

# La transmission de la propriété au Venezuela

Se plaçant dans une perspective de long terme, l'auteur examine les conditions juridiques et institutionnelles qui ont présidé à la transmission des droits de propriété sur les terres agricoles au Venezuela depuis le début du siècle dernier.

© FREDRIK NAUMANN / PANOS / EDITINGSERVER.COM

**L'auteur :**  
**Olivier Delahaye,**  
Faculté d'agronomie,  
Universidad central de Venezuela,  
Maracay

Les approches des politiques foncières agricoles au Venezuela, comme en Amérique latine, ont souvent été unidimensionnelles, centrées par exemple sur « le marché » ou « la réforme agraire », et se sont situées dans une perspective de court terme<sup>1</sup>. Or, les déterminations du foncier sont à la fois multiples et à long ou très long terme ; dimensions rarement prises en compte par les politiques foncières que celles-ci soient élaborées par des institutions multilatérales qui se situent dans un cadre de « projet » dont l'horizon temporel dépasse difficilement quelques

années ou par des gouvernements soumis à une légitimation électorale à court terme.

## Les déterminations du foncier sont multiples

Les analyses du foncier en Amérique latine ont souvent limité leur approche à l'une ou l'autre de ses dimensions. Les réformes agraires ont mis l'accent à partir de 1960 sur l'importance sociopolitique de la redistribution des terres dans un continent où la structure foncière est particulièrement concentrée<sup>2</sup>; pour certains, il s'agissait de promouvoir les bases jeffersoniennes d'une démocratie basée sur la petite et moyenne propriété<sup>3</sup> en particulier après la révolution cubaine (voir les textes de l'Alliance pour le Progrès, en particulier la « Charte de Punta del Este » de 1960 citée dans Barraclough et Collarte, *ibid.*). D'autres analyses<sup>4</sup> ont insisté sur la plus grande efficacité productive

des exploitations petites et moyennes, pour légitimer la redistribution foncière sur un plan économique. D'autres ont plutôt mis l'accent sur la nécessaire création d'entreprises agricoles commerciales rentables, régulées essentiellement par le marché (c'est en particulier le cas des politiques mises en place dans les années 1985-1995 dominées par les formulations du « Washington Consensus »<sup>5</sup>). Même si « la réforme agraire assistée par le marché » du « Post Washington Consensus » fait appel à la régulation par le marché aussi bien qu'à une action plus volontariste de la part des gouvernements, on reste dans un nombre réduit d'explications.

Dans la perspective d'un élargissement du faisceau d'approches, ce travail se situe résolument dans le cadre de l'analyse de la première économie institutionnelle, dont l'un des fondateurs, John Commons, montrait justement, en 1924, l'im-

1. Voir à ce sujet Delahaye, O., *La privatización de la tierra en Venezuela desde Cristóbal Colón: la titulación (1493-2001)*, Fondo Editorial Tropykos, Caracas, 2003

2. Barraclough, S. y Collarte, J. C., *El hombre y la tierra en América Latina*, Icaria-Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1972

3. Voir Moore, B., *Social Origins of Dictatorship and Democracy. Land and Peasant in the Making of the Modern World*, Beacon Press, Boston,

1966

4. Voir une synthèse dans Deininger, K., *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, World Bank et Oxford University Press, Washington et Oxford, 2003

5. Delahaye, O., « Réforme agraire et marché foncier : la réflexion aux États-Unis et dans les institutions multilatérales de développement. », *Tiers-Monde* n° 174, 2003, p. 450-466.

possibilité de définir son *champ* de façon univoque : « La difficulté de définir le champ de l'économie appelée institutionnelle réside dans le manque de définition précise de l'institution. Parfois le mot semble signifier un canevas de lois et de droits naturels dans lequel les individus agissent comme des captifs. Parfois, il semble être le comportement des captifs eux-mêmes. Parfois, tout ajout ou toute critique à l'économie classique ou hédonique est taxé d'institutionnel. Parfois, quelque chose comme le *comportement économique* est institutionnel. Parfois quelque chose qui est *dynamique* au lieu de *statique*, ou un *processus* au lieu de *marchandises*, ou *activité* au lieu de *perceptions*, ou *action de masse* au lieu d'*action individuelle*, ou *gérance* au lieu d'*équilibre*, ou *contrôle* au lieu de *laissez-faire*, semble être économie institutionnelle. <sup>6</sup> »

D'autres recherches ont d'ailleurs mis en avant des propositions différentes pour l'analyse foncière, en particulier la dimension anthropologique. Déjà, Chayanov insistait en 1925 sur l'importance de la dynamique familiale dans la détermination de l'exploitation familiale russe au début du 20<sup>e</sup> siècle<sup>7</sup>. Plus récemment, Todd formulait des analyses des systèmes agraires dans une perspective de mise en relation avec les structures familiales <sup>8</sup>.

La dimension culturelle, en particulier l'évolution des formes sociétales précolombiennes, a elle aussi été la parente pauvre des politiques foncières basées sur des schémas à prétention universelle, qu'il s'agisse par exemple des schémas de la modernisation des années 1950 ou des interprétations du marxisme orthodoxe de l'évolution des sociétés. Les voix dissidentes ont été peu prises en compte, telles que Mariátegui qui insistait sur le déficit explicatif pour l'Amérique latine des étapes de l'interprétation marxiste de l'évolution des sociétés de la communauté primitive au capitalisme, et insistait sur la nécessaire prise en compte des groupes indigènes, ou bien Stavenhagen qui mettait l'accent sur le rapport entre la société colonisatrice et ces communautés (« La colonie était aux communautés indiennes ce que l'Espagne était pour la colonie : une métropole coloniale »), rapport qui peut subsister, dans des termes modernes, dans les États actuels <sup>9</sup>.

La réflexion foncière en Amérique latine devrait donc prendre en compte la subsistance de structures

sociales ou familiales, locales ou régionales, sortes de buttes témoins anthropologiques de l'évolution des communautés précolombiennes, ou de celle des groupes d'esclaves des plantations, dans une société et une administration « modernes ».

Cette prise en compte de l'histoire nous mène à la perspective de long terme. On l'explorera à partir de deux exemples, l'un à très long terme (les conséquences actuelles des bulles papales de 1493) et l'autre à moyen terme (les effets de la réforme agraire au Venezuela sur la structure foncière).

### L'impact toujours actuel des bulles de 1493

Le cadre qui a déterminé les grands traits des structures foncières actuelles fut fixé par les bulles alexandrines de 1493 : promulguées très vite - deux mois - après le retour de Colomb à Séville, ce qui indique l'importance de la définition de la propriété pour l'Église catholique à l'époque, elles ont attribué la propriété des « terres découvertes et à découvrir » aux couronnes d'Espagne et du Portugal, sans aucune mention des droits des peuples précolombiens.

#### La formation des droits de propriété

Depuis cette date, la formation des droits de propriété s'est effectuée, à partir des terres publiques (de la couronne, puis de la nation), suivant deux voies :

- Une voie légale, qui délivre des titres formels (depuis les *mercedes* coloniales jusqu'aux dotations de réforme agraire du XX<sup>e</sup> siècle) ;
- Une voie de fait, formellement illégale, souvent régularisée *a posteriori*.

Ce processus a eu trois conséquences importantes pour la situation actuelle des droits de propriété :

#### ■ Concentration

Il a été, jusqu'à récemment, mis en oeuvre par les petits groupes qui ont contrôlé le pouvoir dans chaque pays (*conquistadores* coloniaux, et *caudillos* républicains depuis l'Indépendance). On a délivré très peu de titres par an (moins de 10 au Venezuela entre 1821 et 1957). La tenure est de ce fait très concentrée dans presque tout le continent.

#### ■ Précarité

La voie illégale a été la plus importante. Par exemple, au Venezuela, la *composición* coloniale (qui régularisait des situations foncières illégales) semble avoir été plus répandue que la *merced* (titularisation initiale des terrains), et, à l'époque actuelle, la régularisation de la tenure des terres (mise en oeuvre à partir de 1979, elle régularisait les terres de la réforme agraire qui avaient été occupées ou achetées en dehors du cadre légal) a couvert une superficie trois fois plus importante que la dotation pendant la même période. Cela contribue à expliquer la fréquente absence de titre de propriété en bonne et due forme, sur les terres détenues informellement et non régularisées.

#### ■ Maintien des terres publiques

D'autre part, cette formation des droits foncières a été incomplète : une importante proportion des terres reste publique dans de nombreux pays. Au Venezuela, l'Institut de réforme agraire posséderait, selon des déclarations de ses présidents successifs, plus de la moitié de la Surface des exploitations agricoles (SEA), sans être parvenu jusqu'ici à préciser l'étendue exacte de son domaine foncier.

#### La marchandisation de la terre

Il vaut la peine d'observer l'évolution de celle-ci. Il s'agit de la transformation de la terre en marchandise, base de la constitution d'un marché foncier. À ce sujet, Polanyi eut une formule qui pourrait résumer finalement beaucoup d'études socio-historiques : « Ce que nous appelons la terre est un élément de la nature qui est inextricablement enlacé avec les institutions de l'homme. La plus étrange de toutes les entreprises de nos ancêtres a peut-être été de l'isoler et d'en former un marché ». Pour cela, il a fallu « séparer la terre de l'homme » et « organiser la société de manière à satisfaire les exigences d'un marché de l'immobilier ».

On trouve dans Grunberg <sup>10</sup> (2003), une expression du sens que la marchandisation de la terre peut prendre, selon les acteurs de la

**La dimension culturelle a été la parente pauvre des politiques foncières basées sur des schémas à prétention universelle.**

6. Commons, J. R., *Legal Foundations of Capitalism*, Augustus M. Kelley Publishers, Clifton, New Jersey, 1974 [1924].

7. Chayanov, A. V., *The Theory of Peasant Economy*, 1966 [1925]. Richard D. Irwin, Horwood (Il).

8. Todd, E., *L'invention de l'Europe*, Editions du Seuil, Paris, 1990

9. Voir Mariátegui, J. C., *7 ensayos de interpretación*

*de la realidad peruana*. Biblioteca Amauta, Lima, 1976 [1928] et Stavenhagen, R., " Siete tesis equivocadas sobre América Latina ", *El Día*, México, 25/26-6-1975.

10. Grunberg, G., *Tierras y territorios indígenas en Guatemala. Dinámicas agrarias en Guatemala*, VI. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ciudad de Guatemala, 2003

**Tableau 1. Venezuela : importance relative des différents droits de propriété dans la SEA en 1997.**

Type de droits	% de la SEA totale	État avec le % de la SEA le plus haut	État avec le % de la SEA le plus bas
Propriété	74,77	88,09 (Monagas)	51,22 (Barinas)
Communauté	1,04	4,90 (Mérida)	0,32 (Sucre, Yaracuy)
Location	1,65	5,66 (Táchira)	0,01 (Zulia)
Concession	0,61	1,37 (Bolívar)	0,09 (Falcón)
Métayage	0,24	1,76 (Trujillo)	0,00 (Cojedes)
Occupation	6,84	26,93 (Sucre)	0,67 (Mérida)
Titre supplétoire	5,59	11,94 (Táchira)	0,39 (Cojedes)
Asentamiento	5,36	30,89 (Carabobo)	0,40 (Monagas)
Autres	3,91	18,78 (Barinas)	0,26 (Bolívar)

Source : Recensement agricole de 1997. Le Venezuela est un État formellement fédéral : il compte 23 états et un district fédéral.

Note : Le tableau ne prend pas en compte les situations particulières des états Amazonas, Delta Amacuro, District Fédéral, Nueva Esparta; la SEA nationale est 30.064.283 ha.

## La réforme agraire a surtout bénéficié aux exploitations de taille "moyenne" c'est-à-dire entre 50 et 1000 hectares.

scène rurale du Guatemala : Pour un agriculteur *q'eqchi'* : « La terre est la *Señora Tierra*, notre mère, et nous sommes ses fils » (c'est l'image d'une terre vue par Polanyi, inextricablement enlacée avec les institutions de l'homme), alors que pour un agriculteur *ladino* : « C'est celle qui nous fait suer pour nous gagner la vie » (concept d'une terre marchandise). Le passage de la première vision de la terre à la seconde est un processus complexe, qui correspond à l'expulsion d'une bonne part des producteurs traditionnels; la terre qu'ils possèdent, en se transformant en marchandise, perd ses liens avec les institutions humaines traditionnelles (famille, communauté, etc.). En particulier, disparaissent l'information et les mécanismes que la communauté assurait traditionnellement quant à l'accès à la tenure et à la sécurité de celle-ci. Dans ce sens, la marchandisation de la terre se traduit par l'expulsion de nombreux producteurs, tandis qu'apparaissent de nouveaux propriétaires. Dans le cas du Venezuela, surgissent depuis 1960 de nouveaux acteurs sur la scène foncière, de domicile urbain et de profession non agricole<sup>11</sup>. Cela est valable aussi sur le marché illégal dans les terrains de la réforme agraire : par la parcellisation des grands domaines, la construction de routes, et même la détermination d'un prix de la terre (qui n'existait pas dans certaines régions du Venezuela avant la réforme agraire), celle-ci marchandise la terre dans une mesure qu'il est important de prendre en compte. Ceci n'était pas envisagé par les promoteurs de la réforme, laquelle avait rendu légalement impossible la vente des parcelles attribuées : nous arrivons à la perspective de moyen terme qui permet une évaluation de la réforme agraire au

Venezuela, que l'on observera dans une perspective comparative avec celle du Chili.

### Parallèle entre réformes agraires chiliennes et vénézuéliennes

Plus de 40 ans après la promulgation de la loi de réforme agraire au Venezuela (1960), on constate que cette dernière a effectivement ouvert l'accès à la terre. La concentration de la tenure a diminué (l'indice de Gini a baissé de 0,85 en 1961 à 0,73 en 1997). Mais on peut se demander quelle a été la responsabilité directe de la réforme agraire dans cette dé-concentration. On observe que les petites exploitations (moins de 50 ha) n'augmentent pas substantiellement leur contrôle des terres (8% de la SEA en 1961; 10,7% en 1997); les grandes (plus de 1.000 ha) voient diminuer leur importance relative (de 71,7% SEA à 46,4%); les moyennes (entre 50 y 1.000 ha) en arrivent à contrôler 42,9% de la SEA (20,3% en 1961). Les exploitations moyennes furent celles qui se développèrent. La réforme agraire n'a donc pas atteint ses objectifs visant à se doter d'un grand nombre de petits producteurs (dans un contexte bien différent, on peut observer une évolution agraire comparable au Chili entre 1965 et 1987<sup>12</sup>).

D'autre part, la réforme agraire eut une autre conséquence non prévue par ses promoteurs. Au Chili, elle a sorti le *latifundio* de son statut pratiquement inaliénable et de sa transmission réalisée essentiellement au sein des familles. Le gouvernement militaire a, en décembre 1973, supprimé l'interdiction de vendre des parcelles issues de la réforme agraire ; on peut penser que l'impulsion donnée ainsi au développement d'un marché fon-

cier a été à l'origine de la croissance des moyennes exploitations. Au Venezuela, il s'est formé un marché mis en oeuvre, on l'a noté plus haut, du fait de plusieurs aspects de la réforme agraire elle-même. Ce marché, illégal sur les terres de cette dernière, est probablement, pour une bonne part, à l'origine de l'augmentation de l'importance relative des exploitations moyennes (en terres privées, où le marché est bien sûr légal, on observe d'ailleurs tout au long du 20<sup>e</sup> siècle, la diminution de la superficie des terrains vendus, autre facteur de cette augmentation).

On voit que les résultats de la réforme agraire ne correspondent pas aux objectifs de la loi, et n'avaient pas été anticipés par ses promoteurs. On peut penser que ces lois sont transgressées en partie du fait de l'impossibilité de prévoir dans un texte normatif, toutes les situations agraires qui peuvent exister régionalement ou localement. Cela favorise la mise en oeuvre d'accords institutionnels locaux (entre les responsables administratifs et des groupes influents), qui biaisent en leur faveur l'application régionale des normes légales. Dans de telles situations informelles, ce sont en général les acteurs sociaux les plus humbles qui sont les perdants.

L'examen de ces dimensions contribue à expliquer les résultats décevants des politiques foncières appliquées au Venezuela au long du XX<sup>e</sup> siècle, et à anticiper les échecs de celles du XXI<sup>e</sup> siècle, si elles ne sont pas prises en compte.

### Nature et structure des droits fonciers

Les données du dernier recensement agricole, datant de 1997, permettent de caractériser les droits fonciers. Leur fréquence est indiquée dans le tableau 1 ci-dessus, au niveau national et par Etat.

Ces données méritent plusieurs remarques. Tout d'abord, les chiffres nationaux re-couvrent des situations régionales très variées : les politiques foncières devront prendre en compte cette diversité. D'autre part les indications du recensement prêtent à discussion. La proportion de la propriété privée est fortement surévaluée (74.77% de la SEA). D'autres sources (voir Delahaye *ibid.*) estiment une propriété publique beaucoup plus importante (plus de la moitié de la SEA) alors que la proportion des

11. Voir Delahaye, O., *Políticas de tierras de Venezuela en el siglo XX*. Fondo Editorial Tropykos, 2001

12. Echenique J., " Mercado de tierras en Chile ". in Reydon, B. P. and Ramos, P. (éds) *Mercado y políticas de tierras*, FAO/UNICAMP, Campinas. pp. 73-108, 1966

catégories du recensement qui la représente (concession, occupation et titre supplétoire), n'atteint pas au total 13% de la SEA. Cela est dû aussi bien à l'imprécision de la définition de la propriété donnée par le recensement « exploitation à façon de propriétaire » - qu'à son caractère déclaratif (à la question : « à qui est la terre que vous cultivez ? », le producteur a logiquement tendance à répondre qu'elle est à lui). L'occupation est sous évaluée : la proportion de terres publiques occupées est beaucoup plus élevée que les 6,84% indiqués par le recensement. Une indication de l'importance de la surface occupée est donnée par la superficie concernée par le programme de « régularisation de la tenure » de la réforme agraire, qui concerne des terres occupées sans titre, et a régularisé la tenure de 21% de la SEA entre 1979 et 2000 (Delahaye *ibid.*). Le recensement sous-évalue, d'autre part, l'importance relative des terres de la réforme agraire : il indique 5,45% de terres en *asentamiento* <sup>13</sup>, quand on a vu que plus de la moitié des terres des exploitations appartient à l'institut de réforme agraire. D'autres types de droits sont sous-évalués (en particulier le métayage, la location, la « communauté »). Le seul droit dont les indications données par le recensement paraissent correspondre la réalité est le « titre supplétoire », dont l'importance relative est de 4,5% de la SEA, ce qui correspond aux chiffres obtenus par une compilation exhaustive des dossiers des titres délivrés entre 1958 et 2000 par le ministère de l'Agriculture. Le titre supplétoire correspond à la reconnaissance par l'État de l'occupation d'un terrain public par un producteur qui y a ré-alisé des améliorations (*bienhechurías*) telles que cultures, clôtures, bâtiments, etc. Il donne au producteur la propriété de celles-ci mais non celle de la terre, qui reste à l'État.

### La transmission des droits au 20<sup>e</sup> siècle

On examinera ici trois processus de transmission des droits sur la terre : succession, marché foncier (formel et informel), réforme agraire.

#### Les successions

Il s'agit de la transmission entre générations du patrimoine foncier des exploitations agricoles. Une

Tableau 2. Venezuela : mobilité foncière dans six districts entre 1900 et 1997.

Districts	SEA 1997 (ha)	1900-35	1936-45	1946-48	1949-57	1958-73	1974-82	1983-89	1990-97
Zamora	30.664	21.7	7.7	3.4	5.8	6.4	3.7	3.4	4.0
Zaraza	598.000	12.7	9.5	4.2	2.0	5.2	7.6	5.8	5.9
Bailadores	6.578	1.1	3.6	1.8	2.0	0.6	3.7	9.8	4.1
Colón	950.000	n.d.	n.d.	3.9	3.9	15.0	18.1	5.4	6.6
Páez	1.033.081	16.6	8.4	4.3	4.3	12.2	18.4	5.3	3.9
Turén	298.000	26.3	26.3	26.3	2.3	12.9	2.6	1.4	2.1
6 districts	2.916.323	15.6	9.0	4.4	3.1	8.3	14.0	5.1	5.0

Source : Delahaye 2001

recherche menée sur deux districts du pays <sup>14</sup> à partir des données de l'Enregistrement de la propriété foncière montre une basse fréquence des successions enregistrées entre 1900 et 1992 : la moyenne annuelle est toujours inférieure à une par an par district. Elle devient proche de zéro à partir de 1960. Il y a une sous déclaration des successions, confirmée dans des entrevues d'avocats spécialisés, qui invoquent la possibilité d'obvier, par des ventes fictives, le paiement des impôts successoraux. D'autre part, un examen détaillé des acheteurs et vendeurs dans les opérations enregistrées dans ces districts permet d'évaluer le pourcentage de ventes simulées (ventes des parents aux descendants) dans le total des ventes : il est supérieur à 20% pour la plus grande partie du 20<sup>e</sup> siècle. La transmission du patrimoine foncier semble donc se réaliser par des ventes intrafamiliales anticipées ; d'autre part des données d'enquêtes locales indiquent des figures parfois diffé-rentes des dispositions du Code civil (qui établissent l'égalité entre les enfants du ménage) : par exemple, dans des communautés andines, les terrains peuvent être transmis préféren-tiellement à divers membres de la famille, en particulier à la fille cadette <sup>15</sup> (Clarac 2003).

#### Le marché foncier

On observera ici plus particulièrement le marché d'achat et de vente des droits fonciers, sous ses expressions formelle et informelle.

##### ■ Le marché formel

Au Venezuela, il a été observé dans six districts représentatifs des diverses situations agraires des zones historiques du pays : planta-

tions (Zamora), exploitations d'élevage extensif (Zaraza), petites et moyennes exploitations de montagne (Bailadores), et zones de colonisation récente (Colón, Páez, Turén). Ils correspondent à 9,5% de la SEA du Venezuela en 1985. Les données ont été relevées pour les années 1900-97, à partir des livres de la Direction de l'enregistrement. On observera la mobilité foncière c'est à dire le pourcentage annuel de la superficie d'une région donnée qui est vendu sur le marché. La mobilité foncière donne une indication de l'activité de ce dernier. Elle est élevée au Venezuela. Alors que Varela <sup>16</sup> (1988, 114) donne un rang de 2 à 3% comme le plus général dans les pays de l'OCDE, la mobilité pondérée par la SEA au niveau des 6 districts est supérieure à 4% (tableau 2) sauf en 1949-57 (3,1%) et atteint des valeurs parfois beaucoup plus élevées. L'on peut penser qu'il y a plusieurs causes de cette situation :

- Les surfaces déclarées sur les actes de vente sont souvent supérieures à leur valeur réelle. Un travail antérieur de l'auteur a estimé une surévaluation des superficies dans le district Zamora, par rapport aux indications du cadastre, qui varie de 30% à 80% entre 1958 et 1982. On peut penser que la réalisation du cadastre depuis les années 1970 dans la plupart des districts a diminué l'importance de ce phénomène, qui contribue à expliquer les mobilités très élevées relevées au début du XX<sup>e</sup> siècle ;
- La non déclaration des successions à l'enregistrement, remplacée par des ventes fictives, pousse à la hausse le chiffre calculé de la mobilité ;
- Enfin, les districts de colonisation (Colón, Páez et Turén) montrent une

**La mobilité foncière, élevée au Venezuela, est supérieure à 4% par an alors qu'elle est en France, de 1,5%**

13. Terrain assigné à des paysans dans le cadre de la réforme agraire.

14. Delahaye, O., *Formas de transmisión de la propiedad de la tierra agrícola en dos distritos de Venezuela en el período 1900-1902*. Revista de la Facultad de Agronomía, vol. 22, no 3-4, p. 71-84, 1996

15. Clarac, J., *Dioses en exilio*, Universidad de los Andes, Mérida, 2003

16. Varela, C., " Farm Real Estate Market, Land Prices and Data Banks ", 1988, in Boussard, J. M., (éd.), *Agriculture Socio-economic Factors in Land Evaluation*, Commission économique européenne, Luxembourg pp. 173-178.

---

**Le marché foncier (formel et informel) a contribué à redistribuer le foncier à un rythme largement supérieur à celui de réforme agraire**

---

mobilité foncière très élevée lors des vagues successives de défrichement.

■ **Le marché informel**

Il concerne essentiellement les droits sur les terrains de la réforme agraire (rappelons que la superficie de ces derniers est supérieure à 50% de la SEA au niveau national), qui sont échangés sous la forme de *bienhechurías*. Leur cession est illégale, ce qui rend plus difficile leur étude, car elles ne sont pas, en principe, enregistrées (sauf dans certaines situations, où la configuration locale de pouvoir a permis aux acheteurs de les enregistrer). Il faut donc réaliser des enquêtes de terrain. On en a menées dans deux des six districts étudiés (Zamora et Zaraza). La mobilité foncière y croît régulièrement avec le temps, sans atteindre les valeurs du marché formel. Le prix de cession (illégal) de ces terrains de la réforme agraire représente 40 à 50 % du prix pratiqué dans le marché formel. On peut penser que cette différence inclut le coût anticipé de l'éventuelle régularisation de la tenure acquise par l'acheteur.

■ **La réforme agraire**

Il s'agit de la transmission par l'État d'un droit limité, car on a vu qu'il n'inclut pas la possibilité de revente. Elle a été le cadre de la distribution plus de 350.000 titres de dotation ; mais les successives enquêtes réalisées au niveau natio-

nal n'ont jamais dénombré plus de 130.000 producteurs sur les terres concernées. Les cessions informelles de terrains expliquent cette situation : les droits sont dans une large part cédés sur le marché parallèle. Le marché foncier (formel et informel) a réparti les terres à un rythme largement supérieur à celui de la dotation de réforme agraire (plus de 3% de la SEA par an contre 1,5% pour cette dernière). L'on a vu que la période de mise en oeuvre de cette dernière (1960-2000) n'est pas marquée par une formation de petites, sinon de moyennes exploitations.

■ **Convergence des régulations formelles et informelles**

L'on voit que la transmission des droits fonciers représente un lieu de convergence de formes de régulation formelles (marché légal, dotation de réforme agraire) et informelles (marché illégal de *bienhechurías* en terres de réforme agraire, transmission du patrimoine foncier par des ventes fictives intra-familiales). La prise en compte de ces dernières, souvent un peu indigeste pour des responsables techniques, administratifs et politiques qui ont tendance à négliger les aspects informels plus difficilement contrôlables, est essentielle pour une saine administration foncière. L'on tentera en conclusion quelques propositions dans ce sens.

■ **Des politiques foncières qui vont au-delà de la régulation publique**

Il n'est pas possible d'ignorer l'informel, et pour cela il est nécessaire de reconnaître les ventes de parcelles des terrains de réforme agraire. Cette ampliation de la sphère de la régulation formelle doit aller de pair avec le renforcement des institutions chargées de l'appliquer, qui sont souvent maintenues jusqu'à l'heure actuelle dans un état précaire, en particulier l'Enregistrement de la propriété et le Cadastre rural.

D'un autre côté, l'impossibilité d'appliquer un cadre normatif défini nationalement, aux diverses réalités agraires régionales, incite à insister sur l'importance de la décentralisation des mesures agraires, dans laquelle les municipalités devraient jouer un rôle beaucoup plus important. En particulier, l'on pourrait penser à transférer à ces dernières la plus grande partie du patrimoine foncier de l'institut de réforme agraire, à charge pour elles de le gérer et de l'attribuer en fonction des réalités locales. Enfin, elles pourraient être chargées de la gestion de l'impôt foncier, lequel, après des décades d'oubli officiel, est réapparu dans la loi de terres de 2001, mais placé sous la responsabilité de la direction nationale des impôts, ce que l'expérience en cours montre inapplicable. ■