

# VENEZUELA. La loi sur les terres et la question agraire. Un bilan d'étape.

Olivier Delahaye

Université Centrale du Vénézuéla

Octobre 2010

*Après un relatif effacement lors de la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle, la question agraire<sup>1</sup> au Venezuela se trouve de nouveau au premier plan des controverses politiques.*

*Dans ce contexte, il est intéressant de comparer les politiques foncières actuelles, mises en œuvre dans le cadre de la **Ley de Tierras y Desarrollo Agrario** de 2001 (LTDA), reformulée en 2005, puis en août 2010, avec la réforme antérieure, révisée par la **Loi de Réforme Agraire** de 1960 (LRA).*

*Le régime du Président Chávez, élu en 1998 et réélu en 2006, a promulgué et mis en œuvre la LTDA, et se considère couramment comme l'artisan d'une "rupture" avec la politique agraire des précédents gouvernements.*

*Cet article tente de comparer les mesures qu'il a mises en œuvre avec celles de la réforme agraire antérieure.*

La question agraire au Venezuela apparaissait maîtrisée dans une large mesure, après les redistributions foncières massives effectuées dans le cadre de la LRA de 1960 qui ont marqué une brusque rupture dans le rythme historique de formation des droits à la terre<sup>2</sup>. L'on pouvait d'ailleurs observer une baisse significative des demandes paysannes de terres de la réforme agraire par les syndicats et ligues paysannes. La moyenne annuelle du nombre de domaines dont l'expropriation est demandée par une organisation paysanne baisse de plusieurs dizaines en 1958-1973, premières années de la réforme agraire, à quelques unités dans les années 1990. Cependant, les années 2000 voient une résurgence du débat et des luttes agraires, qui ne peut être exclusivement liée aux changements de la conjoncture politique nationale, même si ceux-ci semblent y jouer un rôle important. On peut penser que devant les

possibilités d'une redistribution des cartes à la campagne, de nombreux acteurs aient pu considérer qu'ils avaient une nouvelle possibilité d'accéder à la possession d'un droit sur une terre et aient rompu leur silence des dernières années du XX<sup>e</sup> siècle. Il s'agit de ruraux, mais probablement aussi d'urbains à la recherche d'une aubaine<sup>3</sup>: les droits obtenus devraient pouvoir se vendre, comme la pratique quotidienne à la campagne le montre depuis les années 1960.

Le débat agraire fut intense dans les premières années du nouveau régime, depuis les polémiques autour de la LTDA et des mesures complémentaires telles que les "chartes agraires" délivrées massivement en 2002-2003, que nous évoquerons plus loin. Puis il revint en première page des journaux dans la deuxième moitié de 2005, du fait des occupations de terrains agricoles par des demandeurs de terre. Le thème sembla perdre de son urgence tout au long de 2006, même pendant la campagne électorale présidentielle de cette même année, alors que depuis 1958<sup>4</sup>, chaque élection correspondait à une phase de revendications paysannes soulignées par des occupations de terrains. Les déclarations publiques du président Hugo Chávez pendant les premiers jours de sa deuxième période de gouvernement n'ont pas non plus fait référence à la situation agraire avec la véhémence des années antérieures – sauf quelques annonces sur la possible "intervention"<sup>5</sup> de quelques centaines de milliers d'hectares à partir du milieu du mois de mars 2007. Puis, à partir de 2008, les déclarations et les controverses reprennent. On peut penser que les polémiques concernant les droits de propriété sur la terre agricole se maintiendront actives dans les années à venir, car les nombreuses situations non résolues sur le terrain et l'annonce de "l'approfondissement de la révolution" exigeront des solutions aussi bien

<sup>1</sup> Il s'agit pour ce travail de la question de la répartition des droits de propriété entre les différentes catégories de producteurs (l'importance relative des droits de propriété paysans est liée à celle des droits des autres propriétaires).

<sup>2</sup> De quelques titres délivrés annuellement, on passe à plusieurs milliers (voir Delahaye, 2001. Políticas de tierras en Venezuela en el siglo 20. Caracas, Fondo Editorial Tropykos).

<sup>3</sup> Il n'existe pas de données sur ce point précis.

<sup>4</sup> En 1958, tombait la dernière des nombreuses dictatures militaires qui ont jalonné l'histoire du Venezuela, et commençait la période dite démocratique.

<sup>5</sup> Sans que cette intervention corresponde à une figure légale.

sur le plan légal que sur celui de la réalité agraire.

Cette fiche examine l'évolution du traitement de la question agraire par le gouvernement, à partir de la mise en œuvre de la LTDA, entre 2001 et 2010. Elle tente de s'appuyer sur les rares chiffres disponibles, et de les comparer avec les réalisations des politiques agraires des gouvernements qui appliquèrent la LRA de 1960. La réflexion sur la tenure foncière se heurte au fait que les données officielles ne sont pas accessibles de façon systématique et exhaustive. Il faut donc réaliser un effort téméraire de recherche de sources alternatives telles que les indications de la presse et les déclarations de responsables officiels<sup>6</sup>.

### **La mise en œuvre de la Loi sur les Terres et le Développement Agraire**

Les objectifs de la LTDA de 2001 sont ambitieux:

- développement durable et planifié,
- dotation de terres,
- élimination du "latifundio",
- incitation à la production des exploitations moyennes et grandes, création d'un impôt foncier, etc.

Mais la réalisation de ces objectifs semble problématique, dans la mesure où la loi ne précise pas les modalités concrètes de sa mise en œuvre, et les règlements correspondants n'ont pas été promulgués.

Observons ses principales dispositions et leur application, en prenant en compte les modifications partielles de la loi votées en mai 2005 et juin 2010.

#### **► Certification des exploitations**

Les exploitations doivent être certifiées comme "inactives", "améliorables" ou "productives". Des terres définies comme inactives peuvent être intervenues (il s'agit alors de "récupération", terme particulièrement imprécis quant au droit de propriété correspondant) ou expropriées. Mais la loi, dans sa version de 2001, n'établissait pas clairement les critères de la certification, ce qui laissait une ample marge d'appréciation au jugement des fonctionnaires, tant nationaux que régionaux.

Cette certification joue un rôle comparable à celui de la "fonction sociale" inscrite dans la LRA

---

<sup>6</sup> Les indications quantitatives avancées dans ces lignes proviennent essentiellement de la presse. Elles coïncident, en termes généraux, avec les quelques chiffres obtenus dans des institutions publiques, qui ne peuvent être cités du fait de leur caractère "non officiel".

de 1960, mais cette dernière détaillait les critères que devaient vérifier les exploitations pour remplir cette fonction afin de ne pas être susceptibles d'être expropriées. Les reformulations de 2005 et 2010 de la LTDA avancent dans ce sens, puisqu'elles indiquent quelques critères, mais sans la précision nécessaire.

#### **► Le "latifundio"**

Il s'agit d'une forme de production qui a disparu de la campagne vénézuélienne en même temps que le péonage<sup>7</sup> dans les années 1960. S'y attaquer maintenant, comme la LTDA a prétendu le faire, n'a pas de sens historique ou social, dans la mesure où ses protagonistes, les propriétaires d'haciendas et les *peones*, ont disparu de la scène agraire.

D'autant plus que la LTDA le définit dans sa première version à partir de la superficie (plus de 5.000 ha), quand les caractéristiques du latifundio étaient plutôt des rapports de production basés sur la dépendance personnelle des travailleurs vis-à-vis du latifundiste (sous la forme du *péonage* au Venezuela, *huasipongo* en Equateur, *inquilinage* au Chili, etc.).

La révision de la LTDA en 2005 a modifié ce concept de latifundio y le détermine à partir de critères techniques et économiques. Dans ce sens, elle fait un effort pour établir des critères qui dépassent celui de la superficie.

Cependant, on peut penser que le terme lui-même reste peu approprié: lutter contre un "ennemi" disparu depuis longtemps ne semble pas recommandable. Il pourrait être plus indiqué de parler de grandes exploitations extensives, ou inefficaces (en précisant, bien sûr, les critères correspondants). La révision de 2010 ajoute à ces critères, dont l'imprécision demeure, celui du faire-valoir indirect.

#### **► L'impôt foncier**

La LTDA établit un impôt foncier et charge le service national des impôts (SENIAT) de sa perception. Il s'agit peut-être de l'objectif le plus important de la loi, qui n'était pas formulé dans le texte de la LRA de 1960, sauf une allusion imprécise dans son article 20. C'est une mesure importante pour inciter à une meilleure productivité des exploitations.

Mais il manque les éléments matériels indispensables pour sa perception par un service

---

<sup>7</sup> Statut des travailleurs (les péons) dans les haciendas (plantations de cultures d'exportation, essentiellement de café et cacao). Il maintenait ceux-ci dans une dépendance prononcée vis-à-vis du patron, qui leur permettait de cultiver un bout de terrain pour leur subsistance, en échange de quoi ils devaient travailler pour un salaire exigü sur la plantation.

administratif centralisé: un cadastre mis à jour, et un enregistrement fiable des propriétés. La direction du SENIAT semble reconnaître que sa perception sera problématique (voir l'exposition de son directeur dans le journal "El Nacional" du 28/3/2005: il y déclare que l'application de l'impôt aux terres improductives pourrait être repoussée à 2007). En fait, on n'observe toujours pas de signes concrets de sa prochaine mise en œuvre. Il pourrait être plus indiqué de confier cette mission aux conseils municipaux. L'impôt foncier produit des revenus locaux, et sa perception est facilitée par la connaissance par l'administration municipale des caractéristiques des propriétés ; celle-ci peut travailler avec un cadastre simplifié<sup>8</sup>.

Les reformulations de 2005 et 2010 maintiennent des termes similaires. Ces textes ne connaissent aucun début d'application (bien que les articles 114 [2005] et 113 [2010] interdisent l'enregistrement des transactions de terres dont le propriétaire ne démontre pas le paiement de l'impôt, une disposition inappliquée du fait de la non perception de celui-ci).

#### ► **Les ventes de droits sur les terres réformées**

La loi de 1960 exigeait l'autorisation de l'Institut Agraire National (IAN), organisme qui précéda l'Institut National de Terres (INTi) créé par la LTDA, pour les ventes des améliorations (mejoras) établies sur les terres de la réforme agraire. Ces dernières étant inaliénables, la vente porte sur les investissements, constructions, chemins, clôtures, cultures, etc., qui y ont été réalisés.

Cette disposition n'a été respectée que dans une proportion infime lors des cessions de parcelles entre particuliers (0,3% entre 1967 et 1975, seule période pendant laquelle le calcul est possible (voir Delahaye, 2001): dans la pratique, l'exigence d'une autorisation de vente correspondait à une interdiction. Un décret de 1976 les a d'ailleurs interdit formellement sur la plus grande partie des terres de l'IAN.

Cette interdiction est rétablie dans l'article 12 de la LTDA. Cette dernière mesure est fortement critiquée par de nombreux responsables de l'opposition, qui l'accusent de ne pas respecter "la propriété", alors qu'ils la défendaient énergiquement lorsqu'ils étaient au pouvoir<sup>9</sup>. Cependant, l'article 68 de la LTDA (65 dans les versions de 2005 et de 2010), prévoit la possibilité que l'INTi autorise la cession à des

tiers: le bénéficiaire de la loi de 1960 n'est pas plus propriétaire de la terre que celui de la LTDA. Dans les deux cas, l'État conserve la propriété du terrain, dont la vente est soit prohibée, soit soumise à l'autorisation préalable de l'Institut responsable, IAN ou INTi.

Cependant, les ventes de droits sur les terres de la réforme agraire ont été jusqu'aujourd'hui pratiquées couramment, en dehors du cadre légal. Peu de données sont disponibles à ce sujet, précisément, du fait de leur caractère illégal, dans la majorité des cas.

Des enquêtes de terrain, réalisées dans des *asentamientos*<sup>10</sup> dans les années 1990, indiquent des pourcentages annuels de 1 à 2% de terres échangées, quelques années après la dotation des parcelles correspondantes<sup>11</sup>.

D'autres chiffres permettent d'évaluer la dimension quantitative de ce marché informel. Tout d'abord, on peut comparer les chiffres disponibles de dotation par l'IAN à ceux de la "régularisation de la tenure", programme mené à partir de 1979 pour légaliser la situation des producteurs occupant des terres de l'Institut sans disposer de titres. Entre 1979 et 1990, années entre lesquelles on dispose de données, la dotation porte sur 1.239.160 ha, tandis que la régularisation atteint 4.642.803 ha, c'est-à-dire 3,7 fois plus. Une bonne partie des terres régularisées avait en fait été cédée par des personnes qui avaient été dotées dans le cadre de la loi et avaient vendu "leur" parcelle à un autre producteur. On peut donc penser que la régularisation des ventes informelles touche une superficie qui correspond pour le moins au double de la superficie dotée pendant la même période.

D'autres données vont dans la même sens : alors que les chiffres officiels indiquent un nombre total de 366.814 titres délivrés par le IAN entre 1960 et 1998, les évaluations successives réalisées par ce même institut n'ont jamais recensé plus de 160.000 producteurs sur les terres de la réforme agraire<sup>12</sup>. Cette différence est pour sa plus grande part attribuable aux cessions illégales de parcelles.

Les quelques indications disponibles semblent indiquer que ce phénomène se poursuit depuis la promulgation de la LTDA en 2001. On voit d'ailleurs apparaître à partir de 2006, au niveau de directions régionales de la réforme agraire,

<sup>10</sup> Exploitations sur terres de réforme agraire

<sup>11</sup> Voir Delahaye, O.; Vásquez, K.; Rivera, H. J.; Montoya, S.; Rodríguez, J. L., et González, C. 2003. El mercado informal en las tierras del Instituto Agrario Nacional: algunas indicaciones en el distrito Zamora (Estado Aragua). Revue de la Faculté d'agronomie. 29(2): 243-255.

<sup>12</sup> Voir Delahaye 2001.

<sup>8</sup> Voir Comby. 2007. Reconnaître et sécuriser la propriété coutumière moderne. Études Foncières, (128): 38-44.

<sup>9</sup> Voir Delahaye. 2002. La discusión sobre la ley de tierras: espejismos y realidades. Revue SIC, (647): 350-354.

des délivrances d'autorisations de cessions d'améliorations sur des terres de l'INTI.

### ► **Les attributions de terres**

La LTDA les définit dans des termes assez généraux. Dans ses trois versions successives, elle établit le droit à la terre dans les articles 5 [2001], ou 8 [2005] et [2010], qui garantissent la dotation de terres au "secteur paysan", et 12 [dans les trois versions]. Plus loin, son chapitre 5 établit la procédure correspondante.

Il n'existe pas de chiffres exhaustifs officiels sur les adjudications réalisées dans ce cadre légal. Les données probablement les plus fiables se trouvent dans De Long<sup>13</sup> (2005): "Après un lent début, le Gouvernement de Chávez a redistribué environ 2,2 millions d'hectares de terres de l'État à plus de 130.000 paysans et coopératives". L'auteur n'indique pas ses sources (il s'agit probablement d'indications obtenues à l'INTI), et ne précise pas si les chiffres incluent les "chartes agraires" (présentées dans le paragraphe suivant).

Mais une comparaison avec des indications de presse (par exemple "El Nacional" du 20-11-2006) permet de penser que ses chiffres sont vraisemblables et que la plus grande partie concerne ces chartes. On observe donc, en 2001-2006, un rythme annuel de dotation de 367.000 ha, c'est-à-dire 1,22 % de la Superficie des Exploitations Agricoles (SEA) de 1997. Ce rythme présente un même ordre de grandeur que la dotation lors des premières années de la réforme agraire antérieure, qui était de 1,25% de la SEA (Delahaye 2001).

Ces chiffres incluent une proportion importante de chartes agraires. De quoi s'agit-il?

#### **Les chartes agraires**

Elles ne sont pas instaurées par la LTDA, qui n'en fait pas mention. Ce fut une résolution administrative de l'INTI (N°177 du 5-2-2003) qui les créa.

Elles dotent des "groupes paysans organisés" d'un droit d'occupation<sup>14</sup> peu défini sur des exploitations privées déjà existantes établies sur des terres publiques, "en attendant que la situation de la tenure soit mise au clair" (selon le Président de l'INTI, voir "El Nacional" du 02-06-2003).

Cependant, la superposition d'un nouveau droit à un droit déjà existant qui n'a pas été liquidé<sup>15</sup> est une source probable de conflits à moyen et long terme. De

<sup>13</sup> De Long. 2005. Chavez's Agrarian Land Reform: More like Lincoln than Lenin. Memorandum to the press. Washington, Council On Hemispheric Affairs. Disponible sur [www.coha.org](http://www.coha.org).

<sup>14</sup> Dans les faits, ce droit est souvent attribué à des individus.

<sup>15</sup> Il n'existe pas au Venezuela de terres publiques sur lesquelles une ou plusieurs personnes ne revendiquent pas un ou plusieurs droits.

plus, la charte peut s'établir "au groupe organisé pour solliciter le terrain X", parfois sans l'indication de l'identité des membres du groupe. Cela ajoute une autre indéfinition à la tenure que la charte veut établir.

Une formule aussi défectueuse avait été déjà appliquée pendant les années 1960, en délivrant des titres à des groupes de paysans organisés sans préciser le nom des bénéficiaires, ce qui créa sur le long terme des problèmes parfois complexes (voir Delahaye 2001).

Le numéro de chartes agraires n'est pas exactement connu. Une information officieuse de l'INTI de janvier 2004 indique qu'en 2003, 116.899 personnes auraient reçu 9.117 chartes agraires (une forte proportion correspond à des coopératives) pour une superficie de 2.262.467 ha, qui paraît totalement surévaluée.

Les données de 2004 sont encore plus incertaines. En tout cas, si l'on compare avec les chiffres de De Long, il semble que la majorité des familles qui ont bénéficié d'adjudication aient reçu une charte agraire. Cependant une discussion s'est ouverte dans les cercles officiels au sujet de cette figure, qui aurait cessé d'être utilisée massivement pour la dotation au début de 2005; il a même été considéré de les révoquer (voir, dans "El Nacional" du 30-01-2005 ("INTI révoquera des chartes agraires").

Dans une déclaration reproduite dans le même quotidien (18-03-2005), la Procuratrice Générale de la République indique : "Il est parfaitement faisable de révoquer des chartes agraires si elles ont été délivrées sur des terrains privés". Des données isolées permettent de penser que l'INTI continue à délivrer des chartes, tout au moins dans des régions déterminées, même si les chiffres de dotation depuis 2006 sont indisponibles, peut-être du fait de leur baisse probable. La révision des archives de quelques bureaux régionaux de l'INTI indique qu'une proportion importante des chartes n'a pas été distribuée à leurs destinataires, et n'est donc pas opérationnelle. D'autres sont comptabilisées plusieurs fois.

Cela peut faire penser que les évaluations précédentes sont plutôt surévaluées, et qu'il n'y a donc pas de rupture avec le rythme annuel de dotation de la réforme agraire des années 1960.

### ► **Les affectations de terres à la réforme agraire.**

Les déclarations des présidents successifs de l'INTI montrent une certaine imprécision quant à la superficie affectée suivant des figures variées.

Dans "El Universal" du 21-03-2006, le haut fonctionnaire déclare : "Au total nous avons récupéré 3.400.000 ha dans le cadre de la LTDA" (il n'indique pas s'il s'agit de terrains, ou, ce qui est plus probable, d'améliorations réalisées sur des terres publiques). Il prévoit 1.500.000 ha de plus en 2006. Il indique: "... par

la méthode de résolution de conflits, nous avons récupéré 169.000 ha dans tout le pays et nous négocions 300.000 en plus". Dans "El Nacional" du 02-02-2007, un de ses successeurs considère : "Grâce à la LTDA on a pu récupérer environ 1.600.000 ha" et "... on a régularisé 3.500.000 ha, qui correspondent à 79.000 unités de production."

La régularisation ne peut s'assimiler à une affectation de terres à l'INTi, car elle concerne des terrains qui appartiennent à cet institut, occupés de fait par des producteurs dont la situation devait être formalisée. Mais la récupération peut être considérée comme une affectation de terres qui, d'une manière ou d'autre, auraient disparu du patrimoine de l'institut.

Les chiffres postérieurs donnent toutefois une estimation beaucoup moins élevée, qui contredit les précédentes. Le président de l'INTi ("El Universal", 17-3-2009), déclare que l'Institut "a pris possession de 43% des terres oisives comptabilisées par le dernier recensement agricole", c'est à dire 2,6 millions d'hectares "sur un total de 6 millions d'hectares considérés comme latifundio par le Gouvernement..."<sup>16</sup>.

Pour le Ministère de l'Agriculture ("El Universal" 03/08/2009), 2,3 millions d'hectares ont été récupérés, estimation inférieure à la précédente, bien que divulguée six mois plus tard. Ces chiffres indiquent que la figure de la "récupération" de terres publiques (l'article 34 de la LTDA et de ses reformulations spécifie que l'INTi "pourra récupérer toute terre de sa propriété qui se trouve inactive ou inculte") semble donc prédominer. Les 3.500.000 ha récupérés entre 2001 et 2007 correspondent à une moyenne annuelle de 580.000 ha, soit 1,9% de la SEA donnée par le recensement de 1997.

Ce rythme peut être comparé à celui des premières années (1959-73) de la réforme agraire antérieure. La superficie du patrimoine foncier de l'IAN pouvait s'estimer à tout au moins 10.000.000 d'hectares en 1975 (Delahaye 2001). Ceci représente une moyenne annuelle de 625.000 ha, comparable à celle de 2001-2007.

On n'observe donc pas de différence substantielle avec le rythme observé pour les années 1960. Dans les deux cas, le patrimoine de l'institut de réforme agraire (IAN ou INTi) est constitué à plus de 75% de terres publiques (Delahaye 2003). Les terres privées affectées correspondent aux 169.000 ha récupérés par la méthode de la résolution de conflits. Le rythme annuel d'affectation de terres privées en 1958-

1973 était comparable (145.000 ha, voir Delahaye 2001).

### ► Une modalité d'affectation collective : les *fundos zamoranos*<sup>17</sup>

Ils ne sont pas explicitement prévus dans la LTDA. Seul l'article 4 prévoit, dans des termes généraux, la mise en place d'un "système coopératif, collectif ou communautaire". Les articles 62-70, qui établissent les modalités de l'adjudication ne spécifient aucune modalité de dotation collective.

Cependant, la création de "*fundos zamoranos*" a été évoquée dès les premières années du régime, y il existait 85 exploitations de ce type sur 400.000 ha en 2007 selon le ministre de l'Agriculture ("el Universal", 3-10- 2007). Un autre fonctionnaire ("El Universal" 09/1/2010) donne trois ans plus tard un chiffre inférieur (81 *fundos zamoranos* qui ont semé 9.500 hectares en 2009).

Il existe peu d'éléments d'évaluation de cette expérience. Mais il ne s'agit pas d'une initiative complètement nouvelle au Venezuela. Il est donc intéressant de revenir aux enseignements qu'on pu laisser les expériences antérieures.

Il s'agit tout d'abord des "communautés agraires, coopératives de production qui débutent sous la forme de fermes d'État"<sup>18</sup>. Elles furent créées par la Corporation Vénézuélienne de Développement (CVF), par la "junte civique et militaire" qui prit le pouvoir lors d'un coup d'État en octobre 1945. Leur objectif, selon une résolution de la CVF de 1946<sup>19</sup>, était de créer des fermes d'État, "jusqu'à ce que la communauté agraire puisse s'administrer toute seule". Quatorze communautés furent créées en 1947-48. Le rapport annuel de la CVF de 1948 fait état de l'échec de toutes les communautés, du fait de "pertes considérables" et d'une "production quasi inexistante. Elles furent liquidées en 1950. Le régime militaire installé en novembre 1948 à janvier 1958 voyait ces communautés comme une expérience communisante, ce qui met en doute l'objectivité de leur évaluation. Mais, après sa chute, la sous commission économique de la réforme agraire de 1959 les ajoute "à la liste d'essais qui ont échoué", et considère que ce fut l'administration directe des communautés par le gouvernement qui fut responsable de cet échec.

<sup>17</sup> Exploitation (*fundos*) collectives nommées *zamoranos* en souvenir d'Ezéquiél Zamora, leader paysan du XIXe siècle.

<sup>18</sup> Fernández y Fernández, R. 1948. Reforma agraria en Venezuela. Caracas, Tipografía Vargas, p 72.

<sup>19</sup> Voir Venezuela, Ministerio de Agricultura y Cría, Comisión de Reforma Agraria, 1959. Informe de las subcomisiones. 4 volumes, 7 tomes.

<sup>16</sup> Il y a là une assimilation de terres oisives avec latifundio qui manque évidemment de précision.

Un autre essai correspond aux "entreprises paysannes" qui furent créées à partir de 1960. Ce furent aussi des entreprises collectives. Il n'était pas prévu de phase de transition pendant laquelle l'État les administrerait directement. Tout comme la LTDA, la LRA de 1960 ne les mentionnait pas, tout en prévoyant les dotations collectives. A leur apogée, en 1968, l'Institut National Agraire en comptait 210, qui avaient 5.000 membres<sup>20</sup>. Mais des fonctionnaires porteurs d'autres priorités dirigèrent l'IAN à partir de 1968, et ces entreprises déclinèrent. Un rapport interne de l'IAN en 1971<sup>21</sup> donne un chiffre de 74 entreprises, avec 4.780 membres. Seulement 30 de ces dernières montraient une certaine viabilité économique. Seules quelques unes survivent actuellement.

D'autres formes d'entreprises paysannes (unions de crédit, centres agraires etc.), qui réunissaient des exploitants individuels de parcelles de la réforme agraire pour obtenir un crédit de groupe, se formèrent au long des années suivantes, et montrèrent le même cycle de progression suivie de déclin. Il n'existe pas d'évaluation objective de ces cycles, souvent plus liés à des changements de responsables administratifs qu'à des options définies au plan socio-économique. L'on peut penser que les *fundos zamoranos*, malgré les moyens matériels considérables investis dans le programme, connaîtront le même sort, si l'on ne tire pas les conséquences des échecs des expériences du passé.

### La mise en œuvre de la LTDA : une continuité paradoxale

Sur les aspects essentiels de la réforme, la mise en œuvre de la LTDA montre donc une continuité avec celle de la LRA de 1960, malgré les déclarations en termes de rupture des dirigeants nationaux lors de la déclaration de guerre au "latifundio" des premières années du gouvernement actuel. Qu'il s'agisse de l'affectation ou de l'attribution des terres de la réforme agraire, on constate des rythmes similaires. Les obstacles aux cessions pures et simples des parcelles de réforme agraire se maintiennent, de même que la pratique illégale de ces dernières au niveau local. Il est à craindre que les *fundos zamoranos* ne subissent le même sort que les expériences antérieures d'exploitations collectives. La seule nouveauté est l'introduction de l'impôt foncier, mais il ne semble pas viable dans la modalité centralisée prévue dans la LTDA. La concentration de la tenure a diminué sans disparaître (les

<sup>20</sup> Voir Soto, O. 1973. La empresa y la reforma agraria en la agricultura venezolana. Mérida, IIDARA.

<sup>21</sup> Venezuela, Instituto Agrario Nacional, Departamento de Promoción, Sección Organizaciones Económicas. 1971.

exploitations de plus de 1.000 hectares occupaient 72% de la superficie agricole en 1960, elles en occupent 47% en 1998 –date du dernier recensement). Sa précarité et l'existence d'une grande quantité de terres publiques, conséquences du cadre historique de formation des droits fonciers au Venezuela<sup>22</sup>, se sont maintenus jusqu'à présent. Les efforts des gouvernements successifs, depuis l'instauration de la démocratie jusqu'à aujourd'hui, n'ont pas modifié substantiellement cette situation.

---

Article préparé par **Olivier Delahaye** pour l'association AGTER.

---

#### Cette fiche fait partie du dossier :

#### Réformes agraires en Amérique Latine.

[www.agter.asso.fr](http://www.agter.asso.fr) et sur [www.agter.org](http://www.agter.org)



45 bis Avenue de la Belle Gabrielle, 94736  
Nogent sur Marne, cedex, FRANCE  
Tel : +33(0)1 43 94 72 59, ou +33 (0)9  
62 39 70 48 Email: [agter@agter.org](mailto:agter@agter.org)



Ce travail est créé sous une licence [Creative Commons Paternité - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 3.0 Unported License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/).