

Note sur les tentatives de réformes agraires en Espagne

Macrino Suarez

S'il est certain que l'Espagne n'est plus un pays essentiellement agricole, il ne l'est pas moins que le secteur agricole est toujours le principal frein au développement de son économie, et cela en raison de la mauvaise structuration des exploitations agricoles du point de vue économique tout autant que du point de vue social.

Le système foncier se caractérise par la prédominance des « latifundia » et des « microfundia ».

Cette structure héritée du passé, s'explique par le fait que l'Etat espagnol est resté le plus souvent passif devant le problème agraire. Et l'une des constantes de l'histoire économique de l'Espagne depuis le XVIII^e siècle à nos jours est l'absence totale d'une politique de réforme des structures, si l'on excepte la tentative de réforme agraire dans les années 1931-1934, sous la République.

Cette passivité des gouvernements semble être d'autant plus délibérée que la structure féodale de l'agriculture espagnole n'a cessé d'être dénoncée par des auteurs clairvoyants, hommes politiques ou économistes, et souvent en avance sur leur temps : Jovellanos, dès la fin du XVIII^e siècle dans son « Rapport sur la Loi Agraire » (1785)¹ avait prévu les effets nocifs de la concentration des terres de « mainmorte » et ses conséquences : dépeuplement des zones

¹ « Informe sobre la ley agraria (1785) » in *Biblioteca de Autores Españoles*, t. L, Madrid, 1952.

rurales, diminution des rendements agricoles, réduction des recettes fiscales. Non seulement il a dénoncé la situation féodale de l'agriculture et les différentes entraves à son développement mais il a jeté les bases d'une véritable réforme agraire, de caractère libéral et individualiste. Nombre de ses idées centrales restent encore actuelles. Malheureusement le rapport n'a pas été pris en compte par les autorités officielles.

Au long du XIX^e siècle la politique agraire a été centrée sur le « désamortissement » des propriétés agricoles (vente par l'Etat des biens communaux et des biens ecclésiastiques). Les objectifs poursuivis n'ont pas été atteints ; au contraire, à la fin du désamortissement, la structure de la propriété agraire n'a pas changé. Pis encore, le latifundium s'est renforcé, les propriétés de l'Eglise venant se juxtaposer aux latifundia des nobles et des spéculateurs bourgeois, seuls détenteurs de capitaux nécessaires pour acheter la terre.

Ce résultat avait pourtant été prévu par Flores de Estrada en 1836¹, avant que le gouvernement décide la vente des biens ecclésiastiques. Dans cet article, Flores de Estrada proposait à l'Etat de conserver la propriété de la terre et de l'affermier aux agriculteurs sous la forme de baux emphytéotiques. Cet auteur n'a pas non plus été écouté et on passait encore à côté d'une occasion unique de réaliser une véritable réforme agraire.

Le début du XX^e siècle voit les structures agraires inchangées, et pendant trente ans la politique agraire est surtout une « politique hydraulique ». En fait, les seules réformes ont été celles de la loi du 30 août 1907, dite de Colonisation et Repeuplement intérieur, qui a permis la création de 18 colonies, et l'installation de 1 679 colons sur 11 028 hectares ; et celles de la loi du 7 janvier 1917, conférant des pouvoirs à la Direction sociale agraire pour acheter des terres de propriété privée et les distribuer à des colons : en dix ans on n'a distribué que 71 858 hectares, les colons

² « Del uso que debe hacerse de los bienes nacionales » in *El Español* du 18/2/1836, reproduit dans la *Revista de Economía Política*, n° 30, Madrid, avril-juin 1962.

devant payer comptant 20 % de la valeur de la terre, ce qui a été une entrave importante à la réalisation de la réforme.

Une tendance s'est confirmée pendant la dictature du général Primo de Rivera (1923-1930). La politique agricole a eu dans cette période un caractère exclusivement technique, primordialement hydraulique : on créa des Confédérations hydrauliques et on fixa comme objectif de la politique agraire la mise en irrigation des terres. Cependant la politique hydraulique de la dictature n'a pas atteint ses buts, car la mise en irrigation était laissée aux particuliers. L'Etat ne réalisant que les travaux publics (barrages, canaux etc.) les grands propriétaires ont entravé l'exécution de cette politique car l'irrigation signifie à long terme le démembrement.

Avec l'avènement de la République (14 avril 1931) la politique agricole change complètement d'orientation. Le 15 septembre 1932, Manuel Azaña, Président du Conseil des Ministres, Marcelino Domingo, ministre de l'Agriculture, font voter par les Cortes républicaines une loi de Réforme agraire. L'Etat décidait enfin de s'orienter vers une politique active. Pour la réaliser, on créa l'Institut de Réforme agraire qui reçut un crédit annuel de 50 millions de pesetas et l'autorisation d'émettre un emprunt spécial. Dans la courte période (du 21 septembre 1932 au 31 décembre 1934) dans laquelle la loi de Réforme agraire fut en vigueur 468 propriétés (89 133 hectares) furent expropriés et 61 (27 704 hectares) occupées, et on y installa 8 609 et 3 651 paysans respectivement.

Le changement de politique de 1934³ qui donna le pouvoir aux forces de droite entraîna un revirement radical dans la politique agricole. La loi de Réforme agraire de 1932 fut totalement révisée⁴. On supprima les expropriations sans indemnisation des domaines seigneuriaux et ceux des « grands d'Espagne » et on annula les expropriations de ce type déjà réalisées. On limita également les ressources éco-

³ Victoire de la « Confédération des droites autonomes » (CEDA) aux élections, qui — pratiquement — annula la loi de 1932.

⁴ Cette révision donna lieu à une nouvelle loi de Réforme agraire celle du 1^{er} août 1935.

nomiques mises à la disposition de l'Institut de Réforme agraire.

Le triomphe du Front populaire aux élections de février 1936 entraîna le retour à la politique de Réforme agraire. L'abrogation de la loi de 1935 (loi du 18-6-1936), la simplification des démarches administratives (décret du 7-5-1936) et l'utilisation du principe de déclaration d'utilité sociale des terres (décrète du 20-3-1936) permirent d'accélérer la réalisation de la Réforme agraire. Ainsi en quatre mois (de février à juin 1936) 232 199 hectares furent occupés et on y installa 71 919 « yunteros ⁵ ».

La réforme fut interrompue à nouveau par l'éclatement de la guerre civile du 18 juillet 1936. La politique agricole réalisée dépassa les cadres que la loi avait établis et, en général, le gouvernement donna force de loi (décret oct. 1936) à des mesures généralement déjà appliquées par les paysans : expropriations pour responsabilités politiques ou fuite, grands domaines partagés. En 1938 (mai) on annonçait les chiffres suivants : 2 432 202 hectares expropriés, pour abandon ou en raison des activités politiques des propriétaires, 2 008 000 pour utilité sociale, 1 232 000 occupés provisoirement et à réviser. Un programme de crédits, d'intervention technique, plan de cultures, mécanisation, était prévu par l'Institut de Réforme agraire. Il n'eut pas le temps d'entrer en application ⁶.

En général, on peut dire que cette première tentative d'amélioration des structures agraires, qui n'a pu être menée à bien à cause des événements politiques mentionnés plus haut, était, pour des raisons politico-sociales ⁷, orientée principalement vers la redistribution des terres et l'installation des paysans, négligeant les aspects techniques de l'agriculture.

Puis le Nouvel Etat espagnol, issu de la guerre civile, après avoir suspendu par décret du 28 août 1936 l'application de la Réforme agraire, mit sur pied une nouvelle politi-

⁵ Paysans sans terre.

⁶ Pierre VILAR, *Histoire de l'Espagne*, P.U.F., Collection « Que sais-je ? », Paris, 1963, 5^e édition, p. 115.

⁷ Il fallait donner satisfaction aux aspirations révolutionnaires et en finir avec le chômage paysan.

que agricole dite de colonisation⁸ dont les objectifs principaux étaient l'irrigation, le remembrement et autres améliorations techniques, laissant de côté les problèmes concernant la redistribution de la propriété.

On a beaucoup légiféré⁹. Malgré toute cette législation, après plus de 30 ans de politique agricole, les structures agraires restent inchangées. Cette situation reconnue en 1964, au moment de la mise en œuvre du I^{er} Plan de développement (1964-1967) par les milieux officiels¹⁰ n'est nullement modifiée à la fin de la réalisation de ce Plan, car le II^e Plan (1968-1971) donnait priorité au secteur agricole considéré comme stratégique pour le développement de l'économie espagnole. Malheureusement le II^e et le III^e Plan (1972-1975) suivent les lignes du premier qui ne contient aucune réponse de caractère structural.

On a laissé de côté le problème des « latifundia » en

⁸ Politique agricole très semblable à celle de la « bonification » des terres, réalisées en Italie sous le régime de Mussolini. Son exécution est confiée à l'institut national de Colonisation.

⁹ Voir, en annexe, les lois les plus marquantes.

¹⁰ « ... Pensez aux frères qui ont moins de recours que nous, dans ces zones arriérées de la campagne, dont la structure a besoin d'être changée... », Francisco FRANCO, *chef de l'Etat* (discours à Santander, 24 août 1964).

« ... Le secteur agricole espagnol souffre de graves défauts de structure. La dimension des exploitations, en général, n'est adéquate ni du point de vue économique ni du point de vue social ; la mécanisation est insuffisante ; la main-d'œuvre excessive souffre les conséquences d'un important chômage saisonnier... »

Pueblo — Journal officieux de l'Organisation nationale des Syndicats — Madrid, 19-6-1964.

« ... Les déséquilibres qui, malheureusement, existaient entre le secteur rural et le reste des secteurs économiques, se sont accentués sur beaucoup d'aspects, dans ces trois dernières années, aggravant les difficultés de la vie rurale jusqu'à produire un état général de découragement et, souvent, de désespoir.

« Les récoltes abondantes de 1963 ont manifesté le contraste entre la générosité avec laquelle la terre a tenté de contribuer au bien-être des travailleurs et l'inefficacité du système structurel qui, paradoxalement, a augmenté le malaise avec des problèmes plus douloureux. Il paraît donc que c'est vers l'ordination correcte de toutes les structures et les institutions du monde rural vers lesquelles il faut attirer l'attention des masses rurales, de l'opinion publique en général, du gouvernement et de ses techniciens... » *Déclaration des Mouvements ruraux de l'Action Catholique espagnole*, « Ecclesia », Madrid, 25 juillet 1964.

arguant que la grande propriété offre plus de possibilités à l'exploitation économique, affirmation qui peut être vraie lorsque les propriétaires exploitent leurs sols avec les techniques les plus modernes. Mais on sait que le propriétaire espagnol se caractérise par l'absentéisme. Il tire un profit susceptible de le faire vivre loin de ses terres sans se soucier de ce qu'elles pourraient lui rapporter ni des travailleurs qu'il aurait pu embaucher ; et de ce fait, il crée un problème social sans solution à ce jour.

Ainsi malgré l'existence d'une législation permettant l'expropriation des domaines insuffisamment exploités (loi du 3-12-1953) dite des exploitations améliorables et d'une loi recommandant l'expropriation d'intérêt social (loi du 27-4-1946) l'action réalisée a été très réduite, étant donné l'ampleur du problème : en 1970, après 28 ans d'activité, on avait installé 45 000 agriculteurs à plein temps et 5 000 à temps partiel, dont seulement 16 000 étaient des propriétaires. Aucune exploitation n'a été expropriée par application de la loi du 3-12-1953.

Le problème des microfundia a été abordé au moyen de la politique de remembrement. Elle fut mise en œuvre en 1954 et, en 1971, on avait remembré 3 200 000 hectares, alors que les demandes s'élevaient à 6 100 000 d'hectares. Comme on a estimé que les besoins de remembrement sont de 8 000 000 hectares, il faudrait augmenter le rythme de remembrement.

Il faut remarquer également que le service de Remembrement limite son action à grouper les parcelles d'une même exploitation. Ce faisant, on diminue le morcellement, mais le problème de la petite exploitation subsiste. Il faudrait, donc, après le remembrement, grouper autant d'exploitations nouvelles qu'il est nécessaire pour obtenir une nouvelle exploitation dont la taille soit viable.

Bien que ce soit dans le domaine du remembrement que la politique agricole de l'Etat espagnol soit le plus efficace, celle-ci est encore bien incomplète. Outre, le regroupement des nouvelles exploitations, il faudrait, pour augmenter le rythme de remembrement, l'intervention de l'Etat. Ainsi, le remembrement ne serait plus laissé à la seule initiative des propriétaires ; il devait pouvoir être demandé aussi soit

par les exploitants soit par le service du Remembrement.

Cette politique de colonisation a eu des résultats plutôt modestes, et aujourd'hui le déséquilibre foncier reste le principal problème, avec les conséquences économiques et sociales qui en résultent : bas niveau de vie des agriculteurs, exode rural croissant et désordonné, bas rendements, sous-utilisation des ressources, inadaptation des cultures à la demande, frein à la mécanisation et à l'emploi d'engrais.

En outre, à cette absence d'une politique de réforme de structures s'ajoute une politique de prix agricoles garantis dont l'effet premier est de maintenir les structures actuelles.

Pour que l'agriculture espagnole joue un rôle actif dans le développement économique et ne soit plus une de ses entraves principales, il est nécessaire et urgent de changer ses structures. Comment ? En réalisant une réforme agraire intégrale ayant un double objectif : augmenter le rendement économique des exploitations agricoles et rendre le système foncier plus équitable et équilibré.

Pour cela la réforme agraire devra non seulement rationaliser la taille des exploitations agricoles, pour essayer de résoudre le problème des latifundia et de microfundia, mais aussi elle devra fournir aux agriculteurs les crédits et les moyens de production nécessaires à l'exploitation des nouvelles unités ainsi que la formation professionnelle indispensable pour les bien gérer.

Cependant, la réforme agraire ne peut résoudre ni les problèmes de transfert de population agricole vers les autres secteurs ni les problèmes économiques qui bloquent à l'heure actuelle le développement agricole : production inadéquate par rapport à la demande, irrationalité de la mécanisation et insuffisance de l'utilisation d'engrais, politique des prix, commercialisation etc.

Une industrialisation des zones rurales s'avère nécessaire, qui ne pourrait se traduire que par une plus grande intégration de l'agriculture dans l'ensemble de l'économie. Aujourd'hui, cette intégration ne fait que commencer et, étant donné la grande rigidité du système foncier, elle ne peut progresser au rythme que la croissance de l'industrie permettrait.

Sans doute se pose ici le problème de la planification globale de l'économie. Or les Plans espagnols n'ont pas été jusqu'aujourd'hui autre chose que des simples programmes d'investissements publics. En ce qui concerne la politique agricole, elle est toujours élaborée en dehors du cadre du Plan, qui du reste n'a pas un grand pouvoir coercitif.

Le problème de fond reste donc la mise en œuvre d'un plan de développement élaboré démocratiquement basé fondamentalement sur la pleine utilisation des ressources humaines et naturelles du pays, et dans lequel la politique de réforme des structures agraires et de modernisation de l'agriculture soit définie avec l'importance qu'elles méritent et non, comme aujourd'hui, isolément du reste des secteurs économiques.

Mais il y a là un obstacle politique : la politique économique actuelle s'oriente de plus en plus sur les principes de l'économie libérale (libre jeu du marché, non interventions de l'Etat, sauf pour aider les intérêts privés etc...) qui favorisent l'industrialisation sauvage et abandonnent l'agriculture à son sort, l'objectif étant évidemment de ne pas changer les structures de l'économie espagnole. Pis encore, l'appel aux investissements étrangers, le développement du tourisme et l'encouragement à l'émigration semblent marquer une volonté de conserver ces structures, car une économie mise au service des intérêts privés, nationaux et étrangers et non au service de la population rend impossible de mener à bien une politique de développement qui comprendrait un changement des structures agraires.

ANNEXE

Propriétaires et étendue des propriétés en 1930

Propriétaires	Hectares	Propriétaires	Hectares
12 721	11 068 700	0,8	49,4
1 774 104	11 366 390	99,2	50,6
1 786 825	22 435 090	100	100

SOURCE : P. CARRION, *Los Latifundios en España*, Madrid, 1932.

Structure de la propriété en 1930

	Nombre	Etendue	Etendue relative par unité	% du total	
				En nombre	En étendue
Latifundios (250 ha et plus)	12 488	7 468 629	598	0,1	33,28
Grands domaines (de 100 à 250 ha)	16 305	2 339 957	143	0,1	10,42
Exploitations moyennes (de 10 à 100 ha)	169 472	24 611 789	27	1,6	20,55
Petites exploitations (de 5 à 10 ha)	205 784	1 379 416	6	2	6,14
Microfundias (moins de 5 ha)	9 810 331	6 635 299	0,6	96	29,57
Total	10 214 380	22 435 090		99,8	99,96

SOURCE : Cit. par J. VICENS VIVES, *Manual de Historia Economica de España*, Ed. Teide, Barcelona, 1959, p. 572.

Dimension des exploitations agricoles

Catégories d'exploitations	Nombre d'exploitations		Superficie	
	Nombre	% sur le total	Hectares	% sur le total
Moins de 1 ha	890 290	28,4		
de 1 à 5 ha	1 029 410	36,1		
de 5 à 20 ha	713 120	25		
<i>Petites exploitations</i>	2 632 820	89,5	10 117 995	22,9
de 20 à 100 ha	264 475	9	9 446 499	11,5
<i>Moyennes exploitations</i>	264 475	9	9 446 499	11,5
de 100 à 200 ha	24 273	0,7		
de 200 à 500 ha	16 758	0,5		
de 500 à 1 000 ha	6 517	0,2		
1 000 ha et plus	4 652	0,1		
<i>Grandes exploitations</i>	52 200	1,5	24 340 401	55,6
	2 949 495	100	43 904 895	100

SOURCE : *I Censo Agrario*, Madrid, 1963.*
**

LÉGISLATION AGRICOLE (1938-1973)

- Lois du 6 mars 1938 créant le Service national de Réforme agraire et sociale qui, par loi du 18 mars 1939 fut transformé en Institut national de Colonisation, organisme chargé d'accomplir la nouvelle politique agricole.
- Loi du 26 février 1939 : Colonisation des grandes zones.
- Décret du 21 novembre 1947, fixant la structure de l'Institut national de Colonisation.
- Lois du 25 novembre 1948, d'avril 1946 et de janvier 1947 sur les colonisations d'intérêt local.
- Loi du 27 avril 1946 et du 21 mars 1949 sur la régularisation des zones irrigables.
- Loi du 20 décembre 1954 sur la concentration parcellaire.
- Loi de juillet 1954 sur les relations entre propriétaires et locataires des terrains.
- Loi de juillet 1955 qui déclare la conservation du sol d'intérêt national.
- Loi du 14 avril 1962, portant sur les exploitations familiales.
- Loi du 14 avril 1962, portant sur des exploitations améliorables.
- Loi du 14 avril 1962, portant sur le remembrement.
- Nouvelle loi de colonisation et distribution de la propriété des zones irrigables (14 avril 1962) modifiant la loi du 21 avril 1949.
- Loi du I^{er} Plan de développement (1964-1967) du 28 décembre 1963.
- Loi du 27 juillet 1968 sur l'aménagement rural.
- Loi du 12 février 1969 sur le II^e Plan de développement (1968-1971).
- Loi du 13 janvier 1973 sur la Réforme et le Développement agraire.