'activité, et quelques-uns des moyens auxquels on pourrait recourir pour essayer de le résoudre.

Nous avons indiqué à ce propos qu'on pouvait fonder de grands espoirs sur une réforme agraire axée sur la création d'emplois, en particu-

<sup>1</sup> Selon Barraclough: *Why agrarian reform?* (polycopié, 1970), p. 4.

lier lorsque les ressources matérielles disponibles dans l'agriculture sont insuffisamment utilisées ou lorsqu'il est possible de créer et de mobiliser des ressources supplémentaires. Nous avons signalé également qu'il fallait se garder de considérer la réforme agraire comme une solution définitive ou comme un changement opéré à tout jamais. Le fait qu'une meilleure affectation des ressources et une meilleure répartition des revenus dans l'agriculture se traduisent par une amélioration de la situation à un moment donné n'implique pas que celle-ci ne va pas évoluer. Nombre de réformes agraires ont permis de gagner un temps précieux et d'atténuer les pressions provoquées par un exode rural massif, ainsi que par un chômage et un sous-emploi étendus. Toutefois, ces problèmes peuvent réapparaître si le reste de l'économie n'est pas réformé en même temps. Dans bien des pays, extirper la faim et la pauvreté ne sera pas une tâche aisée.

# La réforme agraire et l'emploi, notamment en Amérique latine

Marvin J. STERNBERG <sup>1</sup>

LES RAPPORTS des programmes de réforme agraire et des objectifs des politiques d'emploi sont maintenant mieux reconnus. Leur importance a été soulignée par l'examen qu'en a fait la Conférence internationale du Travail à sa 49<sup>me</sup> session, en 1965, et la résolution qu'elle a adoptée « sur la réforme agraire et, en particulier, ses aspects sociaux et ceux de l'emploi » <sup>2</sup> ainsi que par les débats du groupe de travail de la Conférence mondiale sur la réforme agraire qui était chargé d'étudier le rôle de la réforme agraire dans le développement économique et social.

Eu égard à la forte proportion de la population active des pays en voie de développement qui est occupée dans l'agriculture, au rythme rapide de la croissance démographique et aux perspectives assez limitées d'une expansion sensible de l'emploi industriel dans l'avenir immédiat, on s'accorde, en général, à penser que le secteur agricole lui-même doit offrir dans ces pays de plus nombreuses possibilités d'emploi, non seulement pour absorber les nouveaux éléments qui viennent grossir les rangs de la main-d'œuvre, mais aussi pour atténuer le chômage et le sous-emploi qui sévissent dans l'agriculture.

Toutefois, il n'est guère probable que les structures agraires traditionnelles qui prédominent dans la plupart des pays en voie de développement puissent fournir des possibilités d'emploi appropriées sans de grands changements d'ordre institutionnel. A cet égard, la réforme agraire peut fort bien être la condition préalable de toute réalisation des objectifs d'emploi. Cependant, les programmes de réforme agraire risquent de ne pas améliorer, voire de diminuer, les possibilités de travail s'ils ne sont pas bien orientés vers les objectifs d'emploi.

Cela a été souvent méconnu. Evidemment, certains des objectifs assignés à la réforme agraire tiennent compte de ces besoins, implicitement

---

<sup>1</sup> Bureau international du Travail. D'après le document « L'orientation de la réforme agraire vers les objectifs en matière d'emploi, notamment en Amérique latine », présenté par le B.I.T. à la Conférence mondiale sur la réforme agraire, qui s'est tenue à Rome en juin-juillet 1966.

<sup>2</sup> Voir Conférence internationale du Travail, 49<sup>me</sup> session, Genève, 1965: *Compte rendu des travaux* (Genève, B.I.T., 1966).

sinon explicitement, par exemple lorsqu'il s'agit d'élever le niveau d'emploi des cultivateurs ou d'assurer à tous les travailleurs agricoles un emploi plus productif et plus rémunérateur, ainsi que de meilleures conditions de vie et de travail. Toutefois, les programmes de réforme agraire, faute de prendre en considération l'ensemble des besoins de la population agricole dans le domaine de l'emploi, n'accordent fréquemment les avantages prévus qu'à certaines catégories de travailleurs agricoles au détriment des autres. Ainsi, les plans de répartition des terres peuvent offrir à leurs bénéficiaires, pris individuellement, un emploi satisfaisant, mais ils risquent de diminuer les chances d'emploi de ceux qui n'obtiennent pas directement une parcelle à cultiver. Parfois aussi, les exploitations constituées sont si petites qu'elles ne peuvent pas assurer la subsistance des bénéficiaires.

La mise au point des mesures de réforme agraire en fonction des objectifs d'emploi exige une étude minutieuse. Diverses considérations doivent entrer en ligne de compte (indépendamment des facteurs « population » et « main-d'œuvre »), telles que les modes de faire-valoir, la taille et la structure des unités d'exploitation ou le genre de production que l'on entend adopter. Chaque mesure doit être examinée sous l'angle de ses répercussions sur l'emploi, comme du point de vue des possibilités qu'elle recèle de supprimer les obstacles d'ordre institutionnel qui entravent le développement économique du secteur agraire.

Dans la présente étude, nous examinerons, en ce qui concerne surtout l'Amérique latine, le potentiel d'emploi de l'agriculture dans les pays en voie de développement, les obstacles qui empêchent d'en tirer parti comme il se devrait et les dispositions précises qu'il y aurait lieu de prendre à cet égard en matière de réforme agraire. Le choix de l'Amérique latine s'explique tout d'abord par le fait que les études consacrées par la Commission interaméricaine pour le développement agricole (C.I.D.A.) à sept pays latino-américains, récemment achevées, fournissent la plupart des données nécessaires à l'analyse que nous nous proposons de présenter<sup>1</sup>. Il s'explique, en outre, par l'existence dans ces pays, indépendamment de la main-d'œuvre, de ressources encore insuffisamment exploitées, ce qui réduit fortement les risques de conflit entre les objectifs d'emploi et les autres buts de la réforme agraire.

### **Les terres disponibles et les possibilités d'emploi**

Pour pouvoir créer des emplois productifs dans l'agriculture comme dans d'autres secteurs de l'économie, il faut, au premier chef, disposer de

<sup>1</sup> Ces études sont résumées dans F.A.O., Latin American Conference on Food and Agriculture: *Agrarian reform policies* (F.A.O., document LARC/65/Conf/3). La C.I.D.A. se compose de représentants de l'Organisation des Etats d'Amérique (O.E.A.), de l'Institut interaméricain des sciences agricoles (I.I.S.A.), de la Banque interaméricaine pour le développement (B.I.D.), de la Commission économique pour l'Amérique latine (C.E.A.L.) et de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (F.A.O.).

divers éléments nécessaires à la production : terres, eau, capitaux, connaissances en matière de gestion, esprit d'entreprise, etc. Toutes autres choses étant égales, plus la superficie cultivable (les ressources en eau étant appropriées) dont on dispose par habitant est étendue, plus les possibilités d'emploi dans l'agriculture augmenteront. Quant aux capitaux, au personnel dirigeant et aux autres facteurs de production analogues, ils tendent évidemment à élever la productivité du travail, mais ils peuvent tout aussi bien diminuer qu'augmenter le nombre des emplois disponibles. Cette dernière circonstance ressort clairement de l'examen de l'emploi agricole et des coefficients terre-homme dans des pays à économie développée aussi divers que la Belgique ou le Danemark (où il y a pénurie relative de terres) et l'Australie ou les Etats-Unis (où il y a abondance de terres).

Quoi qu'il en soit, deux rapports revêtent une importance capitale en tant que point de départ pour déterminer les possibilités d'emploi rémunérateur dans l'agriculture : celui qui s'établit entre la population totale et les ressources en terres ; celui qui existe entre l'effectif de la main-d'œuvre agricole et ces mêmes ressources. Les données dont il a été question plus haut montrent que, si nous comparons les pays d'Amérique latine avec ceux d'autres régions, la majeure partie d'entre eux disposent, en quantité comme en qualité, de terres suffisantes pour fournir un emploi rémunérateur à la main-d'œuvre agricole et qu'en cas de besoin, ils ont même une marge pour des emplois supplémentaires. Le lecteur trouvera dans le diagramme (p. 34) les divers coefficients terre-homme.

Pour les grandes régions du monde<sup>1</sup>, les limites des colonnes en quadrillé clair indiquent la quantité de terres arables<sup>2</sup> et de terres agricoles<sup>3</sup> par habitant. On constate que la situation en Amérique latine, prise dans son ensemble, est plus favorable que dans toutes les autres régions en voie de développement, à l'exception de l'Afrique. Le coefficient terre-homme est également plus favorable qu'en Europe.

Dans le même diagramme, les limites des colonnes en quadrillé foncé représentent la superficie des terres arables et des terres agricoles par personne active occupée dans l'agriculture. Bien qu'il n'y ait pas de modification dans l'ordre des régions, la situation de l'Amérique est plus proche, cette fois-ci, de celle de l'Afrique et de l'U.R.S.S. Il convient de noter que si, pour les *terres arables disponibles par travailleur agricole*, la superficie est à peu près la même en Amérique latine qu'en Europe (U.R.S.S. non comprise), elle est plus de trois fois supérieure en Amérique latine pour les *terres agricoles disponibles par travailleur*.

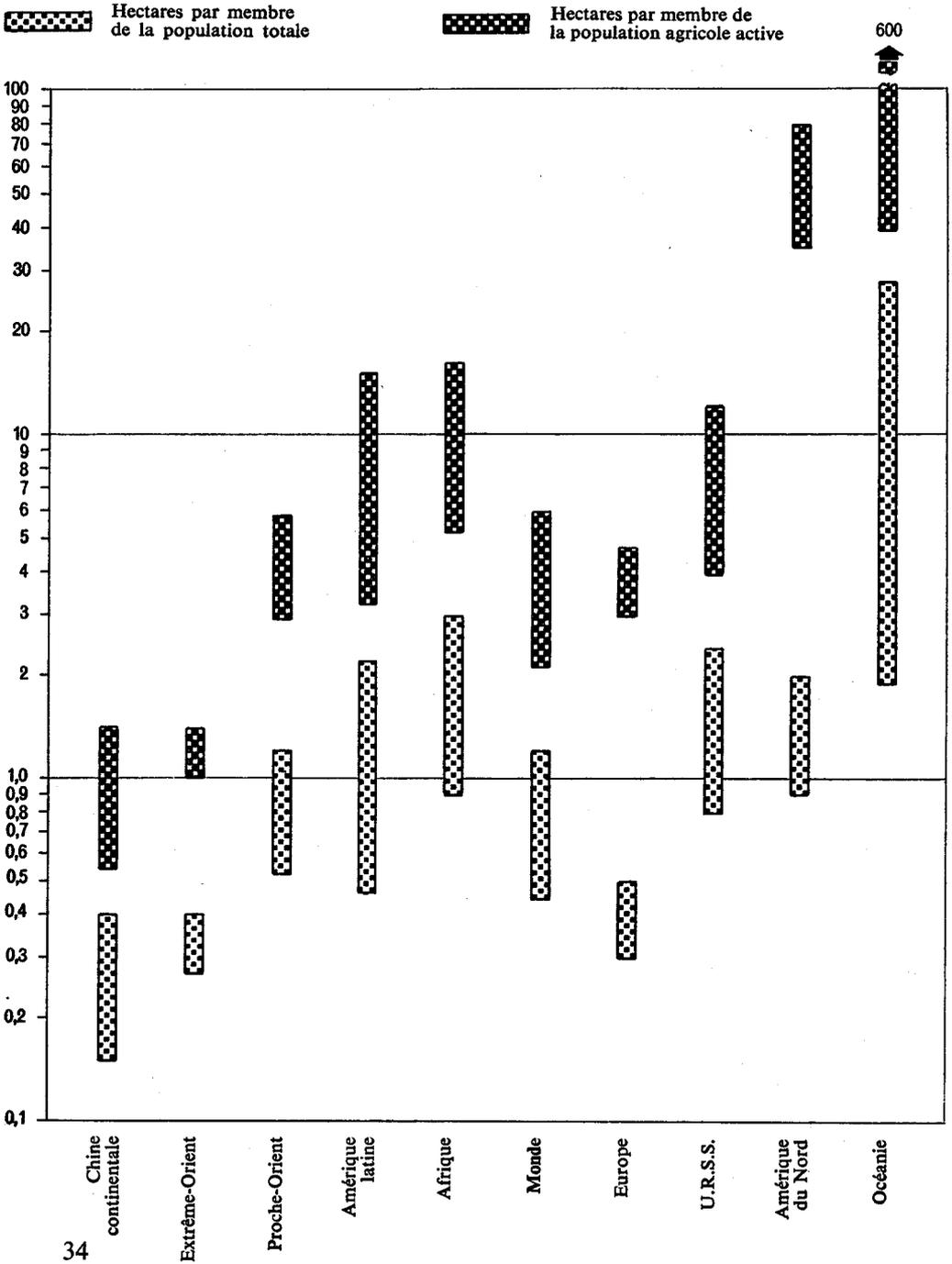
<sup>1</sup> Telles qu'elles sont déterminées par la F.A.O. dans son *Annuaire de la production*.

<sup>2</sup> Selon la définition habituelle des statistiques nationales, les « terres arables » comprennent les terres consacrées à des cultures permanentes ou saisonnières, les pâturages améliorés et les jachères.

<sup>3</sup> Les « terres agricoles » comprennent les terres arables et les pâturages naturels des exploitations agricoles.

**TERRES AGRICOLES ET TERRES ARABLES EN HECTARES PAR MEMBRE DE LA POPULATION TOTALE ET DE LA POPULATION AGRICOLE ACTIVE, DANS LES GRANDES RÉGIONS DU MONDE**

*Limite supérieure des colonnes = terre agricole par tête*  
*Limite inférieure des colonnes = terre arable par tête*



Le premier de ces deux rapports — terres disponibles par habitant — est le plus fréquemment cité. Mais, comme nous le verrons plus loin, il est moins utile pour indiquer l'étendue des possibilités d'emploi agricole dans tel ou tel pays; en revanche, il a été particulièrement précieux pour déterminer jusqu'à quel point un pays ou une région est en mesure d'assurer de façon adéquate l'approvisionnement de sa population en denrées alimentaires, en matières premières, etc. Il permet aussi d'établir une corrélation approximative entre la densité de la population et la productivité de la terre<sup>1</sup>. Toutefois, en admettant qu'il y ait des possibilités d'emploi de rechange en dehors de l'agriculture, ni ce rapport ni celui qui existe entre la population active totale et l'ensemble des ressources en terres ne sont des éléments d'appréciation décisifs pour un pays qui essaie de déterminer dans quelle mesure il pourra fournir à ses ruraux des emplois productifs dans l'agriculture.

Le deuxième rapport — entre la population agricole active et les terres — est plus significatif que le premier. Pour les responsables, la grande question est de savoir jusqu'à quel point le secteur agricole peut effectivement employer les personnes qui y sont déjà occupées (pleinement ou partiellement) ainsi que ceux qui viendront s'ajouter à cette main-d'œuvre pendant la période durant laquelle on s'attend à une augmentation, en nombre absolu, du total de la population agricole active.

Comme nous l'avons vu, les chiffres concernant le coefficient terres arables ou agricoles-main-d'œuvre agricole actuelle placent l'Amérique latine dans une position relativement favorable. Dans l'ensemble, toutefois, la situation n'y est pas aussi bonne, à longue échéance, qu'en Amérique du Nord ou en Océanie. Un seul pays latino-américain peut espérer aboutir à une structure agricole analogue à celle de ces deux dernières régions : l'Argentine. Il ressort du coefficient terre-homme que, le plus souvent, la situation qui règne en Europe est le critère le plus rationnel pour déterminer les possibilités futures d'emploi. Ainsi donc, avant d'examiner séparément divers pays latino-américains, il peut être utile de comparer, sur certains points, l'Amérique latine à l'Europe pour évaluer le niveau d'emploi potentiel en Amérique latine.

Dans les circonstances actuelles, la quantité moyenne de terres arables disponibles par travailleur est à peu près la même en Amérique latine qu'en Europe, c'est-à-dire environ 3 hectares. Dans quelques pays d'Europe, évidemment, comme dans certains Etats latino-américains, on estime que les ressources en terres ne sont pas telles que l'on puisse assurer le plein emploi de la population agricole (avec un revenu comparable à celui des travailleurs de l'industrie) ; aussi un certain mouvement d'abandon de l'agriculture paraît-il souhaitable. Certes, bon nombre de

---

<sup>1</sup> Voir surtout F.A.O.: *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture, 1963* (Rome, 1963), chap. III: « Principaux facteurs influant sur le développement de la productivité agricole », qui montre que, de manière générale, c'est dans les pays dont la population est la plus dense que le rendement à l'hectare est le plus élevé.

pays européens de cette catégorie ne disposent pas de la superficie moyenne susmentionnée; en tout état de cause, cela n'exclut pas la possibilité que tous les pays d'Amérique latine, à quelques exceptions près, disposent de terres en suffisance pour leur population agricole.

Tout d'abord, il y a lieu de relever qu'en Europe le revenu agricole moyen par habitant (surtout dans les pays où la population est le plus dense) est non seulement beaucoup plus élevé qu'en Amérique latine, mais aussi bien supérieur au revenu industriel moyen de cette région. En second lieu, malgré le recours, dans une bonne partie de l'agriculture européenne, à des méthodes nécessitant une abondante main-d'œuvre, l'emploi de matériel permettant d'économiser des bras y est bien plus répandu que ce ne sera le cas en Amérique latine, selon toute probabilité, dans un avenir prochain. De surcroît — et ceci revêt vraisemblablement tout autant d'importance — l'Europe, à la différence de l'Amérique latine, a déjà mis en valeur la quasi-totalité des terres potentiellement arables: le rapport terres agricoles-terres arables n'est même pas de 1,6 à 1. En Amérique latine, il est de 4,7 à 1, compte tenu uniquement des terres agricoles et des terres arables des exploitations existantes, sans les biens-fonds appartenant au domaine public, souvent extrêmement vastes. En outre, dans cette région, pour calculer la superficie des terres agricoles et des terres arables, on se fonde sur les modes actuels de faire-valoir. Or il faut ajouter aux chiffres ainsi obtenus la superficie des terres *potentiellement* arables qui sont disponibles par travailleur agricole — selon une évaluation prudente, elle doit être d'une fois et demie à deux fois supérieure à ce qu'elle est en Europe. Si l'on fait entrer cet élément en ligne de compte, le total doit certainement suffire pour donner des emplois rémunérateurs à tous ceux que l'agriculture occupe aujourd'hui.

Il convient de noter également que la composition de la main-d'œuvre est très différente en Europe et en Amérique latine. En Amérique latine, les enfants et les adolescents constituent une proportion beaucoup plus forte des personnes considérées comme travailleurs agricoles et, le développement économique aidant, ces jeunes cesseront d'appartenir à la population active. De même, un plus grand nombre de femmes font partie de la main-d'œuvre agricole en Amérique latine qu'en Europe occidentale (mais non en Europe orientale); leur nombre aura également tendance à diminuer. Ainsi donc, en termes de travailleurs effectivement disponibles, et sur la base de ce qui se fait en Europe, il est à peu près sûr que, pour l'ensemble de l'Amérique latine, le coefficient terre-homme est assez favorable pour offrir des emplois rémunérateurs à la main-d'œuvre agricole.

Avant d'examiner les principaux facteurs qui ont empêché la région d'occuper de façon complète et productive sa population agricole, il n'est pas sans intérêt de souligner la diversité des ressources nationales en matière de terres et de comparer à cet égard les pays latino-américains avec quelques Etats d'autres régions pour lesquels on dispose de données.

TABLEAU I. — TERRES AGRICOLES ET TERRES ARABLES PAR PERSONNE ACTIVE OCCUPÉE DANS L'AGRICULTURE, DANS CERTAINS PAYS D'AMÉRIQUE LATINE, D'EUROPE ET D'ASIE

Pays	Population agricole active en 1960 (En milliers)	Ressources en terres <sup>1</sup> (En milliers d'hectares)		Terres disponibles par personne active occupée dans l'agriculture (En hectares)	
		Terres agricoles <sup>2</sup>	Terres arables <sup>3</sup>	Terres agricoles	Terres arables
<i>Amérique latine :</i>					
Argentine . . . . .	1 466	142 829	33 740	97,5	23,4
Brésil . . . . .	15 522	161 039	68 379	10,4	4,4
Chili . . . . .	773	12 963	2 632	16,8	3,4
Colombie . . . . .	2 650	19 677	5 055 <sup>4</sup>	7,4	1,9
Equateur . . . . .	776	3 336	2 081	4,3	2,7
Guatemala . . . . .	779	2 058	1 475	2,6	1,9
Pérou . . . . .	1 556 <sup>5</sup>	13 034	2 546	8,4	1,6
<i>Europe :</i>					
Allemagne (Rép. féd.)	3 537	14 208	8 503	4,0	2,4
Grèce . . . . .	1 955 <sup>6</sup>	8 911	3 701	4,6	1,9
Hongrie . . . . .	1 865	7 083	5 624	3,8	3,0
Italie . . . . .	5 881 <sup>6</sup>	20 683	15 608	3,6	2,7
Suède . . . . .	448	4 282	3 598	9,6	8,0
Suisse . . . . .	292	2 165 <sup>7</sup>	422	7,4 <sup>7</sup>	1,4
<i>Asie :</i>					
Inde . . . . .	137 546 <sup>5</sup>	174 168	161 062	1,3	1,2
Japon . . . . .	14 237 <sup>5</sup>	7 020	6 072	0,5	0,4
Philippines . . . . .	5 383	7 954	6 780	1,5	1,3

Sources: Amérique latine: Etudes de la C.I.D.A.; Europe et Asie: F.A.O.: *Annuaire de la production, 1964*.

<sup>1</sup> Pour les pays d'Amérique latine, les chiffres se rapportent uniquement aux exploitations visées par le recensement. Pour les autres pays, les bases sont diverses. <sup>2</sup> Y compris les terres arables et les pâturages naturels. <sup>3</sup> Y compris, pour l'Amérique latine, les terres consacrées à des cultures permanentes ou saisonnières, les pâturages améliorés et les jachères. La classification de la F.A.O. est à peu près la même. <sup>4</sup> Non compris les pâturages améliorés. <sup>5</sup> B.I.T.: *Annuaire des statistiques du travail, 1966*. <sup>6</sup> 1961. <sup>7</sup> Y compris les pâturages alpestres.

Le tableau I présente des statistiques pour les sept pays latino-américains qui ont été étudiés par la Commission interaméricaine pour le développement agricole, ainsi que pour certains pays d'Europe et d'Asie.

On verra que, dans deux au moins des pays d'Amérique latine — Colombie et Pérou —, le rapport terres arables-travailleur est non seulement inférieur à la moyenne régionale, mais encore sensiblement au-dessous de ce que l'on pourrait estimer à priori. Dans le cas de la

Colombie, la modicité du rapport pourrait s'expliquer par le fait, comme le montre le tableau, que les pâturages améliorés ne sont pas compris dans les terres arables. Néanmoins, pour rester sur le plan général, on peut soutenir que les terres considérées comme arables en vertu des modes actuels de culture sont loin de représenter la superficie qui pourrait être mise en valeur. Au Chili, par exemple, au regard de 2,6 millions d'hectares de terres arables<sup>1</sup> exploitées, il y a entre 6,2 et 11,8 millions d'hectares de terres qui pourraient être cultivées (à des niveaux différents) d'après les évaluations des fonctionnaires du ministère de l'Agriculture<sup>2</sup>. Il est bien peu probable que la superficie moyenne de terres arables qui est réellement disponible par travailleur soit inférieure à 3 ou 4 hectares dans n'importe quel pays de l'Amérique latine, exception faite de l'Amérique centrale et des Antilles.

Si les ressources en terres sont adéquates dans la plupart des pays de l'Amérique latine, ainsi qu'on l'a affirmé, pourquoi donc le chômage et le sous-emploi dans l'agriculture y posent-ils de graves problèmes? On a estimé, par exemple, que plus du tiers des heures-homme dont on dispose dans l'agriculture du Chili sont inutilisées ou bien employées à des fins non productives<sup>3</sup>. Dans la section suivante, nous montrerons que les régimes fonciers actuels présentent de grands obstacles à la combinaison efficace des ressources de production. En d'autres termes, la répartition des terres, les modes de faire-valoir, les valeurs sociales qui vont de pair avec elles, etc., empêchent l'emploi complet et rémunérateur de la main-d'œuvre agricole en Amérique latine.

### **Répartition des terres, régime foncier et structures d'emploi**

#### **La concentration des terres et ses effets**

La concentration des terres entre les mains de quelques grands propriétaires fonciers est un trait caractéristique de l'Amérique latine. On a estimé que, pour l'ensemble de la région, moins de 10 pour cent des exploitations détiennent approximativement 90 pour cent des terres. Dans les pays étudiés par la C.I.D.A., les grands domaines — c'est-à-dire ceux auxquels il faut en moyenne au moins 12 années-homme de main-d'œuvre — ne formaient qu'une petite fraction du nombre total des

---

<sup>1</sup> Lors du recensement de 1955, 5,5 millions d'hectares ont été rangés dans la catégorie des terres arables, y compris 2,9 millions d'hectares de pâturages naturels situés dans des terres arables. La C.I.D.A. n'en a pas tenu compte dans son tableau régional, pour des raisons de comparabilité; cependant, cela indique que les chiffres donnés pour les terres arables (même pour celles qui sont exploitées à l'heure actuelle) sont inférieurs à la réalité pour tous les pays étudiés.

<sup>2</sup> RODRÍGUEZ: « Regiones naturales de Chile y su capacidad de uso », *Agricultura Técnica*, vol. XIX et XX, 1959 et 1960.

<sup>3</sup> C.I.D.A.: *Chile: Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola* (Santiago-du-Chili, 1966).

TABLEAU II. — IMPORTANCE RELATIVE ET SUPERFICIE  
DES GRANDES EXPLOITATIONS, DANS CERTAINS PAYS D'AMÉRIQUE LATINE

Pays et année de référence	Grandes exploitations <sup>1</sup>		Superficie	
	En milliers	En pourcentage de l'ensemble des exploitations	En millions d'hectares	En pourcentage de l'ensemble des terres
Argentine (1960) . . . . .	4,0	0,8	64,1	36,9
Brésil (1950) . . . . .	97,4	4,7	138,2	59,5
Chili (1955) . . . . .	10,4	6,9	22,5	81,3
Colombie (1960) . . . . .	15,3	1,3	13,5	49,5
Equateur (1954) . . . . .	1,4	0,4	2,7	45,1
Guatemala (1950) . . . . .	0,5	0,1	1,5	40,8
Pérou (1961) . . . . .	9,6	1,1	15,3	82,4

Source: Etudes de la C.I.D.A.

<sup>1</sup> Celles qui emploient au moins 12 années-homme de main-d'œuvre.

exploitations, mais possédaient une part disproportionnée du sol. Les chiffres en question, reproduits dans le tableau II, viennent à l'appui de la généralisation que nous avons formulée au sujet de la concentration foncière.

Indépendamment de la main-d'œuvre, la répartition d'autres ressources telles que l'eau, les machines ou le crédit est aussi très inégale. Dans les zones où l'agriculteur compte avant tout sur les pluies, l'eau est répartie évidemment de la même façon que les terres; lorsqu'il faut irriguer, ceux qui ont la haute main sur le sol l'ont presque autant sur l'eau. Les biens d'équipement, notamment les machines, sont distribués selon un modèle analogue, encore que la répartition soit un peu moins viciée pour ce qui est du rapport équipement-exploitation étant donné qu'il y a un peu plus d'« équipement » (y compris les bâtiments, les plantations d'arbres, etc.) par hectare dans une petite exploitation que dans une grande. En ce qui concerne le crédit, près de 100 pour cent des crédits bancaires consentis à un taux d'intérêt normal vont aux très grandes propriétés ou aux exploitations moyennes, à savoir, selon les études de la C.I.D.A., celles qui occupent de la main-d'œuvre à concurrence de 4 à 12 années-homme.

A l'opposé des grands domaines (*latifundia*), nous trouvons les très petits fonds (*minifundia*) des petits exploitants, des fermiers, des métayers et des travailleurs agricoles d'autres catégories, dont la superficie ne

permet pas d'assurer le plein emploi de la main-d'œuvre à raison de 2 années-homme<sup>1</sup>, ainsi que les agriculteurs entièrement dépourvus de terres. Cette catégorie comprend une très forte proportion des familles agricoles: de 60 pour cent en Argentine à 88 pour cent en Equateur et au Guatemala.

On ne manque pas de documents sur les conséquences économiques et sociales de l'inégalité extrême de la répartition des terres, des autres ressources et des revenus agricoles, et nous n'avons pas l'intention de nous attarder sur les nombreux aspects de la question. Toutefois, même si on laisse de côté les résultats immédiats de la concentration des ressources sur les revenus, les niveaux d'existence, les conditions de vie et de travail, la situation sociale, etc., on constate que cette concentration influe de façon marquée sur la structure de l'emploi agricole et sur les possibilités de travail. C'est ce que nous allons examiner en détail.

Une structure agraire caractérisée par la coexistence de quelques grands domaines, d'une part, et d'innombrables petites exploitations, de l'autre, a pour effet le plus évident, en matière d'emploi, de contraindre un nombre disproportionné des travailleurs agricoles à compter, pour vivre, sur le produit d'une exploitation de taille infrafamiliale. Ainsi, en Colombie, on estime que les exploitations de cette catégorie, qui disposent au total de moins de 5 pour cent des terres, occupent (si l'on peut dire...) près de 60 pour cent de la population agricole active. Par contre, les grands domaines, qui rassemblent environ 50 pour cent des terres, n'occupent que 4,2 pour cent de la main-d'œuvre.

La structure de l'emploi qui prévaut en Colombie se retrouve plus ou moins dans toute l'Amérique latine. Elle est en corrélation, dans une grande mesure, avec la concentration des terres et des autres facteurs de production dont nous avons déjà parlé et elle est à la fois une cause et un effet des modes habituels de faire-valoir en usage dans la région. En général, les exploitations de taille infrafamiliale sont obligées d'intensifier leur production; leurs terres — quelle que soit leur qualité — sont mises en culture ou servent à d'autres fins agricoles. Il arrive donc souvent que 80 à 90 pour cent de la superficie de ces petits fonds soient classés comme terres arables ou terres agricoles. En revanche, les grandes propriétés font en général de la culture extensive; des terres qui pourraient être mises en valeur restent à l'état de pâturage naturel et on laisse parfois en friche des sols qui se prêteraient à divers usages agricoles. En moyenne — avec toutefois de larges écarts selon les pays — près de 15 pour cent seulement des terres de ces grandes propriétés sont cultivées (y compris les jachères) et 50 à 60 pour cent seulement utilisées à des fins agricoles.

Etant donné les différences de qualité des terres arables et des terres agricoles des petites exploitations, comparées à celles des grands domaines,

<sup>1</sup> Selon la définition donnée dans les études de la C.I.D.A., il s'agit là d'exploitations de taille « infrafamiliale »; les exploitations de taille familiale peuvent employer de la main-d'œuvre à raison de 2 à 4 années-homme.

la superficie de ces terres par travailleur agricole dans les exploitations de diverses tailles risque de faire surestimer les ressources foncières des petites propriétés et de faire sous-estimer celles des grands domaines.

Pendant, dans les pays pour lesquels on dispose de statistiques, la proportion des terres arables par travailleur est de 9 à 18 fois plus élevée dans les grands domaines que dans les exploitations de taille infrafamiliale, et celle des terres agricoles, de 12 à 100 fois plus élevée. Dans les exploitations de taille infrafamiliale de la plupart des pays latino-américains, il y a moins de 1 hectare par travailleur agricole actif, ce qui ne permet pas l'emploi complet et productif d'un seul homme, sauf dans les rares cas où il est possible et profitable de pratiquer la culture intensive des légumes ou des fruits. A l'opposé, les grands domaines disposent de 6,9 à 12,6 hectares de terres arables par travailleur. Les rapports entre la taille de l'exploitation et la superficie disponible par travailleur sont présentés au tableau III pour quatre pays.

TABLEAU III. — TERRES ARABLES ET TERRES AGRICOLES DISPONIBLES PAR TRAVAILLEUR AGRICOLE ACTIF, SELON LA TAILLE DE L'EXPLOITATION, DANS CERTAINS PAYS DE L'AMÉRIQUE LATINE  
(En hectares)

Type de terres et taille de l'exploitation	Brésil	Chili	Colombie	Guatemala
<i>Terres arables :</i>				
Taille de l'exploitation :				
infrafamiliale . . . . .	0,7	0,5	0,6	1,0
familiale . . . . .	2,5	1,7	2,8	2,9
moyenne . . . . .	5,5	3,8	5,4	5,7
grande . . . . .	12,6	6,9	7,6	8,9
Moyenne nationale . .	5,4	4,0	1,9	2,4
<i>Terres agricoles :</i>				
Taille de l'exploitation :				
infrafamiliale . . . . .	0,8	0,8	0,6	1,1
familiale . . . . .	3,3	6,4	5,6	4,0
moyenne . . . . .	11,2	13,9	21,8	9,3
grande . . . . .	33,8	38,2	88,2	13,9
Moyenne nationale . .	12,8	19,2	7,4	3,3

Source: Etudes de la C.I.D.A.

On constate d'après ce tableau qu'au Brésil et au Chili, la superficie de terres arables disponibles par travailleur, tant dans les exploitations de taille infrafamiliale que dans les exploitations de taille familiale, est nettement inférieure à la moyenne nationale. En Colombie et au Guate-

mala, seules les exploitations de taille infrafamiliale, qui forment 64 pour cent et 88,4 pour cent, respectivement, du total des exploitations agricoles, disposent, par travailleur, d'une superficie de terres arables inférieure à la moyenne nationale.

Pour l'instant, nous avons rattaché les structures réelles de l'emploi uniquement à la concentration foncière, mais, bien que la relation entre la taille de l'exploitation et la densité de la main-d'œuvre soit incontestablement très significative, ce n'est cependant pas la seule qu'il convienne d'examiner.

### **Production par travailleur et par unité de surface**

Le nombre des travailleurs agricoles occupés dans une exploitation déterminée peut également être rapporté à l'intensité de la production, à la quantité et au genre de production par unité de surface, à la valeur de la production par personne employée, etc. Ces rapports quantitatifs ont une grande importance lorsqu'il s'agit d'évaluer le caractère de l'emploi effectif, c'est-à-dire, par exemple, la productivité du travail, la rémunération du travail en tant que facteur de production, etc.

En outre, il importe d'examiner la structure de l'emploi par rapport aux institutions foncières — régime foncier en général, systèmes particuliers et formes spéciales de possession et d'exploitation — qui sont pour beaucoup dans la concentration des terres et des autres ressources que nous avons déjà signalée, et qui ont conduit à d'autres conditions qui influent sur le type et l'intensité de la production, l'organisation du travail, la rémunération des différents facteurs de la production, etc.

Nous examinerons d'abord les relations quantitatives, pour passer ensuite aux autres. On trouvera au tableau IV des chiffres estimatifs qui donnent une idée de la valeur relative de la production par unité de terre agricole, par unité de terre arable et par travailleur pour les quatre catégories d'exploitations, classées selon leur taille, qui ont été étudiées par la C.I.D.A. dans les pays pour lesquels on disposait de données <sup>1</sup>.

Deux conclusions se dégagent de ces données. La valeur de la production par unité de surface, en général, est d'autant plus faible que la taille de l'exploitation est grande. Par contre, la valeur de la production par travailleur agricole, en général, augmente avec la taille de l'exploita-

---

<sup>1</sup> Les calculs ont été faits sur la base, soit de la valeur brute de la production, soit de la valeur ajoutée. En termes absolus, les calculs donnent des chiffres exagérés pour la valeur de la production par unité de terres *arables*, car les produits animaux obtenus grâce aux pâturages naturels constituent directement une bonne partie du rendement. Cela revient à dire qu'en nombre relatif, le rapport entre le rendement et la superficie des terres arables conduit à classer trop bas dans l'échelle les exploitations de taille infrafamiliale, qui n'ont guère de terres agricoles non arables et, partant, qui n'ont qu'une faible production à ce titre, tandis que, pour la même raison, elles sont placées trop haut pour ce qui est de la production par unité de terres agricoles. Un point situé entre les deux séries de rapports donnerait une meilleure image de l'intensité relative du faire-valoir selon la dimension de l'exploitation.

TABLEAU IV. — VALEUR RELATIVE DE LA PRODUCTION PAR HECTARE DE TERRES AGRICOLES ET DE TERRES ARABLES ET PAR TRAVAILLEUR AGRICOLE, SELON LA TAILLE DE L'EXPLOITATION, DANS CERTAINS PAYS D'AMÉRIQUE LATINE

Valeur relative de la production <sup>1</sup>	Taille de l'exploitation				Ensemble des exploitations
	Infra-familiale	Familiiale	Moyenne	Grande	
<i>Par hectare de terres agricoles :</i>					
Argentine . . . . .	100	30	50	12	30
Brésil . . . . .	100	59	24	11	19
Colombie . . . . .	100	48	19	9	26
Chili . . . . .	100	14	12	5	7
Guatemala . . . . .	100	56	54	25	48
<i>Par hectare de terres arables :</i>					
Argentine . . . . .	100	50	62	49	57
Brésil . . . . .	100	80	53	42	52
Colombie . . . . .	100	90	84	80	90
Chili . . . . .	100	47	39	30	35
Guatemala . . . . .	100	80	122	83	98
<i>Par travailleur :</i>					
Argentine . . . . .	100	250	470	620	260
Brésil . . . . .	100	290	420	690	410
Colombie . . . . .	100	418	753	995	281
Chili . . . . .	100	170	310	440	290
Guatemala . . . . .	100	220	670	710	220

Source : Etudes de la C.I.D.A.

<sup>1</sup> Fondée sur la valeur brute de la production totale (cultures, élevage, etc.) dans tous les pays, sauf l'Argentine, pour laquelle il s'agit de la valeur ajoutée.

tion. Ces résultats ne sauraient évidemment surprendre étant donné que la proportion des facteurs se modifie selon les dimensions de l'exploitation. En divisant la valeur totale de la production par un « facteur consommé » (*input*) relativement faible — tel que le travail pour un grand domaine ou la terre pour un petit — on attribuerait une valeur trop élevée à ce facteur. Et si — comme il le semble bien — la terre est insuffisamment utilisée dans les grandes exploitations comme la main-d'œuvre l'est (presque nécessairement) dans les petites, la relation inverse entre la valeur de la production par homme et la valeur de la production par unité de surface serait encore plus apparente <sup>1</sup>.

Les auteurs spécialisés ont largement débattu la question de savoir s'il convient d'accroître de préférence la production par homme ou le rendement par unité de surface. Pour notre part, nous estimons que,

<sup>1</sup> F.A.O.: *Agrarian reform policies, op. cit.*, pp. 14-15.

dans les conditions qui règnent en Amérique latine, on peut accroître l'une et l'autre. En effet, on serait loin de la vérité si l'on estimait que les chiffres reproduits au tableau IV traduisent la répartition optimale des ressources, compte tenu uniquement de la contrainte exercée par la taille de l'exploitation. Les grands domaines, et même les exploitations de taille moyenne ou familiale, peuvent intensifier leur production en accroissant la main-d'œuvre sans réduire la valeur du rendement par travailleur employé; mieux encore, ils peuvent le faire en l'augmentant.

L'étude la plus détaillée de l'emploi présent et des possibilités d'utilisation des ressources de main-d'œuvre est celle que la C.I.D.A. a consacrée au Chili. Ses auteurs estiment que, sur la base du nombre effectif<sup>1</sup> des années-homme disponibles, la valeur de la production par travailleur serait d'environ 537 escudos pour les exploitations de taille infrafamiliale, ce qui constitue *grosso modo* la moitié de ce qu'elle est dans les grandes entreprises, au lieu de 268 escudos (somme qui a été prise comme égale à 100 dans le tableau IV établi sur la base du total des personnes qui, lors du recensement, ont été enregistrées comme travaillant dans les exploitations de cette catégorie). La différence s'explique presque complètement par le volume du chômage ou du sous-emploi dans les exploitations de taille infrafamiliale. A cet égard, on a estimé que, pour produire ce que l'on tire en fait du sol, à des niveaux d'efficacité auxquels les agriculteurs chiliens peuvent prétendre sans mécanisation, la main-d'œuvre « effective » n'avait à travailler que trois mois par an dans les exploitations de taille infrafamiliale, de six à sept mois dans les exploitations de taille familiale, huit mois dans les exploitations de taille moyenne et neuf mois dans les grands domaines. En admettant que les exploitations de taille infrafamiliale n'ont besoin, en réalité, que du tiers des travailleurs qu'elles occupent, la valeur de la production par homme aurait pu être d'environ 1600 escudos, somme dépassant de près de 50 pour cent le chiffre afférent aux grandes exploitations actuelles.

Ce qui est encore plus important, ce sont les niveaux que l'emploi pourrait atteindre (avec un rendement par travailleur supérieur à celui que l'on obtient aujourd'hui) si l'on intensifiait la production des exploitations familiales, multifamiliales, moyennes et grandes. Il ressort du rapport que la C.I.D.A. a consacré au Chili que, si d'autres exploitations diversifiaient leurs cultures sur les terres arables, à l'instar de ce que font les exploitations de taille infrafamiliale, leur main-d'œuvre agricole pourrait être pleinement employée et que leur effectif pourrait même être augmenté de 10 pour cent pour les exploitations de taille familiale, de 80 pour cent pour les exploitations moyennes et de 130 pour cent pour les grandes. Cela permettrait non seulement d'absorber les travailleurs sous-employés des exploitations de taille infrafamiliale, mais aussi de

<sup>1</sup> L'année de travail d'une femme ou d'un enfant compte pour une demi-année-homme et l'on a déduit le travail effectué (dans l'agriculture ou dans un autre secteur) en dehors de l'exploitation.

créer plus de 400 000 emplois supplémentaires, c'est-à-dire d'accroître le volume de l'emploi agricole de plus de 75 pour cent pour l'ensemble du pays.

Il ne serait de toute évidence ni absolument nécessaire ni souhaitable, pour l'agriculture chilienne, de tâcher de procéder à une transformation aussi étendue, quand bien même elle le pourrait. Pour répondre aux besoins des travailleurs sous-employés occupés à l'heure actuelle dans les exploitations de taille infrafamiliale, aux cultures très intensives, il suffirait d'une légère augmentation des possibilités d'emploi sur les terres qui appartiennent actuellement à de grandes exploitations — 6 à 7 pour cent seulement. Pour assurer le plein emploi de tous ceux qui travaillent aujourd'hui dans les grands domaines, il suffirait d'un accroissement de 20 à 30 pour cent.

Les structures de l'emploi, du sous-emploi et du chômage dans l'agriculture chilienne se retrouvent probablement dans la majeure partie de l'Amérique latine. On peut donc affirmer à juste titre que les grandes exploitations dans leur ensemble, et un fort pourcentage des exploitations de taille moyenne ou familiale, peuvent fournir plus d'emplois rémunérateurs en intensifiant leur production. La terre — les divers rapports terre-homme le montrent bien — ne constitue pas le facteur limitatif, sauf pour les exploitations de taille infrafamiliale.

Postuler que l'agriculture latino-américaine peut employer productivement un plus grand nombre de bras revient à dire que certaines entraves l'ont empêchée de tirer pleinement parti de son potentiel de production. S'il suffit d'indiquer que le manque de terres — provoqué par la concentration foncière — constitue à lui seul le frein le plus puissant pour ce qui est des exploitations de taille infrafamiliale, ce facteur ne saurait expliquer ni pourquoi on constate du sous-emploi dans les grandes exploitations, ni pourquoi les possibilités d'emploi qu'elles offrent ne s'accroissent pas. En ce cas, ce sont des facteurs d'ordre institutionnel qui entrent en jeu. Aussi faut-il examiner la structure foncière, les principaux systèmes fonciers et les modes de possession et d'occupation des terres, ou de faire-valoir, que l'on trouve dans les pays d'Amérique latine<sup>1</sup>.

### Facteurs ayant trait à la structure foncière

La structure foncière en Amérique latine, nous l'avons vu, peut être fort bien caractérisée par la coexistence de très grands domaines et de

<sup>1</sup> Par « mode de faire-valoir », il y a lieu d'entendre les modalités d'exploitation, par exemple le faire-valoir direct, le fermage, le métayage, etc. L'expression « système foncier » s'applique à un réseau plus étendu de relations qui peuvent englober plusieurs modes de faire-valoir; tel est le cas des *minifundia*, en ce sens que les exploitations infrafamiliales forment un système, qu'elles soient cultivées par un propriétaire-exploitant, un fermier, un métayer, etc., des plantations, mises en valeur par une main-d'œuvre salariée, ou encore des exploitations familiales, pour donner quelques exemples. Quant à la structure foncière, elle est l'ensemble composite des divers systèmes.

très petites exploitations. Le système foncier prédominant qui l'a marquée si fortement de son sceau peut être qualifié d'« amalgame de *latifundia* et de *minifundia* » : il s'agit d'un ensemble complexe de vastes domaines se livrant à la culture extensive — dont les propriétaires sont maîtres d'une bonne partie des terres et des autres ressources — liés de façon organique à une multitude de très petites exploitations, qui dépendent des grandes pour ce qui est des terres, de l'emploi et des autres moyens de production et d'existence.

Les autres grands systèmes fonciers de l'Amérique latine sont les suivants :

1) Le système « pur » du *minifundium*, c'est-à-dire le groupement (dans une aire géographique donnée) de très petites parcelles exploitées individuellement par des cultivateurs qui ne sont pas directement tributaires, pour leurs ressources et leurs moyens d'existence, des grandes exploitations voisines, tout en dépendant, peut-être, de marchands de village, de prêteurs d'argent ou d'autres intermédiaires pour satisfaire leurs besoins.

2) Les systèmes communautaires ou semi-communautaires, c'est-à-dire les groupements de petits cultivateurs qui possèdent ou exploitent conjointement certaines parties d'une propriété commune; de nombreux groupes d'Indiens des Andes entrent dans cette catégorie.

3) Les plantations, c'est-à-dire des domaines, grands ou moyens, exploités surtout à l'aide d'ouvriers salariés, de façon semi-intensive ou intensive, et produisant pour le marché.

Tous ces systèmes principaux groupent soit de grands domaines, soit de petites exploitations, soit les uns et les autres. Le système de l'exploitation familiale, encore qu'on le rencontre dans certaines régions d'Amérique latine, joue un rôle insignifiant dans la structure foncière générale. Ainsi, alors qu'on a estimé, pour le Chili, que 40 pour cent des exploitations agricoles sont de taille familiale, leur organisation et leurs modes de culture sont souvent ceux des grands domaines; les propriétaires dépendent du travail d'ouvriers salariés (même si des membres de la famille ne sont pas pleinement employés) et une bonne partie des terres servent à la culture extensive des céréales ou restent en pâturage naturel. Bon nombre de ces exploitations ne sont, en ce sens, qu'un modèle réduit de *latifundium*.

Voyons comment ces divers systèmes et la structure foncière générale ont empêché l'emploi rémunérateur de la population agricole active dans les unités existantes et l'expansion de l'emploi. Nous pouvons résumer la situation de la manière suivante :

a) les institutions foncières sont telles qu'elles ne prévoient rien, ni sous la forme de stimulants, ni sous la forme de sanctions, pour inciter

ceux qui possèdent des ressources productives sous-utilisées à en tirer un meilleur parti;

b) le système a conduit à une divergence marquée entre les objectifs individuels et les buts économiques nationaux;

c) l'immense majorité de la population agricole n'a pas la possibilité de disposer de terres et d'autres ressources productives.

Dans le cadre des principaux systèmes fonciers de l'Amérique latine, la terre est plus qu'un moyen d'existence. Elle assure au grand propriétaire non seulement la richesse, mais aussi le prestige et la puissance qui, l'un comme l'autre, ne sont liés qu'indirectement à la productivité de l'exploitation au sens purement économique du terme. Tant que le revenu qu'il tire de son bien suffit à lui assurer le genre de vie qu'il souhaite mener, il n'a guère de motif de mieux faire valoir ses terres et, à l'exception de quelques textes sur la réforme fiscale ou la réforme agraire qui figurent au recueil des lois, il n'y a rien qui puisse le contraindre à un effort de productivité.

Intensifier la production et combiner rationnellement l'emploi des diverses ressources ne va pas sans un coût réel pour le grand propriétaire. D'une part, il lui faut fournir un effort direct plus soutenu, que ne récompensera pas forcément une augmentation de son revenu, et qu'il n'est pas forcément en mesure d'accomplir. D'autre part, il est indispensable, pour des innovations de ce genre, de modifier l'organisation de la production: engager des employés et des ouvriers qualifiés, accroître l'effectif de la main-d'œuvre non qualifiée, etc. — au risque de saper certains éléments de la structure sociale de l'exploitation et, par voie de conséquence, de porter atteinte au prestige social du propriétaire. Toutes ces considérations ne manquent certes pas de poids sur le plan individuel, mais elles revêtent une tout autre importance pour la société prise dans son ensemble.

La concentration des terres et des autres ressources productives entre les mains de quelques-uns prive de ces ressources, nous l'avons vu, l'immense majorité de la population agricole, à commencer par les très petits propriétaires et les agriculteurs sans terres. La structure foncière n'a pas seulement favorisé cette situation: elle la perpétue et elle contribue à son extension. Pendant les quelques dernières décennies, en Amérique latine, le nombre des *minifundia* s'est accru sensiblement, tandis que le morcellement des grands domaines n'a progressé que lentement; le taux de concentration des terres est donc encore plus élevé. A l'heure actuelle, la situation est telle que, même si les cultivateurs qui ont besoin de terres pouvaient en obtenir, ils seraient dans l'impossibilité d'en acheter étant donné l'insuffisance de leurs revenus.

Ainsi, en raison de la structure foncière, il y a du chômage et du sous-emploi alors même que les ressources sont suffisantes. Mais, si la réforme agraire peut détruire cette structure foncière pour la remplacer par une autre, ces problèmes ne vont pas disparaître automatiquement.

Dans la section suivante, nous allons aborder les mesures qu'appellent certains systèmes fonciers.

### **Elaboration de programmes de réforme agraire répondant à des objectifs d'emploi**

L'analyse qui précède a montré que la majeure partie de l'Amérique latine souffre d'un déséquilibre fondamental entre les ressources humaines et les autres ressources productives dans le secteur agricole. Si l'on veut créer, grâce à la réforme agraire, toujours plus de possibilités d'emploi rémunérateur, il faut tâcher de remédier à ce déséquilibre. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire tout d'abord de mettre en place des systèmes fonciers et des modes de faire-valoir qui, par le biais d'encouragements ou de sanctions, incitent les intéressés à utiliser de façon plus intensive une plus grande proportion des terres, notamment de celles des grandes et des moyennes exploitations. Il convient de mettre en œuvre tous les instruments les plus puissants de la réforme agraire — redistribution de terres et remembrement parcellaire, réglementation par la loi des modes de faire-valoir, redistribution des revenus — ainsi que des moyens complémentaires si l'on entend arriver au but visé. Les diverses mesures ou combinaisons de mesures requises varieront, évidemment, selon la nature du système foncier en vigueur et selon le facteur humain.

### **Grands domaines et exploitations moyennes**

Les grands domaines, qui possèdent la plupart des ressources disponibles sous-utilisées, détiennent la clé des problèmes agraires en Amérique latine et plus particulièrement la solution des difficultés relatives à l'emploi. Le succès de tout programme de réforme agraire dépendra de la façon dont ces grandes propriétés se transformeront. En effet, il ne suffit pas que les terres, l'eau et les autres ressources des grands biens-fonds assurent un gagne-pain aux fermiers, colons partiaires, ouvriers salariés et autres catégories de travailleurs agricoles sans terres qui en dépendent directement; il faut encore que leur réforme libère suffisamment de ressources pour aider à résoudre les problèmes qui se posent ailleurs, par exemple dans le système « pur » du *minifundium*, sans aucun lien direct avec les grandes propriétés. Compte tenu de ces considérations, nous examinerons ci-après les diverses possibilités de transformation de ces exploitations:

a) transformation des grands domaines en:

- i) exploitations de taille moyenne appliquant un système de répartition des profits ou un système analogue, une certaine quantité de terres restant disponible pour d'autres fins;

- ii) exploitations de taille familiale;
  - iii) coopératives agricoles d'exploitation;
- b) transformation des exploitations de taille moyenne en :
- i) exploitations de même taille appliquant un système de répartition des profits ou un système analogue;
  - ii) coopératives agricoles d'exploitation.

Les diverses possibilités susmentionnées ne sont pas présentées dans un ordre de préférence, pas plus d'ailleurs qu'elles ne s'excluent les unes les autres. Toutefois, elles offrent suffisamment de souplesse pour pouvoir être appliquées aux divers systèmes fonciers que l'on connaît, pour répondre aux besoins et aux vœux de ceux qui mettent effectivement en valeur les terres et pour tenir compte de la mesure dans laquelle les grandes unités existantes s'acquittent de leurs obligations sociales et économiques, qu'il s'agisse de production, de productivité, etc. Néanmoins, quelle que soit la voie dans laquelle on décide de s'engager, une condition implicite doit être respectée : chaque fois que cela sera possible, le nombre total des personnes occupées dans l'exploitation existante sera augmenté. Nous examinerons cette condition au regard de chaque possibilité envisagée.

La première de ces possibilités est compatible avec les mesures de réforme agraire communes à la plupart des législations latino-américaines, à savoir la limitation de la taille de l'exploitation qu'une personne ou une société peut posséder ou gérer ; cette limitation a pour avantage le plus évident la libération de terres en vue de leur redistribution. A elles seules, des mesures de ce genre peuvent accroître les possibilités d'emploi pour autant que le nombre des travailleurs quittant l'ancienne exploitation est inférieur à celui des cultivateurs qui peuvent être établis sur les terres redistribuées. Grâce à l'adoption d'un système de répartition des profits ou d'une méthode analogue, ainsi que grâce à la formation de syndicats agricoles, il devrait être possible, à la fois, de faire participer plus intensément les effectifs de main-d'œuvre existants à l'effort entrepris et de leur assurer une rémunération accrue. Quelques grandes exploitations du Chili ont adopté récemment des plans de répartition des profits visant à donner aux travailleurs des raisons d'accroître le rendement et la production ; dans certains cas, on a institué, parallèlement, des comités de gestion qui ont pour mission de faire participer de plus près la main-d'œuvre à l'élaboration des décisions <sup>1</sup>. De plus, si l'on prend des mesures de ce genre avant de fixer un plafond pour la propriété foncière, on peut contribuer à accroître la sécurité d'emploi de la main-d'œuvre résidente, ce qui laisse plus de terres à la disposition d'autres bénéficiaires.

<sup>1</sup> Pour une étude des systèmes de répartition des profits et de dispositions analogues, voir P. DORNER et J. C. COLLARTE : *Land reform in Chile : proposal for an institutional innovation* (Madison (Wisc.), Land Tenure Center, déc. 1964).

Une bonne partie des lois latino-américaines sur la réforme agraire font une place à la promotion du domaine de taille familiale. On ne manque pas d'exemples d'exploitations entières achetées à des particuliers ou acquises auprès d'organismes publics ou semi-publics en vue de leur répartition entre divers bénéficiaires sous forme d'exploitations de taille familiale. Certes, on a réussi de la sorte, en général, à intensifier la production et à augmenter légèrement l'emploi, mais il est bien connu que, dans de nombreuses régions, les modifications sont restées bien en deçà de ce qui eût été possible. En outre, ces opérations ont eu des effets secondaires défavorables. Les programmes exécutés tout récemment encore au Chili par la Caisse de colonisation agricole (devenue maintenant l'Office de la réforme agraire) illustrent fort bien ces opérations et leurs points faibles. Les bénéficiaires ont été rarement choisis parmi les travailleurs de l'exploitation morcelée — fréquemment, il s'agissait de membres des professions libérales ou d'hommes d'affaires. En général, les nouvelles exploitations devaient, surtout pour intensifier les cultures autant qu'on le souhaitait, faire appel à des salariés dont beaucoup avaient appartenu à la main-d'œuvre de l'ancien domaine et dont quelques-uns étaient engagés ailleurs. Les conditions de vie et de travail de la majeure partie de ces ouvriers sont devenues encore plus précaires qu'auparavant. L'insuffisance des crédits et d'autres éléments nécessaires a freiné le progrès des nouvelles exploitations sur le plan économique. Le nombre des unités créées a été trop modique et leur influence sur l'offre de main-d'œuvre trop faible pour que les salaires et les conditions de travail dans la région en subissent un effet favorable. Enfin, le morcellement des terres en petits domaines a exigé des investissements relativement élevés tant pour l'infrastructure que pour les améliorations qu'il fallait apporter à chacune des nouvelles exploitations <sup>1</sup>.

La plupart de ces effets secondaires défavorables auraient pu être évités, surtout si l'on avait clairement prévu les besoins en matière d'emploi. Il ressort de la section précédente de la présente étude que, le plus souvent, l'ancien grand domaine pourrait offrir directement de plus nombreuses possibilités d'emploi et que, pour l'essentiel, tout travailleur agricole de l'ancienne exploitation (ou tout chef de famille) devrait bénéficier du morcellement, les terres en excédent étant réservées soit pour d'autres ouvriers agricoles qui en sont entièrement dépourvus, soit pour agrandir certains des *minifundia* du voisinage. Certaines difficultés inhérentes à la création d'exploitations de taille familiale, telles que la nécessité de mettre en place une infrastructure nouvelle, subsisteraient sans doute, mais elles seraient peut-être moins aiguës avec un autre système foncier. Divers problèmes, comme l'insuffisance des crédits et des moyens de commercialisation, doivent être résolus de toute façon, quel que soit le type d'exploitation qui est créé.

---

<sup>1</sup> C.I.D.A., *op. cit.*, notamment chap. XVI.

En Amérique latine, il n'y a guère d'exemple de transformation de grands domaines en coopératives agricoles d'exploitation, à l'exception, notable d'ailleurs, des terres utilisées en commun dans les *ejidos* du Mexique. Ce mode de culture peut parfois fournir une solution viable ou marquer une étape de transition permettant de renvoyer à plus tard bon nombre des investissements coûteux qui sont indispensables lorsqu'on constitue des exploitations familiales. Cependant, même si l'on s'engage dans cette voie, il faudra établir des plans en vue d'accroître les possibilités d'emploi. Pour éviter de transformer les coopérateurs en employeurs de main-d'œuvre salariée, il serait opportun d'organiser les exploitations coopératives de façon qu'elles puissent accueillir de nouveaux membres au fur et à mesure que la production s'intensifie.

Il convient d'examiner encore une autre possibilité, qui n'a pas été mentionnée plus haut, à propos des vastes domaines qui, selon les modes de faire-valoir en usage, sont exploités surtout par des métayers ou des colons partiaires. Dans l'ensemble, les législations actuellement en vigueur en Amérique latine ont établi les moyens de transférer ces biens à ceux qui les travaillent en fait, tout en permettant au propriétaire de conserver la superficie qu'il fait valoir plus ou moins directement grâce à des ouvriers salariés ou rémunérés d'une autre façon. Or, le plus souvent, les parcelles cultivées directement par le métayer ou par le colon partiaire et sa famille constituent des unités de taille infrafamiliale, qui ne peuvent lui assurer ni assez de travail ni un revenu suffisant. Si, assez rarement, les modifications apportées aux cultures — utilisation plus rationnelle de la terre et emploi de techniques perfectionnées — ou le recours à des facteurs complémentaires (crédits, engrais, etc.) permettent de faire de ces parcelles des exploitations viables, la chose est impossible dans la plupart des cas. En pareille occurrence, la réforme agraire augmente le nombre des tout petits cultivateurs, tandis que le sol qui pourrait les faire vivre reste entre les mains de l'ancien grand propriétaire foncier ou doit être trouvé ailleurs dans le secteur agricole.

Ce dernier point nous amène à examiner les problèmes généraux que posent le *minifundium* et son exploitant. Toutefois, il convient de noter en passant que tout ce que l'on vient de dire quant aux diverses possibilités de transformer de grandes exploitations vaut également, avec quelques nuances sans doute, pour les moyennes exploitations. Aussi ne traiterons-nous pas séparément le cas de celles-ci.

### Exploitations de taille infrafamiliale

La difficulté essentielle du *minifundium*, ou exploitation de taille infrafamiliale, réside dans un rapport terre-homme défavorable. Lorsque l'exploitant du *minifundium* n'en est pas le propriétaire, il risque d'avoir à supporter des conditions fort onéreuses de fermage ou de métayage, dont

la disparition — tout en améliorant beaucoup son sort — ne modifiera pas pour autant le rapport terre-homme. Quant aux exploitants des *minifundia* qui dépendent directement de grands domaines, pour les terres, le salaire, etc., leurs problèmes doivent être résolus par le morcellement du domaine, ainsi que nous l'avons vu ci-dessus. Les intéressés, de même que, le cas échéant, leurs ouvriers salariés, doivent être les premiers à bénéficier de la réorganisation du grand domaine.

Les difficultés sont, sans aucun doute, plus grandes encore dans les régions où il n'y a que des *minifundia*, car, en général, les zones en question, à population très dense, sont assez loin des terres qui pourraient offrir de nouvelles possibilités d'emploi. Il s'ensuit qu'il faudra une certaine émigration à destination de régions où des terres sont disponibles pour l'installation de colonies rurales — si l'on cherche dans l'agriculture la solution du problème — ou vers des villes dans lesquelles les intéressés pourront trouver des emplois non agricoles.

En Amérique latine, les législateurs se sont efforcés évidemment de s'attaquer à certains des problèmes que pose le *minifundium*. Ils ont prévu notamment le remembrement parcellaire, la limitation du morcellement par héritage ou par vente et l'octroi aux cultivateurs d'une certaine aide technique et financière. Toutes ces mesures, il n'est pas sans intérêt de le signaler, sont plus propres à donner à l'exploitation familiale le caractère d'une unité économiquement viable, et de l'empêcher de se réduire à l'état d'exploitation infrafamiliale, plutôt qu'à élever celle-ci au niveau de l'exploitation familiale. Il est vrai que, dans des cas marginaux, le remembrement parcellaire et la mise à la disposition des agriculteurs de certaines ressources en sus des terres peuvent faire de ce que nous avons appelé les « exploitations de taille infrafamiliale » des unités économiques viables, appliquant des méthodes de culture très avancées ou se livrant à l'élevage (par exemple la culture du tabac, l'aviculture, etc.). Toutefois, dans la plupart des cas, il faut alors disposer de plus de terres et c'est là le problème qui doit être résolu.

C'est parce que les exploitants de *minifundia* ont besoin de terres que, lorsque nous avons examiné précédemment la question des grands domaines, nous avons insisté sur le fait que ces derniers, en cas de redistribution, doivent permettre non seulement d'occuper tous ceux qui en dépendent directement, mais aussi de créer des emplois supplémentaires pour d'autres groupes, par exemple les petits exploitants indépendants des *minifundia* à l'état pur. Ce sont les vastes domaines qui doivent fournir la grande masse des terres nécessaires ; dans une mesure moindre, les exploitations moyennes ou le domaine public peuvent aussi en fournir.

Lorsqu'on juge pouvoir utiliser des terres domaniales, par exemple pour des projets appropriés de colonisation rurale, toutes les possibilités concevables de créer des emplois devraient être étudiées minutieusement. On peut d'ailleurs accroître le nombre des emplois productifs en appelant les bénéficiaires du projet à participer aux travaux publics nécessaires

et à l'installation d'autres éléments de l'infrastructure, pendant les étapes initiales, puis durant la période de mise en route des nouvelles exploitations<sup>1</sup>.

Si, à cet égard, nous insistons sur l'opportunité de compter avant tout sur les terres qui font actuellement partie de grandes exploitations pour répondre aux besoins des *minifundia*, au lieu de préconiser la mise en valeur de nouvelles terres, c'est en partant des hypothèses suivantes :

1) Dans la quasi-totalité des pays de l'Amérique latine, la quantité et la qualité des terres des grandes et des moyennes exploitations sont suffisantes pour fournir les occasions d'emploi supplémentaires qu'il importe de créer.

2) Une bonne partie de ces terres, bien que sous-utilisées, ont déjà été mises en valeur jusqu'à un certain point et sont dotées du minimum d'infrastructure requis pour pouvoir produire.

3) Ces terres sont généralement situées plus près des zones de *minifundia* que les terres domaniales en friche ; de ce fait, elles se prêtent mieux au genre de culture pratiqué par les petits agriculteurs.

4) Pour équiper de nouvelles zones de colonisation agraire, il faut, en général, de gros investissements par famille, tant pour l'infrastructure générale que pour la bonification des sols ; en raison du genre de production convenant à de telles zones, l'exploitant d'un *minifundium* risque de ne pas être un candidat idéal pour participer à un projet de colonisation dont on entend assurer la rentabilité.

Si l'on appliquait les mesures que nous avons exposées précédemment, l'ancien exploitant d'un *minifundium* ferait valoir un domaine de taille familiale, deviendrait membre d'une coopérative agricole d'exploitation ou travaillerait comme ouvrier salarié dans une exploitation moyenne selon quelque système de répartition des profits. Il serait installé soit sur les terres d'un grand domaine morcelé, soit dans une nouvelle zone de colonisation, soit sur la parcelle qu'il cultivait, mais agrandie à la suite de la migration d'autres cultivateurs. Dans tous les cas, il faudrait sans aucun doute l'aider encore pour qu'il devienne un travailleur agricole pleinement productif ; le plus souvent, il y aurait lieu non seulement de lui fournir une assistance technique, mais aussi de lui faciliter l'accès aux organismes de crédit et de commercialisation ; les pouvoirs publics auraient certes un rôle important en la matière, mais l'ancien exploitant d'un *minifundium* pourrait aussi jouer le sien en adhérant à une société coopérative ou à une organisation analogue.

<sup>1</sup> Pour plus de détails sur ce point, voir O.I.T. : *Rapport final de la Réunion technique interrégionale sur la colonisation rurale*, tenue à Ashkelon (Israël), du 26 avril au 8 mai 1965, (Genève, B.I.T., 1965) (document ronéoté).

### Systemes fonciers communautaires

La situation qui caractérise les systèmes fonciers communautaires ou semi-communautaires est fort proche, à maints égards, de ce que nous avons vu pour les *minifundia*. Le rapport terre-homme est également très défavorable; qui plus est, la communauté en général et ses membres en particulier sont habituellement dans une position déplorable du point de vue juridique; fréquemment, des difficultés de langue et de culture viennent encore compliquer les choses. De nombreuses communautés fondées sur un système foncier communautaire ou semi-communautaire devront probablement commencer, pour surmonter leurs difficultés, par faciliter le départ d'une forte proportion de leurs membres avant de pouvoir envisager d'améliorer le sort de la collectivité. Les partants devraient probablement bénéficier des mêmes possibilités que les exploitants de *minifundia* à l'état pur.

Il importe de prendre, après le départ des migrants, des mesures dont certaines sont d'ailleurs inscrites en ce moment dans la législation nationale de plusieurs pays latino-américains. Dans de nombreux Etats, les mesures les plus importantes sont celles qui visent à donner une base juridique aux systèmes fonciers communautaires. Souvent, l'absence de cette base a empêché une collectivité et ses membres d'avoir accès aux ressources requises, l'eau et le crédit, par exemple. Parfois, des particuliers ont pu prétendre de ce fait la possession de terres, ou encore on a vu surgir d'interminables litiges. Il conviendrait de favoriser la mise en place d'une organisation interne dûment reconnue, de façon à parer à bon nombre des abus si courants dans ce système, tels que les droits illimités de pâture et de ramassage du bois sur les terres communes.

Un meilleur usage de la terre et des autres ressources productives de ces communautés est tout aussi important que l'amélioration de la base juridique de leur système foncier, surtout lorsqu'il s'agit d'accroître les possibilités d'emploi. A l'inverse des *minifundia*, qui ne disposent pas de terres en suffisance, qu'elles soient arables ou non, nombreuses sont les communautés qui possèdent d'assez vastes étendues de terres dites « marginales » que l'on pourrait gagner pour la production agricole dans certaines circonstances et moyennant des investissements suffisants.

Quant au régime de la propriété foncière, il y a lieu de douter que l'on puisse réussir à créer, dans les communautés, des exploitations familiales ainsi que nous l'avons exposé plus haut, étant donné le rôle capital qu'y jouent les terres « marginales ». Selon toute probabilité, le système le plus rationnel, plus particulièrement pour les exploitations semi-communautaires, consisterait à s'en tenir à la structure existante: propriété individuelle ou usufruit des terres arables, et propriété collective des pâturages et des forêts. Ceux-ci pourraient être utilisés soit par la collectivité, soit individuellement par ses membres, dans le cadre d'un système prévoyant un contrôle judicieux et, évidemment, un certain roulement, ce qui

permettrait de maintenir, voire d'améliorer, la qualité de ces terres. Dans certains cas, les membres de la communauté voudraient peut-être exploiter en commun des terres arables; cette méthode pourrait être particulièrement indiquée sur des terres bonifiées récemment.

### **Plantations**

Le système des plantations, lesquelles pourraient être rangées à maints égards dans la catégorie des grandes exploitations, présente néanmoins certaines caractéristiques qui exigent que nous l'examinions séparément. Certaines des lois latino-américaines de réforme agraire prévoient d'ailleurs des dispositions spéciales pour les plantations. En règle générale, celles-ci sont exploitées de manière intensive (encore qu'elles puissent garder en réserve de vastes superficies inutilisées) et elles nécessitent passablement de main-d'œuvre et de biens d'équipement. Dans les meilleures conditions, elles constituent des entreprises commerciales gérées avec efficacité, qui apportent leur contribution à l'économie nationale et fournissent au pays des devises étrangères dont il a grand besoin. On craint que des tentatives de réforme ne se traduisent fréquemment non par une augmentation, mais au contraire par un fléchissement de l'emploi et de la production.

Bien que ces craintes reposent en partie sur une interprétation objective de faits historiques, elles semblent être fortement exagérées. Quand il y a eu fléchissement, il a été provoqué, en général, par les modalités de la réforme et par la façon dont elle a été appliquée; même dans ces conditions, il n'est pas rare que la situation se soit rétablie par la suite.

Il ne convient donc pas et il n'est pas nécessaire de laisser les plantations en dehors de la réforme agraire. D'une part, leurs réserves de terres peuvent être réduites et exploitées grâce à des expropriations ou à d'autres mesures de réforme. D'autre part, on peut prévoir des stimulants ou des sanctions pour inciter les intéressés à intensifier plus encore la production, selon les possibilités, comme on peut apporter de profondes modifications à l'organisation des plantations ou au système foncier lui-même.

Il n'y a pas plus de raison de condamner l'emploi de travailleurs salariés dans les plantations que dans le secteur industriel. La création de syndicats agricoles et l'établissement de mécanismes de négociation collective peuvent faire en sorte que la main-d'œuvre ait sa part des résultats de l'exploitation. De même, les systèmes de répartition des profits ou d'autres dispositions analogues que nous avons déjà mentionnés peuvent être particulièrement de mise dans ce cas. On ne saurait non plus écarter la possibilité de transformer des plantations en coopératives agricoles d'exploitation. Aucune des éventualités dont il est question ici ne devrait d'ailleurs nuire à l'efficacité ou compromettre l'économie en général des exploitations qui, de l'avis de maints experts, doivent être sauvegardées si l'on veut maintenir et accroître la production.

### **Autres considérations**

Les transformations des structures et des systèmes fonciers dont nous avons fait état ci-dessus visent essentiellement à modifier les rapports terre-homme dans l'agriculture des pays latino-américains — de manière à assurer à chaque travailleur agricole un certain minimum de terres — et à garantir aux cultivateurs la jouissance de la terre et d'autres facteurs qui les encourageront à exploiter efficacement leur bien. Ces transformations s'imposent si l'on veut augmenter les possibilités d'emploi pour les travailleurs agricoles et élever le niveau de leur revenu. Il y a, toutefois, un certain nombre de mesures complémentaires auxquelles il faudra peut-être avoir recours si l'on veut que les modifications fondamentales aboutissent au succès. Nous allons en examiner quelques-unes parmi les plus importantes.

En tout temps, il importe d'organiser l'agriculture de façon à lui permettre d'employer rationnellement ses ressources matérielles tout en assurant le plein emploi et une répartition judicieuse de la main-d'œuvre, ainsi qu'une rémunération du travail et un revenu familial convenables. A cet effet, il faut introduire de meilleures méthodes de culture, adapter les techniques aux besoins des nouvelles exploitations et mettre celles-ci à même, d'une part, de disposer des facteurs de production financiers et matériels nécessaires et, d'autre part, d'écouler leur production.

Il convient d'attacher beaucoup d'importance à des méthodes de culture perfectionnées capables de conduire à l'augmentation de la production et à une meilleure utilisation de la main-d'œuvre. Dans bien des cas, il faudra adopter des mesures énergiques pour changer la structure des cultures, c'est-à-dire remplacer celles auxquelles on se livre actuellement, par d'autres, d'une plus grande valeur marchande et d'un caractère plus intensif, et diversifier la production de manière à réduire les écarts saisonniers constatés dans les besoins de main-d'œuvre. A ce propos, il convient de déterminer, tant pour une exploitation prise individuellement que pour une aire géographique donnée, les avantages relatifs des divers types de cultures combinées par rapport à la spécialisation de la production.

De même, les auteurs des programmes de réforme agraire devraient se préoccuper de l'adaptation des techniques aux nouveaux systèmes fonciers et aux nouveaux modes de faire-valoir. En général, on devrait s'orienter, dans ce cas également, vers un recours accru aux facteurs de production qui complètent la main-d'œuvre plutôt que vers ceux qui lui font concurrence. La question a été étudiée de façon assez détaillée dans le document intitulé *Progrès de la réforme agraire : Quatrième rapport*<sup>1</sup> et dans diverses publications de la F.A.O.; étant donné son caractère technique, nous ne l'examinerons pas en détail ici. Toutefois, certaines observations s'imposent, surtout pour ce qui est de la mécanisation. Ainsi

<sup>1</sup> NATIONS UNIES, F.A.O. et O.I.T.: document E/4020, Rev. 1, chap. III, 1966.

que nous l'avons vu, une partie importante des terres arables risquent de ne pas être cultivées, même dans les exploitations de taille familiale. Dans certains cas, cet état de choses peut être imputé aux lacunes des institutions, mais il est parfois dû à une mauvaise organisation en ce qui concerne les variations saisonnières des besoins de main-d'œuvre agricole et à l'insuccès des mesures prises pour disposer de suffisamment de travailleurs en périodes de pointe. Dans ces conditions, la mécanisation de certaines opérations à l'aide d'un équipement bien adapté peut permettre à l'agriculteur de mieux utiliser non seulement ses terres, mais aussi sa main-d'œuvre.

Les moyens matériels et financiers nécessaires à la production devraient être mis à la disposition des nouvelles exploitations. En effet, la transformation de grands domaines et son corollaire — la disparition des relations de fermier à propriétaire ou d'ouvrier à *patrón* — peuvent fort bien supprimer les sources auxquelles les cultivateurs allaient puiser pour obtenir les crédits en vue de la production (semences, engrais, etc.), laissant ainsi un vide qu'il importe de combler rapidement. Etant donné le souci d'améliorer les méthodes de culture, il faut non seulement remplacer les anciens moyens d'approvisionnement, mais encore les augmenter fortement. De même, il y aura lieu d'offrir aux cultivateurs des débouchés pour leurs produits, à des cours qui permettent une rémunération convenable de leurs efforts.

Il importe également de prendre des mesures pour développer l'emploi non agricole. Il y a tout lieu de croire que la création d'exploitations nouvelles contribuera en soi à augmenter le nombre des emplois en raison de l'établissement de la nouvelle infrastructure nécessaire. En outre, les changements apportés aux structures pourront accroître la demande d'autres services de la part d'une population agricole libérée de la tutelle antérieure. Aussi devrait-on examiner, dans le cadre du programme de réforme agraire, les diverses possibilités de créer des emplois para-agricoles ou non agricoles.

Toutes ces mesures exigeront un élargissement des activités des administrations publiques, des établissements de crédit, des services de vulgarisation et des autres organismes techniques, financiers ou administratifs; il faudra aussi renforcer ou créer diverses organisations rurales: coopératives, associations de cultivateurs, syndicats agricoles, etc. En effet, chacun de ces organismes a son rôle à jouer — d'ordre économique, éducatif ou social — dans l'introduction de méthodes, de techniques et de moyens de culture perfectionnés.

Le rôle des coopératives a souvent été mis en relief à ce propos<sup>1</sup>. Une coopérative à fonctions multiples ou une série de sociétés spécialisées

<sup>1</sup> Voir la résolution sur la réforme agraire et, en particulier, ses aspects sociaux et ses aspects d'emploi, partie C (Conclusions supplémentaires sur le rôle des coopératives dans la réforme agraire), adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 49<sup>me</sup> session, en juin 1965 (*Bulletin officiel* (Genève, B.I.T.), vol. LXVIII, n° 3, 1965, supplément I, pp. 37-39).

peuvent rendre au cultivateur de grands services, qu'il s'agisse pour lui d'acheter ce dont il a besoin pour son exploitation, d'obtenir des crédits ou d'écouler ses produits. Lorsque le matériel et les machines modernes ne sont pas rentables pour un petit domaine, le recours à la coopération devrait permettre de surmonter les difficultés. Les coopératives sont aussi à même de fournir directement à l'agriculteur des informations et des conseils techniques. Elles peuvent également — de même d'autres organisations analogues — offrir aux travailleurs agricoles un moyen d'exprimer directement leurs idées au sujet des programmes de réforme agraire comme promoteurs, comme participants et, enfin, comme critiques.

Il ne faudrait toutefois pas méconnaître le rôle que peuvent jouer d'autres institutions. Ainsi, les syndicats agricoles et diverses associations de paysans peuvent prendre une part fort importante à l'effort déployé dans ce domaine. Il n'y a pas lieu de douter que les organisations pour le développement communautaire ne soient en mesure d'apporter des changements significatifs dans les régions rurales, surtout lorsque la réforme agraire aura jeté à bas les obstacles d'ordre institutionnel. La transformation de la structure agraire ouvre des perspectives quasiment illimitées à des innovations dans le domaine des institutions. Aussi l'organisme chargé de la réforme agraire ne devrait-il pas manquer de saisir pareille occasion de faire adopter des modes nouveaux d'organisation et des façons nouvelles de concevoir la vie et le travail.

Les programmes de réforme agraire doivent faire une place — cela ressort implicitement des considérations ci-dessus — à la formation des cultivateurs, des ouvriers agricoles et, enfin et surtout, du personnel des administrations chargées de les réaliser et de celui d'autres organisations intéressées<sup>1</sup>. Le travailleur agricole doit avoir les qualifications voulues si l'on veut qu'il adopte de meilleures méthodes de culture et qu'il gère une exploitation économiquement viable et rémunératrice. Il faut l'encourager à développer ses aptitudes en tant que producteur et comme membre ou dirigeant d'un groupe placé dans le nouveau milieu social et politique. La formation du personnel devrait porter non pas uniquement sur les aspects techniques de ses tâches, mais aussi sur les objectifs généraux du programme de réforme agraire.

### Conclusions

Dans la plupart des pays d'Amérique latine, les terres arables et les terres agricoles disponibles sont suffisantes pour fournir un emploi productif à la population active occupée actuellement dans l'agriculture

---

<sup>1</sup> Voir la résolution susmentionnée, partie B (Conclusions supplémentaires concernant la formation de bénéficiaires de réformes agraires et du personnel requis pour l'application effective de ces réformes), *loc. cit.*, pp. 35-37.

ainsi qu'aux travailleurs qui, probablement, viendront grossir ses effectifs dans un proche avenir.

Les institutions foncières et la mauvaise répartition des terres et des autres ressources matérielles ont empêché ces pays de donner leur pleine mesure en matière d'agriculture. Bien au contraire, celle-ci souffre d'un niveau élevé de chômage et de sous-emploi.

Pour que les programmes de réforme agraire réussissent à assurer à la main-d'œuvre agricole un emploi plein et rémunérateur, il faut prendre des mesures appropriées pour remédier à la disproportion des rapports homme-terre, dans les divers groupes d'exploitations, rangées selon leur taille, et dans les divers systèmes fonciers.

La clé du succès, en matière de réforme agraire, réside dans la modification du rapport homme-terre pour les terres arables et pour les terres agricoles qui font partie aujourd'hui de vastes domaines exploités de façon extensive. On y parviendra dans une grande mesure par des redistributions de terres ou par la transformation de la structure interne de ces domaines.

Pour compléter ces mesures, il faudra que les petits cultivateurs puissent mieux utiliser leur fonds, grâce au remembrement parcellaire, à la réglementation du fermage et du métayage et à l'octroi d'une aide financière et technique.

Quant aux exploitations communautaires ou semi-communautaires, elles offrent parfois des possibilités d'investissements qui permettraient de cultiver des terres « marginales », mais potentiellement productives. Dans certaines conditions, on peut également recourir à l'établissement de colonies agraires sur des terres précédemment inexploitées, ce qui peut aussi conduire à la création d'emplois supplémentaires.

L'amélioration et l'extension du réseau des institutions rurales sont des plus nécessaires. Il faudra évidemment améliorer les services officiels de tout genre, techniques, économiques, sociaux et administratifs, qui s'occupent des populations rurales, mais aussi faciliter l'essor des syndicats et des associations de travailleurs agricoles de toute catégorie, afin de faire mieux participer la population agricole tant à la planification qu'à l'exécution des mesures de réforme et d'améliorer les conditions de vie et de travail. Les organisations coopératives de divers types peuvent faire beaucoup pour stimuler le développement économique et social, notamment en fournissant aux agriculteurs tout ce dont ils ont besoin pour leur exploitation, en assurant de meilleurs débouchés à leurs produits et en mettant à leur disposition des crédits et divers services.

L'adaptation de techniques très perfectionnées aux unités de production relativement petites est indispensable, comme le sont l'assistance technique et la formation des bénéficiaires.

Des efforts soutenus s'imposent si l'on veut élargir la base de l'économie rurale grâce à la diversification des cultures, à la sylviculture et au développement des industries et des activités artisanales rurales (dont

### *La réforme agraire et l'emploi*

celles qui se fondent sur l'emploi de produits forestiers), de façon à augmenter le nombre des emplois non agricoles dans les campagnes. Des programmes de formation bien compris sont nécessaires à cet égard.

Les diverses mesures que nous venons d'examiner, et qu'il convient de prendre pour porter l'emploi et le revenu à des niveaux adéquats dans les régions rurales, confirment la thèse selon laquelle si on ne lui fixe pas des objectifs d'emploi précis, la réforme agraire risque fort de ne pas avoir d'effets sur l'emploi.

# La réforme agraire et l'emploi, notamment en Asie

Zubeida M. AHMAD<sup>1</sup> et Marvin J. STERNBERG<sup>2</sup>

ON A VU dans un précédent article<sup>3</sup> la manière dont les programmes de réforme agraire peuvent accroître les possibilités d'emploi agricole dans les zones à population relativement clairsemée d'Amérique latine. Nous étudierons ici les possibilités d'action qui s'offrent dans les zones à population dense, où les problèmes de chômage et de sous-emploi sont encore plus graves. L'étude portera notamment sur les pays asiens suivants: Ceylan, Chine (Taïwan), Corée du Sud, Inde, Indonésie, Japon, Malaisie, Népal, Pakistan et Philippines. En raison du manque de données, le plus grand pays d'Asie, la Chine continentale, n'est pas prise en considération; d'autre part, les pays asiens à moindre densité de population, bien qu'ils aient avec les autres certaines caractéristiques communes, ne seront pas étudiés spécifiquement.

Les pays à population dense que nous étudions présentent des contrastes intéressants: bien que dotés de ressources humaines et naturelles analogues, ils en sont à des stades différents de développement, du Népal presque exclusivement agricole au Japon hautement industrialisé. Ces contrastes donnent un bon point de départ pour l'examen des rapports complexes entre les réformes agraires et l'emploi, de l'effet de ces réformes sur les revenus et le développement agricoles et, partant, sur le développement socio-économique général des pays intéressés.

Nous commencerons par décrire brièvement le secteur agricole de chacun de ces pays, son importance actuelle et à venir et ses caractéristiques.

## L'agriculture dans l'économie des pays en voie de développement à population dense

C'est dans le secteur agricole des pays d'Asie fortement peuplés (le Japon excepté) que se trouve l'essentiel de la population active. Les

<sup>1</sup> Bureau international du Travail.

<sup>2</sup> Ancien fonctionnaire du Bureau international du Travail; professeur adjoint à la Faculté des sciences économiques de l'Université d'Etat de New York, à Albany.

<sup>3</sup> M. J. STERNBERG: « La réforme agraire et l'emploi, notamment en Amérique latine », p. 31 ci-dessus.

*La réforme agraire et l'emploi*

TABLEAU I. — RÉPARTITION DE LA POPULATION ACTIVE  
ET DU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT, PAR GRAND SECTEUR ÉCONOMIQUE,  
DANS CERTAINS PAYS D'ASIE

(En pourcentage)

Pays	Année		Agriculture		Industrie		Services	
	Population active	PIB	Main-d'œuvre	PIB	Population active	PIB	Population active	PIB
Ceylan . . . . .	1963	1964	48,9	46	12,1	13	26,4	41
	1953	1953	52,9	54	12,6	14	27,8	32
Chine (Taïwan) . . . . .	1965	1965	47,6	26	22,7	28	28,2	46
	1956	1958	50,1	30	15,0	25	24,5	45
Corée du Sud . . . . .	1965	1965	54,4	41	12,4	25	25,8	34
	1960	1960	61,9	38	9,1	19	22,9	44
Inde . . . . .	1961	1960	72,9	49	11,4	18	14,5	33
	1951	1950	70,6	51	11,1	16	18,4	33
Indonésie . . . . .	1961	1959	68,0	56	5,7 <sup>1</sup>	10 <sup>1</sup>	19,1 <sup>2</sup>	34 <sup>2</sup>
Japon . . . . .	1965	1965	24,3	12	31,9	36 <sup>3</sup>	42,4	52 <sup>4</sup>
	1955	1953	40,3	21	23,0	30 <sup>3</sup>	34,8	48 <sup>4</sup>
Malaisie . . . . .	1960	1960	80,5	37	6,8	19	12,7	44
Népal . . . . .	1961	—	93,8	—	2,0	—	3,4	—
	1952/54	—	93,5	—	2,3	—	4,2	—
Pakistan . . . . .	1961	1960	75,0	53	9,5	12	14,7	35
	1951	1950	76,5	58	7,3	9	12,5	33
Philippines . . . . .	1965	1965	57,4	34	14,7	24 <sup>3</sup>	27,8	43 <sup>4</sup>
	1948	1950	65,7	42	8,1	13 <sup>3</sup>	17,1	44 <sup>4</sup>

Sources: B.I.T.: *Annuaire des statistiques du travail* (diverses années); NATIONS UNIES: *Annuaire statistique* (diverses années).

NOTE GÉNÉRALE. — L'une ou plusieurs des catégories suivantes (activités mal désignées; personnes en quête d'emploi pour la première fois; chômeurs) étant parfois omises, le total des trois pourcentages de population active indiqués pour l'agriculture, l'industrie et les services n'est pas toujours égal à 100.

<sup>1</sup> Non compris la construction, l'eau, le gaz, l'électricité et les services sanitaires. <sup>2</sup> Y compris la construction, l'eau, le gaz, l'électricité et les services sanitaires. <sup>3</sup> Non compris l'eau, le gaz, l'électricité et les services sanitaires. <sup>4</sup> Y compris l'eau, le gaz, l'électricité et les services sanitaires.

proportions vont de 47,6 pour cent en Chine (Taïwan) à plus de 90 pour cent au Népal. Elle est d'environ 70 pour cent (voir tableau I) dans les pays plus vastes: Inde, Indonésie et Pakistan.

Si l'évolution historique permet d'admettre qu'avec le développement économique, la proportion de la population active employée dans l'agriculture ira certainement en diminuant, nous estimons cependant que l'effectif absolu employé dans l'agriculture est si grand — il continuera d'ailleurs à croître dans la plupart de ces pays au cours des prochaines décennies, quel que soit le rythme de l'industrialisation — que le développement, s'il doit aboutir à une augmentation du revenu et de l'emploi pour une grande partie de la population, doit porter sur l'agriculture

autant que sur les secteurs non agricoles de l'économie. Bien entendu, nous ne nions pas la nécessité de créer pour la population rurale d'autres occasions d'emploi que celles que leur offre l'agriculture.

L'évolution de la main-d'œuvre agricole dans le temps se fait en trois étapes: tout d'abord, stabilité relative de la proportion de la population active qui est occupée dans l'agriculture; puis, diminution de cette proportion, accompagnée d'un accroissement continu des effectifs absolus qui vivent de l'agriculture; enfin, diminution à la fois relative et absolue de l'effectif agricole. Parmi les pays étudiés, on peut considérer que l'Inde et le Népal en sont à la première étape, que le Japon a manifestement atteint la troisième, où la Chine (Taïwan) semble en passe de le rejoindre, et que le reste en est à la deuxième étape. Empiriquement, on peut admettre que la proportion des travailleurs occupés dans l'agriculture doit tomber à 50 ou 40 pour cent avant qu'un pays puisse atteindre la troisième étape. En d'autres termes, il faudra que les secteurs non agricoles aient atteint un minimum de développement avant qu'ils puissent absorber le surcroît de main-d'œuvre, non seulement dans les zones urbaines, mais encore dans tout l'ensemble du pays.

En examinant les possibilités d'accroissement du revenu et de l'emploi, nous considérons donc que c'est le secteur agricole même qui doit être développé afin d'assurer un emploi rémunérateur aussi bien aux effectifs agricoles du moment qu'à ceux qui viendront les grossir dans les années à venir, et que seuls des programmes complémentaires de développement rural (y compris des travaux publics) peuvent répondre aux besoins en emplois et en revenus.

Etant donné qu'il s'agit ici de pays où les ressources en terres sont limitées, il peut être particulièrement difficile d'assurer des emplois rémunérateurs dans l'agriculture. Mais, si notre hypothèse est juste, il n'y a d'autre issue que de réorganiser la structure agricole actuelle pour lui faire absorber la main-d'œuvre existante et son accroissement à venir.

A l'heure actuelle, le sous-emploi, le chômage saisonnier ou le chômage déguisé affectent une bonne partie de la population agricole<sup>1</sup>. Nous n'avons sur le sous-emploi, qui a été généralement défini comme une utilisation inadéquate des ressources et capacités humaines connues<sup>2</sup>, que des données rares et difficilement comparables d'un pays à un autre.

D'ailleurs notre propos n'est pas ici d'en évaluer l'ampleur, mais simplement d'établir le fait qu'il existe dans la plupart des pays d'Asie à population dense. En ce qui concerne l'Inde, par exemple, une enquête

<sup>1</sup> Nous ne nous livrons pas dans cet article à un examen critique du chômage déguisé, concept dont certains économistes, dont T. W. Schultz, ont mis la valeur en doute, notre intention étant de traiter ici du chômage, du sous-emploi et de la faible productivité en général. Le degré de chômage déguisé n'affecte pas nos conclusions essentielles.

<sup>2</sup> Voir O.I.T., onzième Conférence internationale des statisticiens du travail, Genève, octobre 1966, rapport IV: *Mesure du sous-emploi: Concepts et méthodes* (Genève, B.I.T., 1966), p. 5.

nationale par sondage <sup>1</sup> a permis d'estimer que le taux de chômage était de 6 pour cent dans les zones rurales (15 pour cent pour les ménages de travailleurs agricoles contre 3 pour cent pour les autres ménages ruraux) et que, parmi les personnes employées en zone rurale, 24 pour cent travaillaient moins de vingt-huit heures par semaine et 7 pour cent beaucoup moins.

Il semble qu'une situation analogue existe en matière de chômage et de sous-emploi dans d'autres pays asiens tels le Pakistan, l'Indonésie et les Philippines. Par exemple, en 1962, au Pakistan oriental, « sur l'ensemble de l'année, les familles rurales étaient sans travail pendant 25 pour cent du nombre total de jours de main-d'œuvre disponibles, ce qui peut être considéré comme un indice de chômage visible » <sup>2</sup>.

En Indonésie, le sous-emploi maximal dans l'agriculture était estimé pour 1958 à 33 pour cent du plein emploi, soit trois cent cinq jours par an (trois cent soixante-cinq jours moins cinquante-deux dimanches et huit jours fériés) <sup>3</sup>. Un sondage statistique des familles entrepris aux Philippines en 1958 a donné pour les personnes sous-employées, par rapport au total des travailleurs agricoles, le chiffre de 22,4 pour cent <sup>4</sup>.

En même temps, les ressources qui viennent compléter la main-d'œuvre sont — presque par définition — rares dans les pays à population dense. Comme le montre le tableau II, la superficie de terres par habitant est faible, ne dépassant 2 hectares par travailleur actif qu'en Malaisie, et se tenant plus couramment aux environs de 1 hectare par travailleur. Le capital par habitant est également faible, comme le sont, sans aucun doute, les ressources « non conventionnelles » telles que l'éducation, la santé et l'hygiène, etc. Par exemple, le taux d'analphabétisme est de 95 pour cent au Népal, d'environ 80 pour cent en Inde et au Pakistan, de 20 à 50 pour cent à Ceylan, en Chine (Taïwan), en Corée du Sud et aux Philippines, tandis que le Japon, à l'autre extrême, a seulement 2 pour cent d'analphabètes <sup>5</sup>. Un signe de conditions de santé et d'hygiène défavorables est la mortalité infantile (c'est-à-dire celle du

<sup>1</sup> GOVERNMENT OF INDIA, Cabinet Secretariat: *The National Sample Survey, Report No. 52: Tables with notes on employment and unemployment (eleventh and twelfth rounds: August 1956-August 1957)* (Delhi, Manager of Publications, 1961).

<sup>2</sup> Nurul ISLAM: « Les concepts et la mesure du chômage et du sous-emploi dans les économies en voie de développement », *Revue internationale du Travail*, vol. LXXXIX, n° 3, mars 1964, p. 283. Voir aussi *ibid.*, tableau II, p. 284.

<sup>3</sup> Résultats d'une enquête par sondage sur la main-d'œuvre menée pendant le deuxième semestre de 1958 à Java et à Madoura avec l'assistance technique du B.I.T. Voir O.I.T., Programme élargi d'assistance technique: *Report to the Government of Indonesia on labour statistics (family living surveys, labour force surveys, wage surveys and consumer price indices* (doc. ILO/TAP/Indonesia/R.17) (Genève, B.I.T., 1962), annexe F.

<sup>4</sup> « Chômage et sous-emploi dans l'Inde, en Indonésie, au Pakistan et aux Philippines », *Revue internationale du Travail*, vol. LXXXVI, n° 4, oct. 1962, p. 432.

<sup>5</sup> NATIONS UNIES: *Recueil de statistiques sociales: 1963*, Etudes statistiques, série K, n° 2 (New York, 1963), pp. 308-310. Les chiffres donnés se rapportent à la population âgée de quinze ans et plus et sont fondés sur des recensements effectués vers 1950 et 1960.

TABLEAU II. — POPULATION ACTIVE AGRICOLE, TERRES ARABLES ET PRODUCTION AGRICOLE DANS CERTAINS PAYS D'ASIE

Pays	Population active agricole		Terres arables		Production agricole		Par travailleur agricole:	
	Année	Effectifs (en milliers)	Année	Superficie (en milliers d'hectares)	Année	Valeur (en millions de dollars)	Terres arables (en hectares)	Production (en dollars)
Ceylan . . . . .	1963	1 693	1965	1 876	1964	706	1,11	400
Chine (Taiwan) . . . . .	1956	1 501	1965	890	1960	436	0,59	291
Corée du Sud . . . . .	1965	5 006	1964	2 256	1964	1 572	0,45	314
Inde . . . . .	1961	137 546	1964	161 940	1961	14 456	1,18	105
Indonésie . . . . .	1961	23 516	1954	17 681	1960	2 253	0,75	96
Japon . . . . .	1965	11 731	1960	6 004	1965	8 196	0,51	699
Malaisie . . . . .	1960	1 627	62-65	3 387	1960	646	2,08	397
Népal . . . . .	1961	4 041	1965	1 831	—	—	0,45	—
Pakistan . . . . .	1961	22 644	1964	26 021	1961	4 063	1,15	179
Philippines . . . . .	1965	6 052	1963	7 934	1964	1 836	1,31	303

Sources: Pour la population active agricole: B.I.T.: *Annuaire des statistiques du travail, 1967* (Genève, 1967) — pour les terres arables: F.A.O.: *Annuaire de la production 1966* (Rome, 1967) — pour la production agricole: NATIONS UNIES, Institut de recherche pour le développement social: Banque des données.

groupe d'âge de un à quatre ans), qui est de 10 à 12, par 1 000 habitants exposés à ce risque, dans la plupart des pays considérés, sauf au Japon où elle est de 2,5<sup>1</sup>. De plus, à l'exception de la Chine (Taiwan), du Japon et de la Corée du Sud, le nombre d'habitants par médecin va de 4 500 à 48 000 (Indonésie)<sup>2</sup>.

La productivité, dans l'agriculture, est en général faible. La valeur de la production par travailleur est, dans certains cas, inférieure à 100 dollars par an, soit moins de 25 dollars par habitant des zones rurales. Etant donné l'importance de l'agriculture, le faible pouvoir d'achat de ce secteur affecte défavorablement les niveaux de revenu dans l'ensemble de l'économie, même si la proportion du produit intérieur brut tiré de l'agriculture est inférieure au pourcentage de la population qui y est occupé.

On notera cependant que la plupart des caractéristiques que nous venons de décrire se rencontraient aussi dans des pays qui se sont développés depuis lors. Par exemple, jusqu'en 1947, presque 50 pour cent

<sup>1</sup> *Recueil de statistiques sociales: 1963, op. cit., p. 133.*

<sup>2</sup> *Ibid., pp. 158-159.*

de la population active japonaise étaient occupés dans l'agriculture, le coefficient terre-homme était d'environ 0,5 hectare par travailleur agricole, la production était inférieure à 300 dollars par travailleur, et il existait un certain chômage. Toutefois, il s'est produit une remarquable évolution dans le bref espace de vingt années; en 1955, la proportion de la population active occupée dans le secteur agricole était tombée à 40 pour cent et l'on constate depuis cette date une diminution absolue des effectifs occupés dans ce secteur. La plupart des facteurs qui ont contribué au développement du Japon sont bien connus, et nous étudierons en détail dans cet article leur applicabilité aux pays peu développés.

Nous espérons pouvoir montrer qu'en dépit des caractéristiques défavorables de l'agriculture dans ces pays peu développés à population dense, il existe des possibilités d'amélioration. Si, à première vue, il semble qu'une seule des ressources — la main-d'œuvre — soit sous-utilisée, en fait, il en est de même pour plusieurs autres — la terre, l'eau, le capital —, bien qu'elles soient plus rares que dans d'autres régions du monde. En d'autres termes, l'agriculture de ces pays fonctionne au-dessous de ses possibilités de production.

### **Obstacles au développement agricole**

C'est à la structure même de l'agriculture que l'on peut attribuer bon nombre des obstacles principaux à une meilleure utilisation des ressources existantes. Ces obstacles peuvent être classés comme suit: ceux qui tiennent à la concentration de la terre et d'autres ressources entre les mains d'un groupe relativement restreint; ceux qui tiennent au manque d'incitations pour la population active, conséquence des systèmes d'occupation de la terre et d'autres institutions; ceux qu'il faut attribuer aux caractéristiques culturelles et sociales de la population, qu'elles soient liées à la concentration de la terre, aux défauts des institutions ou à des phénomènes plus répandus.

#### **Concentration de la terre et d'autres ressources**

Dans bon nombre de ces pays d'Asie à population dense, la propriété de la terre est concentrée entre les mains de quelques personnes, bien que le travail soit effectué sur de petites exploitations par ceux qui n'ont ni droits de propriété ni sécurité de l'occupation. Cette concentration reste forte (voir tableau III) en dépit des mesures qui ont été prises ces dernières années en vue de la redistribution des terres. (On constate de remarquables exceptions dans les pays d'Asie les plus développés: Chine (Taïwan), Japon et, jusqu'à un certain point, Corée du Sud, qui ont tous entrepris d'assez vastes programmes de réforme agraire.)

Les renseignements disponibles indiquent que l'accès aux autres secteurs de production est également limité à un nombre relativement

TABLEAU III. — CONCENTRATION DE LA PROPRIÉTÉ DE LA TERRE  
DANS CERTAINS PAYS D'ASIE

Pays	Année	Exploitations d'une superficie supérieure à <sup>1</sup> :	Pourcentage de l'ensemble des exploi- tations	Pourcentage de la superficie totale	
Ceylan . . . . .	1962	50 acres	0,42	33,0	
Chine (Taïwan) . . . . .	1952	3 hectares	7,0	42,0	
	1960		3,0	15,0	
Corée du Sud . . . . .	1961	2 hectares	4,9	16,5	
Inde . . . . .	1953-54	25 acres	5,9	36,4	
	1960-61		4,7	30,7	
Japon . . . . .	1935	5 hectares	3,2	30,0	
	1960		1,7	16,9	
Malaisie (non compris les plantations)	1960	100 acres	0,56	53,0	
		10 acres	10,3	36,1	
Pakistan . . . . .	1960	25 acres	3,4	31,1	
		Pakistan oriental . . . . .	25 acres	10,1	38,1
		Pakistan occidental . . . . .	75 acres	6,8	42,7
Philippines . . . . .	1948	20 hectares	1,1	26,0	

Source: Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (F.A.O.).

<sup>1</sup> Les limites données dans cette colonne sont quelque peu arbitraires; elles ont été déterminées, en partie, par la nature des données disponibles et, en partie, par l'intention d'établir des rapports intelligibles.

réduit de personnes, principalement les grands propriétaires fonciers<sup>1</sup>, les propriétaires<sup>1</sup> et les intermédiaires.

En Inde, par exemple, les couches dirigeantes des populations villageoises ont monopolisé jusqu'aux crédits coopératifs. Sur les crédits accordés par les coopératives en 1960-61, « seuls 15 pour cent sont allés aux membres qui possédaient 5 acres au plus, contre 39 pour cent à ceux qui avaient de 5 à 10 acres et 46 pour cent à ceux qui en avaient encore plus »<sup>2</sup>.

On signale le même déséquilibre en ce qui concerne la distribution des engrais et des semences améliorées en Inde. Selon un rapport concernant les résultats obtenus dans les projets de développement communau-

<sup>1</sup> Nous employons l'expression « grand propriétaire foncier » pour désigner tous les grands propriétaires, qu'ils exploitent leurs terres directement en employant des journaliers ou indirectement en les louant à des fermiers ou à des métayers. « Propriétaire » s'applique à tous les propriétaires, grands et petits, qui mettent leurs terres en fermage ou en métayage. Les deux catégories se chevauchent donc.

<sup>2</sup> GOVERNMENT OF INDIA, Planning Commission: *Study of utilisation of co-operative loans* (New Delhi, 1965), p. 169.

taire et les régions confiées au Service national de vulgarisation agricole, « près de 70 pour cent de ses avantages sont allés aux groupes dirigeants et aux agriculteurs les plus prospères et les plus influents. Le gain que les agriculteurs les plus pauvres en ont retiré était considérablement plus faible »<sup>1</sup>. En conséquence de cette répartition inéquitable des avantages, les projets de développement communautaire n'ont plus présenté qu'un intérêt négligeable pour la plupart des petits cultivateurs et des ouvriers agricoles sans terre, de sorte que leur désir de fournir un travail volontaire (*shramdan*) a perdu de son élan initial et a nettement diminué<sup>2</sup>. De plus, on signale que les agriculteurs les plus pauvres, qui ne possèdent qu'une minuscule parcelle de terre, n'ont pas, dans l'ensemble, tiré grand avantage de la vulgarisation agricole. « Encore moins bien placés que ces « petits exploitants » sont les métayers et ouvriers sans terre, pour lesquels le gain a été pratiquement nul »<sup>3</sup>.

En Indonésie, on estime que les grands propriétaires fonciers qui occupent une situation prépondérante dans les villages ont en général tiré un plus grand profit des fournitures d'engrais, des campagnes d'ensemencement, des projets de mécanisation, etc., de l'Etat. En outre, un certain nombre de coopératives seraient presque exclusivement sous le contrôle de grands propriétaires<sup>4</sup>. Aux Philippines, dans plusieurs cas, les grands propriétaires sont devenus membres des associations coopératives de vente afin de recevoir une part importante des prêts octroyés par l'Administration du crédit agricole et du financement des coopératives, qu'ils prêtaient à leurs propres fermiers à un taux d'intérêt supérieur<sup>5</sup>. On a donc pu soutenir qu'en Asie du Sud les politiques gouvernementales, même lorsqu'elles paraissent tendre à améliorer les conditions de vie des classes pauvres, ont de façon presque constante profité seulement aux classes aisées<sup>6</sup>.

Par suite de la concentration de la terre et des autres ressources aux mains d'un groupe relativement peu nombreux, il existe dans la combinaison des éléments productifs de l'agriculture un déséquilibre fondamental. Les petites exploitations, où le nombre des travailleurs par unité de terre est le plus élevé, ont les possibilités les plus limitées de se procurer

<sup>1</sup> GOVERNMENT OF INDIA: *The fourth evaluation report on community projects and N.E.S. blocks*, p. 18.

<sup>2</sup> NATIONS UNIES: *Report of a community development evaluation mission in India, 23 November 1958-3 April 1959*, établi pour le gouvernement indien par M. J. COLDWELL, R. DUMONT et M. READ (rapport TAO/IND/31/Rev.1) (New York), 1960, p. 23.

<sup>3</sup> Gunnar MYRDAL: *Asian drama. An inquiry into the poverty of nations*, a Twentieth Century Fund study (New York, Pantheon, 1968), vol. II, p. 1345.

<sup>4</sup> Erich H. JACOBY: *Agrarian unrest in South-East Asia*, deuxième édition (révisée et complétée) (Londres, Asia Publishing House, 1961), p. 70.

<sup>5</sup> D. WUZFEL: « Philippine agrarian reform under Magsaysay », *Far Eastern Survey* (New Delhi), vol. XXVII, janv. 1958, pp. 7 et suiv.

<sup>6</sup> Voir, par exemple, NATIONS UNIES: *Etude sur la situation économique de l'Asie et de l'Extrême-Orient en 1965* (Bangkok, 1966), pp. 36-37.

des facteurs de production complémentaires<sup>1</sup> et de se voir confier d'autres terres à travailler, tandis que, dans les grandes exploitations, la superficie par travailleur est souvent deux ou trois fois, et même davantage, plus élevée que dans les petites exploitations.

L'importance des petites exploitations est d'autant plus grande qu'aussi bien l'ensemble des facteurs que le produit total par unité de superficie sont en général plus élevés dans ce type d'exploitation. Ce fait, qui a surpris certains économistes, a été confirmé en Inde dans les *Farm management studies*<sup>2</sup> et par des données provenant d'autres pays étudiés ici<sup>3</sup>. Selon les *Farm management studies*, la production des petites exploitations, par unité de superficie, est supérieure d'environ 20 pour cent dans le Bengale occidental, de 30 pour cent dans le Madras, de 20 pour cent dans le Madhya Pradesh, de 30 pour cent dans l'Uttar Pradesh et de 10 à 15 pour cent dans le Pendjab, et cela en dépit du fait que les crédits sont plus facilement accordés aux gros exploitants qu'aux petits. Les moyens mis en œuvre avaient varié dans des proportions semblables, ce qui amenait Paglin à formuler les conclusions suivantes: « L'une et l'autre séries de facteurs (l'une pour les dépenses en espèces, l'autre pour le total des dépenses) révèlent une proportion inverse entre la taille de l'exploitation et l'intensité de la culture et montrent qu'un plus grand rendement à l'acre résulte généralement de facteurs plus considérables. D'où il ressort que la raison du rapport inverse entre la taille de l'exploitation et le rendement à l'acre tient au rapport également inverse entre la taille de l'exploitation et les facteurs de production à l'acre... Les petites exploitations compensent leur faiblesse structurelle, leur morcellement, leur manque de crédit, etc., par l'emploi intensif de la main-d'œuvre familiale et par un plus large recours aux facteurs complémentaires<sup>4</sup>. » La possibilité que les grands domaines auraient toujours des sols plus pauvres que les petites exploitations a été pratiquement écartée du fait que les zones échantillons choisies pour les enquêtes étaient assez homogènes et couvraient un large éventail de l'agriculture indienne.

Il paraît donc évident que les grandes unités pourraient employer plus de main-d'œuvre qu'elles ne le font. Les données recueillies au Pakistan montrent que même les petites unités sont en mesure d'absorber

<sup>1</sup> Parce que les petits producteurs ne peuvent se procurer que de façon limitée le facteur capital, le coût de ces facteurs complémentaires est certainement plus élevé pour eux que pour les grands propriétaires.

<sup>2</sup> Voir, notamment, Morton PAGLIN: « "Surplus" agricultural labor and development: facts and theories », *American Economic Review* (Menasha (Wisconsin)), vol. LV, n° 4, sept. 1965, pp. 815-834. Paglin tire surtout les données de son article d'un document publié par le ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture du gouvernement de l'Inde: *Studies in the economics of farm management* (Delhi, 1957-1962).

<sup>3</sup> On trouvera des données fondamentales sur la Chine (Taïwan) et sur le Pakistan dans F.A.O.: *Rapport sur le recensement mondial de l'agriculture de 1960*, vol. I: *Résultats par pays*, partie A (Rome, 1966); pour la Corée du Sud, voir *ibid.*, partie B (Rome, 1967).

<sup>4</sup> PAGLIN, *op. cit.*, p. 819. Voir aussi sa réponse aux commentaires de Robert L. BENNETT dans *American Economic Review*, vol. LVII, n° 1, mars 1967, pp. 202-209.

plus de main-d'œuvre: « Lorsque la pression démographique s'accroît dans les campagnes, c'est-à-dire lorsque la superficie de l'exploitation par personne active diminue et qu'il y a donc accroissement de la main-d'œuvre familiale par demi-hectare, le volume de travail familial consacré à chaque demi-hectare de terrain a tendance à augmenter, et le nombre des jours de main-d'œuvre chômés par travailleur a tendance à diminuer...<sup>1</sup>. » Comme nous l'avons vu, lorsque la quantité de main-d'œuvre employée par unité de superficie augmente, le rendement par unité a tendance à croître.

Ces données confirment la conclusion selon laquelle il est très possible de combiner les ressources de manière telle que l'emploi aussi bien que le rendement augmentent sans qu'il soit nécessaire de faire de gros investissements. Nous citerons, entre autres améliorations de cette nature, la méthode japonaise de culture du riz, dont on sait qu'elle a permis un rendement bien supérieur et qu'elle nécessite beaucoup plus de main-d'œuvre par unité de superficie pour planter et repiquer les plants en rangées régulières. Il en est de même pour le sarclage du jute, qui demande surtout de la main-d'œuvre et constitue un facteur important dans l'accroissement de la récolte <sup>2</sup>.

### **Systèmes d'occupation de la terre et institutions connexes**

Les obstacles qu'opposent au développement agricole les systèmes d'occupation de la terre et les institutions connexes sont d'une nature plus subtile, mais, comme la concentration de la propriété, ils affectent directement l'accès aux ressources productives et les incitations offertes à ceux qui sont occupés dans l'agriculture. Ils déterminent souvent la situation économique et sociale relative de ceux qui participent au processus agricole, leur état d'esprit, leurs aspirations, leurs modes d'organisation, leurs chances et leurs caractéristiques sociales, politiques et culturelles. On a recueilli une certaine documentation sur ce genre d'institutions en Asie, et sur leurs effets sur tous les intéressés: les cultivateurs eux-mêmes — qui peuvent être de petits propriétaires, des fermiers ou des métayers —; les ouvriers agricoles; les grands propriétaires fonciers et les propriétaires; les divers intermédiaires qui vivent de la terre.

Nous accordons ici une grande importance à la question du fermage et du métayage, étant donné que ces modes de faire valoir ont été et sont encore très communs en Asie. En 1958 par exemple, selon certains calculs, environ 40 pour cent des exploitants des Philippines étaient des fermiers et 10 pour cent ne possédaient qu'une partie des terres qu'ils

<sup>1</sup> ISLAM, *op. cit.*, p. 287.

<sup>2</sup> John W. MELLOR: « Increasing production in Indian agriculture. A farm level view », *Economic Review* (New Delhi), 4 janv. 1962, pp. 47-50.

exploitaient<sup>1</sup>. Au Pakistan, près de 40 pour cent de la terre était exploitée selon des systèmes de fermage ou de métayage au moment du recensement mondial de l'agriculture de 1960<sup>2</sup>; en Malaisie (à l'exclusion des plantations de plus de 100 acres), environ 10 pour cent des exploitations étaient louées et 45 pour cent étaient placées sous quelque forme mixte d'amodiation<sup>3</sup>; au Japon, en 1945, c'est-à-dire avant la réforme, 46 pour cent de la surface cultivée totale était travaillée par des fermiers<sup>4</sup>. Etant donné que le fermage et le métayage s'accompagnent souvent de l'insécurité de l'occupation, de faibles bénéfices pour les investissements faits par les cultivateurs, de pauvreté, de manque d'indépendance, etc., il a été généralement convenu qu'ils constituent un obstacle à une bonne répartition des ressources, à l'adoption des innovations et à l'utilisation des moyens supplémentaires nécessaires à l'accroissement de la production et de l'emploi<sup>5</sup>. C'est particulièrement le cas dans les systèmes de métayage, où le cultivateur doit être assuré d'un rendement dépassant largement le coût des facteurs de production, étant donné qu'une part substantielle de la production revient au propriétaire<sup>6</sup>.

Il y a ensuite les petits propriétaires qui, sauf dans le cas de litiges sur le titre de propriété, n'ont pas de problèmes d'occupation de la terre en tant que tels; néanmoins, comme les fermiers et les métayers, ils sont bridés par d'autres insuffisances institutionnelles, notamment en matière de crédit et de vente.

Le groupe suivant, celui des ouvriers agricoles, se répartit, dans les pays considérés, en trois grandes catégories: ouvriers permanents; ouvriers occasionnels et saisonniers; ouvriers migrants. Les conditions de travail sont déplorables pour les uns comme pour les autres et ne les stimulent en rien à faire de plus grands efforts, car très peu d'employeurs ruraux, voire aucun, ne veulent reconnaître le rapport étroit qui existe entre de bons salaires et une bonne exploitation agricole. Les conditions de travail des salariés agricoles ne sont en général pas assujetties à une

<sup>1</sup> NATIONS UNIES-ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE-ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL: *Progrès de la réforme agraire. Quatrième rapport* (doc. E/4020/Rev.1, ST/SOA/61) (New York, Nations Unies, 1966), paragr. 83, p. 34.

<sup>2</sup> F.A.O.: *Rapport sur le recensement mondial de l'agriculture de 1960*, vol. I: *Résultats par pays*, partie A, *op. cit.*

<sup>3</sup> *Ibid.*, partie B.

<sup>4</sup> Masaru KAJITA: *Land reform in Japan*, Agricultural Development Series, n° 2 (Tokyo, Agriculture, Forestry and Fisheries Productivity Conference, 1959), p. 8.

<sup>5</sup> Les effets néfastes de la précarité d'occupation sur la production ont été étudiés en détail par Gunnar MYRDAL dans son ouvrage *Asian drama. An inquiry into the poverty of nations*, *op. cit.*; il conclut que ces systèmes « découragent par leur nature même la culture intensive ».

<sup>6</sup> Voir O.N.U.-F.A.O.-O.I.T.: *Progrès de la réforme agraire. Quatrième rapport*, *op. cit.* chap. III, section C: « La nécessité d'une réforme dans les sociétés où prédomine le système d'affermage », paragr. 703-721, pp. 152-154.

législation protectrice, sauf peut-être dans le cas des travailleurs des plantations. Mais, même là où cette législation existe, il est pratiquement impossible de l'appliquer en raison de la dispersion des petites exploitations où sont employés ces travailleurs, du manque d'organisation satisfaisante de la main-d'œuvre agricole, de l'analphabétisme, des traditions et coutumes, etc.<sup>1</sup>.

Au Pakistan, il semble, d'une façon générale, que le niveau de vie de l'ouvrier agricole aille du modeste au misérable. En 1955, ces conditions étaient définies comme suit : « Il a peine à nourrir et à vêtir sa famille; il la loge dans ce qui n'est souvent rien de plus qu'une cabane ou un taudis surpeuplé; même s'il le désire, il ne peut envoyer ses enfants à l'école en raison de la dépense, et il est obligé de vendre jusqu'aux œufs que pondent ses quelques poules. On peut dans l'ensemble dire, sans risque d'erreur, que l'ouvrier agricole est le membre le plus défavorisé de la communauté agricole<sup>2</sup>. » Rien n'indique que les choses aient sensiblement changé depuis 1955.

La situation de l'ouvrier agricole n'est guère meilleure dans les autres pays à population dense de l'Asie du Sud, dans lesquels, par suite du morcellement des terres, les petits propriétaires ont été forcés de vendre leurs terres à de grandes entreprises commerciales et « de travailler comme journaliers pour un maigre salaire, sur leurs propres terres. C'est ainsi que se sont constitués de vastes domaines commerciaux dans certaines régions de l'ouest de Java »<sup>3</sup>.

Dans le monde agricole de ces pays, il n'existe aucune possibilité de gravir l'échelle en commençant comme journalier pour devenir fermier puis propriétaire. L'échelle se parcourt même en sens inverse, comme le montrent les résultats de deux enquêtes sur la main-d'œuvre agricole menées en Inde<sup>4</sup>. On estime que le nombre des ouvriers agricoles de l'Inde a augmenté entre 1951 et 1957 à la suite de l'éviction de fermiers, soit que les propriétaires aient repris leurs terres pour les exploiter eux-mêmes, soit qu'ils aient cherché à ruiner le statut « protégé » ou « permanent » des fermiers auxquels l'Etat aurait sans cela pu octroyer divers droits dans le cadre des mesures de réforme agraire<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> GOVERNMENT OF INDIA, Ministry of Labour and Employment: *All-India Seminar on Agricultural Labour* (New Delhi, août 1965), p. 257.

<sup>2</sup> O.I.T., Programme élargi d'assistance technique: *Report to the Government of Pakistan on labour conditions in agriculture* (doc. ILO/TAP/Pakistan/R.9) (Genève, 1955), pp. 31-32.

<sup>3</sup> JACOBY, *op. cit.*, pp. 70 et 79-80.

<sup>4</sup> GOVERNMENT OF INDIA, Ministry of Labour, Agricultural Labour Enquiry: *Report on intensive survey of agricultural labour, employment, underemployment, wages and levels of living*, vol. I: *All India* (Dehli, Manager of Publications, 1955); IDEM, Ministry of Labour and Employment, Labour Bureau: *Agricultural labour in India. Report on the second agricultural labour enquiry, 1956-57*, vol. I: *All-India* (Delhi, Manager of Publications, 1960).

<sup>5</sup> INSTITUTE OF ECONOMIC GROWTH (Delhi): *Agricultural labour in India*, publié sous la direction de V. Q. R. V. RAO, *Studies in Economic Growth*, n° 4 (Londres, Asia Publishing House, 1962), p. 112.

Dans certains pays de l'Asie du Sud, une forte proportion des ouvriers agricoles travaillent dans les plantations <sup>1</sup>. En Malaisie, 90 pour cent de la main-d'œuvre agricole sont occupés dans les plantations et, à Ceylan, cette proportion est de 40 pour cent, contre 3 pour cent en Indonésie et seulement 1 pour cent en Inde.

Les conditions de vie et d'emploi des travailleurs des plantations sont en général réglementées par la législation du travail, qui n'est cependant pas toujours appliquée dans la pratique, notamment dans le cas des petites plantations situées dans des régions éloignées. Il n'y a pas si longtemps, par exemple, qu'en Malaisie, où la situation est meilleure qu'en d'autres pays, environ un tiers seulement des postes de travail était soumis à des inspections régulières, et les dispositions légales concernant la durée du travail, les congés, l'emploi des enfants, etc., n'étaient que partiellement respectées <sup>2</sup>.

Cependant, les adultes qui vivent dans une plantation ne peuvent pas tous y trouver du travail et, notamment à Ceylan et en Inde, certains d'entre eux doivent être entretenus par les membres de leur famille qui ont pu y trouver un emploi <sup>3</sup>. Etant donné que les travailleurs des plantations n'ont pas en général de connaissances qui leur permettent d'exercer un métier urbain, il leur est difficile de trouver un emploi dans les autres secteurs de l'économie. Il est vrai que le partage des domaines dont le propriétaire était étranger permet dans une certaine mesure de leur procurer des terres. Malheureusement, en Malaisie, cette redistribution des plantations a mené à la spéculation foncière et à l'apparition d'une classe de propriétaires, les travaux de culture étant effectués par des fermiers plutôt que par de petits propriétaires <sup>4</sup>.

En Indonésie, les hésitations de la politique officielle en matière de plantations ont gravement affecté les investissements des propriétaires de plantation, ce qui a entraîné une chute de la production et une diminution des occasions d'emploi <sup>5</sup>.

Enfin, nous en venons aux grands propriétaires fonciers, propriétaires et intermédiaires qui, bien qu'ils représentent une proportion relativement faible de la population agricole, peuvent être considérés comme le groupe dont dépendent le plus les conditions agricoles de ces pays. Le

<sup>1</sup> Les plantations peuvent différer à bien des égards des autres types d'exploitation agricole et doivent donc être étudiées à part. Voir B.I.T.: *Les travailleurs des plantations*, Etudes et documents, nouvelle série, n° 69 (Genève, 1966).

<sup>2</sup> *The economic development of Malaya*, rapport d'une mission organisée par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, à la demande des gouvernements de la Fédération malaise, de la Colonie de la Couronne de Singapour et du Royaume-Uni (Baltimore (Maryland), Johns Hopkins Press, 1955), p. 158.

<sup>3</sup> B.I.T.: *Les travailleurs des plantations*, op. cit., p. 54.

<sup>4</sup> U. A. AZIZ: « Land distribution and land policy in Malaya », *Malayan Economic Review* (Singapour), vol. III, n° 1, avril 1955, pp. 22-29.

<sup>5</sup> UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE: *Foreign agricultural circular*, FATP 11-59, 19 mars 1959, « Indonesia's agricultural production and trade affected by economic instability ».

contrôle qu'ils exercent sur les moyens de production limite les possibilités d'action des autres participants au processus de production. Leur attitude quant à l'emploi des ressources et des techniques a nécessairement de grandes conséquences. Lorsque les grands propriétaires fonciers et les propriétaires sont régulièrement absents de leur domaine, la petite contribution positive qu'ils pourraient apporter à la production est perdue; dans la mesure où ils exploitent les fermiers, les métayers et les ouvriers, ils éliminent pratiquement tout stimulant pour les cultivateurs de la terre. Les niveaux élevés de consommation et les faibles niveaux d'investissement, qui caractérisent les grands propriétaires fonciers et propriétaires traditionnels de ces pays d'Asie, limitent strictement les ressources qui seraient nécessaires pour bien employer la population agricole active, tandis que la distribution inéquitable des profits de la production maintient très bas les niveaux de revenu de l'immense majorité de la population rurale. Nous donnerons comme exemple le niveau décevant d'utilisation des grands projets d'irrigation en Inde, où environ 25 pour cent du potentiel d'irrigation disponible est perdu<sup>1</sup>. D'après les rapports, ce sont les très grands propriétaires fonciers qui seraient responsables de ce manque d'intérêt<sup>2</sup>.

Les faibles revenus des cultivateurs, notamment des fermiers et des métayers, ne tiennent pas seulement au montant du loyer, à l'importance de la part ou au montant de la contribution du propriétaire à la production, mais aussi aux taux d'intérêt et aux sommes que rapporte la vente de la production. Lorsque la politique gouvernementale a modifié le mode de faire valoir pratiqué par les grands propriétaires fonciers, les propriétaires et certains intermédiaires traditionnels, tels que les zemindars de l'Inde et du Pakistan oriental, l'aide qu'apportaient ces catégories aux fermiers et métayers sous forme de crédits et de débouchés de vente s'est tarie. En l'absence d'institutions officielles ou privées, comme les coopératives, il s'est créé un vide qu'il importe de combler sans tarder afin de soutenir la production et de lui faire atteindre le marché<sup>3</sup>.

Souvent les prix perçus par le cultivateur pour sa production ne constituent guère l'incitation nécessaire pour accroître la production. En examinant ce prix, il ne faut néanmoins pas le confondre avec le prix du produit sur le marché de gros ou de détail. Bien que ces derniers prix déterminent en partie la somme qui reviendra aux cultivateurs, il y a dans la plupart des cas une marge importante entre les deux, qui tient à la structure du marché. Sauf pour certaines cultures (généralement celles qui

<sup>1</sup> GOVERNMENT OF INDIA, Planning Commission: *Third five-year plan* (1961), p. 382.

<sup>2</sup> PAGLIN: « "Surplus" agricultural labor and development: facts and theories », *op. cit.*, p. 827.

<sup>3</sup> On trouvera une analyse de la situation du crédit agricole au Pakistan, avant et après la réforme agraire, et de son rapport avec la commercialisation dans Zubeida M. AHMAD: « The short term rural credit market in Pakistan », *Bulletin of the Cooperative and Marketing Department* (Government of Pakistan), 1955-56.

sont destinées à l'exportation), il n'existe pas de filières de vente reliant directement le cultivateur à l'industriel, à l'exportateur ou au détaillant. Dans la plupart des cas, le cultivateur traite avec une série d'intermédiaires qui sont en mesure de retenir chacun une tranche de la valeur du produit supérieure à ce que justifie le service rendu. Même si ces intermédiaires ne recevaient strictement que ce qui correspond aux services rendus, ces services seraient encore trop coûteux en raison des défauts mêmes du système.

Si l'intermédiaire a un tel contrôle sur le cultivateur, c'est qu'il est souvent la principale source de crédits, le seul acheteur et aussi le représentant du propriétaire, lorsqu'il n'est pas le propriétaire lui-même. Une telle situation réduit le cultivateur à l'impuissance et ne lui donne guère de raisons d'augmenter sa production. Même dans les cas où l'on a essayé de remédier à cette situation en établissant des prix minimaux et d'autres modes de contrôle des prix, on n'a pas créé de canaux de vente allant jusqu'au cultivateur, de sorte que les incitations à produire sont rarement améliorées.

### Obstacles sociaux et culturels

En ce qui concerne les obstacles d'ordre général qui sont dus aux caractéristiques culturelles et sociales de la population, on peut être obligé de s'attaquer d'une autre manière à ce qui ne peut pas être modifié au moyen des changements de structure décrits ci-dessus. La nature de ces obstacles varie selon les pays et les régions et peut tenir notamment aux croyances religieuses et aux tabous, à la discrimination de classe ou de caste et à la rigidité des institutions.

Dans les pays qui nous occupent, plus peut-être que dans les pays développés, il existe une attitude négative à l'égard du travail manuel<sup>1</sup>, de sorte que celui qui s'élève socialement a tendance à faire exécuter ses travaux manuels par une main-d'œuvre salariée<sup>2</sup>; selon Wonnacott, « l'employeur typique est soumis à des pressions sociales et politiques qui le poussent à engager sa part de main-d'œuvre, qu'il veuille ou non employer autant de travailleurs »<sup>3</sup>. C'est une des raisons pour lesquelles les propriétaires importants, notamment, préfèrent faire cultiver leurs terres par des métayers ou des fermiers plutôt que d'en diriger eux-mêmes l'exploitation en employant des ouvriers. C'est probablement aussi la raison de l'emploi abondant de journaliers même sur des exploitations

<sup>1</sup> Cela peut être aussi en partie la conséquence de la sous-alimentation et des conditions climatiques. Voir P. V. SUKHATME: *Feeding India's growing millions* (Londres, Asia Publishing House, 1965).

<sup>2</sup> Daniel THORNER: *The agrarian prospect in India*, cinq conférences sur la réforme agraire prononcées en 1955 à l'École des sciences économiques de Delhi (Delhi, University Press, 1956), p. 12. Voir aussi J. H. BOEKE: *Economics and economic policy in dual societies* (Harlem, 1953), p. 138.

<sup>3</sup> Paul WONNACOTT: « Disguised and overt unemployment in underdeveloped countries », *Quarterly Journal of Economics*, vol. XXVI, mai 1962, p. 279.

assez petites, fait relevé par un certain nombre d'enquêtes agricoles en Inde<sup>1</sup>. Il y a là sans aucun doute un facteur qui vient s'ajouter aux tabous de caste et de métier pour détourner les paysans, pendant les périodes d'oisiveté forcée, des emplois complémentaires auxquels ont recours les agriculteurs d'Europe occidentale.

Une autre tradition encore, celle qui s'oppose à l'abattage du bétail, entraîne une multiplication du cheptel qui dépasse de loin les besoins, au point que la terre ne peut plus nourrir et les hommes et le bétail<sup>2</sup>. Non seulement cette excessive population animale taxe lourdement des ressources limitées, mais encore le fumier qu'elle produit, et qui pourrait constituer une importante source d'engrais naturel, sert de combustible pour la cuisine au lieu d'engraisser le sol. Pour l'ensemble de l'Inde, on a calculé approximativement que trois huitièmes du tonnage annuel de fumier sont brûlés après dessiccation, ce qui pourrait, utilisé comme engrais, accroître de 9 millions de tonnes la production de céréales<sup>3</sup>.

Les superstitions et les interdits religieux empêchent également les agriculteurs de ces régions de prendre des mesures actives suffisantes pour la destruction de tous les animaux (rats, singes, insectes et autres animaux nuisibles) qui pillent les ressources limitées de nourriture et entraînent, dans le cas de l'Inde, la perte d'au moins un tiers de la production agricole totale<sup>4</sup>.

Dans les conditions qui règnent dans la plupart des pays considérés, le réseau administratif local tend au maintien du statu quo, quels qu'en soient les effets sur la production. Même là où le gouvernement cherche à favoriser le développement et où il a mis en place des mécanismes à l'échelon national et régional, l'échelon local, qui est le plus important, est peu apte à exécuter ces tâches. Il ne fait le plus souvent que refléter la structure des pouvoirs établis. On en trouve un bon exemple en Inde, où les *panchayats*, qui devaient constituer le fer de lance du progrès, ont souvent joué un rôle exactement opposé en canalisant les avantages offerts vers les degrés supérieurs de l'échelle économique. L'administrateur local est par éducation, et même en certains cas par ses liens de famille, plus proche du grand propriétaire foncier, du propriétaire ou de l'intermédiaire que du cultivateur. De plus, ses intérêts économiques sont du côté de ces trois catégories, de sorte que, dans l'application de la législation, il aura tendance à prendre parti pour elles.

D'autre part, dans la plupart des cas, le système d'éducation, dans les zones rurales, n'est pas adapté aux besoins de la production agricole. Il s'ensuit évidemment de sérieux obstacles au développement rural. En

<sup>1</sup> Voir MYRDAL, *op. cit.*, p. 1089.

<sup>2</sup> GOVERNMENT OF INDIA, Ministry of Food and Agriculture, Department of Food: *Report of the Foodgrains Enquiry Committee, 1957* (New Delhi, 1957), paragr. 9-48, p. 117.

<sup>3</sup> N. A. MUJAUMDAR: « Cow dung as manure », *Economic Weekly* (Delhi), 14 mai 1960, p. 743.

<sup>4</sup> MYRDAL, *op. cit.*, p. 1293-1294.

bien des régions, les moyens d'éducation sont tout à fait insuffisants et, là où ils existent, ils ne donnent pas les connaissances utilitaires correspondant aux besoins de la communauté rurale. Ceux qui ont la chance d'acquérir une instruction reçoivent par conséquent une orientation urbaine et n'ont plus envie de rester à la campagne ou de se livrer à des besognes manuelles.

### **Comment surmonter les obstacles au développement**

Lorsqu'on examine les moyens de surmonter les obstacles au développement, il ne faut pas oublier que les gouvernements se sont efforcés d'amener des changements dans la structure agraire, mais que l'exécution de ces mesures, à son tour, a posé d'autres problèmes. Par exemple, il y a souvent eu dans les parlements nationaux une opposition considérable aux réformes, et il en est résulté des lois pleines de biais et de clauses échappatoires. De même, de puissants intérêts en ont bloqué l'exécution, parfois avec la connivence de fonctionnaires à l'échelon local. Dans l'ensemble donc, les fermiers et métayers qui, en général, ne sont pas organisés dans ces pays, n'ont pas pu profiter des lois promulguées en leur faveur. En raison de la faiblesse de la législation de réforme agraire, aussi bien dans sa conception que dans son application, la situation du laboureur ne s'est pas améliorée dans la plupart des cas et a, parfois, même empiré.

Une analyse de la situation montre, d'une part, qu'il existe un certain nombre de restrictions limitant les activités propres à favoriser le développement agricole et l'accroissement de l'emploi et, d'autre part, qu'on ne peut pas compter sur le développement des secteurs non agricoles pour diminuer les problèmes fondamentaux de l'agriculture dans un proche avenir. C'est donc dans des mesures combinant plus efficacement les ressources existantes qu'il faut chercher des solutions; en prodiguant au cultivateur les stimulants qui le décideront à adopter de meilleures pratiques et techniques; en utilisant à bon escient les investissements pour compenser les insuffisances de ressources les plus critiques; enfin, en créant les institutions appropriées.

La ressource que l'on peut considérer comme la plus importante en agriculture, et qui est manifestement rare dans les pays considérés, est la terre. Il est intéressant de noter avec quelle intensité variable on la travaille. Les variations ne tiennent pas seulement à des différences dans la qualité des terres — ce qui est une considération technique valable —, mais aussi aux systèmes de propriété et de faire-valoir. Comme nous l'avons dit précédemment, on a recueilli un nombre considérable de données qui illustrent la relation inverse entre la taille de l'exploitation, d'une part, et la production et les facteurs (main-d'œuvre, capital et autres ressources) par unité de superficie, d'autre part. Sur la base de ces données, il n'est pas difficile de conclure qu'une redistribution des

ressources rares, c'est-à-dire de la terre, pourrait amener une meilleure utilisation des ressources plus abondantes, c'est-à-dire la main-d'œuvre, et un accroissement de la production.

La plupart des pays que nous étudions ici ont établi des programmes de redistribution des terres; mais, sauf quelques importantes exceptions, les mesures adoptées jusqu'à présent n'ont eu qu'un effet limité sur le système de propriété, comme le prouvent les données connues sur la concentration de la propriété foncière (voir tableau III).

Certains ont soutenu qu'une redistribution plus poussée ne mènerait qu'à la création d'un plus grand nombre d'exploitations non viables. Cela est sans doute vrai en ce qui concerne les exploitations minuscules; il existe cependant dans la région considérée bien des exploitations de 10 à 15 acres et plus qui sont sous-utilisées en termes de techniques de production en usage, en raison du manque de main-d'œuvre familiale et d'une répugnance à emprunter du capital pour louer des journaliers. D'après les *Farm management studies* déjà citées, il semble que des exploitations de cette taille constituent une réserve de terres sous-utilisées qui pourraient servir, comme les eaux d'irrigation non utilisées, à accroître la production agricole et l'emploi.

Compte tenu des réformes effectuées au Japon et en Chine (Taïwan), dont le succès est reconnu, on pourrait créer des exploitations de 2 ou 3 hectares (unités économiquement viables au stade de développement actuel de ces pays) dans toute l'Asie, par redistribution de la propriété, même si l'on tient compte des ouvriers agricoles, sur la base de trois personnes actives par exploitation familiale (voir tableau II) <sup>1</sup>.

Au Japon comme en Chine (Taïwan), l'élément fondamental de la réforme a été le transfert de la terre du propriétaire absentéiste au fermier. Si, au début, ce transfert n'a affecté que de façon marginale la combinaison des ressources, son effet a été révolutionnaire en ce qui concerne les incitations à produire pour le cultivateur. Selon Dore, la réforme agraire, au Japon, « a écarté certaines des restrictions voulues à l'accroissement de la production — les ordres des propriétaires interdisant l'emploi des engrais, leur répugnance à investir pour l'amendement des terres... », etc.<sup>2</sup>. De plus, les nouveaux propriétaires exploitants se trouvaient grandement stimulés à apporter des améliorations; ils disposaient aussi du capital nécessaire (grâce à l'aide financière du gouvernement) pour entreprendre des améliorations et acheter des machines, des engrais et des insecticides. D'autre part, les fermages étant contrôlés et fixés à un prix peu élevé, la tentation de consacrer le capital à l'achat de terres supplé-

<sup>1</sup> Il semble, d'après les statistiques connues, que le Népal fasse exception. Il ne faut pas non plus oublier que les différences régionales, à l'intérieur d'un même pays, dans le coefficient terre-homme peuvent être considérables.

<sup>2</sup> R. P. DORE: *Land reform in Japan*, publié sous les auspices de l'Institut royal des affaires internationales de Londres (Londres, New York, Toronto, Oxford University Press, 1959), pp. 216-217.

mentaires était faible. En conséquence, en 1953, les dépenses au titre des facteurs de production (à l'exclusion de la main-d'œuvre) par unité de superficie étaient de 46 pour cent supérieures au chiffre de 1937, en valeur réelle. Enfin, « la réforme avait eu un effet psychologique en ce qu'elle avait donné, à ceux qui n'étaient auparavant que des fermiers, le sentiment que leur avenir dépendait d'eux-mêmes et non plus de la bienveillance d'un propriétaire, et une confiance en soi qui est la condition préalable à l'effort d'amélioration de la production »<sup>1</sup>. En outre, au Japon, en raison de l'inflation, la redistribution des terres (dont le prix demeurait tel qu'il avait été fixé à l'origine) n'a pratiquement rien coûté aux bénéficiaires et a eu ainsi un effet immédiat sur le revenu des anciens fermiers et, par voie de conséquence, sur la répartition du revenu<sup>2</sup>.

Pour éviter un optimisme excessif devant les résultats positifs de la seule redistribution des terres, il convient d'étudier les autres éléments du spectaculaire développement de l'agriculture japonaise, afin de voir s'ils peuvent s'appliquer aux autres pays d'Asie que nous considérons ici<sup>3</sup>. Ces éléments comprenaient: l'amélioration apportée après la fin de la guerre dans les services que l'Etat met à la disposition de l'agriculture; les conseillers techniques employés par les coopératives et par les organisations d'exploitants agricoles, les clubs des « Quatre H »<sup>4</sup> — véhicule des idées nouvelles dans les villages — qui se sont multipliés dans tout le pays; la diffusion de techniques améliorées grâce à la radio et autres moyens d'information de masse; l'aide financière sous la forme de subventions de l'Etat; enfin, le contrôle de l'Etat sur les prix des engrais et des aliments pour animaux ainsi que sur les produits agricoles. Ainsi, « aussi efficace qu'ait été la réforme agraire dans la redistribution du produit en faveur du cultivateur et dans l'accroissement de la productivité, les villages ne seraient pas aussi prospères qu'ils le sont aujourd'hui si la tendance générale de la politique économique de l'Etat dans les dernières années n'avait pas favorisé les exploitants agricoles »<sup>5</sup>. Le progrès agricole au Japon est donc dû à la fois à la redistribution des terres et à une politique gouvernementale qui favorisait l'agriculture.

Bien qu'il soit difficile d'évaluer quantitativement les effets du changement de statut des fermiers, métayers et ouvriers agricoles sans terre sur le niveau de l'emploi, du revenu, de l'investissement et de la production, on peut avancer quelques estimations.

<sup>1</sup> DORE, *op. cit.*, pp. 216-217.

<sup>2</sup> Shigeto KAWANO: « Economic significance of the land reform in Japan », *The developing economies* (Tokyo), vol. III, n° 2, juin 1965, p. 144.

<sup>3</sup> C'est une question qui a été traitée assez abondamment dans NATIONS UNIES, Département des questions économiques et sociales et Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient: *Land reform and its impact on economic and social development in Japan*, par Zahir AHMAD (sept. 1964) (document ronéoté).

<sup>4</sup> Créés sur le modèle des clubs de jeunes ruraux des Etats-Unis. Les clubs des « Quatre H » (*head, heart, health and home*) mettent l'accent sur les idées, l'entraide et l'énergie, l'hygiène et la santé, le foyer.

<sup>5</sup> DORE, *op. cit.*, p. 241.

Au Japon, par exemple, dès 1955, le revenu disponible des agriculteurs dépassait de près de 50 pour cent ce qu'il était avant la réforme; la redistribution du revenu a évolué de façon encore plus radicale, les fermages étant passés d'entre 30 et 40 pour cent du revenu agricole national à 3 à 4 pour cent, tandis que le revenu salarial s'élevait d'entre 55 et 61 pour cent à environ 90 pour cent du revenu agricole national. Le montant retenu à l'échelon de l'exploitation et disponible pour la consommation et l'investissement s'est accru d'environ 25 pour cent<sup>1</sup>. De 1933-1935 à 1954-1956, la production par unité de superficie cultivée a augmenté de 30 pour cent<sup>2</sup>. Le tableau IV indique clairement que la production agricole n'a augmenté que graduellement tant qu'a subsisté le régime de propriété qui avait été instauré vers la fin du XIX<sup>me</sup> siècle, et combien l'effet de la réforme agraire a été spectaculaire après l'effondrement de l'agriculture causé par la seconde guerre mondiale.

En ce qui concerne la Chine (Taïwan), la production agricole s'est élevée de 57 pour cent entre 1952 et 1962; on remarquera que cette augmentation s'est accompagnée à la fois d'une plus grande productivité du travail (pendant toute la période considérée) et d'une augmentation du facteur travail (jusqu'en 1958)<sup>3</sup>. On attribue l'augmentation de la production à « l'effet combiné de nombreux éléments tels que les engrais, les semences, l'irrigation et les incitations à maximiser les profits. Il est cependant possible de démontrer de plusieurs manières que la bonne application de pratiques agricoles et d'une technologie améliorées a été très influencée par le fait que la réforme agraire avait transformé les fermiers en propriétaires-exploitants »<sup>4</sup>.

Le revenu des familles agricoles de Chine (Taïwan) s'est élevé d'environ 60 pour cent au cours de la période considérée. L'investissement a également augmenté; on signale que presque tout l'équipement moderne maintenant utilisé sur l'île a été acheté après la réforme agraire et l'on croit que ce sont les incitations accrues et les revenus plus élevés dus à la réforme qui ont décidé les agriculteurs à faire ces achats<sup>5</sup>, bien qu'il ne faille pas négliger les effets de l'aide américaine. En ce qui concerne l'emploi, on remarquera que le facteur travail par hectare de terre cultivée<sup>6</sup> est passé de deux cent vingt jours de travail en 1931-1935 à trois cent cinq en 1956-1960.

<sup>1</sup> KAJITA, *op. cit.*, pp. 42-43.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>3</sup> TSUI Young-chi: « A preliminary assessment of the impact of agrarian reform on Taiwan's agricultural economy », *Industry of Free China (Taipei)*, fév. 1965, tableaux 4, 6 et 5, pp. 25, 28 et 27.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>5</sup> CHANG Yen-Tien: *Land reform and its impact on economic and social progress in Taiwan* (Taipei, National Taiwan University, juillet 1965).

<sup>6</sup> NATIONS UNIES, Congrès mondial de la population, Belgrade, 30 août-10 septembre 1965: *The effect of population pressure and seasonal labor surplus on the pattern and intensity of agriculture in Taiwan*, par S. C. HSIEH et T. H. LEE (doc. WPC/WP/291).

TABLEAU IV. — ÉVOLUTION DE L'INDICE DE PRODUCTION AGRICOLE ET DU RENDEMENT DE LA CULTURE DU RIZ PADDY PAR 10 ARES AU JAPON

Année	Indice de production agricole	Rendement du riz par 10 ares	
		En kilos	Indice
1895-1899 . . . . .	100	214	100
1900-1904 . . . . .	110,8	240	112,2
1905-1909 . . . . .	119,9	250	116,8
1910-1914 . . . . .	132,6	262	122,5
1915-1919 . . . . .	151,7	286	133,8
1920-1924 . . . . .	150,7	287	134,3
1925-1929 . . . . .	163,7	289	135,0
1930-1934 . . . . .	173,5	293	137,0
1935-1939 . . . . .	185,3	314	146,8
1940-1944 . . . . .	163,5	302	141,3
1945-1949 . . . . .	135,0	285	133,1
1950-1954 . . . . .	176,7	312	146,0
1955-1959 . . . . .	222,8	376	175,7
1960-1964 . . . . .	257,6	398	186,2

Source: Enquête effectuée par le ministère de l'Agriculture et des Forêts du Japon.

Contrairement à ce qui s'est passé au Japon, en Chine (Taïwan) et, jusqu'à un certain point, en Corée du Sud, les mesures de réforme agraire prises dans d'autres pays ont été non seulement modestes dans leur portée, mais encore limitées dans leur application, laissant pratiquement inchangée la situation des travailleurs agricoles.

En Inde et au Pakistan oriental, par exemple, les droits fonciers des intermédiaires ont été modifiés par les lois portant abolition du système des zemindars, mais uniquement en ce qui concerne les zemindars et intermédiaires analogues. Ces droits avaient été créés par l'administration britannique à l'époque où il avait été procédé à la fixation de l'assiette de l'impôt foncier. En effet, par suite d'une erreur de l'administration en ce qui concerne le système existant de perception, les zemindars, qui n'étaient à l'origine que des percepteurs de l'impôt, devinrent des rentiers absentéistes, affermant leurs droits de perception de l'impôt à des intermédiaires qui, à leur tour, transfèrent ces droits à d'autres personnes qui n'étaient pas davantage des cultivateurs, créant ainsi toute une série de propriétaires terriens qui jouissaient d'un revenu de la terre mais qui ne jouaient aucun rôle actif dans le processus de production; en certains cas, il y avait jusqu'à cinquante intermédiaires ou plus entre le zemindar en haut de l'échelle et le paysan derrière la charrue en bas. Les lois portant abolition des zemindars comprenaient elles-mêmes de nombreuses clauses échappatoires. Par exemple, le zemindar avait le droit de garder la jouissance des terres qui étaient inscrites sur les registres du

fisc comme exploitées par le propriétaire — mais qui, en réalité, étaient cultivées par des fermiers; il en résultait l'éviction des fermiers qui avaient des droits acquis et leur remplacement par des métayers qui avaient peu ou point de droits. De plus, le transfert de la terre des intermédiaires aux « cultivateurs » ne se faisait pas, tant s'en faut, au profit de celui qui labourait effectivement la terre, le terme « cultivateurs », dans le sens qui lui est donné localement, s'appliquant à de nombreuses castes et sous-castes qui sont tenues traditionnellement pour des castes de cultivateurs, que leurs membres travaillent effectivement la terre ou non. Les lois qui limitent la superficie des exploitations n'ont guère eu d'effets, car des transactions fictives transférant la propriété à de proches parents avaient déjà mis à l'abri de ces lois les grandes propriétés<sup>1</sup>. Au Pakistan occidental, où la pression démographique sur la terre est moindre, les limites de superficie avaient été fixées très haut.

Aux Philippines, l'application de la loi de 1955 a été gênée par les compensations élevées qui devaient être versées aux propriétaires fonciers et par la disposition selon laquelle il n'était possible d'acquérir une parcelle d'un domaine que lorsque la majorité des fermiers en avaient fait la demande<sup>2</sup>. Jusqu'à une date très récente, le budget national ne comportait aucun chapitre destiné à financer les expropriations prévues par le Code de réforme agraire (loi n° 3844 du 8 août 1963)<sup>3</sup>.

En Indonésie, la loi de 1960 portant réforme agraire a imposé des plafonds pour les exploitations agricoles, mais il semble que ses dispositions soient largement restées sans effet par suite de collusion entre propriétaires et fonctionnaires<sup>4</sup>.

En Birmanie, la loi de 1953 sur la nationalisation des terres ne s'était appliquée qu'à 13 pour cent de la superficie en cause lorsque ses dispositions furent suspendues, en 1958<sup>5</sup>; on manque de données sur la situation actuelle. A Ceylan et en Malaisie, on ne s'est guère efforcé de redistribuer les terres, sauf dans le cas des plantations appartenant à des étrangers.

<sup>1</sup> GOVERNMENT OF INDIA, Planning Commission: *Third five-year plan, op. cit.*, pp. 221-222 et 229-230.

<sup>2</sup> JACOBY, *op. cit.*, p. 223, fait remarquer: « Comme c'est le « prix sur le marché » qui détermine le montant de la compensation en cas d'expropriation, ce prix détermine aussi le montant des vingt-cinq annuités que le fermier devra verser pour devenir propriétaire de sa parcelle. Dans la plupart des cas, l'annuité dépasse de loin 20 pour cent du revenu brut et constitue ainsi une lourde charge financière pour l'ancien fermier. Il lui faudra s'endetter davantage et renoncer à toute possibilité d'élever son niveau de consommation pendant de nombreuses années. Il n'est donc pas surprenant qu'il se décourage et que tôt ou tard il transfère son droit de propriété nouvellement acquis. En 1955, les hypothèques et les transferts de droits dépassaient même les accords de vente. »

<sup>3</sup> Anthony C. Ross: « The Philippine economic challenge, II. The attempt at economic management under Macapagal », *Australia's Neighbours* (Australian Institute of International Affairs), sept.-oct. 1966, p. 6.

<sup>4</sup> MYRDAL, *op. cit.*, p. 1316.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 1312-1313.

Un certain nombre de pays de la région considérée ont promulgué des lois visant à relever le statut social des fermiers et à les protéger contre les abus, mais elles n'ont eu qu'une application limitée pour un certain nombre de raisons: rivalité entre fermiers pour louer des terres, caste et condition sociale plus élevées des propriétaires fonciers, ignorance et apathie des fermiers, clauses échappatoires dans les lois elles-mêmes, moyens de contrôle insuffisants pour veiller à l'application effective des lois sur le fermage, collusion entre les propriétaires et les fonctionnaires chargés de l'application des lois, etc. En conséquence, l'institution du métayage, y compris le bail à ferme à court terme en échange d'une part de la récolte, est toujours florissante et constitue un obstacle sérieux à l'amélioration des méthodes de culture<sup>1</sup>. En un sens, la situation du laboureur a même empiré depuis l'époque coloniale par suite des incertitudes causées par la promulgation de lois sur la redistribution des terres qui ne sont pas, en fait, appliquées.

La plupart des cultivateurs de ces pays restent fermiers ou métayers, avec des droits limités à la terre. Ils n'ont encore que des stimulants insuffisants pour adopter des techniques améliorées et pour combiner et utiliser efficacement les ressources disponibles<sup>2</sup>. Les renseignements donnés indiquent qu'une forte proportion des cultivateurs continuent d'être désavantagés par leur statut d'occupation. Des mesures visant à améliorer ce statut donneraient un plus grand désir et de meilleures chances d'adopter des techniques et des méthodes d'exploitation améliorées. Idéalement, ces mesures devraient comporter une redistribution destinée à transformer en petits propriétaires les fermiers, métayers et autres travailleurs agricoles qui occupent la terre à titre précaire. Cette redistribution a eu lieu au Japon et, dans une moindre mesure, en Chine (Taïwan). Là où les systèmes d'occupation de la terre à titre précaire sont maintenus, il conviendrait de réglementer leur fonctionnement d'une manière qui encourage l'initiative et améliore les niveaux de vie<sup>3</sup>. On a

<sup>1</sup> La question du métayage a été longuement examinée dans O.I.T., Conférence internationale du Travail, 51<sup>me</sup> session, Genève, 1967, rapport VII (1): *Amélioration des conditions de vie et de travail des fermiers, des métayers et des catégories analogues de travailleurs agricoles* (Genève, B.I.T., 1966).

<sup>2</sup> D'après un rapport (O.N.U.-F.A.O.-O.I.T.: *Progrès de la réforme agraire. Troisième rapport* (New York, Nations Unies, 1962), paragr. 49, p. 48), les dépenses consacrées à l'amélioration des terres affermées ne représentent en Inde que le tiers de celles qui sont faites pour les terres que le propriétaire exploite lui-même.

<sup>3</sup> Voir la recommandation relative aux fermiers et métayers, 1968, adoptée par la Conférence internationale du Travail lors de sa 52<sup>me</sup> session (*Bulletin officiel* (B.I.T., Genève), vol. LI, n° 3, juillet 1968, supplément, pp. 1-8). Cet instrument s'applique à tous les travailleurs agricoles qui paient un loyer fixe en espèces ou en nature, y compris ceux dont le loyer consiste en une part convenue du produit et ceux dont la rémunération consiste en une part du produit, dans la mesure où ils travaillent la terre personnellement ou avec l'aide de leur famille ou recourent, dans des limites prescrites par la loi, à l'aide de tiers. Son but principal est d'indiquer aux gouvernements la conduite à tenir pour améliorer le bien-être des catégories de travailleurs agricoles intéressées et d'assurer à ces derniers le plus haut degré possible de stabilité et de sécurité en ce qui concerne leur travail et leurs moyens d'existence. Outre qu'il formule des recommandations concernant les loyers, le règlement des différends,

souligné à juste titre que « les autres éléments ont beau être importants, si ceux qui travaillent la terre ne la possèdent pas ou ne jouissent pas au moins de la sécurité d'occupation, ils n'auront pas plus d'effet qu'un coup de bâton dans l'eau »<sup>1</sup>.

De même, en modifiant le statut des ouvriers agricoles sans terre, on peut encourager l'initiative de cette catégorie de travailleurs tout en favorisant un meilleur coefficient terre-homme. La manière dont il faudrait amener ces changements est bien entendu étroitement déterminée par un certain nombre de facteurs parmi lesquels on peut compter, d'une part, le peu d'expérience de la gestion qu'ont en général les ouvriers agricoles et, d'autre part, leur intense désir de posséder de la terre. Si certains se contenteront de l'application de lois visant à améliorer leurs conditions de travail, d'autres ne seront satisfaits que s'ils deviennent propriétaires.

Il y aurait différentes manières de traiter le problème des ouvriers agricoles. Dans la mesure du possible, il faudrait leur donner des droits à la terre mais, en raison de leur expérience limitée de la culture sous leur propre responsabilité, il conviendrait de créer de nouveaux modes d'occupation: il pourrait s'agir de vastes unités d'exploitation à direction centrale dont l'exploitation se ferait sur la base d'une répartition des travaux acceptée et déjà bien connue des ouvriers, mais qui engagerait l'intérêt de ces derniers, ou qui pourrait développer leurs aptitudes à la gestion. Dans le second cas, il serait nécessaire d'organiser un programme de formation intensive à la gestion agricole. Une bonne solution de transition pourrait consister à créer de petites unités en nue-propriété dont l'exploitation serait coordonnée et dirigée par des « coopératives sous tutelle », comme on en a déjà organisé, par exemple en République arabe unie, pour assumer la gestion qui était exercée par les anciens propriétaires<sup>2</sup>. On pourrait également étudier les possibilités offertes par le système de « plantation noyau », actuellement essayé en Malaisie et dans certains pays africains: la plantation noyau assure certains services (défrichage, matériel de plantage, lutte contre les parasites et les maladies, transformation et commercialisation) aux petits propriétaires péri-ériques<sup>3</sup>.

---

les contrats, etc., il traite des mesures complémentaires dont devraient jouir les travailleurs agricoles intéressés, telles que le crédit à faible intérêt, l'éducation et la formation professionnelle, la création de coopératives, l'établissement de programmes d'emploi et de régimes de sécurité sociale et d'assurance.

<sup>1</sup> Wolf LADEJINSKY: « Agrarian reform in Asia », *Foreign Affairs* (New York), vol. 42, n° 3, avril 1964, p. 446.

<sup>2</sup> Bien qu'en République arabe unie ce système ait été appliqué à d'anciens fermiers, il pourrait, convenablement modifié, être également appliqué à des ouvriers agricoles. Voir, pour de plus amples détails sur l'expérience acquise en République arabe unie, Gabriel S. SAAB: *The Egyptian agrarian reform, 1952-1962*, Royal Institute of International Affairs Middle Eastern Monographs, n° 8 (Londres, New York, Toronto, Oxford University Press, 1967).

<sup>3</sup> Voir O.N.U.-F.A.O.-O.I.T.: *Progrès de la réforme agraire. Quatrième rapport, op. cit.*, paragr. 355, p. 91, où est décrit le fonctionnement de ce système.

Une expérience particulièrement intéressante, qui pourrait peut-être s'appliquer à la question qui nous occupe, est le mode d'occupation adopté au Chili dans le cadre de l'actuel programme de réforme agraire de ce pays: l'*asentamiento*. Il s'agit d'un système transitoire où une entreprise commune est menée à bien par un groupe de bénéficiaires, d'une part, et l'Office de la réforme agraire, d'autre part<sup>1</sup>. Pour certaines cultures et dans certaines conditions, on peut s'inspirer aussi du système en vigueur dans le programme de la Gesireh, au Soudan, dans lequel les fermiers travaillent sous le contrôle rigoureux d'inspecteurs et qui, tout en rendant disponible la terre, n'en donne pas la propriété<sup>2</sup>.

On peut admettre qu'en dépit de tous les efforts qu'il est possible de faire pour donner de la terre aux ouvriers agricoles, une certaine partie de la population rurale continuera à vivre d'un emploi salarié. Il convient que des lois soient adoptées pour assurer à ces personnes des salaires minimaux et des conditions convenables de vie et de travail<sup>3</sup>.

En ce qui concerne une utilisation plus complète de la main-d'œuvre sous-employée pour le développement socio-économique du secteur rural, il convient de mentionner l'expérience de Comilla, dans le Pakistan oriental, qui, selon les rapports, a créé 430 000 années-homme d'emploi pendant la période du second Plan grâce au Programme de travaux de génie rural<sup>4</sup>. Selon Gunnar Myrdal<sup>5</sup>, il s'agit là d'une des expériences récentes les plus intéressantes et les plus encourageantes pour occuper la main-d'œuvre sous-employée à des travaux à forte densité de travail. En ce qui concerne la mesure dans laquelle ce programme a donné aux travailleurs agricoles sans terre et aux autres groupes défavorisés de la communauté un emploi et un revenu supplémentaires, il est signalé qu'un

<sup>1</sup> Voir STERNBERG, *op. cit.*

<sup>2</sup> Voir O.N.U.-F.A.O.-O.I.T.: *Progrès de la réforme agraire. Quatrième rapport, op. cit.*, paragr. 310-315, pp. 82-84.

<sup>3</sup> On a déjà vu la difficulté qu'il y a à appliquer de telles lois (voir p. 189-190). La question de l'inspection du travail dans l'agriculture figurait à l'ordre du jour de la 52<sup>me</sup> session (1968) de la Conférence internationale du Travail, qui a adopté des conclusions proposées en vue de l'adoption d'un projet de convention et d'un projet de recommandation sur l'inspection du travail dans l'agriculture. Cette question sera portée à l'ordre du jour de la 53<sup>me</sup> session pour seconde discussion. Voir *Bulletin officiel* (B.I.T., Genève), vol. LI, n° 3, juillet 1968, supplément, p. 18, et Conférence internationale du Travail, Genève, 1968: *Compte rendu des travaux* (Genève, B.I.T., 1969), pp. 439-457, et annexe VIII, pp. 679-699. On trouvera un résumé des conclusions proposées et des débats qui ont eu lieu à la 52<sup>me</sup> session de la Conférence dans « La 52<sup>me</sup> session de la Conférence internationale du Travail, juin 1968 », *Revue internationale du Travail*, vol. 89, n° 4, oct. 1968, pp. 333-336.

<sup>4</sup> Le total des emplois créés pendant la période du second Plan grâce au Programme de travaux de génie rural « a été de l'ordre de 129 millions de journées de travailleur. En supposant que 300 journées de travailleur représentent 1 année de travailleur, ce chiffre équivaut à 430 000 années de travailleur. » Voir NATIONS UNIES: *Etude sur la situation économique de l'Asie et de l'Extrême-Orient en 1965, op. cit.*, p. 128. (Un article de la *Revue internationale du Travail* a également rendu compte de cette expérience: « Le programme de travaux du Pakistan oriental », par Richard V. GILBERT (vol. LXXXIX, n° 3, mars 1964, pp. 241-257).)

<sup>5</sup> MYRDAL, *op. cit.*, p. 1355.

quart de la main-d'œuvre employée était totalement dépourvue de terres et n'avait pas la possibilité de gagner sa vie de façon régulière.

Comme pour la redistribution des terres, des mesures ont été prises dans les autres pays considérés pour transformer les systèmes d'occupation de la terre; mais, comme nous l'avons déjà indiqué, il reste encore beaucoup à faire pour améliorer ces systèmes et pour en introduire de nouveaux. L'échec ou le succès limité des mesures déjà prises montre bien qu'elles ne suffisent pas à elles seules pour résoudre les problèmes. Il est peut-être indispensable de procéder à des modifications institutionnelles plus poussées et de créer avant tout des organisations rurales efficaces, si l'on veut créer le milieu sans lequel le développement socio-économique de l'agriculture ne peut pas s'effectuer.

Une raison fondamentale du succès de la réforme agraire au Japon tient au fait qu'il existait depuis longtemps des associations et coopératives de fermiers et qu'elles étaient fort avancées. En 1921 déjà, il y avait 681 associations de fermiers au Japon; en 1933, ce nombre avait atteint 4 810, avec plus de 300 000 membres; de 1921 à 1933, il y a eu chaque année des milliers de litiges, qui ont impliqué de 50 000 à 150 000 fermiers et de 15 000 à 35 000 propriétaires, à l'avantage constant des fermiers<sup>1</sup>.

Ces associations avaient pour objectif l'amélioration de la situation des exploitants agricoles en général, la réduction des fermages, la sécurité de jouissance, une accession plus facile à la terre, mais certaines de leurs activités menaient directement à l'adoption de techniques agricoles évoluées et, par voie de conséquence, à une plus haute production et — en raison du caractère intensif des techniques appliquées — à un accroissement de l'emploi et du revenu. Après la réforme agraire, ces organisations ont fourni un cadre institutionnel pour amener la population agricole à tirer tout le parti possible des réformes introduites. Il convient de souligner que ces organisations constituent une force réelle dans les campagnes japonaises. Elle ne sont ni rares ni créées artificiellement<sup>2</sup>.

Par contraste, les associations d'exploitants des pays où le développement agricole est resté pratiquement stationnaire se sont montrées jusqu'à présent inefficaces, à de rares exceptions près. Cela est souvent dû à l'opposition politique et économique des groupes de pouvoir traditionnels; dans d'autres cas, cette inefficacité peut être attribuée à la

<sup>1</sup> КАИТА, *op. cit.*, pp. 16-20.

<sup>2</sup> Voir F.A.O., Seminar-cum-Study Tour on Farmers' Organisations, Tokyo, 1963: *Farmers' organisations and their role in community development in Japan*, par Keiji KAMIYA (sous la direction de David E. LINDSTROM); réimprimé sous le titre de *Farmers' organisations: their role in community development in Japan* (Rome, F.A.O., 1967). Pour des données analogues concernant les organisations d'exploitants agricoles en Chine (Taiwan), voir CHINESE-AMERICAN JOINT COMMISSION ON RURAL RECONSTRUCTION: *Agricultural development and its contributions to economic growth in Taiwan. Input-output and productivity analysis of Taiwan agricultural development*, par S. C. HSIEH et T. H. LEE, Economic Digest Series, n° 17 (Taïpeh, avril 1966).

composition hétérogène des associations ou au bureaucratisme. Lorsque les difficultés proviennent de l'opposition, la création des organisations nécessitera l'appui du gouvernement ou, au moins, une politique gouvernementale neutre. Le problème du bureaucratisme est particulièrement important puisqu'il résulte souvent d'une politique gouvernementale destinée, en apparence, à favoriser les organisations rurales. Le fait que les populations rurales sont généralement analphabètes et souvent apathiques (en raison de la sous-alimentation, de la maladie, etc.) peut pousser les fonctionnaires du gouvernement, même les plus éclairés, au paternalisme, mais cela réduit évidemment la contribution que les organisations pourraient apporter au développement socio-économique. Pour éviter le caractère trop souvent hétérogène des organisations rurales — telles que les *panchayats*, en Inde, qui sont, dans une large mesure, appuyés par le gouvernement —, on pourrait créer un certain nombre d'organisations distinctes, chacune fondée sur une communauté d'intérêts d'ordre professionnel, social ou économique.

Il est évident qu'il reste encore beaucoup à faire, dans les pays d'Asie à population dense, pour le développement agricole et pour une utilisation plus intensive des ressources humaines. Les gouvernements de ces pays en voie de développement ont accordé une haute priorité à l'expansion de la production alimentaire et des possibilités d'emploi. Leurs demandes d'assistance financière et technique pour y arriver ont été considérables et elles continuent de s'accroître. Toutefois, pour parvenir au stade de développement voulu et pour donner à la population des emplois rémunérateurs dans l'agriculture, il faut aussi des changements de structure fondamentaux. Les conditions préalables à l'adoption de techniques modernes et à l'amélioration des conditions de vie et de travail des populations rurales comprennent des réformes agraires bien conçues et radicales, la mise au point de systèmes d'occupation de la terre appropriés et la création et le fonctionnement d'organisations adaptées aux besoins des cultivateurs.

# Effets sur l'emploi et les revenus de réformes agraires récentes au Moyen-Orient

Doreen WARRINER <sup>1</sup>

L'ÉTUDE DU MILIEU et des particularités des structures est indispensable pour déterminer si une réforme agraire peut fortement contribuer à l'amélioration des conditions de vie des masses rurales et à l'accroissement du volume de l'emploi grâce à une meilleure utilisation de la main-d'œuvre agricole. Nous examinerons dans le présent article, à la lumière des résultats réellement obtenus et non de simples hypothèses, la situation du Moyen-Orient à cet égard, afin de montrer en quoi elle diffère de ce qu'elle est ailleurs et d'expliquer les difficultés qui, dans l'application des mesures de réforme agraire, ont fait obstacle à l'élévation du niveau de l'emploi et des revenus agricoles dans trois pays: la République arabe unie (Egypte), l'Irak et l'Iran.

## Utilisation de la terre et de la main-d'œuvre

Chacun sait que, hormis dans la vallée et le delta du Nil, ainsi que dans certaines zones où les pluies sont abondantes, les conditions écologiques du Moyen-Orient ne sont guère favorables à l'agriculture. La région est en effet aride, presque entièrement désertique. Il n'est pas impossible d'exploiter des terres semi-arides, mais elles produisent peu, d'une manière irrégulière, et la culture augmente les risques d'érosion. Le nord-est de la Syrie et le nord de l'Irak en ont fait l'expérience dans les années cinquante: la longue sécheresse qui a sévi de 1958 à 1961 a mis un terme à l'expansion rapide de la culture mécanisée des céréales et rendu ces terres au désert; seules ont été épargnées les terres irriguées en vue d'y cultiver le coton, dans lesquelles les bénéfices tirés de l'agriculture extensive avaient été investis. Le Moyen-Orient ne dispose pas, comme d'autres régions du monde, de vastes réserves de terres qui puissent s'ouvrir à

---

<sup>1</sup> Professeur d'études économiques et sociales de l'Europe orientale à l'Université de Londres.

l'agriculture à peu de frais et promettre des rendements réguliers. L'Iran fait peut-être exception à cette généralisation, encore que ses perspectives à cet égard aient un caractère plus local que national.

Par son influence sur le mode de faire-valoir, la pénurie d'eau détermine le potentiel d'emploi. Sur les terres semi-arides, qu'elles soient labourées au tracteur et emblavées ou que les troupeaux des Bédouins y pâturent, les besoins de main-d'œuvre à l'hectare sont faibles, mais, dans le premier cas, le rendement par travailleur est élevé. Les terres irriguées d'une façon régulière donnent plus d'une récolte par an, ce qui augmente les besoins de main-d'œuvre, que la culture soit mécanisée ou non. C'est donc l'eau qui donne sa valeur à la terre: la comparaison des rapports terre-homme des trois pays en cause l'établit sans conteste. Dans la République arabe unie (Égypte), la superficie cultivée par agriculteur (du sexe masculin) était en 1960 de 0,6 hectare (la superficie cultivée est égale à la superficie agricole); ce rapport témoigne d'une densité exceptionnellement forte de la population agricole. En Irak, la quantité correspondante était, en 1957, d'environ 5 hectares de terres cultivées (c'est-à-dire emblavées et laissées en jachère un an sur deux). Sur la base de statistiques publiées récemment pour l'Iran, on peut évaluer à 3,5 hectares, pour 1960, cette même superficie (champs, terres en jachère et vergers)<sup>1</sup>. Pour les deux derniers pays, les chiffres relatifs à l'utilisation de la terre reposent sur des conjectures, mais une approximation grossière suffit à montrer que la densité moyenne de la population agricole y est beaucoup plus faible qu'en Égypte.

Si la qualité du sol était homogène et l'approvisionnement en eau uniforme, en volume comme en régularité, ces comparaisons seraient significatives, puisqu'il ressortirait de ces chiffres que le rendement par homme est plus élevé en Irak et en Iran et que les travailleurs agricoles sont mieux employés dans la République arabe unie; or il n'en est rien. En Égypte, comme la quasi-totalité des terres bénéficie d'une irrigation permanente, d'une fertilité exceptionnelle et d'une exploitation très intensive, la terre produit quatre récoltes en deux ans pour une récolte en Irak et en Iran, et le rendement à l'hectare y est trois fois plus élevé que dans ces deux pays. En Irak, l'exploitation d'un peu plus de la moitié des terres dépend de pluies peu abondantes et irrégulières et, pour le reste, d'une irrigation saisonnière. Dans la plupart des terres du nord de l'Iran, la pluviosité est faible (bien que la région fertile de la Caspienne bénéficie

<sup>1</sup> Sur la base d'un effectif de 3,2 millions d'hommes occupés dans l'agriculture en 1960 et d'une superficie cultivée totale estimée à quelque 11,5 millions d'hectares, dont 6,4 millions de cultures en terres arables, 4,8 millions de terres en jachère et 325 000 hectares de vergers et de jardins maraîchers. Selon la même évaluation, il y aurait 6,7 millions d'hectares de pâturages naturels et 4,7 millions de terres qui pourraient être exploitées sans nécessiter de grandes améliorations. Voir Abol Ghassem Dehbod: *Land ownership and use in Iran*. Symposium on Rural Development (Téhéran, Organisation du Traité central, 1963). D'après d'autres estimations, la superficie des terres qui pourraient être cultivées serait beaucoup plus étendue, mais ces chiffres sont illusoire dans une grande mesure. Voir H. Brown-Jones: « Agriculture » (chap. 18), dans *Cambridge history of Iran*, vol. I: *The land of Iran* (Cambridge, 1968).

de pluies abondantes), et la plus grande partie du pays est tributaire d'une irrigation pour laquelle on ne dispose que de maigres ressources en eau. En Egypte, la meilleure productivité du sol compense donc plus que largement l'exiguïté de la superficie moyenne cultivée par travailleur, et les besoins de main-d'œuvre, malgré cette caractéristique, y sont probablement plus élevés que dans les deux autres pays. L'intérêt de pareilles comparaisons est de montrer qu'un faible rapport homme-terre ne dit rien quant au potentiel en matière de revenus ou d'utilisation du sol, pas plus qu'un rendement agricole médiocre n'indique nécessairement une possibilité d'intensifier les cultures, si les ressources en eau sont limitées.

La sous-utilisation de la main-d'œuvre revêt différentes formes. Dans la République arabe unie, il y a surpeuplement agricole en ce sens que l'offre de main-d'œuvre, sur les terres agricoles actuelles, est excessive par rapport aux besoins, même si ceux-ci sont exceptionnellement élevés. Les opinions divergent quant au volume de l'excédent véritable (à savoir le nombre des travailleurs qui pourraient quitter l'agriculture sans que la production agricole s'en trouve réduite). Selon les évaluations du premier plan quinquennal, l'excédent se montait en 1960 à 25 pour cent de la main-d'œuvre agricole masculine, soit 1,1 million de travailleurs sur un total de 4,4 millions. Pour Hansen, si les travailleurs agricoles souffrent d'un chômage manifeste, de même que d'un sous-emploi saisonnier marqué, il n'y a pas d'excédent absolu, étant donné que la main-d'œuvre permanente est entièrement employée en pleine saison<sup>1</sup>. En réalité, il est difficile de faire des distinctions de ce genre sans partir d'hypothèses assez rigides quant à l'élasticité de substitution de la main-d'œuvre féminine et à la durée des pleines saisons. En Irak, où la population est clairsemée, la main-d'œuvre est sous-utilisée parce qu'avec une méthode d'exploitation peu économique et extensive des terres les besoins de main-d'œuvre par hectare sont faibles, et ils le seraient plus encore si l'on recourait à la mécanisation. L'Irak est le seul des trois pays dont on puisse dire qu'une main-d'œuvre plus abondante pourrait y être mieux utilisée, avec un niveau de rendement et de revenus plus élevé par travailleur, moyennant certaines améliorations, réalisables des points de vue technique et financier, apportées à l'irrigation. L'Iran souffre à la fois d'un sous-emploi imputable à une culture peu intensive et d'une surpopulation locale dans de très nombreuses vallées de montagne, où, par suite du danger d'érosion du sol, il est nécessaire de cesser de cultiver certaines terres<sup>2</sup>.

### Irrigation et emploi

Dans ces divers cas d'offre pléthorique, une meilleure utilisation de la main-d'œuvre dépend d'une meilleure utilisation de l'eau. Pour pouvoir

<sup>1</sup> Bent Hansen et G. A. Marzouk: *Development and economic policy in the UAR (Egypt)* (Amsterdam, 1965), pp. 60-64.

<sup>2</sup> Voir Bowen-Jones, *op. cit.*

évaluer l'augmentation potentielle de la production agricole (et, par conséquent, celle de l'emploi potentiel), il faut absolument connaître, par des enquêtes, les ressources en eau et le coût de leur aménagement. Pour les vallées du Nil, de l'Euphrate et du Tigre, de telles enquêtes ont été faites; pour la dernière, les possibilités sont connues pour ainsi dire à un arbre fruitier près. En Iran, pays de petites rivières, quelques études ont été entreprises pour certains secteurs et des barrages ont été construits récemment.

Une meilleure utilisation de l'eau dépend, très largement, des investissements pour des bassins d'accumulation nécessitant de si grosses dépenses d'équipement que l'épargne du secteur agricole ne saurait y suffire. Entre 1950 et 1963, l'Irak a consacré 100 millions de livres sterling sur ses revenus pétroliers à la lutte contre les inondations et à la construction de barrages, somme importante au regard d'une population agricole peu nombreuse. Grâce à la réalisation de ces grands travaux avant et après la révolution de 1958, les risques d'inondation ont été réduits, tandis que la capacité des bassins de retenue est désormais telle que l'on peut étendre les zones cultivées et, mieux encore, obtenir deux récoltes sur une superficie beaucoup plus vaste qu'auparavant. Cependant, même dans ces conditions, il faudra continuer à investir de gros capitaux dans des travaux de drainage afin de rendre cultivables les énormes étendues laissées actuellement à l'abandon en raison d'une salinité excessive. Le coût total de la construction du grand barrage d'Assouan avait été évalué, à l'origine, à 404 millions de livres égyptiennes (420 millions de livres sterling), dont la moitié environ avait été dépensée en 1968. Outre l'énergie électrique, le grand barrage fournira suffisamment d'eau pour irriguer 400 000 hectares en plus des 2,4 millions cultivés aujourd'hui; il permettra également la culture plus intensive, grâce à l'irrigation permanente, des terres qui sont encore irriguées temporairement, au moyen de diguettes de retenue. Ces chiffres montrent qu'une meilleure utilisation de l'eau, dont dépend une utilisation plus judicieuse de la main-d'œuvre agricole, est onéreuse et difficile. L'Iran pourrait sans aucun doute faire un meilleur usage de ses ressources en eau grâce à des travaux de peu d'ampleur, tels que la construction de petits barrages, le creusement de puits ou l'installation de pompes, qui sont cependant trop coûteux pour la bourse du paysan.

Toutefois, les ressources naturelles de l'Irak et de l'Iran favorisent un développement industriel à fort coefficient de capital. Bien que l'industrie pétrolière de ces deux pays n'emploie qu'une petite fraction de la main-d'œuvre totale, sa part du revenu national est supérieure à celle de l'agriculture qui, en 1965, occupait en Irak 50 pour cent de la population active et, en Iran, 57 pour cent (évaluations de la FAO). Toutefois, si la production pétrolière n'accroît le volume de l'emploi que d'une manière indirecte, en renforçant la demande de main-d'œuvre dans la construction et les transports, l'Etat est en mesure de financer, avec les redevances qu'il reçoit, les améliorations de l'infrastructure nécessaires à une augmentation

du coefficient de capital dans l'agriculture, clé d'une élévation du niveau de l'emploi. La République arabe unie, dont la production pétrolière est encore relativement peu importante et où le coton représente le produit d'exportation principal, a moins de possibilités de transférer des capitaux d'un secteur économique à un autre.

Dans les trois pays, l'offre de main-d'œuvre urbaine augmente maintenant beaucoup plus vite que les emplois. Abstraction faite du pétrole, qui constitue un cas extrême, l'industrialisation a exigé ces dernières années des capitaux importants, de manière particulièrement frappante en République arabe unie. A l'heure actuelle, la demande de main-d'œuvre dans le secteur de la construction y augmente rapidement, comme d'ailleurs en Irak et en Iran. Les perspectives immédiates d'accroissement de l'emploi qu'offre le secteur agricole résident dans la construction de barrages, le creusement de canaux de drainage ou de puits et l'installation de pompes plutôt que dans la production agricole proprement dite: les possibilités à long terme dépendent ici, en effet, d'un approvisionnement en eau plus abondant et plus régulier, que les améliorations de l'infrastructure doivent permettre.

Par conséquent, la réforme agraire ne jouera un rôle important dans l'élévation du niveau de vie rural, et dans l'accroissement de l'emploi grâce à une meilleure utilisation de la main-d'œuvre, que si elle s'accompagne de changements dans le mode de faire-valoir. Or il faut pour cela, avant tout, investir davantage à des fins d'irrigation. De tels investissements sont de nature à augmenter *dans l'immédiat* le nombre des emplois dans la construction et, à longue échéance, à assurer une progression *soutenue* des revenus et de l'emploi dans le secteur de la production agricole. On peut évidemment prévoir une redistribution des revenus en faveur de métayers ou d'ouvriers agricoles, par la remise de titres de propriété sur des terres expropriées, ainsi que par un contrôle des baux et du statut d'occupation de la terre. Toutefois, si l'on ne transforme pas parallèlement l'utilisation des terres, ces modifications de structure n'auront, sur les revenus et sur l'emploi, que des répercussions très limitées et variables selon les modalités de la réforme.

### **Le régime foncier et ses conséquences**

Pour pouvoir évaluer les conséquences des modifications des structures, il faut tenir compte des particularités que celles-ci avaient avant l'introduction, récemment, des réformes agraires que nous examinerons plus loin. Peut-on dire qu'elles empêchaient l'utilisation intensive du sol? Comme nous l'avons déjà souligné, la pénurie d'eau est le principal obstacle; en outre, le coût des projets de grande envergure n'est pas à la portée des investisseurs privés, ni à la mesure de l'accumulation de capital dans le secteur agricole. Quelle qu'ait pu être l'influence des structures, elle était certainement moindre que celle de l'environnement. Toutefois,

dans les limites des conditions de milieu, la structure a déterminé l'utilisation des disponibilités de main-d'œuvre, de terres et d'eau, étant donné surtout que les gros propriétaires assumaient certaines fonctions d'investissement par l'entretien de la fertilité du sol et des installations utilisées pour l'irrigation. Le succès ou l'échec des modifications de structure tenait essentiellement à ceci: offraient-elles un moyen de remplir ces fonctions et de s'en acquitter plus efficacement ?

Pour bien faire sentir l'importance de ce point, il convient de souligner que les systèmes en vigueur au Moyen-Orient s'écartaient, à d'importants égards, des modèles de démonstration utilisés d'ordinaire pour l'analyse des modifications de structure, modèles fondés sur l'expérience acquise dans des pays où la sous-utilisation de la main-d'œuvre était liée à une utilisation insuffisante du sol plutôt que des ressources en eau. Dans le premier de ces modèles, que nous appellerons « modèle A » par souci de concision, le propriétaire est un « rentier » pur et simple qui, en raison de son pouvoir politique, peut soutirer aux cultivateurs une redevance en nature, laquelle est en fait un prélèvement sur les produits agricoles sans aucun service productif en contrepartie. Cette structure se trouve dans les exploitations de type primitif, où le paysan lui-même est en mesure de produire ou de fournir tout ce dont il a besoin: matériel, instruments aratoires, semences et bétail. Abolir la redevance en nature revient alors à abolir un prélèvement sur la production; cette augmentation du revenu de leur travail incite les cultivateurs à redoubler d'efforts et à produire plus. Comme le dit Dovring: « Lorsque la terre et le travail sont les seuls, ou du moins les principaux, facteurs de production, l'empressement de la famille du cultivateur à faire des heures supplémentaires jouera un rôle important dans les réformes agraires <sup>1</sup>. » (On l'a bien vu, du reste, dans le passé, en Europe orientale.) Si, cependant, le propriétaire apportait du capital, par exemple s'il avançait les semences, une coopérative ou un autre service pour l'octroi de crédits devra pouvoir le faire à sa place afin que l'accession à la propriété soit un stimulant efficace. Toutefois, si l'apport de capital se faisait à une échelle dépassant celle de l'exploitation agricole individuelle, son remplacement est plus compliqué.

Dans la mesure où les propriétaires fonciers des trois pays considérés s'attribuaient une bonne part des revenus agricoles sous la forme de redevances en nature que leur pouvoir politique leur permettait d'exiger des cultivateurs, et où ils utilisaient ces revenus pour leur consommation personnelle plutôt qu'à des fins d'investissement, les structures correspondaient au modèle A; la redistribution de la propriété devrait donc avoir l'effet prévu, c'est-à-dire pousser à travailler plus. Mais la propriété n'a pas le pouvoir magique de changer le sable en or, à moins que le sable ne puisse être arrosé; dans la réalité, les propriétaires n'étaient pas des rentiers purs et simples et ils apportaient certains éléments de

<sup>1</sup> Folke Dovring: *Land and Labour in Europe, 1900-1950* (La Haye, 1956), p. 131.

capital. Si, après la redistribution, les paysans eux-mêmes peuvent les fournir, il y a lieu d'escompter que l'effet de la réforme sera conforme au modèle A.

En Iran, le régime foncier ressemblait assez bien au modèle A, ce qui peut expliquer qu'une réforme relativement simple ait eu immédiatement des conséquences heureuses dans certaines limites. La similitude était frappante surtout dans les régions septentrionales du pays, qui dépendent des pluies et où les paysans cultivaient le sol avec leurs propres bêtes de trait et utilisaient des instruments aratoires et des semences qui leur appartenaient en propre, de sorte que l'abolition du métayage et le droit d'acheter l'exploitation ont poussé les agriculteurs à travailler davantage et à labourer de nouvelles terres lorsque cela était possible (ce qui n'était pas forcément souhaitable pour des raisons écologiques). Dans ce pays, la plupart des terres cultivées dépendent cependant de l'irrigation, assurée le plus souvent par les canaux (*qanats*), que les propriétaires faisaient construire et entretenir grâce au rapport des fermages. Néanmoins, l'entretien en était fréquemment négligé et les canaux se dégradaient. Pour que la production augmente, conformément au modèle A, il faut donc que les paysans puissent se charger de cette tâche.

Dans le second modèle, que nous appellerons « modèle B », les vastes propriétés sont de grandes entreprises qui utilisent une main-d'œuvre salariée, les moins importantes employant, parfois en partie seulement, les membres de la famille des cultivateurs. L'intensité de l'utilisation du sol est inversement proportionnelle à la dimension de l'exploitation : comme les grandes propriétés essaient d'obtenir le maximum de bénéfices nets en réduisant le plus possible les frais de gestion et de main-d'œuvre, elles pratiquent la culture extensive, qui nécessite peu de bras sauf en pleine saison ; les autres, qui doivent occuper les familles, obtiennent des rendements plus élevés grâce à une plus forte densité de main-d'œuvre à l'hectare, mais le revenu net par unité de main-d'œuvre y est inférieur à celui des grandes propriétés. Si le revenu net du travailleur est moindre dans les petites exploitations que dans les autres, le revenu familial y est supérieur à celui des familles employées saisonnièrement par les grandes propriétés, car leur travail y est mieux utilisé. L'expérience a montré que le résultat des réformes est loin d'être aussi assuré avec le modèle B qu'avec le modèle A, parce qu'elles nécessitent des changements d'échelle, mais que, réussies, elles peuvent entraîner une croissance soutenue alors que leur effet, dans le cas du modèle A, risque de ne durer que l'espace d'une génération.

Après la répartition « polarisée » de la propriété, les anciennes structures foncières de la République arabe unie et de l'Irak étaient conformes au modèle B, mais sans corrélation inverse observable entre l'intensité de l'utilisation du sol et la taille des exploitations. En Egypte, la grande propriété foncière était une entreprise à gestion centralisée, qu'elle employât des salariés ou des métayers. Son rendement était en général supérieur à celui de la petite exploitation, parce qu'elle investissait un capital

plus important par hectare, sous la forme d'engrais, de semences améliorées et de pesticides. Le petit exploitant utilisait les mêmes méthodes de culture intensive mais avec moins de capital, faute de crédits. Comme l'irrigation relevait depuis longtemps de l'Etat, les petits propriétaires n'étaient pas défavorisés à cet égard. Pour que le morcellement des grands domaines accrût les revenus et le volume de l'emploi, il fallait donc pouvoir maintenir, voire augmenter, la densité de capital.

En Irak, les grands propriétaires utilisaient le sol d'une manière extensive et peu économique. Les cheiks n'entretenaient pas la fertilité du sol car ils préféraient se livrer à la culture nomade sur de vastes étendues, et abandonner la terre dès qu'elle devenait saline, plutôt que de faire les frais d'un drainage, seul moyen d'éviter la salinisation dans la majeure partie de la zone irriguée. Cependant, ils ont acheté des pompes et ont pu ainsi ouvrir des terres à la culture. Leurs agents surveillaient les semailles et la moisson, et assuraient la vente des récoltes. Les petits propriétaires n'entretenaient pas davantage la fertilité de leurs terres. L'une des plus grandes colonies rurales créées par l'Etat en 1946 a été entièrement abandonnée, le sel ayant envahi un sol qui n'était jamais drainé; une autre périclita parce que les mauvaises herbes obstruent les drains. Comme les cheiks, les petits propriétaires préféraient les revenus immédiats aux bénéfices à long terme.

Pour que les réformes réussissent, il fallait donc prévoir d'autres moyens de remplir les tâches incombant aux propriétaires selon les modèles A et B, ou faire mieux encore. L'esprit d'entreprise ne manquait pas, car les hommes d'affaires qui ont mis de nouvelles terres en culture dans les années cinquante ont témoigné d'une aptitude inattendue, pour des esprits coulés dans le moule féodal, à réagir à la hausse des prix et au recours à de nouvelles techniques. Toutefois, cette expansion a souvent augmenté l'érosion éolienne, résultat courant de la mécanisation sous ces latitudes. Une extension des cultures aussi rapide, mais plus stable, a été réalisée par des négociants de la ville, entre 1950 et 1960, dans la province iranienne de Gorgan, sur la rive sud-est de la Caspienne, région qui bénéficie d'un sol fertile et de pluies abondantes. La vente des domaines royaux dans cette province (que l'on a souvent qualifiée de réforme agraire) a également attiré, comme acheteurs, des propriétaires fonciers d'autres régions de l'Iran, des hommes politiques et des fonctionnaires de l'Etat; quelques paysans s'y sont également installés. Cette mesure a accru les revenus agricoles et attiré, grâce à la création d'emplois permanents, des travailleurs d'autres provinces, en nombre fort appréciable, prouvant ainsi qu'il est possible d'intensifier la production dans de grandes comme dans de petites exploitations lorsque les prix augmentent et que le milieu s'y prête <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Shoko Okazaki: *The development of large scale farming in Iran : the case of the province of Gorgan* (Tokyo, Institute of Economic Affairs, 1968).

### Buts et conséquences des réformes agraires

« La décennie de la réforme agraire et l'émancipation des fellahs »<sup>1</sup> ont entraîné de grands changements politiques et sociaux au Moyen-Orient, notamment dans les trois pays qui nous occupent. En République arabe unie et en Irak, le pouvoir des grands propriétaires fonciers a été brisé; en Iran, il a été miné. Bien que les motivations profondes aient différé à d'importants points de vue, la politique de réforme agraire visait, dans les trois cas, le même but général: redistribuer la propriété foncière en expropriant les plus gros domaines et en attribuant aux anciens métayers ou fermiers les terres en sus d'une superficie maximale. Les mesures prises à cet effet ont permis d'obtenir des résultats plus ou moins étendus, par des méthodes différentes et avec des contrastes marqués quant à leurs effets sur la production agricole, les revenus et l'emploi.

Nous nous proposons d'expliquer ici ces contrastes, en mettant en lumière les principaux facteurs qui déterminent, à ces égards, le succès ou l'échec des réformes. Après avoir examiné les limites tracées par l'environnement et par les anciennes structures, nous pouvons nous tourner vers l'influence qu'ont exercée les facteurs politiques et sociaux pendant le processus de modification des structures, qu'il s'agisse du contexte politique, des modalités des réformes — en particulier le remplacement des propriétaires fonciers dans les fonctions qu'ils assumaient — ou des relations entre les fonctionnaires et les attributaires.

Les motivations politiques profondes ne nous intéressent pas ici. Du point de vue du présent article, le contexte politique n'a d'importance que dans la mesure où il a aidé ou gêné la continuité de l'application des réformes. Pour aboutir à une élévation soutenue du niveau de vie des masses rurales et à une meilleure utilisation de la main-d'œuvre, il va sans dire que la réforme agraire doit être intégrée; la réalisation de la première phase doit être menée à bien immédiatement et être accompagnée, ou rapidement suivie, des services auxiliaires nécessaires.

Dans les trois pays, les réformes sont venues du sommet. L'action a suivi de près la promulgation des lois sur la réforme agraire. Aucune des mesures prises n'a trouvé l'appui de l'opinion urbaine, qui leur était largement hostile, aucune ne répondait non plus à des revendications des paysans eux-mêmes. Ceux-ci trouvaient la condition de propriétaire à leur goût lorsqu'on leur attribuait des terres, mais ils ne pouvaient ni ne songeaient à réclamer la propriété de la terre, car, sous les anciens régimes, rien qui ressemblât à un mouvement paysan n'aurait pu émerger. Dans les misérables villages égyptiens, un mécontentement chronique régnait bien avant 1952, mais nul projet de loi sur la réforme agraire — et ils furent

<sup>1</sup> Riad El-Ghonemy, au sujet des progrès réalisés dans la région en 1965 (*Land policy and the Near East* (FAO, 1967)), p. 90.

nombreux à être soumis en vain au Parlement — ne s'en inspira. Au début des années cinquante, dans le sud de l'Irak, Amara fut en proie à une agitation qui, peu avant la révolution, gagna la province voisine de Kout. Cependant, elle ne déclencha pas la révolution bien que, lorsque le nouveau président promit en 1958 des terres aux paysans, ceux-ci manifestèrent leur enthousiasme à Bagdad. En Iran, les villages n'ont pas bougé avant l'application de la première phase de la réforme. Donc, les réformes décidées au sommet ont rencontré quelque écho à la base et, à des degrés variables, elles ont été réalisées dans l'intérêt des paysans.

En République arabe unie et en Irak, au départ, l'objectif politique immédiat — se débarrasser de l'ancien régime et des propriétaires qui l'incarnaient — supplantait l'objectif social et économique — améliorer le sort des bénéficiaires des distributions de terres. En République arabe unie, toutefois, on s'engagea résolument dans cette direction-là lorsqu'il apparut que la redistribution prévue par la première loi était loin de présenter l'ampleur escomptée, en raison d'échappatoires. Le gouvernement a continué à légiférer en la matière bien après que les propriétaires eurent disparu de la scène politique; par la suite, les conditions plutôt onéreuses d'achat des terres ont été libéralisées et les coopératives contrôlées directement par l'autorité de tutelle ont étendu peu à peu leur action à des villages de petits propriétaires que la réforme n'avait pas touchés. En Irak, six années de violents conflits politiques et deux autres révolutions n'ont guère fait plus que désagréger l'ancienne structure. Il n'y a rien eu de vraiment constructif jusqu'en 1964-65, et encore les mesures ont-elles eu assez peu d'ampleur. En Iran, le vif souci d'aider les paysans manifesté au début marqua presque toute la première phase, mais il s'affaiblit lorsque le responsable de la réforme, M. Hasan Arsanjani, renonça à son poste de ministre de l'Agriculture. Dans les deux derniers pays, la politique agraire a donc souffert de discontinuité, alors qu'en République arabe unie son cours a été aussi régulier que celui du Nil; l'effet des réformes sur l'emploi et les revenus n'a évidemment pas été le même dans des situations aussi contrastées.

Pour remplir les fonctions économiques que les propriétaires fonciers assumaient auparavant, il fallait, outre la nécessaire continuité dans l'application des mesures prévues, une aptitude innée des intéressés à jouer leur nouveau rôle social; les relations entre les fonctionnaires et les bénéficiaires étaient à cet égard d'une importance capitale. La République arabe unie, qui disposait d'assez d'administrateurs formés dans l'agriculture et de régisseurs professionnels, découvrit que l'expérience technique, à elle seule, n'était pas une qualification suffisante pour diriger une coopérative contrôlée, et elle organisa des cours spéciaux de formation. En Irak, le vide social ne put être comblé; il était même difficile de faire fonctionner les pompes et de distribuer l'eau, les fonctionnaires craignant d'empiéter sur les attributions de collègues alors que les hommes des tribus manquaient de la confiance en soi et de l'esprit de solidarité nécessaires pour

s'attaquer à ce travail<sup>1</sup>. En Iran, les conflits épuisants à propos de la distribution de l'eau qui opposaient paysans et propriétaires fonciers mirent à l'épreuve l'intégrité et le courage des fonctionnaires<sup>2</sup>. C'est en Iran, d'ailleurs, que l'on a le mieux réussi à éveiller le sens de la responsabilité envers les bénéficiaires de la réforme.

Beaucoup dépendait évidemment des bénéficiaires, si différents les uns des autres quant à leur personnalité sociale. Tous ceux qui ont étudié les fellahs égyptiens ont rendu hommage à leurs qualités: travailleurs, intelligents, ouverts à tout ce qui est nouveau, doués du sens commercial, malgré la pauvreté et la maladie, pour avoir approvisionné si longtemps les marchés mondiaux; vrais cultivateurs, parlant avec mépris de ceux qui travaillent « pour faire vite de la galette ». Vivant dans ce « continuum » ville-campagne que constituent la vallée et le delta du Nil, ils sont à la fois plus et moins que des paysans; plus, parce qu'ils ont poussé très loin leurs connaissances d'agriculteurs hautement spécialisés; moins, parce qu'ils n'ont pas une « microculture » qui leur soit propre. En revanche, les populations tribales et les citadins de l'Irak vivaient dans des mondes séparés par un antagonisme traditionnel; à l'heure actuelle encore, les habitants des campagnes sont autonomes et ils n'ont pas encore tout à fait acquis une mentalité de sédentaires. En Iran, au contraire, bien que la vie tribale prédomine encore dans certaines régions, les villageois sédentarisés sont devenus de véritables paysans, selon la définition de Redfield<sup>3</sup>, et ils ont un sens poussé de la communauté villageoise.

Ces attitudes reflètent les différences du développement agricole, que l'on mesure à l'intensité de l'utilisation du sol. La comparaison des résultats obtenus dans les trois pays permet de voir comment l'interaction de l'environnement et des éléments humains a déterminé les conséquences des réformes sur l'emploi et les revenus.

### La République arabe unie (Egypte)

Il est bon de se rappeler qu'avant la révolution de 1952 l'Egypte avait souffert non seulement de la misère, mais d'une misère croissante, non seulement du sous-emploi, mais du genre de surpopulation dénoncé par Malthus. Son agriculture avait pu atteindre un haut niveau de développement grâce aux investissements faits au XIX<sup>e</sup> siècle dans l'irrigation, à la spécialisation dans la culture du coton et, faudrait-il ajouter, à une réforme foncière antérieure qui avait assuré une certaine sécurité aux petits propriétaires. Mais les progrès en étaient restés là. De la fin de la première guerre mondiale à celle de la seconde, le revenu national était

<sup>1</sup> Tel a été le cas dans la province de Husseiniya, ainsi que nous l'avons montré dans notre ouvrage *Land reform in principle and practice* (Oxford, 1969), pp. 104-107.

<sup>2</sup> Voir, à ce propos, A. K. S. Lambton: *The Persian land reform, 1962-1966* (Oxford, 1969).

<sup>3</sup> A. Redfield: *Peasant society and culture* (Chicago, 1963).

demeuré stationnaire et le revenu par habitant avait diminué<sup>1</sup>. Le volume de la production agricole avait continué à augmenter en raison surtout de l'irrigation permanente (qui permet plusieurs récoltes) de terres irriguées précédemment de façon temporaire (qui n'en produisaient qu'une seule) et d'une plus grande utilisation d'engrais, mais la population rurale avait augmenté plus vite, la production par homme diminuant en conséquence. On pouvait s'attendre que la redistribution de terres des grands domaines et la législation sur le fermage augmenteraient les revenus agricoles, mais elles ne pouvaient rien sur la difficulté essentielle: la pénurie de terres par rapport à la population. Quant à la misère des paysans, toutes les réformes du monde n'auraient jamais pu être mieux qu'un palliatif.

La loi de 1952 apporta un changement révolutionnaire, mais la redistribution fut peu importante. Elle eut pour effet immédiat d'accroître les revenus d'une petite partie de la population agricole sur une faible proportion de la superficie cultivée. Six autres lois furent votées par la suite. Celle de 1961 ramena la propriété maximale de 80 à 40 hectares; les autres exproprièrent des propriétés foncières appartenant à des étrangers ainsi que d'autres terres. En 1966, ces sept lois avaient conduit à l'expropriation de 378 583 hectares au total et à la distribution de 294 123 hectares. Les 303 624 familles bénéficiaires représentaient, selon certaines évaluations, 1,5 million de personnes<sup>2</sup>. La superficie distribuée formait environ 12 pour cent des zones cultivées, et le nombre des bénéficiaires quelque 10 pour cent de la population agricole totale (évaluée à 16,3 millions en 1965).

Une application générale de la législation sur le contrôle des loyers, les conditions de fermage et les salaires minimaux pour les travailleurs agricoles aurait fait bénéficier de la réforme une bien plus forte proportion de la population agricole. On ne peut guère connaître avec certitude les effets de la législation concernant les conditions de fermage, si ce n'est que pendant une courte période, sous le coup du choc provoqué par les premières réactions et d'une chute brutale des prix du coton, les loyers ont baissé, pour remonter par la suite, ainsi qu'on l'a du reste admis officiellement. En dehors des grosses propriétés, qui n'échappent pas à un certain contrôle, il y a tant de modalités d'affermage, si diverses, que l'application des lois est impossible, comme toujours lorsque l'offre de main-d'œuvre excède fortement les besoins. Cette même raison a empêché l'application des dispositions relatives au salaire minimal.

Pour élever le niveau de revenu des bénéficiaires, il fallait maintenir et si possible augmenter la production de leurs terres, ce qui exigeait le remplacement immédiat des facteurs de production fournis par les propriétaires; en effet, les cultures se succèdent à un tel rythme en Egypte

<sup>1</sup> C. Issawi: *Egypt in revolution* (Oxford, 1963), p. 32.

<sup>2</sup> Les chiffres sont tirés de El-Ghonemy: « Economic and institutional organization of Egyptian agriculture since 1932 », dans P. J. Vatikiotis (publié sous la direction de): *Egypt since the revolution* (Londres, 1968), pp. 71-72.

que le plus petit retard signifierait la perte d'une récolte. Des coopératives contrôlées, auxquelles les bénéficiaires durent s'affilier, livrèrent à crédit des engrais modernes et du matériel nécessaire à l'exploitation aux membres qui savaient les utiliser. Ces organisations se chargèrent également de percevoir les acomptes dus pour l'achat des terres<sup>1</sup>.

Lorsque les coopératives contrôlées commencèrent à faire des bénéfices, l'autorité de tutelle veilla à les faire réinvestir dans les exploitations, notamment pour de nouvelles installations de pompage, de sorte que les revenus n'augmentèrent pas proportionnellement à l'accroissement de la production. La plupart des nouveaux investissements ont accru les besoins de main-d'œuvre. Si les coopérateurs utilisaient un matériel motorisé pour les labours en profondeur, ils préféreraient, pour les autres travaux, se servir de leur bétail, qui leur coûtait moins cher grâce au travail non rémunéré des membres de leur famille.

A part l'augmentation des besoins de main-d'œuvre que ces nouveaux investissements entraînent par la suite, la redistribution des terres en elle-même n'accrut pas l'emploi, bien au contraire. Une famille ayant obtenu la propriété d'une exploitation type, de 1,4 hectare (réduite ultérieurement à 0,8-1,2 hectare), était probablement employée d'une manière plus régulière qu'elle ne l'avait été lorsqu'elle travaillait dans l'ancien domaine mais, comme il n'y avait pas assez de terres pour remettre une propriété de cette dimension à tous ceux qui, avant la réforme, dépendaient du domaine pour un travail saisonnier, certains journaliers perdirent leur emploi. La première loi n'ayant pas entraîné une redistribution importante, le nombre de travailleurs déplacés fut restreint et ils purent trouver de l'embauche dans les travaux publics. Sous l'angle du maintien du niveau de l'emploi, c'est une chance que les mesures aient été exécutées en plusieurs phases s'étendant sur une période de douze ans, vers la fin de laquelle le nombre des emplois augmenta dans la construction et les transports.

Si la redistribution n'a pas pu accroître le volume de l'emploi, cet échec n'est en aucune façon imputable à des erreurs de politique. Au contraire, les méthodes utilisées ont remarquablement réussi à augmenter les revenus agricoles et le rendement des cultures. Il fallait vraiment un niveau très avancé de développement agricole pour que le nouveau système pût marcher aussi bien qu'il l'a fait, car son bon fonctionnement dépendait d'une heureuse collaboration entre des fonctionnaires rompus à leur métier, techniquement très qualifiés, et des cultivateurs intelligents, mais pourtant dociles. Toutefois, dans les conditions démographiques actuelles, « sans une extension de la superficie cultivée, aucune mesure de réforme agraire prévoyant la redistribution de terres, qu'il s'agisse de la propriété ou du fermage, ne pourra guère faciliter l'aboutissement des

<sup>1</sup> Pour une description plus détaillée, voir Gabriel S. Saab: *The Egyptian agrarian reform, 1952-62* (Oxford, 1967).

diverses tentatives faites pour réduire au minimum le problème, très complexe et ardu, posé par le chômage, la modicité des revenus et la misère généralisée de la population rurale de l'Égypte<sup>1</sup> ». Voilà un résumé pessimiste, peut-être, des résultats d'une politique qui, comparée à d'autres réformes contemporaines, a été des plus fécondes puisqu'elle a accru la production et permis de mieux utiliser les terres; toutefois, en ce qui concerne ses effets directs, il est exact: le sous-emploi règne toujours et les revenus agricoles restent faibles.

Quoi qu'il en soit, les résultats de la politique agricole générale offrent quelques raisons d'être optimiste: elle a contribué en effet (conjointement avec l'expansion d'autres secteurs qui a permis d'absorber la plus grande partie de la main-d'œuvre excédentaire) à opérer un changement économique important. Après la réforme, il s'agissait d'augmenter la production par travailleur dans l'agriculture ainsi que de maintenir le volume de l'emploi agricole dans tout le pays, et non pas seulement dans les domaines redistribués. Ce but a été atteint; grâce à la politique agricole générale, le taux d'accroissement de la production par travailleur s'est élevé, alors que les effectifs de la main-d'œuvre agricole augmentaient lentement. D'après les évaluations de Hansen, l'augmentation annuelle de la productivité agricole par unité de main-d'œuvre a été, entre 1950 et 1960, de 2 à 2,5 pour cent, « taux d'accroissement qui n'est pas très élevé en soi mais qui, en comparaison du recul annuel constant d'environ 1,5 pour cent de la production par travailleur de 1913 à 1933 et du niveau pratiquement stationnaire de 1935 à 1950, est néanmoins un progrès<sup>2</sup> ». Pour la période du premier plan (1959/60-1964/65), Hansen évalue le taux annuel d'accroissement de la productivité à environ 2 pour cent<sup>3</sup>; le recul enregistré durant cette période a été dû en grande partie à la mauvaise récolte du coton en 1964 provoquée par un parasite, les pesticides n'ayant pu être distribués à temps.

Cette politique générale a également facilité une meilleure utilisation de la main-d'œuvre agricole. En effet, la superficie cultivée s'est accrue de 120 000 hectares entre 1952 et 1960, puis de 174 000 hectares pendant l'exécution du premier plan, et 400 000 hectares, irrigués jusqu'alors temporairement, ont bénéficié de l'irrigation permanente, donnant donc plusieurs récoltes au lieu d'une. La consommation d'engrais surtout — qui, en 1960, avait doublé par rapport à l'avant-guerre — a permis d'obtenir de meilleurs rendements à l'hectare, mais sans agir sur l'emploi, alors que la production accrue de bétail aurait dû en élever le niveau. Les machines agricoles sont toujours utilisées essentiellement pour le défrichement et, dans les coopératives, pour les labours en profondeur. Les

<sup>1</sup> M. M. El Zalaki: « An appraisal of the effect of expansion on agricultural land on unemployment in UAR agriculture », *Land policy in the Near East*, op. cit., p. 119.

<sup>2</sup> Hansen et Marzouk, op. cit., p. 79.

<sup>3</sup> Bent Hansen: « Planning and economic growth in the UAR (Egypt), 1960-1965 », dans Vatikiotis (publié sous la direction de): *Egypt since the revolution*, op. cit., p. 33.

zones cultivées pourront s'étendre encore et le reste des terres encore irriguées temporairement pourra donner plusieurs récoltes lorsque le grand barrage fournira suffisamment d'eau pour cela. En attendant, le réseau des coopératives contrôlées s'est étendu à toute la campagne égyptienne.

La controverse se poursuit quant aux avantages relatifs de l'expansion verticale (c'est-à-dire de l'intensification) et de l'expansion horizontale (c'est-à-dire de l'extension de la superficie cultivée) du point de vue de l'emploi. Ces questions sont trop techniques pour être abordées ici; qu'il suffise de dire que le problème d'une meilleure utilisation de la main-d'œuvre existe toujours et qu'il a une priorité élevée dans une politique qui a réussi à équilibrer plus ou moins deux objectifs: une production accrue par travailleur et une meilleure utilisation de la main-d'œuvre<sup>1</sup>. La réforme a certes permis de faire des expériences dans ce sens, mais c'est plus à la politique agricole générale qu'à la distribution de terres que l'on doit l'augmentation des revenus et du volume de l'emploi. Parmi les modifications institutionnelles de caractère général, nous mentionnerons l'amélioration du système de crédit, qui a revêtu une grande importance sur le plan économique

## Irak

Sur le papier, l'Irak semblait ouvrir de bien meilleures perspectives à la réforme agraire et aux améliorations foncières que l'Égypte. En effet, après l'exécution des projets mentionnés plus haut de lutte contre les inondations et de construction de barrages, tous les éléments matériels favorables s'y trouvaient réunis: équipement, terres et eau en abondance. Si la modicité du rendement offre une chance de progresser, comme le veulent certains experts, alors on peut dire que ce pays avait vraiment de la chance. En outre, la situation économique de l'Irak avant 1958 laissait loin derrière elle celle de l'Égypte avant 1952. Les emblavures avaient doublé par rapport à la moyenne d'avant la guerre, étant donné surtout que, dans la zone septentrionale arrosée par les pluies, la culture s'était mécanisée et que la production céréalière suivait le rythme de la croissance démographique, sauf les mauvaises années où il fallait faire appel aux importations. Le revenu national augmentait rapidement, deux secteurs déterminant les variations du taux de croissance d'une année à l'autre: l'agriculture et la production pétrolière. Une bonne récolte pouvait parer à une crise dans l'industrie du pétrole et une progression de la production de brut compenser les effets de la réforme et d'une longue sécheresse<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Pour une étude plus poussée du problème que pose la conciliation de ces deux objectifs dans une situation de surpeuplement rural, voir D. Warriner: *Land reform in principle and practice*, op. cit., pp. 403-427.

<sup>2</sup> Entre 1953 et 1961, le revenu national augmenta au taux composé moyen de 6,9 pour cent par an et le revenu par habitant au taux de 5,3 pour cent, en supposant un taux de croissance démographique, pour cette période, de 2 pour cent; en fait, il a été plus élevé. Voir K. Haseeb: *The national income of Iran, 1953-61* (Oxford, 1964), pp. 13-15.

Pourtant, les difficultés de la réforme étaient au fond bien plus ardues qu'en Egypte car, pour pouvoir élever les revenus agricoles et se rapprocher du plein emploi, il fallait remplacer la culture nomade, avec son rapport irrégulier et ses risques de salinisation, par la culture sédentaire, aux rendements réguliers. Installer des gens dans des propriétés qu'ils auraient pu cultiver dans leur totalité et en permanence aurait représenté une tâche technique et administrative formidable, même si des facteurs politiques n'avaient pas provoqué une application discontinue de la réforme.

Le décret de réforme pris deux mois après la révolution de 1958 se modelait sur la première loi égyptienne en la matière et il visait à introduire un type de structures ordonnées d'une manière analogue, mais ses effets furent totalement différents. Il allait beaucoup plus loin, car il touchait une proportion plus importante de la superficie totale exploitée; son application fut chaotique et il entraîna une régression de la production agricole. Il est impossible d'évaluer jusqu'à quel point la réforme elle-même provoqua la chute marquée de la production des cultures principales qui la suivit: la longue sécheresse qui débuta en 1958, soit avant cette mesure, et dura trois ans aurait, de toute façon, provoqué de mauvaises récoltes dans la zone septentrionale arrosée par les pluies; cependant, la réforme y est certainement pour quelque chose, car la production fléchit aussi dans la zone irriguée. De 1962 à 1966, c'est-à-dire après la sécheresse, la production annuelle de céréales demeura inférieure d'environ 10 pour cent à la moyenne de la période 1954-1958. La production de riz, qui avait baissé de 20 pour cent entre 1959 et 1963, en raison principalement de la réforme, a repris depuis lors et, en 1966, elle avait doublé par rapport à la moyenne des années précédentes; celle du coton, relativement peu importante, a également retrouvé son niveau antérieur.

L'une des raisons du fléchissement de la production fut l'incertitude prolongée qui régna quant à la propriété des domaines redistribués, le gouvernement n'ayant pas remis les nouveaux titres. Avec l'expropriation des plus grandes propriétés, le ministère de la Réforme agraire disposa très vite d'une énorme quantité de terres, car quelques décisions administratives avaient suffi à déposséder les gros propriétaires, sans dédommagement. La distribution de ces terres n'alla pas sans difficulté, en raison d'une opposition idéologique et de retards administratifs, et aussi parce qu'elles ne se prêtaient pas, pour une bonne part, à la culture permanente. Au bout de dix ans, un quart seulement de la superficie expropriée avait été redistribuée à une petite proportion des anciens métayers, dont la plupart, bien que qualifiés officiellement de « fermiers liés par un contrat provisoire avec l'Etat », n'avaient pas de statut défini <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> En 1966, 6 millions de donums (1,5 million d'hectares) avaient été expropriés, dont 1 million avaient été distribués, ainsi que 1 million de donums de terres domaniales, à 46 000 familles en tout. Selon des estimations officielles, il y avait 253 835 familles de « fermiers liés par un contrat provisoire avec l'Etat ». D'après les chiffres les plus récents dont on

En outre, il n'avait pas été prévu, pour remplacer les services fournis par les anciens propriétaires, de stations de tracteurs dans le nord, ni un système de contrôle de l'irrigation dans le sud du pays. La loi sur la réforme, fondée sur celle de l'Égypte où l'irrigation est de la compétence de l'État, ne comprenait aucune disposition concernant l'entretien des pompes et des canaux ou la distribution de l'eau. Si des coopératives contrôlées avaient été constituées, elles auraient peut-être pu assumer ces tâches dont, en fait, personne ne se chargeait. Les bénéficiaires de la réforme ne disposèrent d'aucun service de soutien, à part l'octroi de quelques crédits, avant 1965, et encore dans certaines colonies rurales seulement. Nul ne se préoccupait du manque d'engrais, que l'on n'avait jamais utilisés jusqu'alors, sauf dans la zone restreinte consacrée à la culture du coton.

Il n'y a pas d'évaluation des effets de la réforme sur les revenus agricoles, et ce n'est pas surprenant. Les attributaires de parcelles et les « fermiers temporaires », pourvu qu'ils puissent cultiver leur exploitation, soit qu'elle se trouve dans la région arrosée par les pluies, soit que le sol soit irrigué et drainé dans la zone d'irrigation, ont dû voir augmenter leurs revenus puisqu'ils n'ont plus à verser de gros fermages ni à payer leur domaine par acomptes (c'était du moins le cas en 1965). Les exploitations, d'une superficie moyenne de 10 hectares, sont assez grandes pour couvrir les besoins de la famille et laisser un excédent. Des observations faites en 1964 et en 1965 pour l'un des plus grands des anciens domaines touchés par la réforme ont confirmé que les revenus par famille avaient augmenté. Cependant, le taux d'accroissement du revenu dépend non seulement de la possibilité, pour les bénéficiaires, de cultiver leur terre, mais aussi de leur volonté de le faire. Dans le domaine en question, certains des nouveaux propriétaires cultivaient toutes leurs terres selon le système traditionnel de la jachère, alors que d'autres n'essayaient pas d'en faire valoir plus d'une partie, même si cela était possible techniquement. Diverses explications de ce phénomène se présentent à l'esprit : préférence pour les loisirs (ce qui n'est certes que trop compréhensible pendant six mois de l'année); insuffisance des prix et des crédits, peu propres à stimuler un effort soutenu, etc. Or l'explication la plus simple est la suivante : les hommes des tribus, sous l'ancien régime foncier, s'étaient mis à la culture, contraints et forcés, sans en tirer grand profit. Avant l'acquisition par les cheiks de la pleine propriété des terres tribales en vertu de la loi de 1932 sur la colonisation agraire, chaque membre d'une tribu avait des droits coutumiers sur le produit des terres qu'il cultivait; il ne s'agissait d'ailleurs que de cultures de subsistance, simple appoint de l'élevage qui constituait la source de revenus en espèces et une assurance contre les

---

dispose, 2,6 millions de donums au total (dont 1,7 million de terres expropriées) avaient été distribués, jusqu'en juillet 1968, à 55 000 familles (moins de 10 pour cent de la population agricole de 1965, évaluée à 4 millions).

mauvaises récoltes. La réforme paraît bien avoir entraîné cette amélioration de la condition sociale qui constitue le dernier avantage prévu par les organisateurs, mais cela n'a peut-être été qu'un retour à la situation que l'on connaissait dans les tribus une génération auparavant.

En ce qui concerne les conditions d'exploitation, par des métayers, des terres appartenant à des domaines non encore expropriés ou non susceptibles de l'être, les dispositions pertinentes ont été généralement appliquées, parce que les tribunaux avaient pour instructions de trancher tous les litiges entre propriétaires et métayers en faveur de ces derniers. Ces instructions sont vraisemblablement périmées à l'heure actuelle, mais les propriétaires, soucieux de retenir la main-d'œuvre, n'exigent sans doute plus une aussi grosse part.

Quant à l'utilisation de la main-d'œuvre, la réforme, ajoutant ses effets à ceux de la sécheresse, a soustrait des terres à la culture, d'où une réduction du volume de l'emploi. Comme les modes de faire-valoir n'ont été modifiés en rien, la main-d'œuvre n'a pas été mieux utilisée sur les terres cultivées. Avant 1958, les travailleurs abandonnaient l'agriculture à une cadence rapide; depuis lors, l'exode rural s'est poursuivi, d'autant plus que la réforme n'a pas été appliquée dans la province d'Amara, d'où les départs avaient été et restent extrêmement nombreux. Tant que les résultats du recensement de la population de 1965 ne seront pas disponibles, on ne pourra connaître le taux d'accroissement de la main-d'œuvre. (Selon les évaluations de la FAO, la main-d'œuvre agricole devait représenter, en 1965, 50 pour cent de la population active totale, soit à peu près la même proportion que lors du recensement de 1957, ce qui paraît peu probable.)

L'application d'une politique agricole générale visant à accroître la production aurait pu faire augmenter bien plus fortement les revenus agricoles, car de très simples modifications des méthodes culturales auraient alors conduit à une meilleure utilisation du sol et de la main-d'œuvre. Par exemple, quand les coopératives contrôlées se mirent à l'œuvre en 1965, leurs administrateurs remplacèrent la jachère simple par la jachère verte ensemencée en trèfle d'Alexandrie, innovation capitale qui permet de mieux utiliser tant le sol que la main-d'œuvre, d'augmenter le rendement des céréales et de produire du fourrage pour les troupeaux, auxquels les populations tribales continuent d'attacher le plus vif intérêt. On peut dire que les coopératives sont parties littéralement de la racine pour apporter enfin à ces populations un genre de culture répondant à leurs vœux, ce que ni la planification décidée au sommet ni les conseils venus de l'extérieur n'avaient jamais réussi à faire. L'augmentation récente de la production du riz, de même que l'augmentation de la consommation d'engrais, sont également deux signes prometteurs. Si ces progrès se poursuivent, les revenus vont augmenter tandis que le sol et par conséquent la main-d'œuvre seront mieux utilisés. Cependant, l'accroissement de la productivité par travailleur dépend aussi de la mécani-

sation, qui se répandra certainement avec la bonification et la mise en culture de nouvelles terres; il en résultera selon toute probabilité des regroupements progressifs d'exploitations, de sorte que les besoins de main-d'œuvre diminueront sans doute parallèlement à l'augmentation de la production par travailleur.

Les possibilités d'accroître le volume de l'emploi agricole sont tributaires au premier chef des investissements dans l'infrastructure — surtout à des fins de drainage et de bonification du sol — comme dans la superstructure — en matière essentiellement de transformation et de commercialisation des produits. Comme tous les pays producteurs de pétrole, l'Irak importe de plus en plus de conserves alimentaires pour pouvoir satisfaire une demande urbaine croissante, à laquelle la production intérieure ne peut faire face, principalement par manque d'usines de transformation et d'installations frigorifiques. Alors qu'en Egypte la politique agricole générale visait à augmenter le taux d'investissement pour progresser plus vite sans modification des techniques, la modernisation de l'agriculture signifie beaucoup plus, en Irak, que la modernisation des méthodes de production.

## Iran

L'Iran manquait de tous les éléments naturels nécessaires au succès d'une réforme agraire; il est toujours le pays « rude et pauvre » d'Hérodote. Disposant de peu d'eau et affligé d'un sol ingrat, sauf dans les provinces de la Caspienne, il est coupé de grandes chaînes de montagnes qui séparent par de vastes étendues stériles de petites taches vertes dans les vallées arrosées au moyen de longs conduits souterrains qui captent l'eau des versants; les variations extrêmes de son dur climat provoquent une terrible érosion. Aucun grand projet moderne d'irrigation n'y avait été réalisé jusqu'à ces dernières années. Le rendement à l'hectare y est faible; le paysan fait généralement alterner des céréales et la jachère. Pourtant, le niveau de développement agricole dépasse celui de l'Irak, en ce sens que l'Iran utilise mieux les maigres ressources dont il dispose. Les méthodes de culture y sont primitives, mais le labour en surface de l'araire conserve les sols pauvres; les cultures y sont mieux diversifiées et les méthodes d'irrigation plus raffinées. « Des installations hydrauliques complexes conduisent l'eau à des champs minuscules et l'agriculture en terrasses est souvent très ingénieuse. Le travail des générations a modelé le paysage de l'agriculture sédentaire, où des cultures diversifiées voisinent avec de vastes vergers. Ces zones (en altitude) souffrent surtout de la pénurie de terres et des distances qui les séparent des marchés <sup>1</sup>. » Si la redistribution des terres a pu maintenir la production, c'est notamment parce qu'elle répondait aux besoins d'une population rurale sédentarisée de longue

<sup>1</sup> Rapport d'Italconsult à l'Organisation du plan, cité dans Bowen-Jones, *op. cit.*

date, dont la mentalité était loin d'être primitive, sachant faire bon usage des connaissances traditionnelles et agir en tant que communauté villageoise.

En outre, la première phase de la réforme fut bien conçue, en fonction des conditions du pays. Des points de vue statistique et physique, l'Iran était un désert. On savait que les grands propriétaires absentéistes détenaient une grande partie des terres, mais on ignorait l'étendue de leurs domaines; ils disaient posséder tant de « villages », tandis que les petits propriétaires et les métayers estimaient leur exploitation en fractions des terres du village et non en mesures de superficie. Il était donc impossible d'exproprier les terres selon la méthode usuelle en fixant aux exploitations une taille maximale; en 1960, une loi à cet effet resta lettre morte. Par la suite, la loi décisive de 1962, pour parer à la nécessité d'établir un plan cadastral (ce qui aurait signifié un ajournement indéfini de la réforme) eut recours à deux « raccourcis ». D'abord, tous les villages en la possession d'un propriétaire, sauf un seul que celui-ci avait le droit de conserver, pouvaient être expropriés; ou encore le propriétaire pouvait garder dans plusieurs villages des terres équivalant, sur la base des fractions utilisées traditionnellement dans ce genre de calcul, à la superficie de terres d'un village. Ensuite, les cultivateurs obtenaient le droit d'acheter à tempérament l'exploitation où ils avaient travaillé en tant que métayers. Les paysans qui purent ainsi accéder conditionnellement à la propriété virent augmenter leurs revenus, l'acompte à valoir sur le prix d'achat étant en général inférieur à l'ancien fermage. Ils bénéficièrent aussi de l'abolition des corvées que les propriétaires de certains districts exigeaient de leurs paysans sous la forme de transport des récoltes au marché, d'entretien des canaux d'irrigation, etc.

Cette première phase se réalisa rapidement, une grande partie des villages touchés par la réforme ayant été expropriés et redistribués dans les sept mois qui suivirent l'entrée en vigueur de la loi. Ce résultat remarquable fut obtenu malgré la vive opposition des propriétaires, les paysans purent ainsi acquérir une proportion assez forte des villages du Nord, où la réforme débuta, et une partie un peu moins importante de ceux du Centre et des autres régions du pays, sans que la production s'en trouvât réduite, parce que l'on avait réussi à éviter cette longue période d'incertitude qui avait eu des effets si catastrophiques en Irak.

Dans cette première phase, décisive, quelques coopératives furent constituées (l'affiliation était obligatoire comme dans la République arabe unie et en Irak), mais elles mirent du temps à fonctionner. Toutefois, ce retard ne fut pas aussi néfaste qu'en Irak car, dans les villages où les récoltes dépendent des pluies, les paysans pouvaient continuer à cultiver selon les méthodes d'autrefois, en utilisant leurs semences et leur bétail; ils pouvaient mieux se nourrir, s'ils travaillaient plus dur qu'auparavant, mais ils continuaient à emprunter à un taux élevé, généralement en donnant à l'avance leurs récoltes en gage à des prêteurs d'argent. Dans les

zones où les terres étaient irriguées par des *qanats*, lorsque les paysans devenaient propriétaires du village entier, ils supportaient le coût de l'entretien des *qanats* en s'associant pour la rémunération des ouvriers qualifiés occupés à cette tâche qui étaient rétribués auparavant par le propriétaire sur le produit des fermages; ils pouvaient aussi faire une partie de ce travail eux-mêmes. Mais une telle action collective n'était pas possible lorsque le propriétaire possédait encore une partie des terres du village: en effet, il pouvait détourner l'eau vers ses propres terres et, en privant d'irrigation celles des paysans — qui perdaient ainsi toute valeur —, forcer ceux-ci à recommencer à travailler pour lui, soit comme métayers, soit comme ouvriers. Dans ce cas, les paysans avaient le droit de saisir les tribunaux, mais leurs recours restaient souvent sans effet. Le propriétaire pouvait également garder l'eau pour son propre usage en faisant creuser un puits profond, et les paysans n'avaient alors aucun moyen de se faire rendre justice.

Une fraction assez importante de la population rurale a bénéficié de la redistribution des terres à ce stade. Des chiffres officiels pour 1966 donnent un total de 13 303 villages achetés « en tout ou en partie » et distribués à 512 975 chefs de famille. Il s'agit d'un peu plus de 25 pour cent du nombre total des villages mais, comme beaucoup d'entre eux ne furent répartis qu'en partie, la proportion des terres agricoles touchées doit être inférieure à ce chiffre; les bénéficiaires et les membres de leur famille pourraient représenter environ un quart de la population agricole totale (12 millions en 1960). S'il en est ainsi, ils ont été proportionnellement plus nombreux en Iran que dans la République arabe unie et en Irak, bien que les revenus n'aient peut-être pas augmenté autant que dans ces deux pays.

Les résultats de la deuxième étape sont trop complexes pour pouvoir être évalués ici<sup>1</sup>. Elle devait apporter diverses modifications au régime foncier dans les villages que les propriétaires conservaient: réglementation des loyers, vente volontaire, morcellement des terres proportionnellement à l'ancien fermage et création d'exploitations quasi collectives dirigées par le propriétaire, par exemple. Selon les données officielles, cette phase a touché bien plus de ruraux que la première, mais ses résultats, qui vont de « faiblement positif » à « carrément négatif », ne sont guère impressionnants au total et l'augmentation des revenus, en mettant les choses au mieux, a été modique comparée à celle du début. Il faut toutefois noter que si, durant la première phase, les effets de la réforme sur l'utilisation de la main-d'œuvre avaient été nuls ou peut-être légèrement positifs grâce à l'extension des terres cultivées, ils ont été néfastes pendant la deuxième. Là, en effet, où des terres ont été vendues aux paysans ou morcelées sur la base des anciens fermages, le propriétaire a pu user de son droit de détourner l'eau vers ses propres domaines au détriment des paysans, au point même de les chasser de leurs exploitations. Une révision ultérieure de la

<sup>1</sup> Pour une étude détaillée de la réforme dans son ensemble, voir Lambton, *op. cit.*

loi de 1962 a également réduit l'emploi en accordant une dérogation supplémentaire aux propriétaires qui pratiquaient la culture mécanisée (la loi originale avait soustrait à la réforme les terres dont la culture était déjà mécanisée à la date de sa promulgation). A la suite de cette révision, les propriétaires n'avaient qu'à mobiliser une armée de tracteurs pour accueillir les fonctionnaires chargés de l'application de la réforme et à réclamer le bénéfice de la dérogation; ils pouvaient alors expulser les paysans, et furent nombreux à le faire aux environs de Téhéran et d'Ispahan<sup>1</sup>. Ajoutons que l'emploi de charrues à disques non seulement diminue le volume de l'emploi, mais augmente le risque d'érosion.

Néanmoins, les avantages acquis lors de la première phase sont indubitables: le niveau de vie s'est élevé, comme en témoignent la consommation accrue de denrées alimentaires et les nouvelles constructions que l'on voit dans de nombreux villages (dont les propriétaires ne voulaient auparavant rien savoir). Les résultats futurs de la réforme dépendent de deux choses: le règlement de la question des droits sur les eaux dans les villages où les propriétaires les ont détournées à leur profit, et l'essor des coopératives, qui en sont toujours à l'état embryonnaire et dont la nécessité se fait encore sentir essentiellement dans le domaine du crédit, bien que les sociétés commencent aussi à fournir des semences améliorées et des engrais. Si l'élan de la première phase s'était maintenu, les problèmes de la distribution de l'eau auraient pu être résolus sans préjudice pour les paysans, les expulsions auraient pu être prévenues et les coopératives seraient peut-être mieux équipées à l'heure qu'il est.

Comme dans la République arabe unie et en Irak, la réforme a révélé en Iran le besoin d'une politique soutenue d'expansion agricole. Outre la nécessité, commune aux trois pays, d'améliorer l'approvisionnement en eau, l'Iran se trouve en présence d'un grave problème: l'érosion du sol, qui exige que l'on enlève des terres à l'agriculture et à l'élevage. Dans les vallées de montagne surpeuplées, « aucun ajustement du système foncier ni aucun progrès d'ordre technique ne peuvent améliorer sensiblement la situation, qui n'offre que trois solutions: l'émigration vers les villes, la culture excessive ou la spécialisation dans des produits destinés à des marchés éloignés, que la création de nouveaux emplois dans des usines de transformation pourrait promouvoir<sup>2</sup> ». Malheureusement, il ne s'agit encore que de perspectives bien éloignées. En effet, les planificateurs ont supprimé récemment des programmes essentiels de développement rural pour compenser le coût, supérieur aux prévisions, de projets industriels de prestige.

### Conclusions

Dans les trois pays, la réforme a donc joué un certain rôle dans l'élévation des revenus agricoles, surtout grâce à la redistribution de la pro-

<sup>1</sup> Voir Lambton, *op. cit.*, pp. 195-196.

<sup>2</sup> Voir Bowen-Jones, *op. cit.*

priété, mais ses effets sur l'emploi ont été négligeables, voire parfois négatifs. En Irak, ces effets négatifs auraient pu être évités si l'on avait réussi à maintenir la production; toutefois, dans aucun de ces pays, on ne pouvait escompter une amélioration sensible de l'utilisation de la main-d'œuvre par la seule réforme du régime foncier, sans modifications des modes de faire-valoir, qui ne sont réalisables que dans le cadre d'une politique agricole générale à long terme.

Si nous examinons l'interaction de l'environnement et de l'élément humain, nous constatons que le maintien de la production dépendait du sens pratique des organisateurs de la politique agricole, de leur aptitude à ajuster les mesures prévues aux conditions de leur pays. La République arabe unie a jugé nécessaire d'adapter la formule usuelle des réformes du type « américain » (à savoir une certaine redistribution du revenu assortie d'une législation sur le statut d'occupation de la terre) à la nécessité de faire accomplir par d'autres — et plus efficacement — les tâches assumées précédemment par les propriétaires en recourant à un nouveau type d'organisation dont le champ d'action englobait plus d'une exploitation. Il n'était, certes, guère aisé, du point de vue administratif, de combiner la propriété agricole individuelle et l'application d'un système de gestion nouveau sur de grands domaines auparavant fort bien exploités; néanmoins, le ministère de la Réforme agraire y est parvenu sans trop de peine. Le nouvel aménagement des cultures n'était pas non plus vraiment une innovation, car certains des vastes domaines les mieux exploités le connaissaient déjà avant la réforme. Avec l'élargissement des mesures de redistribution, il a fallu organiser des cours de formation spécialisée pour les administrateurs des coopératives contrôlées.

On voit donc qu'il est moins difficile de mieux utiliser les terres tout en réformant les structures agraires si l'agriculture est très avancée que si elle applique des méthodes primitives et peu économiques. En effet, lorsque le niveau de développement agricole est bas, les hommes risquent évidemment d'être impuissants devant les obstacles dressés par l'environnement. Le modèle que l'Irak a emprunté à l'Égypte demandait un service officiel de l'irrigation et un personnel beaucoup plus qualifié que celui dont les pouvoirs publics disposaient pour entreprendre des enquêtes, assurer la distribution et contrôler les coopératives. Fût-ce dans des pays beaucoup mieux équipés à ces égards, l'ampleur même de l'opération aurait exigé un rude effort de la part des fonctionnaires. Bien que certains progrès aient été faits depuis lors, il faut évidemment du temps pour améliorer les structures dans ces conditions et les efforts seront peut-être vains parce que la politique agricole générale manque de cohérence. En Iran qui, du point de vue administratif, n'était pas mieux équipé que l'Irak, le succès de la réforme dépendait d'une adaptation très étroite des moyens disponibles à des fins réalisables. Aussi a-t-on visé délibérément à simplifier les procédures administratives; dans les phases initiales, les fonctionnaires se sont en général montrés fidèles à l'esprit de la loi originale;

quant aux paysans, leur habileté professionnelle ainsi que leur sens communautaire leur ont permis de faire beaucoup par eux-mêmes.

Dans les trois pays, les mesures de réforme agraire devaient mettre encore mieux en relief les obstacles suscités par l'environnement : la pénurie de terres dans la République arabe unie, la salinisation du sol en Irak et en Iran, la nécessité d'améliorer l'irrigation, de lutter contre l'érosion et de vaincre les difficultés de commercialisation dans les régions reculées. La réforme institutionnelle a donc entraîné, et non pas résolu, les problèmes à long terme de l'utilisation judicieuse et du sol et de l'eau ; or c'est de leur solution que dépendent à la fois les possibilités d'augmenter le volume de l'emploi dans l'immédiat, par la mise en place de l'infrastructure, et les possibilités, à plus longue échéance, de se rapprocher du plein emploi dans les campagnes. Si l'Irak et l'Iran ne peuvent appliquer une politique générale de développement agricole, les améliorations que la réforme a apportées aux revenus et à la condition du paysan s'évanouiront vraisemblablement et ces pays ne pourront sans doute pas réaliser leur potentiel d'emploi.

# La réforme agraire et l'emploi en Colombie

Peter DORNER <sup>1</sup>

Herman FELSTEHAUSEN <sup>2</sup>

UNE RÉFORME AGRAIRE ne s'amorce et ne se poursuit pas seulement à partir des arguments, rationnels et délibérés, des planificateurs et des analystes. Les batailles qu'elle exige sont livrées dans l'arène politique par les représentants de divers groupes d'intérêts. Il n'en demeure pas moins que les hommes politiques ne sont pas à même de répondre à de nombreuses questions quant au rôle et aux conséquences des mesures proposées, car il reste toujours une tâche supplémentaire à accomplir : imaginer et évaluer de nouvelles voies d'action.

Le présent article voudrait apporter les éléments d'une évaluation de la réforme agraire et de son influence sur l'emploi en Colombie. Nous examinerons tout d'abord la répartition des terres et du revenu dans l'optique des possibilités d'emploi, pour explorer ensuite, après avoir passé en revue la situation actuelle, diverses mesures et méthodes susceptibles d'être prévues. Enfin, nous plaiderons en faveur d'un accroissement de l'assistance aux petites exploitations agricoles en matière de développement rural, tout en présentant les implications politiques d'un tel programme.

## La répartition des terres et du revenu dans ses relations avec l'emploi

Les statistiques de base sur la concentration de la propriété foncière dans les pays d'Amérique latine sont bien connues <sup>3</sup>. En 1960, 70 pour

<sup>1</sup> Professeur d'économie rurale et directeur du Centre d'études foncières de l'Université du Wisconsin.

<sup>2</sup> Professeur adjoint de journalisme agricole au Centre d'études foncières.

Les auteurs remercient Mary Kay Vaughn et Fernando Villamizar pour leurs travaux de recherches qui se sont révélés très utiles. De même, ils ont apprécié à leur juste valeur les commentaires formulés par leurs collègues Susana Amaya, Don Kanel, William Thiesenhusen, Raymond Penn et Marion Brown sur un premier projet du présent article, dont ils assument naturellement l'entière responsabilité.

<sup>3</sup> Solon Barraclough et Arthur Domike: « Agrarian structure in seven Latin American countries », *Land Economics* (Madison (Wisconsin)), vol. 42, n° 4, nov. 1966, pp. 391-424, publié

cent des terres agricoles en Colombie étaient constituées par des unités grandes ou moyennes. Il n'y a aucune évidence, ni aucune raison de croire que cette répartition soit fondamentalement différente aujourd'hui. La même année, plus de 70 pour cent des familles rurales colombiennes vivaient sur des fermes infrafamiliales, quand leur chef n'était pas un travailleur agricole sans terres. En dépit du fait que ces exploitations infrafamiliales et familiales ne disposaient au total que d'un tiers des terres agricoles de Colombie, elles fournissaient les deux tiers de la valeur de la production agricole du pays<sup>1</sup>. Il est donc évident que les terres et les ressources de main-d'œuvre sont mal réparties: trop de terres et trop peu de main-d'œuvre sur les grandes exploitations, trop peu de terres avec trop de main-d'œuvre sur les petites (tableau I). La densité de la population dans les zones de petites exploitations agricoles en témoigne aussi. Un peu plus de la moitié (53 pour cent) de la population rurale colombienne est concentrée dans quatre cent vingt-neuf municipalités des hauts plateaux, qui représentent 8 pour cent de la superficie du territoire national<sup>2</sup>. Dans les deux cents municipalités ayant la plus forte densité de population, il n'y a que 1,3 hectare de terre par habitant rural, compte tenu des zones forestières, des surfaces occupées par les villes, du réseau routier et des terres improductives.

Les statistiques qui figurent au tableau I ne concernent qu'une seule année et donnent ainsi une image statique des rapports qu'elles font ressortir. Cependant, du fait qu'il n'y a guère eu de fractionnement de grandes exploitations et d'installation de colonies agricoles nouvelles sur les terres de l'Etat, tandis que, parallèlement, la population agricole s'est accrue largement, il est évident que la tendance à une mauvaise répartition de la terre et de la main-d'œuvre s'est encore renforcée.

La Colombie dispose de 80 millions d'hectares de biens domaniaux, ce qui peut paraître beaucoup par rapport à la totalité des terres exploitées (voir tableau II). Toutefois, ces vingt dernières années, 50 millions d'hectares environ ont été réservés pour la forêt nationale et pour les bassins de réception. Une bonne partie de la surface restante est déjà

aussi comme tiré à part n° 25 du Land Tenure Center (Madison, University of Wisconsin, 1966). Voir également M. J. Sternberg: « La réforme agraire et l'emploi, notamment en Amérique latine », pp. 31-60 ci-dessus.

<sup>1</sup> Du fait que ces exploitations groupent la plus grande fraction de la population agricole, la majeure partie de leurs produits est naturellement consommée sur place. En conséquence, cette production ne représente qu'une proportion beaucoup plus faible de la valeur de la production agricole commercialisée. Or, c'est le volume des produits agricoles commercialisés (l'excédent) tant pour l'alimentation de la population urbaine que pour l'exportation qui semble intéresser le plus les spécialistes de la planification du développement.

<sup>2</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE): *XIII censo nacional de población: Resumen general* (Bogotá, Imprenta Nacional, 1967), et données sur l'étendue des municipalités émanant de l'Institut géographique colombien.

TABLEAU I. — RÉPARTITION DES EXPLOITATIONS, DE LA MAIN-D'ŒUVRE, DES TERRES ET DE LA VALEUR DE LA PRODUCTION PAR TAILLE D'EXPLOITATION AGRICOLE EN COLOMBIE, 1960

Taille de l'exploitation	Exploitations	Main-d'œuvre	Terres <sup>1</sup>	Valeur de la production
Infrafamiliale <sup>2</sup> . . . . .	64	58	6	21
Familiale <sup>3</sup> . . . . .	30	31	23	45
Moyenne <sup>4</sup> . . . . .	5	7	21	19
Grande <sup>5</sup> . . . . .	1	4	50	15
Ensemble des exploitations . . .	100	100	100	100

Source: Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA): *Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola: Colombia* (Washington (DC), 1966). Des études similaires ont été faites en Argentine, au Brésil, au Chili, en Equateur, au Guatemala et au Pérou.

<sup>1</sup> Terres cultivées et pâturages. <sup>2</sup> Exploitations d'une superficie permettant d'employer moins de deux personnes aux conditions typiques de chaque région, qu'il s'agisse des revenus, des marchés, des techniques ou de la dotation en capital. <sup>3</sup> Exploitations permettant d'employer de trois à neuf personnes, étant entendu que les membres de la famille se chargent de la plupart des travaux agricoles. <sup>4</sup> Exploitations pouvant employer de quatre à douze personnes. <sup>5</sup> Exploitations pouvant employer plus de douze personnes.

occupée ou ne se prête pas à l'installation de colons <sup>1</sup>. En conséquence, la Colombie a beaucoup moins de terres disponibles qu'on ne le suppose communément. Sa population rurale est concentrée sur le sol naturellement fertile des hauts plateaux où, dans certaines régions, la pression démographique est très intense, comme nous l'avons vu.

Pour faire face aux revendications des paysans qui demandaient de nouvelles exploitations, la Colombie a pris une série de mesures de réforme agraire, à commencer par la loi n° 200 de 1936. L'ensemble le plus complet de dispositions législatives fut adopté en 1961, pour prévoir la redistribution de terres et l'établissement de titres de propriété par l'intermédiaire de l'Institut colombien de réforme agraire (INCORA). Ces dispositions de 1961, en lesquelles beaucoup ont salué une réforme agraire, n'ont pourtant guère contribué à accroître les possibilités de gain ou d'emploi offertes aux paysans ou à réaménager la structure agraire dans son ensemble. Les flots de rhétorique qui suivirent les réformes ont apporté, pendant quelque dix années, plus de commentaires sur la qualité de la législation que d'informations sur les résultats obtenus.

Les statistiques de l'INCORA montrent qu'entre 1961 et juin 1969 des titres de propriété ont été délivrés pour 88 200 parcelles, ajoutant ainsi 2,8 millions d'hectares au total des biens-fonds inscrits au registre

<sup>1</sup> Charles H. Mullenax, James S. Plaxico et James M. Spain: *Alternative beef production systems for the eastern plains of Colombia* (Cali, Centro Internacional de Agricultura Tropical, 1969); voir aussi Ernesto Guhl: *Colombia: Bosquejo de su geografía tropical* (Rio de Janeiro, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 1967).

foncier<sup>1</sup>. Mais il s'agissait le plus souvent de terres prélevées sur le domaine public, et non pas expropriées ou redistribuées; pour 91 pour cent des titres de propriété établis, soit 95,9 pour cent des terres réparties, la décision constituait la reconnaissance *de jure* de prétentions sur des terres domaniales exploitées par les intéressés.

De plus, l'INCORA continue à délivrer des titres pour des terres dont la propriété est réclamée selon les procédures coutumières en vigueur avant l'adoption de la loi sur la réforme agraire. D'autres parcelles, enfin, en quantité restreinte, ont été redistribuées à la suite d'acquisitions faites par l'Etat (achats, dons ou expropriations). Dix-huit mille hectares seulement ont été acquis par voie d'expropriation directe. L'INCORA en a réservé la majeure partie pour la construction de bâtiments d'utilité publique, de routes et de canaux d'irrigation. Environ 105 000 hectares ont été achetés ou reçus en dons. Sur la totalité des terres acquises ou expropriées, 13 600 hectares seulement ont fait l'objet de nouveaux titres de propriété au profit de mille cent quatre-vingt-quatorze particuliers. Ce nombre correspond à peu près à l'augmentation hebdomadaire des familles d'agriculteurs en Colombie.

L'INCORA s'occupe aussi, parmi ses tâches importantes, des installations d'irrigation et du crédit agricole contrôlé; trois mille familles environ ont été réinstallées sur des terres irriguées, mais aucune d'entre elles n'en a encore reçu la propriété. Le crédit contrôlé est accordé pour aider les agriculteurs à acheter des biens d'équipement et des fournitures, mais non pour l'acquisition de terres. Dans la plupart des cas, l'INCORA se substitue aux anciennes sources de crédit<sup>2</sup>.

On voit ainsi que le programme colombien de réforme agraire n'a pas changé la courbe de la répartition de la propriété foncière, qui reste asymétrique, ni la tendance au morcellement des exploitations agricoles, déjà minuscules sur les hauts plateaux. La loi n'a jamais été conçue pour lutter contre le chômage ou pour stimuler l'application de méthodes de production à forte densité de main-d'œuvre. La migration de la main-d'œuvre rurale excédentaire vers les zones urbaines s'est poursuivie à un rythme soutenu après la réforme agraire.

A la fin de 1968, la population totale de la Colombie était évaluée à plus de 20 millions<sup>3</sup>. Durant la période de treize ans allant de 1951 à 1964, le taux de croissance annuel a été de 1,2 pour cent pour la population rurale et de 5,6 pour cent pour la population urbaine<sup>4</sup>. Le taux

<sup>1</sup> « La reforma agraria en cifras », *Boletín mensual de estadística* (Bogotá, DANE), n° 222, janv. 1970, pp. 111-132.

<sup>2</sup> Dale W. Adams, Antonio Giles et Rodrigo Peña: *Supervised credit in Colombia's agrarian reform: an evaluative study* (Bogotá, Centro Interamericano de Reforma Agraria, 1966).

<sup>3</sup> DANE: *Boletín mensual de estadística, op. cit.*, n° 213, déc. 1968, p. 9.

<sup>4</sup> T. Paul Schultz: *Population growth and internal migration in Colombia*, étude destinée à l'Agence pour le développement international (AID) (Santa Monica (Californie), The Rand Corporation, 1969).

de croissance de la population totale a atteint près de 3 pour cent durant la même période<sup>1</sup>. Un exode rural accéléré s'est traduit par une urbanisation intense durant les deux dernières décennies. A Bogotá, par exemple, les trois quarts des 2 millions d'habitants âgés de quinze à cinquante-neuf ans sont nés ailleurs et la moitié sont venus s'y installer au cours des onze dernières années<sup>2</sup>. Bien que la population agricole ait fléchi en pourcentage (61,5 en 1951 et 47,2 seulement en 1964)<sup>3</sup>, elle augmente cependant chaque année de cent mille âmes, en dépit de l'ampleur des migrations vers les villes. Il en résulte évidemment que les régions où les très petits fonds (minifundia) prédominent sont de plus en plus surpeuplées et que l'on ne cesse de morceler encore des exploitations infrafamiliales déjà minuscules<sup>4</sup>. Parallèlement à l'accroissement de la pression démographique sur les terres dans les régions de minifundia, on a constaté que les terrains ont beaucoup souffert des cultures intensives accompagnées de mauvaises méthodes d'exploitation du sol<sup>4</sup>.

A la lumière de l'histoire, on peut s'attendre à voir augmenter pendant de nombreuses années encore le nombre des Colombiens vivant de l'agriculture<sup>5</sup>. Cela est vrai même si les ruraux continuent d'affluer dans les villes. L'effectif des jeunes gens s'accroît rapidement dans les exploitations agricoles; il a presque doublé ces quinze dernières années.

Certes, on crée des possibilités d'emploi dans les secteurs non agricoles. Cependant, du fait que le développement industriel requiert une forte dotation de capital, la production du secteur manufacturier augmente généralement plus vite que le total des emplois nouveaux<sup>6</sup>. Il

<sup>1</sup> Le taux de croissance annuel de la population publié par le DANE est de 3,2 pour cent. La différence s'explique par des lacunes au cours du recensement de la population en 1951. Plusieurs facteurs de correction indépendants ont été évalués et figurent dans l'ouvrage susmentionné de Schultz.

<sup>2</sup> Schultz, *op. cit.*

<sup>3</sup> DANE: *XIII censo nacional de población...*, *op. cit.*

<sup>4</sup> Emil B. Haney, jr: « The economic reorganisation of minifundia in a highland community of Colombia » (thèse de doctorat, University of Wisconsin, 1969), et Dale W. Adams et Sam Schulman: « Minifundia in agrarian reform: a Colombian example », *Land Economics*, *op. cit.*, vol. 43, n° 3, août 1967, pp. 274-283, publié également comme tiré à part n° 47 de Land Tenure Center (Madison, University of Wisconsin, 1967).

<sup>5</sup> En chiffres absolus, la population rurale s'accroît encore. Ainsi, elle a augmenté d'un quart de million d'adultes (personnes âgées de quinze ans ou plus) entre 1938 et 1951, puis de nouveau d'un demi-million durant les treize années suivantes (1951-1964). Les calculs sont fondés sur les données afférentes aux recensements nationaux de la population publiées par le DANE.

<sup>6</sup> William C. Thiesenhusen: « Population growth and agricultural employment in Latin America, with some US comparisons », *American Journal of Agricultural Economics* (Ithaca (New York)), vol. 51, n° 4, nov. 1969, pp. 735-752. Solon Barraclough a fait ressortir que « la création de nouveaux emplois dans les industries manufacturières, par le moyen d'une industrialisation poussée, est étonnamment faible. On estime que, de 1950 à 1965, la production de ce secteur en Amérique latine a augmenté de 140 pour cent, tandis que l'emploi ne s'y est accru que de 45 pour cent, soit un rapport production-emploi supérieur à 3 contre 1. » Citation tirée de « Employment problems affecting Latin American agricultural development », *Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics* (Rome, FAO), vol. 18, n°s 7-8, juillet-août 1969, pp. 1-9.

s'agit là d'une situation classique, et la Colombie, elle aussi, l'a connue entre 1951 et 1964. Durant cette période, l'emploi dans les industries de transformation ne s'est accru que de 2,2 pour cent par année, tandis que la population urbaine augmentait de 5,6 pour cent<sup>1</sup>. En conséquence, la proportion des travailleurs occupés dans les usines modernes a décliné, tandis que l'emploi dans les services personnels et d'autres métiers peu qualifiés, de faible productivité, a progressé proportionnellement plus vite que pour l'ensemble de la main-d'œuvre non agricole. Il en résulte que l'asymétrie de la courbe de distribution du revenu parmi les travailleurs urbains s'est encore accentuée, l'écart s'étant fortement creusé entre les déciles du haut de l'échelle et ceux du bas<sup>2</sup>.

Le secteur manufacturier moderne fournit actuellement à peu près dix mille emplois nouveaux par an<sup>3</sup>. Il est évident qu'il serait vain de vouloir faire face par l'industrialisation aux besoins en matière d'emploi quand on compare ce nombre avec l'augmentation annuelle de la population active qui, le secteur agricole compris, doit s'accroître de quelque cent soixante-huit mille à deux cent mille unités par an<sup>3</sup>. Or ces chiffres seront encore dépassés quand les grandes masses de jeunes atteindront l'âge de travailler. Les emplois créés dans les industries manufacturières suffiront de moins en moins à répondre à l'offre croissante de main-d'œuvre, alors même que le niveau de l'emploi dans ce secteur, ces derniers temps, paraît s'être élevé plus rapidement en Colombie que dans l'ensemble de l'Amérique latine. Cela étant, un accroissement spectaculaire du taux de l'emploi dans l'industrie ne semble guère probable.

Il ressort d'une étude récente qu'au cours des dix-huit à vingt dernières années la production agricole a augmenté en Colombie à peu près au même rythme que la population. Quant à la production alimentaire disponible pour la consommation intérieure, son accroissement a aussi suivi d'assez près celui de la population. Ainsi, la production de vivres par habitant a peu varié en vingt ans<sup>4</sup>. Cependant, des enquêtes sur la nutrition montrent que la consommation moyenne en calories est plutôt faible, que la consommation moyenne de protéines animales est très au-dessous des normes nutritionnelles recommandées et que la consommation totale est inférieure à la moyenne pour les familles à faibles revenus, à la campagne comme en ville.

<sup>1</sup> Nations Unies, Conseil économique et social: *El desarrollo industrial de Colombia* (Santiago-du-Chili, Commission économique pour l'Amérique latine, janv. 1966).

<sup>2</sup> Robert L. Slighton: *Relative wages, skill shortages and changes in income distribution in Colombia*, mémorandum RM-5651-RC de l'AID (Santa Monica (Californie), The Rand Corporation, 1968).

<sup>3</sup> Schultz, *op. cit.*

<sup>4</sup> L. Jay Atkinson: *Changes in agricultural production and technology in Colombia*, ERS Foreign Economic Report, n° 52 (Washington (DC), US Department of Agriculture, 1969), étude faite avec le concours du ministère de l'Agriculture et de l'Agence centrale de planification de Colombie.

Dans l'agriculture, la tendance a été à une réduction des possibilités d'emploi dans les grandes exploitations. Ainsi, ces dernières décennies, l'effort d'expansion des cultures a porté essentiellement sur le coton, la canne à sucre et le riz. Dans chaque cas, il y a eu accroissement et des surfaces cultivées et du rendement à l'hectare. Ces récoltes ont été obtenues avec des moyens techniques assez modernes, dans des exploitations que l'on peut considérer comme grandes au regard de celles des paysans<sup>1</sup>.

Augmenter la production de certaines cultures principales est naturellement chose importante, non seulement du point de vue des besoins des consommateurs nationaux, mais aussi pour l'exportation. La Colombie reste principalement tributaire de l'agriculture pour ses rentrées de devises. Le café, à lui seul, représentait plus des trois quarts de la valeur globale des exportations colombiennes jusqu'à ces dernières années. En 1966, cette proportion était encore de 65 pour cent. Le café, le sucre, le coton et la banane fournissaient, en 1955, 85 pour cent des revenus tirés de l'exportation et plus de 73 pour cent en 1967<sup>2</sup>. On s'emploie actuellement à compenser le déclin des exportations de café par un accroissement des livraisons de sucre et de coton.

Nous venons ainsi de voir certains des aspects de la situation en Colombie. Le besoin se fait sentir d'augmenter la production agricole, tant pour améliorer la nutrition d'une population de plus en plus nombreuse que pour augmenter les revenus provenant des exportations. Les résultats enregistrés à cet égard sont toutefois loin d'être extraordinaires. La production agricole globale par habitant a fléchi en fait depuis 1960, bien que la production alimentaire, nous l'avons vu, ait marché approximativement de pair avec la croissance de la population<sup>3</sup>.

Il faut d'urgence multiplier les possibilités d'emploi, dans le secteur rural comme dans le secteur urbain, mais la préférence est allée en général aux méthodes à haut coefficient de capital, fondées sur une technologie importée, qui ne permettent guère d'absorber de la main-d'œuvre. L'employeur, en effet, trouve beaucoup plus simple d'avoir affaire à un nombre relativement faible de travailleurs qualifiés plutôt qu'à une grande quantité d'ouvriers non qualifiés<sup>4</sup>. On estime pourtant que le taux de chômage en Colombie s'élève à 20 pour cent du total de la main-d'œuvre disponible, et une étude a permis de déterminer

<sup>1</sup> Atkinson, *op. cit.*

<sup>2</sup> Superintendencia de Comercio Exterior: *Análisis del comercio exterior colombiano 1957-1967* (Bogotá, Imprenta Nacional, 1968).

<sup>3</sup> US Senate, Committee on Foreign Relations: « Colombia: a case history of US aid together with a report of the Comptroller general », *Survey of the Alliance for Progress*, doc. n° 91-17, 91<sup>e</sup> congrès, 1<sup>re</sup> séance (Washington (DC), 1969), pp. 659-865.

<sup>4</sup> James E. Grunig: « Economic decision-making and entrepreneurship among Colombian latifundistas », *Inter-American Economic Affairs* (Washington (DC)), vol. 23, n° 1, 1969, pp. 21-46.

que, d'ici à 1971, 36 pour cent de la population active seraient au chômage <sup>1</sup>.

La Colombie, comme la plupart des pays d'Amérique latine, doit accroître sa production agricole, élever le niveau de l'emploi et améliorer la productivité moyenne par travailleur. La combinaison de ces trois éléments sera extrêmement difficile à réaliser étant donné les caractéristiques actuelles du régime foncier et des programmes d'assistance à l'agriculture. Des efforts de modernisation qui ne sont pas complétés par une redistribution de terres, et par un élargissement des services mis à la disposition des ruraux, peuvent sans doute permettre d'augmenter la production de certaines récoltes ainsi que la productivité des travailleurs qualifiés. Cependant, ils réduisent les possibilités d'emploi à la campagne et font supporter aux travailleurs désavantagés le fardeau des rajustements nécessaires; ces déshérités iront alors grossir les rangs des paysans sans terres et des travailleurs migrants, continueront d'affluer dans les zones où la petite exploitation prédomine, se déplaceront vers les terres vierges ou enfin, partis pour la ville, y seront réduits au chômage <sup>2</sup>.

### Méthodes et mesures diverses

Sternberg a déjà montré, dans une précédente étude de ce volume, que le manque de terres agricoles n'est pas un problème fondamental en Amérique latine <sup>3</sup>. Naturellement, il y a des zones dans chaque pays (et parfois des pays entiers, comme El Salvador) où l'on peut parler d'une forte surpopulation. Mais, dans l'ensemble, une simple redistribution permettrait le plus souvent aux familles d'agriculteurs de disposer d'assez de terres pour vivre convenablement (voir tableau II).

Le rapport terres arables/travailleur est inférieur en Colombie à la moyenne de la région; il est même beaucoup plus faible qu'on ne l'estimerait à priori. Toutefois, comme Sternberg l'explique, « dans le cas de la Colombie, la modicité du rapport pourrait s'expliquer par le fait... que les pâturages améliorés ne sont pas compris dans les terres arables. Néanmoins, pour rester sur le plan général, on peut soutenir que les terres considérées comme arables en vertu des modes actuels de culture sont loin de représenter la superficie qui pourrait être mise en valeur <sup>4</sup>. »

<sup>1</sup> US Senate, Committee on Foreign Relations: « Colombia: a case history of US aid... », *op. cit.*

<sup>2</sup> Peter Dorner, Marion Brown et Don Kanel: « Land tenure and reform: issues in Latin American development », *War on Hunger*, vol. 3, n° 9, sept. 1969, pp. 8-13.

<sup>3</sup> Voir ci-dessus, pp. 37-38.

<sup>4</sup> Voir ci-dessus, p. 38. Sternberg note qu'au Chili, par exemple, au regard de 2,6 millions d'hectares de terres arables exploitées, il y a entre 6,2 et 11,8 millions d'hectares de terres qui pourraient être cultivées (à des niveaux différents), d'après des évaluations du ministère de l'Agriculture.

TABLEAU II. — TERRES AGRICOLES ET TERRES ARABLES PAR PERSONNE ACTIVE OCCUPÉE DANS L'AGRICULTURE DANS CERTAINS PAYS D'AMÉRIQUE LATINE, 1960

Pays	Population agricole active (en milliers)	Ressources en terres <sup>1</sup> (en milliers d'hectares)		Terres disponibles par personne (en hectares)	
		Terres agricoles <sup>2</sup>	Terres arables <sup>3</sup>	Terres agricoles	Terres arables
Argentine . . . . .	1 466	142 829	33 740	97,5	23,4
Brésil . . . . .	15 522	161 039	68 379	10,4	4,4
Chili . . . . .	773	12 963	2 632	16,8	3,4
Colombie . . . . .	2 650	19 677	5 055 <sup>4</sup>	7,4	1,9
Equateur . . . . .	776	3 336	2 081	4,3	2,7
Guatemala . . . . .	779	2 058	1 475	2,6	1,9
Pérou . . . . .	1 556 <sup>5</sup>	13 034	2 546	8,4	1,6

Source: M. J. Sternberg: « La réforme agraire et l'emploi, notamment en Amérique Latine », *Revue internationale du Travail*, vol. 95, n<sup>os</sup> 1-2, janv.-fév. 1967, pp. 1-30. Sternberg a utilisé comme source les études du CIDA.

<sup>1</sup> Les chiffres se rapportent exclusivement aux exploitations touchées par le recensement.

<sup>2</sup> Terres arables et pâturages naturels. <sup>3</sup> Terres consacrées à des cultures permanentes ou saisonnières, pâturages améliorés et jachères. <sup>4</sup> Non compris les pâturages améliorés.

<sup>5</sup> BIT: *Annuaire des statistiques du travail*, 1966 (Genève, 1966).

Le régime foncier actuel est un des facteurs dominants qui limitent les possibilités d'emploi dans l'agriculture. La faible productivité moyenne par travailleur et la répartition inégale des profits qui résulte de ce système restreignent la demande ainsi que la croissance dans les industries manufacturières et dans le secteur agricole. La misère qui sévit dans de larges couches de la population n'est pas seulement un problème social et humanitaire: elle exerce directement une forte influence sur le développement. L'offre ne crée pas d'elle-même la demande lorsque la courbe de la répartition des revenus présente une asymétrie prononcée. Il est impossible de disjoindre expansion de la production et répartition des revenus quand une grosse proportion des travailleurs sont très mal payés. Aussi des mesures visant à redistribuer les ressources et les possibilités d'emploi peuvent-elles offrir la clé d'un accroissement de la production. Cependant, la redistribution de terres appartenant aux grandes exploitations au profit des petites se heurte, en Amérique latine, à une vigoureuse opposition de la part non seulement des propriétaires, comme on peut s'y attendre, mais aussi de quelques planificateurs ou analystes.

Les défenseurs actuels des grandes unités avancent deux arguments fondamentaux. Le premier, d'ordre philosophique, dérive de la nature de

la propriété privée et des droits qui en découlent. Mais ce que l'on perd souvent de vue, fort commodément d'ailleurs, c'est que la propriété privée est une création de l'Etat national. Il ne saurait y avoir de propriété privée sans un Etat pour la protéger et résoudre les conflits relatifs à son contrôle ou à son utilisation. L'histoire le prouve à l'évidence. En l'absence d'un Etat national, chaque seigneur féodal devait entretenir son armée pour protéger ses « propriétés ». La propriété privée n'implique nullement un droit absolu. Dans tous les pays, nombreuses sont les restrictions à cet égard et l'Etat se réserve le droit de modifier parfois les règles qu'il édicte en la matière <sup>1</sup>.

Le second argument s'appuie sur des considérations économiques. La grande exploitation agricole, croit-on, est plus efficace que la petite. Toutefois, les économies d'échelle sont envisagées principalement sous l'angle des techniques visant à économiser de la main-d'œuvre. Or il y a des moyens d'économiser la terre, tels que l'usage de semences sélectionnées, d'engrais et d'insecticides, ou un désherbage mieux fait, qui peuvent d'ordinaire s'appliquer aussi bien et avec autant de succès aux petites exploitations. Du point de vue de la politique agraire, la productivité par unité de terre, plutôt que par unité de main-d'œuvre, est le meilleur étalon pour mesurer l'efficacité en présence d'une main-d'œuvre rurale abondante, en voie d'expansion rapide et continue.

Il n'est pas de bonne logique de raisonner par analogie avec ce que l'on a constaté aux Etats-Unis à propos de la dimension des exploitations agricoles. La grande différence entre les Etats-Unis et l'Amérique latine réside dans la capacité d'absorption de main-d'œuvre que possède le secteur industriel. Même avec des procédés de production à forte densité de capital, la dotation en biens d'équipement a crû, aux Etats-Unis, assez vite pour maintenir une grande capacité d'absorption de main-d'œuvre. Et pourtant, la pauvreté assez étendue qui existe dans ce pays, à la campagne comme dans les zones urbaines, montre que l'on ne s'est pas suffisamment soucié d'instruire et de former de nombreux ruraux qui ont quitté l'agriculture pour chercher un emploi dans les villes <sup>2</sup>. On s'est donc demandé si, aux Etats-Unis, le déplacement de travailleurs agricoles n'avait pas été trop rapide, compte tenu de cette négligence à l'égard des investissements intéressant les ressources humaines.

Plusieurs études effectuées en Amérique latine et ailleurs indiquent que la production par unité de terre est inversement proportionnelle à

<sup>1</sup> Nous avons largement puisé, pour les raisonnements et les données concernant la dimension des entreprises agricoles et leur productivité, dans Dorner, Brown et Kanel, *op. cit.*. Voir également Don Kanel: « Size of farm and economic development », *Indian Journal of Agricultural Economics* (Bombay), vol. 22, n° 2, avril-juin 1967, pp. 26-44, publié en outre comme tiré à part n° 31 du Land Tenure Center (Madison, University of Wisconsin, 1968).

<sup>2</sup> Thiesenhusen, *op. cit.*; voir aussi Peter Dorner: « Fourteen million rural poor », *Yale Review*, vol. 58, n° 2, hiver 1969, pp. 282-292.

la dimension de l'exploitation. Il ressort de certaines d'entre elles que l'on peut en dire autant de la quantité de produits commercialisés par unité de terre. Les résultats de quelques-unes de ces études apparaissent dans le diagramme 1.

Morton Paglin, qui a travaillé sur les données concernant l'Inde présentées dans le diagramme 1, a abouti aux conclusions suivantes:

L'une et l'autre série de facteurs (l'une pour les dépenses en espèces, l'autre pour les dépenses totales) révèlent une proportion inverse entre la taille de l'exploitation et l'intensité de la culture et montrent qu'un plus grand rendement à l'acre résulte généralement de la mise en œuvre de facteurs plus considérables. D'où il ressort que la raison du rapport inverse entre la taille de l'exploitation et le rendement à l'acre tient au rapport également inverse entre la taille de l'exploitation et les facteurs de production à l'acre... Les petites exploitations compensent leur faiblesse structurelle, leur morcellement, leur manque de crédit, etc., par l'emploi intensif de la main-d'œuvre familiale et par un plus large recours aux facteurs complémentaires<sup>1</sup>.

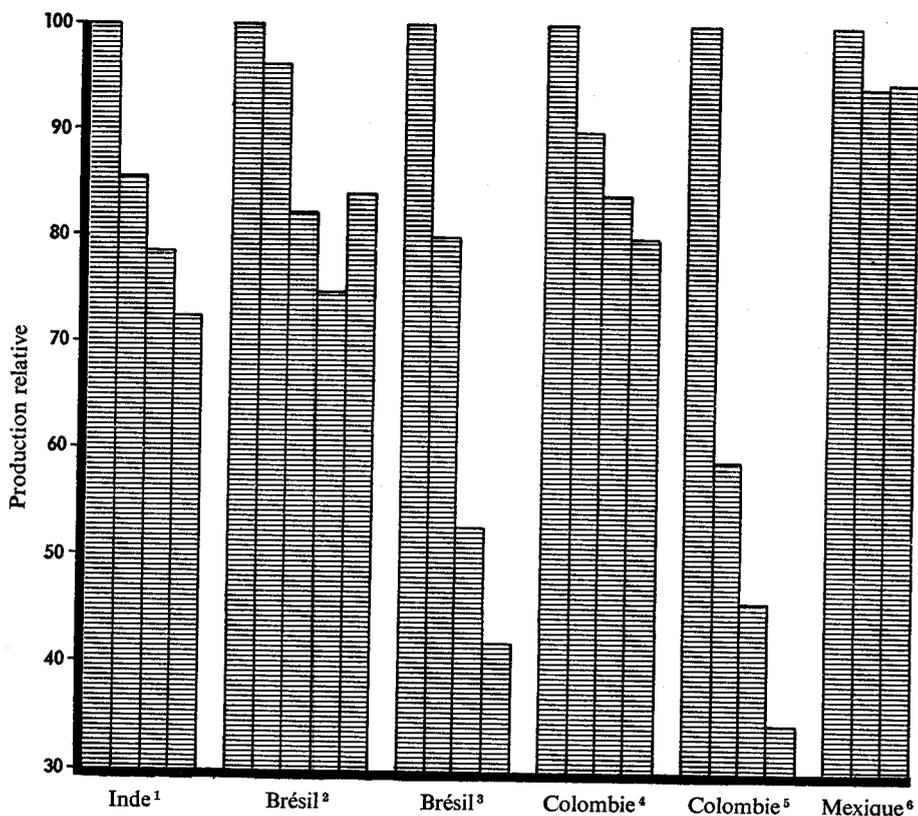
D'aucuns prétendent que si la productivité par unité de superficie est plus élevée dans les petites exploitations actuelles, cela ne prouve pas vraiment que le fractionnement de grands domaines conduirait à une amélioration de la productivité. On a toutefois pu constater, après les réformes entreprises dans divers pays — Mexique, Bolivie, Chili, Japon, Taïwan, Egypte, Yougoslavie —, qu'en dépit d'un fléchissement initial dans quelques cas la productivité moyenne par unité de superficie a augmenté de manière appréciable. Or il y a toujours eu une réduction de la taille moyenne des exploitations. Taïwan offre à ce sujet un exemple intéressant. Entre 1940 et 1965, la taille des exploitations a été réduite de près de 50 pour cent, tandis que le rendement à l'hectare a plus que doublé<sup>2</sup>.

Des études faites au Mexique, au Venezuela et au Chili, ainsi que des comparaisons établies entre de grandes exploitations boliviennes et péruviennes des hauts plateaux, confirment aussi qu'il y a nettement plus de possibilités d'emploi après la réforme qu'avant. Au Chili, par exemple, le nombre des familles employées de manière productive sur les terres d'haciendas touchées par la réforme a augmenté dans certains cas de plus de 20 pour cent. Les comparaisons entre la Bolivie et le Pérou montrent qu'il y a eu, depuis 1953, une baisse du niveau de l'em-

<sup>1</sup> Morton Paglin: « Surplus » agricultural labor and development: facts and theories », *American Economic Review* (Menasha (Wisconsin)), vol. 55, n° 4, sept. 1965, pp. 815-834. L'étude de M. Paglin est citée dans l'article de Zubeida M. Ahmad et Marvin J. Sternberg: « La réforme agraire et l'emploi, notamment en Asie », pp. 61-87 ci-dessus.

<sup>2</sup> Raymond P. Christensen: *Taiwan's agricultural development: its relevance for developing countries today*, ERS Foreign Economic Report, n° 39 (Washington (DC), US Department of Agriculture, 1968), p. 40. Les faits à l'appui de cette thèse sont résumés, pour tous ces cas et pour d'autres encore, dans « Relation of size of farm to productivity », par Lester Schmid, qui constitue l'annexe III du rapport annuel pour 1968 du Land Tenure Center de l'Université du Wisconsin, auquel cet ouvrage peut être demandé.

DIAGRAMME I. — PRODUCTION PAR HECTARE, SELON LA TAILLE DES EXPLOITATIONS



Note. — Pour chaque pays, la colonne de gauche représente la production par hectare pour les plus petites exploitations, les colonnes suivantes représentant, successivement, celle des exploitations de plus grandes dimensions, exprimée en pourcentage de la première.

<sup>1</sup> Inde. — Erven J. Long: « The economic basis of land reform in underdeveloped economies », *Land Economics*, *op. cit.*, mai 1961, pp. 113-123. L'étude se fonde sur des données relatives aux années cinquante (vers le milieu et la fin de la décennie), parues dans un document intitulé *Studies in economics of farm management*, publié à New Delhi par le ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture du gouvernement de l'Inde. La production est exprimée en valeur brute, en roupies par acre. Long a classé les exploitations en quatre groupes selon leur taille, par ordre croissant, pour chacune des huit régions choisies dans sept Etats. La production indiquée pour chacun des groupes constitue la moyenne des huit régions. (Les données proviennent de plus de mille exploitations agricoles dans sept Etats.)

<sup>2</sup> Brésil. — Roger J. Johnson et Reuben C. Buse: *A study of farm size and economic performance in old Santa Rosa, Rio Grande do Sul*, Land Tenure Center Paper n° 27 (Madison, University of Wisconsin, 1967), pp. 40-61. La production est évaluée d'après les ventes nettes par hectare productif, en milliers de cruzeiros (1963). Les exploitations sont rangées, d'après leur taille, dans les groupes suivants: 1) 0-10 hectares; 2) 10,1-20 hectares; 3) 20,1-40 hectares; 4) 40,1-100 hectares; 5) plus de 100 hectares. (L'échantillon comprend trois cent onze exploitations.)

<sup>3</sup> Brésil, 1950. — Barraclough et Domike, *op. cit.* La production est exprimée en pourcentage de la valeur de la production des exploitations infamiliales (les plus petites) par

(Suite des notes page ci-contre.)

ploi dans les haciendas péruviennes, tandis que celui-ci s'est élevé dans les exploitations boliviennes créées depuis la réforme agraire en morcelant d'anciennes haciendas<sup>1</sup>.

La majeure partie des études sur le développement économique continuent à mettre l'accent sur les investissements et l'accroissement de l'offre, et négligent aussi bien l'emploi que la répartition des revenus. Pour l'agriculture, cette façon de concevoir les choses s'est traduite par des programmes d'investissement visant à moderniser le secteur des grandes exploitations grâce, souvent, à une mécanisation rapide. Tant le gouvernement colombien que les organisations internationales chargées d'accorder des prêts semblent avoir agi surtout dans ce sens<sup>2</sup>. Il y a pourtant des moyens d'augmenter les récoltes, tels que les engrais et les semences améliorées, qui sont indépendants de la taille du domaine et compatibles avec la commercialisation des produits des petites exploitations, et qui renforcent « les avantages découlant du recours, pour économiser le capital, aux techniques à forte densité de main-d'œuvre<sup>3</sup> ».

Depuis quelques années, plusieurs organismes agricoles colombiens, de même que les services nationaux de l'Alliance pour le progrès, s'attachent à aider les exploitations agricoles grandes et petites. Mais il faudrait modifier complètement les procédures administratives pour

<sup>1</sup> Melvin Burke: *An analysis of the Bolivian land reform by means of a comparison between Peruvian haciendas and Bolivian ex-haciendas*, thèse de doctorat de l'Université de Pittsburgh (Ann Arbor (Michigan), University microfilms, Inc., 1967).

<sup>2</sup> US Senate, Committee on Foreign Relations: « Colombia: a case history of US aid... », *op. cit.*

<sup>3</sup> Bruce F. Johnston et John Cownie: « The seed-fertilizer revolution and labor force absorption », *American Economic Review*, *op. cit.*, vol. 59, n° 4, sept. 1969, pp. 569-582.

(Fin des notes du diagramme 1.)

hectare cultivé. Les auteurs ont classé les exploitations en quatre groupes: infrafamiliales, familiales, moyennes et grandes. (D'après les chiffres du recensement national.)

<sup>4</sup> Colombie, 1960. — Barraclough et Domike, *op. cit.* Les mêmes critères ont été retenus, tant pour la production que pour la taille des exploitations. (D'après les chiffres du recensement national.)

<sup>5</sup> Colombie, 1966. — Haney, *op. cit.* La production est exprimée en valeur brute par hectare, en dollars des Etats-Unis. Les exploitations sont rangées, d'après leur taille, dans les groupes suivants: 1) moins de 1 hectare; 2) 1-2,99 hectares; 3) 3-9,99 hectares; 4) 10 hectares et davantage. (L'échantillon comprend deux cent trois exploitations agricoles d'une région des hauts plateaux.)

<sup>6</sup> Mexique, 1960. — Folke Dovring: *Land reform and productivity: the Mexican case, a preliminary analysis* (Department of Agricultural Economics, Agricultural Experiment Station, University of Illinois, 1966). Publié également comme tiré à part n° 63 du Land Tenure Center (Madison, University of Wisconsin, 1969). La production est exprimée en valeur brute par hectare de terre arable, en pesos. Les exploitations sont rangées d'après leur taille, dans les groupes suivants: 1) moins de 5 hectares dans le secteur privé (moyenne: 1,45 hectare environ); 2) terres des *ejidos*, de 7 hectares en moyenne par membre (seuls 2 pour cent environ des 1 600 000 membres de ces communautés se livrent à l'exploitation collective); 3) plus de 5 hectares dans le secteur privé (moyenne: environ 27 hectares). (D'après les chiffres du recensement national.)

que chaque exploitation, quelle que soit sa taille, puisse être certaine de recevoir une aide conforme à ses besoins. Dans un régime de concurrence libre et ouverte, le petit agriculteur part perdant. Ainsi, plus de la moitié du crédit institutionnalisé va à moins de 10 pour cent des emprunteurs<sup>1</sup>. Nombre d'associations de producteurs colombiens et d'organismes publics d'assistance qui, de tout temps, ont orienté leur action vers le secteur des grandes exploitations n'ont pas changé d'attitude. Les petits producteurs, moins bien organisés, ne peuvent exercer la même influence pour bénéficier eux aussi des services rendus aux grands.

Axer la priorité sur le développement des grands domaines agricoles, qui emploient des méthodes à haut coefficient de capital et à faible densité de main-d'œuvre, serait commettre une erreur fondamentale. Certes, l'objectif final peut être l'institution d'un système de grandes exploitations dans une économie industrielle. Mais il faut y parvenir grâce à un processus continu de réorganisation et par l'utilisation de techniques de production qui tiennent compte à tout moment de la dotation en facteurs. Lauchlin Currie avait bien préconisé, pour développer rapidement la Colombie, d'atteindre pareil objectif d'un seul grand bond, à partir de la situation actuelle<sup>2</sup>. Mais il aurait fallu tant de capital, et il aurait été si difficile de fournir dans les villes des emplois aux paysans qui s'y seraient alors précipités en un flot grandissant, que ses recommandations n'ont pu être acceptées.

A vouloir développer les grandes exploitations à force d'équipement et de machines, on risque, en même temps, de manquer d'autres objectifs, et notamment de ne pas réussir à réduire la pénurie de devises étrangères. La faveur extraordinaire que la culture du coton a connue au Nicaragua nous servira d'exemple. Elle a nécessité de grosses importations de machines, qui ont absorbé une partie au moins des devises étrangères provenant des exportations de ce produit. En outre, bien des ruraux qui cultivaient auparavant des céréales sur les terres plantées en coton ont été déplacés de ce fait, et l'extension des champs de coton a entraîné une telle diminution des emblavures qu'il faut aujourd'hui importer des céréales<sup>3</sup>.

Qu'il faille accroître d'urgence la production alimentaire, voilà qui est incontestable. On comprend aussi fort bien que les gouvernements et les organisations internationales chargées d'accorder des prêts souhaitent voir augmenter les exportations de produits agricoles pour

<sup>1</sup> República de Colombia: *Los problemas de crédito agropecuario y el desarrollo económico en Colombia*, document présenté au Séminaire latino-américain sur le crédit rural, El Salvador, octobre 1968.

<sup>2</sup> Lauchlin Currie: *Accelerating development: the necessity and the means* (New York, McGraw-Hill, 1966).

<sup>3</sup> Dorner, Brown et Kanel, *op. cit.* Les informations de base proviennent de l'ouvrage de Rodolfo Quiros: *Agricultural development and economic integration in Central America*, thèse de doctorat de l'Université du Wisconsin (Madison (Wisconsin), 1970).

améliorer la balance des paiements. Si l'on n'avait pas d'autre objectif que d'accroître la production à ces fins, il pourrait être raisonnable de se concentrer sur la modernisation des grandes exploitations. Les services d'appui nécessaires à l'accroissement de la production, qu'il s'agisse des moyens d'exploitation, du crédit, de la commercialisation, de l'information, etc., peuvent être fournis plus aisément à un nombre restreint de responsables. Mais pour ce qui est des nombreux ruraux forcés de se contenter de petites parcelles, voire d'abandonner l'agriculture, ce n'est pas ainsi que l'on résoudra leurs problèmes; en effet, une action de ce genre ne peut que différer et, par voie de conséquence, compliquer les mesures qu'il faudra bien prendre pour leur fournir des chances réelles. Ce qui s'est passé ces dix dernières années confirme l'idée qu'une production agricole accrue et une répartition plus équitable de ses fruits doivent être envisagées comme des éléments d'un même problème.

Si le développement exige à la fois une augmentation de la production et un accroissement du volume de l'emploi avec une répartition plus équitable du revenu, on peut se demander pourquoi la politique agricole n'est pas conçue pour permettre d'atteindre l'un et l'autre objectif. Les théories économiques actuelles pêchent-elles faute de voir qu'il s'agit là d'éléments complémentaires? Ou serait-ce que les sciences sociales portent exagérément la marque d'une culture, puisqu'elles sont nées de l'évolution commune que l'Angleterre, l'Europe occidentale et les Etats-Unis ont connue au XIX<sup>e</sup> et au XX<sup>e</sup> siècle?

Si nous considérons les choses dans leur perspective historique, nous constatons que la théorie économique a réalisé des progrès décisifs sous l'aiguillon de la nécessité. Or, de nos jours, les pays pauvres font face à des crises aussi graves que la dépression économique du monde industriel dans les années trente; et pourtant, on n'en continue pas moins à définir les problèmes de développement sur la base des leçons et des principes tirés de l'expérience des Etats-Unis et de l'Europe. On considère généralement comme fixes, pour les diverses ressources, les structures de la propriété, et cet élément n'entre donc pas en qualité de variable dans les analyses économiques. Les critères appliqués pour déterminer les allocations de ressources et mesurer l'efficacité de leur emploi reposent sur les structures actuelles de la propriété et l'on se borne, pour ce qui est de la répartition, à « rechercher les effets de telle ou telle politique sur la répartition des fruits de l'activité économique entre les personnes qui possèdent ou contrôlent les ressources<sup>1</sup> ». Le système est dicté par une foi implicite en la théorie selon laquelle, en matière de répartition, les avantages obtenus au sommet de la pyramide rejaillissent sur les gradins inférieurs, théorie qui ne s'est jamais

<sup>1</sup> Erven J. Long: « Some theoretical issues in economic development », *Journal of Farm Economics* (Ithaca (New York)), vol. 34, n° 5, déc. 1952, pp. 723-733.

vérifiée dans la pratique, surtout quand il y a concentration du pouvoir économique et politique.

L'emploi n'a guère retenu l'attention des auteurs qui ont étudié les problèmes du développement. La doctrine qui fait la plus large place à la question, celle de Keynes, suppose une large base industrielle dans une économie essentiellement monétaire, où le pouvoir central peut, grâce à l'importance du budget et au moyen d'autres instruments relevant de la politique fiscale et monétaire, influencer sur la demande globale et, par là même, sur le volume des investissements et de l'emploi. Mais la plupart des pays agricoles du tiers monde ne réunissent pas ces conditions.

Si la politique de développement est formulée selon les théories reçues, il arrive que des questions d'importance capitale soient oubliées: Comment assurer l'emploi productif d'une main-d'œuvre rurale croissante? Comment offrir à chacun des possibilités de développer ses aptitudes et ses capacités? Toute politique de développement doit être conçue expressément, de propos délibéré, pour répondre à ces questions, car elles ne sont pas résolues par la politique d'investissement, qui vise avant tout à augmenter la production par les moyens les plus efficaces, dans le cadre des structures actuelles de la propriété.

#### **Aide au développement des petites exploitations agricoles**

La Colombie doit chaque année créer des emplois pour quelque deux cent mille nouveaux travailleurs, tout en améliorant le pouvoir d'achat des classes modestes et en augmentant la production totale.

S'il existait de sérieuses possibilités de développer les exportations agricoles ou de produire sur place de quoi remplacer les denrées alimentaires importées, il pourrait y avoir certaines raisons de continuer à mettre l'accent sur les investissements dans le secteur des grandes exploitations agricoles. Cependant, telle n'est pas la situation du pays à l'heure actuelle. L'accroissement futur de la demande de produits agricoles dépendra largement du marché national. Et, à moins qu'une meilleure distribution des revenus, résultant elle-même d'une répartition plus équitable des possibilités de travail productif dans la population agricole, ne permette d'élargir ce marché, l'accroissement de la demande effective sera probablement insuffisant pour justifier le maintien des investissements dans les grandes exploitations. De même, la demande de biens manufacturés continuera à reposer sur une base étroite et tant le chômage que le sous-emploi iront empirant <sup>1</sup>.

La Colombie en est arrivée à un point où il lui faut expérimenter de nouvelles mesures en faveur de l'agriculture. Toutefois, il est peu probable que l'on donne suite, à ce propos, à l'une ou l'autre des deux recommandations qui reviennent souvent dans les discussions sur le

<sup>1</sup> Johnston et Cownie, *op. cit.*

développement, à savoir l'exécution d'un vaste programme de redistribution de terres en vue d'établir un système d'exploitations familiales dans un temps relativement court, ou la collectivisation étatique de l'agriculture. Nous n'examinerons pas les mérites respectifs de ces propositions mais, à notre avis, ni l'une ni l'autre n'offre de grandes chances de succès en Colombie, dans l'immédiat ou dans le proche avenir.

Il y aurait un moyen d'atteindre, au moins partiellement, les objectifs mentionnés ci-dessus : élaborer un programme spécial à l'intention du sous-secteur des petites exploitations agricoles. Son objet immédiat serait de créer dans les régions rurales de nouvelles possibilités de gain, plus sûres. A plus longue échéance, il s'agirait d'accélérer la transformation nécessaire des structures agricoles traditionnelles. Plusieurs études menées en Colombie soulignent qu'une telle politique s'impose et qu'elle est riche de promesses<sup>1</sup>.

L'agriculture colombienne comprend deux sous-secteurs, caractérisés par la taille des exploitations : d'une part, *le sous-secteur des petites exploitations*, avec sa multitude de fermes relativement peu importantes et non mécanisées ; d'autre part, *le sous-secteur des grandes exploitations*, qui groupe des exploitations plus étendues, moins nombreuses que les précédentes et souvent mécanisées, ainsi que de vastes domaines qui se livrent fréquemment à la culture extensive. Pour l'essentiel, le dualisme « aménagé » que nous proposons — ce qualificatif est utilisé pour le distinguer du dualisme actuel — vise à des transferts délibérés, en matière de ressources comme d'assistance, en faveur du sous-secteur des petites exploitations agricoles, afin qu'il puisse augmenter sa productivité et mieux commercialiser ses produits<sup>2</sup>. Nous admettons que des réformes fondamentales s'imposent en Colombie, mais aussi que les structures politiques et économiques en place ne permettront pas une réorganisation massive, faite d'un seul coup. Si le dualisme aménagé prévoit une transformation graduelle, il amorce également des déplacements des centres d'intérêt capables d'éroder les structures présentes et, finalement, d'opérer des changements plus profonds.

Certaines des mesures que nous allons examiner peuvent être appliquées tout de suite. D'autres, telles que la redistribution d'une partie des terres des grandes exploitations au profit des petites, pourront être adoptées lorsque le paysannat sera mieux organisé et plus influent.

<sup>1</sup> Felstehausen, Haney et Grunig concluent, dans différentes études, que des programmes distincts sont nécessaires pour les sous-secteurs constitués par le paysannat et par les cultures marchandes. Ils ont soumis leurs conclusions, à diverses occasions, aux représentants de groupes de planification en Colombie et aux organisations internationales compétentes à Bogotá. Voir Herman Felstehausen : *Fitting agricultural extension to development needs in Colombia*, Land Tenure Center Paper n° 57 (Madison, University of Wisconsin, 1969) ; Haney, *op. cit.*, et Grunig, *op. cit.*

<sup>2</sup> Le terme « dualisme aménagé » (*contrived dualism*) a été forgé par Thiesenhusen, *op. cit.* Voir aussi Wyn F. Owen : « Structural planning in densely populated countries : an introduction with applications to Indonesia », *Malayan Economic Review* (Singapour), vol. 14, n° 1, avril 1969, pp. 97-114.

## *La réforme agraire et l'emploi*

Avec le temps, le degré d'organisation ainsi que le pouvoir politique et économique des deux sous-secteurs devraient à peu près s'équilibrer.

Les deux mesures les plus importantes sont les suivantes: 1) réduire la concurrence directe entre petits paysans et gros exploitants désireux d'obtenir des terres, des biens d'équipement et des services; 2) allouer les terres et le capital et organiser l'accès aux nouvelles techniques de manière à accroître le rendement et le volume de l'emploi dans les deux sous-secteurs. En l'absence de programmes spéciaux visant à modifier l'attribution des ressources en faveur du petit agriculteur, celui-ci sera sérieusement désavantagé pour l'obtention de services et l'application de méthodes propres à diminuer les coûts. De nombreux paysans seront alors forcés de quitter l'agriculture, ou condamnés de nouveau à tout juste subsister. La rapidité de la croissance démographique et la lenteur de l'expansion industrielle renforcent et augmentent encore les avantages économiques des gros producteurs et aggravent le sous-emploi dont souffrent les paysans.

Voyons maintenant de plus près quatre points clés où une politique de dualisme aménagé doit permettre de renforcer la position du sous-secteur des petites exploitations.

### *1. Attribution de terres en fonction des possibilités d'emploi. —*

La redistribution des terres, de même que l'installation de colonies agraires sur les biens domaniaux encore disponibles en Colombie, sont des éléments indispensables dans toute politique d'aide aux petites exploitations agricoles. Ce sous-secteur doit, en effet, disposer de plus de terres pour employer, sans aggraver encore le morcellement, les nouveaux travailleurs qui deviennent de plus en plus nombreux. En fin de compte, il faudra bien prélever une partie de ces terres sur les grandes exploitations, si l'on veut installer les petits paysans dans des régions analogues à celles qu'ils cultivent à l'heure actuelle. Un certain nombre de mesures seront nécessaires: limiter la taille des exploitations; frapper les biens-fonds d'un impôt progressif; accorder des crédits spéciaux à long terme pour l'achat de terres par les cultivateurs qui en sont totalement ou partiellement dépourvus; enfin, organiser, pour l'obtention des titres de propriété, un système rapide et peu coûteux, assorti de garanties efficaces pour le transfert.

L'installation de paysans sur le domaine public constitue une mesure qui peut être appliquée directement et immédiatement. La Colombie est l'un des quelques pays d'Amérique latine qui disposent encore de vastes étendues inexploitées. Malheureusement, une bonne partie de ces terres conviennent mal à la culture et l'on ne peut, le plus souvent, les mettre en valeur qu'au prix de gros investissements en fonds publics pour améliorer les sols et l'infrastructure locale <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> J. M. Spain et A. Ruiz: *The Colombian Llanos Orientales: a preliminary report* (Bogotá, Rockefeller Foundation, 1968; doc. polycopié).

La législation actuelle ne prévoit rien pour l'arpentage et l'enregistrement systématiques des terres domaniales, ni pour l'établissement de l'infrastructure nécessaire dans de nouvelles régions. En conséquence, l'Etat est mal armé pour formuler un programme général d'installation de petits cultivateurs sur les terres encore vierges. Souvent, ce sont les gens les mieux pourvus de moyens de transport, de conseillers juridiques et de capitaux qui sont en mesure d'avoir la haute main dans les régions s'ouvrant au progrès. Aussi est-il nécessaire d'élaborer des directives pour l'installation de colonies agraires et pour l'utilisation des terres, tout en améliorant l'établissement du cadastre et la délivrance des titres de propriété <sup>1</sup>.

Les organisations internationales qui accordent des prêts pourraient jouer directement un grand rôle en fournissant le personnel technique nécessaire pour aider à mettre en place l'infrastructure rurale et à perfectionner le système cadastral, puis en finançant l'exécution des programmes qui en résulteraient. Jusqu'à maintenant, toutefois, elles ne se sont guère intéressées à la répartition et à la colonisation spontanée de terres domaniales.

2. *Mise au point et introduction de nouvelles techniques en vue d'augmenter le volume de l'emploi et la production.* — Que le secteur public finance la mise au point de nouvelles techniques agricoles, ce n'est ni nouveau ni exceptionnel. La plupart des activités de recherche et de vulgarisation agricoles dans le monde sont à la charge des pouvoirs publics. Une politique de dualisme aménagé nécessiterait cependant des techniques conçues spécialement pour les petites exploitations.

De façon générale, les chercheurs se sont occupés surtout, en Colombie, de la grande culture. Travaux de recherche et démonstrations sont axés habituellement sur la culture mécanisée ou l'élevage dans de vastes domaines, et non pas sur les méthodes en usage dans les petites exploitations <sup>2</sup>.

Certains prétendent qu'il est impossible d'élaborer des techniques modernes pour ces dernières entreprises, mais on peut affirmer le contraire sur la foi des résultats obtenus dans des pays de petites exploitations comme le Japon, Taïwan, les Pays-Bas et le Danemark. Les méthodes permettant d'économiser la terre, telles que l'emploi d'engrais, de semences sélectionnées et de pesticides, peuvent être appliquées avec la même efficacité dans les petites comme dans les grandes exploitations. En revanche, une mécanisation poussée se traduit surtout par une économie de main-d'œuvre et n'est donc avantageuse que s'il est possible de déplacer des travailleurs et d'étendre les cultures.

<sup>1</sup> Luis Arévalo: *The legal insecurity of rural property in Colombia: a case study of the notarial and registry systems*, thèse de doctorat de l'Université du Wisconsin (Madison (Wisconsin), 1970).

<sup>2</sup> C'est ce qui ressort, par exemple, des rapports annuels de l'Instituto Colombiano Agropecuario et de diverses fédérations de producteurs.

Eu égard aux conditions qui règnent en Colombie, il conviendrait d'insister avant tout sur les techniques propices à des économies de terres, si l'on veut à la fois augmenter la production et élever le niveau de l'emploi. Cela n'exclut pas certains équipements mécaniques dans les petites entreprises, pourvu qu'ils soient conçus expressément à leur intention; ce peut être, par exemple, un motoculteur conduit à la main, bien adapté, et muni d'accessoires utiles<sup>1</sup>. Certes, le motoculteur peut entraîner des économies de main-d'œuvre, mais aussi de terres, puisqu'il permet de travailler le sol de façon plus intensive, d'améliorer souvent le rendement et d'utiliser des parcelles marginales qui, sans lui, resteraient en friche ou en pâturage.

Il est un autre point encore plus important que l'amélioration des méthodes culturales: c'est la relation directe qui existe quelquefois entre les techniques visant à économiser la terre et celles qui ont pour but l'économie de main-d'œuvre. Ainsi, les paysans de la région de Puebla, au Mexique, ont constaté que, même pour une culture traditionnelle comme le maïs, ils ont de plus en plus de peine à ensemercer et à engraisser leurs champs durant le peu de temps dont ils disposent pour ces travaux quand ils passent des variétés indigènes à des hybrides. En d'autres termes, les conditions atmosphériques limitent souvent de manière très stricte le nombre des jours qui se prêtent aux travaux agricoles. Si l'on veut donc pouvoir mettre en œuvre tout un ensemble de moyens techniques visant à accroître la productivité, il faudra peut-être recourir à une certaine mécanisation pour achever le travail en temps opportun, compte tenu des impératifs de la saison<sup>2</sup>.

Ce que l'on entend montrer avec le dualisme aménagé, c'est que des innovations techniques s'imposent dans les deux sous-secteurs, mais que certaines d'entre elles devront être différentes pour l'un et pour l'autre. Cela signifie que le travail de recherche et de mise au point doit être fonction des besoins et des conditions propres à chaque sous-secteur. Aussi faudra-t-il orienter différemment la recherche agricole pour élaborer de nouvelles techniques adaptées au mode de culture des petites exploitations.

Il ne suffira pas d'innover dans le domaine technique: il y aura lieu, pour répandre les innovations dans les deux sous-secteurs, de faire un effort d'investissement supplémentaire tant pour l'information que pour les services d'aide aux agriculteurs. Les petites exploitations pululent en effet; elles sont souvent éloignées des voies de communication et de transport, et difficiles à atteindre. A ce propos également, le projet de Puebla, au Mexique, a permis de dégager quelques leçons intéressantes. Ses responsables ont mis au point des procédés spéciaux de vul-

<sup>1</sup> Haney, *op. cit.* La Station colombienne d'essais agricoles soumet actuellement aux épreuves habituelles un motoculteur mis au point dans le pays.

<sup>2</sup> International Maize and Wheat Improvement Center: *The Puebla Project, 1967-69* (Mexico, 1969).

garisation et mené une campagne soutenue pour faire comprendre aux administrations publiques et aux entreprises commerciales quels sont les besoins des petits cultivateurs.

3. *Modification des services ruraux pour en faciliter l'accès aux petits exploitants.* — Il faut, pour les deux sous-secteurs, prévoir toute une série de services destinés à faciliter aussi bien la vie des hommes que la production ou la commercialisation. Ainsi, l'un comme l'autre profiteront également d'une amélioration de la procédure applicable à l'enregistrement des titres de propriété, ou à l'examen et à la solution rapide des conflits.

Cependant, en ce qui concerne la plupart des services agricoles, les petites exploitations n'ont pas les mêmes besoins que les grandes<sup>1</sup>. Par exemple, les gros exploitants, de coutume, envoient leurs enfants étudier en ville, possèdent leurs moyens de transport et leurs entrepôts, n'ont pas à passer par le marché local et dépendent moins que les autres des services et des moyens d'approvisionnement disponibles au village. Les petits cultivateurs et leur famille, en revanche, sont les principaux usagers des écoles et des services de santé ruraux, des transports en commun ainsi que des services locaux de manutention et de commercialisation. Cela étant, on ne peut s'attendre que les citadins et les gros cultivateurs témoignent une grande compréhension pour les besoins et les revendications des petits agriculteurs qui vivent au fond des campagnes sur leurs maigres parcelles. L'élévation du revenu moyen de la masse des petits paysans accroîtra le poids économique et politique de leur sous-secteur et, partant, son influence sur les organismes compétents en matière d'amélioration des services ruraux. Elle renforcerait également la demande du sous-secteur pour les biens non agricoles et les produits de consommation, ce qui amènerait l'installation de nouveaux commerces dans les campagnes et la création d'emplois.

La production et le revenu s'améliorant assez pour que le paysan moyen puisse dépasser légèrement le seuil dit de subsistance, il y aurait lieu d'escompter de nouvelles exigences en matière d'enseignement et de formation. Les satisfaire de manière appropriée augmenterait évidemment les coûts. Par une imposition mieux comprise des terres agricoles, on pourrait trouver une partie des sommes nécessaires, mais il faudrait au début opérer d'importants transferts en provenance du secteur non agricole. Les organisations internationales bailleuses de fonds pourraient faire beaucoup, au cours de la période de transition, en consentant des prêts spécialement destinés à l'établissement de réseaux de services ruraux pour les petites entreprises agricoles.

<sup>1</sup> Herman Felstehausen: *Local government and rural service barriers to economic development in Colombia* (Bogotá, juin 1968; doc. photocopié); publié également en espagnol par le secrétaire à l'Agriculture de l'Etat d'Antioquia (Publicación n° 85, Medellín, sept. 1968).

garisation et mené une campagne soutenue pour faire comprendre aux administrations publiques et aux entreprises commerciales quels sont les besoins des petits cultivateurs.

3. *Modification des services ruraux pour en faciliter l'accès aux petits exploitants.* — Il faut, pour les deux sous-secteurs, prévoir toute une série de services destinés à faciliter aussi bien la vie des hommes que la production ou la commercialisation. Ainsi, l'un comme l'autre profiteront également d'une amélioration de la procédure applicable à l'enregistrement des titres de propriété, ou à l'examen et à la solution rapide des conflits.

Cependant, en ce qui concerne la plupart des services agricoles, les petites exploitations n'ont pas les mêmes besoins que les grandes<sup>1</sup>. Par exemple, les gros exploitants, de coutume, envoient leurs enfants étudier en ville, possèdent leurs moyens de transport et leurs entrepôts, n'ont pas à passer par le marché local et dépendent moins que les autres des services et des moyens d'approvisionnement disponibles au village. Les petits cultivateurs et leur famille, en revanche, sont les principaux usagers des écoles et des services de santé ruraux, des transports en commun ainsi que des services locaux de manutention et de commercialisation. Cela étant, on ne peut s'attendre que les citadins et les gros cultivateurs témoignent une grande compréhension pour les besoins et les revendications des petits agriculteurs qui vivent au fond des campagnes sur leurs maigres parcelles. L'élévation du revenu moyen de la masse des petits paysans accroîtra le poids économique et politique de leur sous-secteur et, partant, son influence sur les organismes compétents en matière d'amélioration des services ruraux. Elle renforcerait également la demande du sous-secteur pour les biens non agricoles et les produits de consommation, ce qui amènerait l'installation de nouveaux commerces dans les campagnes et la création d'emplois.

La production et le revenu s'améliorant assez pour que le paysan moyen puisse dépasser légèrement le seuil dit de subsistance, il y aurait lieu d'escompter de nouvelles exigences en matière d'enseignement et de formation. Les satisfaire de manière appropriée augmenterait évidemment les coûts. Par une imposition mieux comprise des terres agricoles, on pourrait trouver une partie des sommes nécessaires, mais il faudrait au début opérer d'importants transferts en provenance du secteur non agricole. Les organisations internationales bailleuses de fonds pourraient faire beaucoup, au cours de la période de transition, en consentant des prêts spécialement destinés à l'établissement de réseaux de services ruraux pour les petites entreprises agricoles.

<sup>1</sup> Herman Felstehausen: *Local government and rural service barriers to economic development in Colombia* (Bogotá, juin 1968; doc. polycopié); publié également en espagnol par le secrétaire à l'Agriculture de l'Etat d'Antioquia (Publicación n° 85, Medellín, sept. 1968).

## *La réforme agraire et l'emploi*

Les investissements dans l'industrie de transformation devraient être coordonnés avec la politique d'investissement de l'Etat afin d'encourager l'implantation de petites usines dans les régions rurales. Souvent, on n'envisage que les grandes agglomérations pour l'installation de nouvelles industries, de fabriques de produits alimentaires ou d'usines pour la transformation des fibres, car les économies d'échelle et le coût moins élevé des transports conduisent à éliminer les petites villes et les régions isolées. Pareil raisonnement est habituellement juste lorsqu'on se fonde sur les coûts moyens et sur le critère d'efficacité. Cependant, si l'expansion de l'emploi joue un rôle dans les décisions d'investissement et si l'on attache une importance accrue à la transformation du produit à proximité du lieu de production, il serait logique d'implanter à la campagne quelques petits établissements d'industries agricoles. Toutefois, de tels plans requièrent une action délibérée des pouvoirs publics, du fait que la plupart des investisseurs privés préfèrent des endroits à population dense.

4. *Mise en place d'un double système de crédit.* — Le crédit est l'une des questions les plus débattues, en Colombie, en rapport avec le caractère dualiste de l'agriculture. La Banque de crédit agricole applique des modalités différentes selon qu'il s'agit de petits ou de gros emprunteurs. Peu après sa création, en 1961, l'Institut de réforme agraire a établi un service de crédit pour les petits et les moyens agriculteurs, grâce à un prêt de 10 millions de dollars de l'Agence internationale pour le développement. Un second prêt de cet organisme a permis de disposer de plus de 18 millions. Il est prévu qu'un agronome dûment formé doit contrôler l'emploi de tous les prêts consentis aux exploitants.

Si l'on admet, avec ce système, que les petites exploitations ont besoin de capitaux tout comme les grandes, les montants disponibles sont loin de suffire. De plus, les termes et les conditions d'emprunt sont toujours fixés par les gros exploitants agricoles et les prêteurs. Sur le marché du crédit, la position des petits paysans reste donc peu sûre et fragile. Aussi devrait-on non seulement élargir les possibilités de crédit qui leur sont offertes, mais encore leur consentir des termes et des conditions favorables. Il ne faudrait pas exclure l'idée d'accorder des prêts subventionnés aux petits agriculteurs, notamment si cela peut faciliter l'adaptation de l'agriculture, augmenter le volume de l'emploi et, d'une manière générale, contribuer à améliorer la répartition du revenu.

### **Conclusion**

La conclusion qui se dégage de notre étude, c'est que l'essor de l'agriculture en Colombie appelle une politique nouvelle. Les moyens que nous préconisons permettraient, croyons-nous, de développer et la production et l'emploi. Il n'est pas possible, cela va de soi, de donner

véritablement l'assurance que les modifications proposées seront « payantes »; nous pensons, toutefois, qu'elles sont réalisables et qu'il vaudrait la peine d'essayer de les appliquer, surtout parce qu'on peut le faire par étape, sans avoir à tout bouleverser d'un seul coup.

Il faudrait, à cette fin, répartir différemment, à l'échelle nationale, les investissements et les ressources en terres. Dans quelques cas, les transferts requis pourraient se faire dans le cadre des budgets et des programmes d'investissement agricoles existants. Une partie du nouveau capital nécessaire pourrait provenir de l'augmentation des impôts pour les contribuables des deux sous-secteurs. Il faudrait peut-être aussi s'écarter du système actuel, qui met l'accent sur la création d'une infrastructure coûteuse (travaux d'irrigation par exemple), pour investir dans des projets favorisant l'installation de colonies agraires et la sécurité de la propriété. Certes, le flot des capitaux disponibles pour l'industrialisation s'en trouverait temporairement réduit mais, dans l'ensemble, les inconvénients seraient probablement sans gravité au regard des avantages dont l'économie colombienne bénéficierait grâce à l'élévation des niveaux de l'emploi et du revenu dans l'agriculture.

Pareilles mesures auraient, comme premier effet direct, une augmentation des possibilités de travail productif dans l'agriculture et, comme second, une expansion de l'emploi dans le secteur des services à la campagne. Il s'ensuivrait un freinage des migrations vers les villes. Mais il en découlerait probablement aussi une conséquence indirecte importante: le transfert de ressources du sous-secteur des grandes exploitations à celui des petites donnerait aux paysans un poids économique et politique accru, qui les mettrait mieux à même d'influer par la suite sur le cours du développement.