

Académie royale des Sciences d'Outre-Mer

Classe des Sciences morales et politiques, N.S., XLIV-2, Bruxelles, 1974

Réflexions en marge des projets de réforme agraire en Ethiopie

PAR

Thierry G. VERHELST

Visiting Assistant Professor à la Faculté de Droit de la
Haile Sellassie I University (Addis Abéba).

Co-Directeur du Centre de Développement Juridique Africain,
Addis Abéba-Bruxelles (U.L.B.).

135 F

Koninklijke Academie voor Overzeese Wetenschappen

Klasse voor Morele en Politieke Wetenschappen, N.R., XLIV-2, Brussel, 1974

Académie royale des Sciences d'Outre-Mer
Classe des Sciences morales et politiques, N.S., XLIV-2, Bruxelles, 1974

Réflexions en marge des projets de réforme agraire en Ethiopie

PAR

Thierry G. VERHELST

Visiting Assistant Professor à la Faculté de Droit de la
Haile Sellassie I University (Addis Abéba).

Co-Directeur du Centre de Développement Juridique Africain,
Addis Abéba-Bruxelles (U.L.B.).

Koninklijke Academie voor Overzeese Wetenschappen
Klasse voor Morele en Politieke Wetenschappen, N.R., XLIV-2, Brussel, 1974

L'Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer (Belgique)
vient de publier

L'ORGANISATION DE L'ESPACE AU MAROC

par Hubert BEGUIN

professeur à l'Université de Louvain
maître de conférences à l'Université de Liège

788 pages (117 cartes, 21 figures) - Prix: 950 francs belges

Chez votre libraire ou à l'adresse suivante:

Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer

Rue Defacqz 1 — 1050 Bruxelles (Belgique) — Compte Chèque Postal 244.01

Première analyse globale des structures spatiales marocaines actuelles. L'optique est macrogéographique et géoéconomique: répartition géographique des composantes du revenu national, définition et structure des régions, analyse des espaces ruraux, réseaux urbains, relations ville-campagne, organisation générale de l'espace, relations entre cette organisation et le développement économique.

L'intérêt de l'ouvrage dépasse le cadre du Maroc par l'originalité de son approche: vue synthétique de l'organisation territoriale, expression de faits géographiques en termes économiques, méthodes quantitatives d'analyse spatiale.

Destiné aux chercheurs, professeurs, étudiants, administrations et organismes publics et privés, concernés par les problèmes de l'aménagement du territoire, du développement, de la régionalisation, de l'organisation de l'espace géographique aux niveaux national et régional.

Mémoire présenté à la Séance du 15 janvier 1974
Rapporteurs: MM. J. Vanderlinden, J.-P. Harroy et A.G. Baptist

D/1974/0149/4

RESUME

Alors que l'Ethiopie est un empire millénaire aux traditions « féodales » toujours vivantes, il y est question de réforme agraire. Cela est d'autant plus étonnant que le régime est fondé sur une alliance de grands propriétaires terriens: la famille impériale, la noblesse, l'Eglise orthodoxe et les officiers de l'Armée. Certes, les structures agraires y constituent un obstacle sérieux au développement rural. Elles ne sont pas étrangères à la famine qui s'abat aujourd'hui sur le pays.

Dans une première partie, cette étude décrit les aspects socio-économiques, et les aspects institutionnels de cette structure agraire défavorable au développement. On distingue trois grands régimes fonciers: le Domaine de l'Etat, la propriété privée latifondiaire ou parcellaire, et la tenure de type collectif que définit le droit coutumier. Ils s'accompagnent d'absentéisme et de conditions de métayage particulièrement dures.

Dans une deuxième partie, cette étude analyse les différents projets de lois de réforme agraire et en donne une appréciation critique. Il en résulte qu'elles risquent de rester sans effet réel dans la mesure où elles ne sont pas accompagnées d'un bouleversement fondamental du pouvoir économique et politique des grands propriétaires terriens. En effet, la réforme agraire est un acte avant tout politique. Le droit y contribue de façon nécessaire mais non suffisante.

SAMENVATTING

Hoewel Ethiopië een duizendjarig Rijk is met nog altijd levende « feodale » tradities, denkt het aan landbouwhervorming. Dat verwondert te meer, daar het regime steunt op een bondgenootschap van grote landeigenaars: de keizerlijke familie, de adel, de Ortodoxe Kerk en de leger-officieren. Zonder twiifel is de landbouwstructuur een ernstige belemmering voor de landbouwontwikkeling. Zij is niet vreemd aan de hongersnood die thans het land teistert.

In een eerste deel beschrijft deze studie de sociaal-economische en de institutionele aspecten van deze voor de ontwikkeling nadelige landbouwstructuur. Men onderscheidt drie grote bodemregimes: het Staatsdomein, het privé eigendom, latifundiair of in percelen, en het communautair systeem, bepaald door het woonterecht. Zij gaan vergezeld van absenteïsme en bijzonder harde verdelingsvoorwaarden voor de pachter van de opbrengsten.

In een tweede deel ontleedt deze studie de verschillende wetsontwerpen voor landbouwhervorming en onderwerpt ze aan een kritische beschouwing. Er wordt gesteld dat ze zonder resultaat zullen blijven, indien ze niet samen gaan met een fundamenteel herzien van de economische en politieke macht van de grootgrondbezitters. De landbouwhervorming is inderdaad in de eerste plaats een politieke ingreep. De wetgeving is een noodzakelijke bijdrage, maar volstaat niet op zichzelf.

INTRODUCTION

L'un des plus imposants édifices officiels qui longent la large avenue menant au Palais impérial d'Addis Abéba abrite le Ministère de la Réforme Agraire et de l'Administration des Terres. Il constitue un spectacle assez insolite pour celui qui connaît l'Ethiopie et sait combien cet Empire millénaire est encore proche de ses traditions. Le pouvoir n'a-t-il pas été de tout temps fondé sur la propriété foncière (1) et actuellement celle-ci n'en est-elle pas à la fois la source et la conséquence principales (2)? En effet, la structure agraire de l'Ethiopie moderne rappelle constamment le régime féodal dont elle constitue une des séquelles les plus caractéristiques. Il n'est certes plus exact de qualifier de « féodal » le régime administratif et politique de l'Ethiopie contemporaine, à moins de vider ce terme de tout sens historique précis (3). Par contre il est clair que les grands propriétaires, dont la famille impériale, la noblesse, les militaires et l'Eglise, possèdent des pouvoirs et privilèges qui rappellent assez vivement ceux dont jouissaient les seigneurs féodaux européens. Quant aux

(1) Pour une histoire de l'Ethiopie, voir J. DORESSE, *L'Empire du Prêtre-Jean*, t. I, *L'Ethiopie antique*, et t. II, *L'Ethiopie médiévale*, Paris, 1957, et, du même auteur, *Au pays de la reine de Saba, L'Ethiopie antique et moderne*, Paris, 1956. En ce qui concerne en particulier le pouvoir politique et la propriété foncière, voir R. PANKHURST, *State and Land in Ethiopian History*, Addis Abéba, 1966.

(2) Il existe quelques bonnes études du système politique contemporain. Un classique est M. PERHAM, *The Government of Ethiopia*, Evanston, 2^e éd., 1969. A compléter par la sérieuse étude de C. CLAPHAM, *Haile Sellassie's Government*, London, 1969.

(3) L'abolition de la féodalité en tant que régime administratif est consacrée par les deux lois suivantes: la *Land Tax Proclamation N° 70 of 1944* (*Negarit Gazeta*, 4th Year, N° 2, 1944) qui instaura un impôt foncier payable en argent, et abrogea les corvées à rendre à l'Etat; et la *Proclamation to Amend the Land Tax Proclamation of 1944, Proclamation N° 230 of 1966* (*Negarit Gazeta*, 25th Year, N° 9-A, 1966) qui mit fin au système du *goult*, privilège accordé aux grands propriétaires de lever l'impôt sur une région entière et d'en conserver la majeure partie en échange de certaines charges administratives et judiciaires. Au sujet de l'administration locale du XIX^e siècle à nos jours, voir BERHANE GHEBRAY, *L'organisation de l'administration locale en Ethiopie*, Addis Abéba, 1969 et BERHANOU ABBEBE, *Evolution de la propriété foncière au Choa (Ethiopie) du règne de Ménélik à la Constitution de 1931*, Paris, 1971.

métayers et petits cultivateurs d'Ethiopie, ils rappellent par leur condition socio-économique sinon par leur statut légal, le servage qui maintint jadis la paysannerie européenne dans l'asservissement que l'on sait.

Dès lors, une question s'impose: de quel type de réforme agraire s'agit-il? Peut-il réellement être question en Ethiopie d'expropriation des grands propriétaires et de redistribution de leurs terres aux paysans démunis? C'est là le sens généralement reçu du terme. Cependant il n'y a pas lieu de proposer ici une définition de la réforme agraire. Il en existe presque autant qu'il y a d'auteurs traitant du sujet (4). Plutôt que de formuler une définition et de juger ce qui se fait en Ethiopie en fonction de critères pré-établis, cet article offrira une analyse sans a priori des effets que devraient avoir sur la situation présente, les projets de réforme agraire actuellement envisagés par le Ministère. Car, en effet, il ne s'agit encore que de projets.

Cependant, pour pouvoir juger de la portée réelle de ces projets, il faut savoir en quoi le pays a besoin de réforme agraire. Pour ce faire, il convient de rappeler quelques traits essentiels de l'Ethiopie et de décrire la structure agraire du pays en tentant d'identifier les obstacles qui s'opposent à son développement social et économique.

A plus d'un égard, l'Ethiopie est un pays extraordinaire. Elle ne se prête pas facilement aux comparaisons ni aux généralisations. Certes elle est sous-développée économiquement et à ce titre elle partage avec le reste du continent africain un certain nombre de caractéristiques. Mais les éléments qui l'en distinguent sont très nombreux et très importants. Ce n'est pas sans raison qu'elle occupe une place à part dans les recherches africanistes. L'Ethiopie se caractérise notamment par les traits particuliers de sa population (une influence sémite se greffant sur un substrat hamitique), de son passé (indépendance millénaire dans le cadre d'un

(4) Ainsi, réforme agraire implique généralement redistribution des terres et révolution agraire. Pour certains cependant, elle consiste en toutes sortes d'améliorations de la structure agraire. Voir des définitions contradictoires dans le numéro « Réformes agraires et développement » de *Développement et Civilisations*, N° 22 (1965) et UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AFFAIRS, *Land Reform: Defects in Agrarian Structure as Obstacles to Economic Development*, New York, 1951, p. 4-5.

Empire féodal) et de ses religions (l'Eglise orthodoxe y étant implantée depuis une quinzaine de siècles et l'Islam y occupant une place considérable). En outre, il faut noter que cette population, qu'on estime à plus de vingt quatre millions d'habitans, est loin d'être homogène (5). Elle se compose d'une part de deux groupes ethniques au niveau de civilisation élevé, les Amhara et les Tigréens. Ce sont eux qui habitent les hauts-plateaux du Nord du pays, et qui dominent l'Empire, politiquement et culturellement.

A la fin du XIX^e siècle, un événement très important se produisit qui détermine encore les problèmes agraires du Sud éthiopien: la conquête des énormes territoires situés au Sud, à l'Est et à l'Ouest d'Addis Abéba. Cette conquête permit à la Couronne et aux Amhara qui la servaient d'étendre les limites de l'Empire jusqu'aux frontières actuelles de la Somalie, du Kénya et du Soudan, et d'accroître ainsi leur puissance et leurs privilèges fonciers. Dans ces territoires méridionaux vit un grand nombre de populations, parmi lesquelles il faut avant tout citer les Galla. Aux confins de l'Empire on trouve aussi des peuples musulmans et animistes qui par leur niveau de technicité comme par leur identité ethnique, rappellent les groupes bantous, nilotiques ou somalis que l'on trouve ailleurs en Afrique de l'Est. Il forment tantôt des sociétés agricoles et sédentaires, tantôt pastorales et nomades.

A cette grande variété de races et de cultures s'ajoute une saisissante diversité topologique et climatologique. Le pays s'étend des déserts hostiles au bord de la Mer Rouge jusqu'aux forêts tropicales proches du Soudan méridional et du Nord du Kénya, en passant par les hauts-plateaux inaccessibles du centre et du Nord (l'Erythrée) et les terres fertiles plus au Sud.

Il existe des étendues immenses de terres cultivables et fertiles, et d'autres susceptibles d'être mises en valeur. Naturellement, on ne saurait affirmer que l'ensemble du pays soit propice à l'agriculture. Les terres actuellement cultivables du pays ne constituent pas plus de 10 % de sa superficie totale, soit 13 millions

(5) TAYE RETA, « Land and Population in Ethiopia », in MINISTRY OF LAND REFORM AND ADMINISTRATION, *Seminar Proceedings on Agrarian Land Reform*, Addis Abéba, 1970, (ronéotypé), p. 395. On compte plus de cent groupes ethniques différents et plus de cinquante langues; *ibid.*

d'hectares seulement (6). Une partie considérable du territoire est constituée de déserts et de terres stériles (14 %), de forêts (7 %) et surtout de terres à pâturage (54 %). Cette dernière catégorie ne compte cependant pas que des terres incultivables. Il semble qu'au moins un tiers des terres à pâturage puissent être rendues fertiles. Un effort, hélas coûteux, de mise en valeur de ces terres potentiellement riches pourrait donc être entrepris. De plus, les déserts sont traversés de rivières qui permettent une mise en valeur très profitable, ainsi que le prouvent les plantations de coton et de citrus dans la vallée de l'Aouache (7). Enfin, un grand nombre de terres définies comme cultivables sont elles-mêmes à l'abandon. Seuls 9 millions d'hectares sur 13 ont été en fait ensemencés et moissonnés ces dernières années (8).

Le climat est généralement modéré sur les hauts-plateaux et les précipitations y sont suffisantes. D'autres régions, plus basses, jouissent de pluies abondantes et d'une température tropicale. Cette variété de climats permet de cultiver des céréales aussi bien que le café, la canne à sucre et le coton. Dans l'ensemble, il est permis de conclure que l'Ethiopie est un pays fertile. Ce n'est pas pour rien qu'on l'appelait jadis le grenier du Moyen Orient. Et pourtant, l'agriculture éthiopienne n'est guère florissante aujourd'hui. Le niveau de vie du paysan y est l'un des plus bas de toute l'Afrique (9). En moyenne chaque individu ne dispose que de 1 622 calories par jour, ce qui place l'Ethiopie derrière l'Inde au point de vue alimentaire (10). Un des critères les plus

(6) IMPERIAL ETHIOPIAN GOVERNMENT, *Third Five Year Development Plan, 1961-1965 (E.C.)*, (calendrier éthiopien), Addis Abéba, p. 182.

(7) D'après un expert de la F.A.O. à Addis, il y aurait encore 15 à 20 millions d'hectares de terres cultivables. Cependant leur mise en valeur impliquerait des investissements importants, notamment en voies d'accès. Le Nil Bleu, l'Aouache, le Wabé Shebelle et l'Omo, pour ne citer que les cours d'eaux les plus importants, offrent tous des possibilités de mise en valeur massive de terres actuellement infertiles. Voir M. REKLEWSKI, « The Possibilities of the Development of New Lands in Ethiopia », (ronéotypé), Addis Ababa, 1967 (Ce document n'est pas généralement accessible, mais peut-être consulté dans les archives de la bibliothèque de la Faculté de Droit, à Addis Abéba).

(8) IMPERIAL ETHIOPIAN GOVERNMENT, *Third Five Year Development Plan*, *op. cit.*, p. 182.

(9) On estime que le revenu moyen annuel se situe entre 50 et 80 \$ US par personne; IMPERIAL ETHIOPIAN GOVERNMENT, *Third Five Year Development Plan*, *op. cit.*, p. 20.

(10) ASSEFA BEQUELE & ESHETU CHOLE, *A Profile of the Ethiopian Economy*, Addis Ababa, 1968, p. 34. Selon le Plan quinquennal, le chiffre moyen s'élèverait

frappants de la pauvreté de l'agriculture éthiopienne est le fait que ce pays doit régulièrement importer des biens alimentaires (11) et que la disette s'y fait sentir sporadiquement. Ainsi, l'Ethiopie, dont 90 % de la population active travaille dans le secteur agricole se voit déjà contrainte de dépendre, pour nourrir sa population, de la « charité » internationale (12).

à 2 100 calories; IMPERIAL ETHIOPIAN GOVERNMENT, *Third Five Year Development Plan*, *op. cit.*, p. 27.

(11) ASSEFA BEQUELE & ESHETU CHOLE, *op. cit.*, p. 34-35.

(12) A partir de 1952, l'Ethiopie dut importer des céréales, alors qu'auparavant elle en était exportatrice; GEBEYEHOU FIRRISSA, « Planning in Ethiopia », in MINISTRY OF LAND REFORM AND ADMINISTRATION, *Seminar Proceedings...*, *op. cit.*, p. 83. L'aide alimentaire étrangère s'élevait à 292,000 \$ US en 1966; U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE, *A Survey of Agriculture in Ethiopia*, Washington, D.C., 1969, p. 1.

Au moment où ces lignes sont publiées, la dépendance à l'égard de l'aide alimentaire étrangère est tragiquement accrue. Une véritable famine s'est abattue sur les régions du Wollo et du Tigré (dans le Nord du pays) ainsi que dans la région de Harrar et dans le Sud, près de la frontière du Kenya. Elle s'est manifestée dès fin 1972 et continue en 1974 de faire de nombreuses victimes. Les organisations internationales spécialisées et la presse étrangère ont révélé, hélas trop tardivement, l'ampleur de la catastrophe. Sans leur intervention, elle aurait pu passer à peu près inaperçue, à l'étranger comme à Addis Abéba...

I. UNE STRUCTURE AGRAIRE DEFAVORABLE AU DEVELOPPEMENT

La liste des obstacles qui entravent le développement de l'agriculture éthiopienne et s'opposent à l'instauration d'une société harmonieuse et équitable est longue et variée. Cependant, cet article s'arrêtera principalement aux obstacles institutionnels, ceux auxquels s'attaquent les réformes envisagées par le Ministère de la Réforme Agraire. Mais d'abord, il faut mentionner quelques obstacles de nature non pas juridique, mais sociale, culturelle et économique. Sans cette brève énumération, on risquerait de donner une importance démesurée aux seuls obstacles institutionnels et schématiser outrancièrement la réalité.

§ 1. *Quelques obstacles socio-économiques*

Il convient de citer avant tout les conditions socio-culturelles du paysannat. L'analphabétisme est très élevé: il serait supérieur à 90 % (13). L'obstacle qu'il constitue à l'adoption d'idées nouvelles se trouve renforcé par l'attachement très vif de la population à ses croyances et à ses rites traditionnels. Sa conception de l'univers semble empêcher le paysan de s'y trouver responsable et créateur (14). L'Eglise orthodoxe recommande 250 jours de jeûne alimentaire rigoureux dont 180 sont obligatoires. Ces pratiques affaiblissent l'énergie des cultivateurs. En outre, plus de dix jours par mois sont réservés aux fêtes religieuses pendant lesquelles les travaux des champs sont interdits (15). Dans l'ensemble, l'Eglise et son enseignement constituent un frein au dévelop-

(13) ASSEFA BEQUELE & ESHETU CHOLE, *op. cit.*, p.

(14) *Ibid.*, p. 10. Ces auteurs affirment que le paysan éthiopien est fataliste, et en attribuent la cause à la religion orthodoxe.

(15) *Ibid.*, p. 11.

pement. Si les milieux ecclésiastiques officiels professent une volonté de se joindre à l'effort de développement, il n'en va pas de même dans la campagne où ses membres s'opposent violemment à l'enseignement du développement qui serait, selon eux, contraire à la foi et en entraînerait la perte. Du point de vue psychologique, il semble que l'Ethiopien, surtout celui du Nord, soit fondamentalement méfiant et individualiste (16). Cette mentalité est à ce point développée qu'elle constitue un frein sérieux à toute entreprise coopérative (17). Du point de vue sanitaire aussi, la situation n'est pas brillante, tandis que la médecine moderne est pratiquement inconnue dans les campagnes. Les hôpitaux étant concentrés dans les villes, 1 % seulement de la population paysanne peut espérer voir un médecin dans sa vie (18).

Il faut ajouter à ces conditions sociales et culturelles, une situation très néfaste dans le domaine du commerce et de l'épargne. En effet, les difficultés d'accès aux marchés et le niveau de commercialisation très réduit de l'agriculture (15 % seulement de la production) (19) constituent un des obstacles principaux du développement agricole du pays (20). Les propriétaires, leurs agents et les commerçants profitent de l'ignorance des cultivateurs (mesures faussées, etc.) et spéculent sur leurs besoins immédiats d'argent aux moments des récoltes pour imposer des prix d'achat excessivement bas. Les prix fluctuent de façon artificielle et brutale du fait du stockage exercé par de puissants spéculateurs (21). L'épargne collective des petits cultivateurs est négligée-

(16) Pour un portrait de cette mentalité, voir M. COHEN, « Individu et Société en Abyssinie », *Cinquante années de recherches*, Paris, 1955 et D.N. LEVINE, *Wax and Gold, Tradition and Innovation in Ethiopian Culture*, Chicago and London, 1965, p. 239 et suivantes. L'individualisme semble une caractéristique prépondérante des Amhara, mais non des autres groupes ethniques.

(17) Il existe certes certaines associations coutumières d'entraide, mais dans l'ensemble elle sont moins développées que dans le reste de l'Afrique sub-saharienne.

(18) ALEMANTE GEBRE SELLASSIE, *Property Relationship in Ethiopia and their Implication for Development*, University of Wisconsin, 1972 (thèse ronéotypée), p. 8. L'auteur cite *Ethiopia's Agricultural Economy* (non-publié), Addis Ababa, 1968, p. 7 à l'appui de ce chiffre.

(19) ASSEFA BEQUELE & ESHETU CHOLE, « The State of the Ethiopian Economy: A Structural Survey », *Dialogue*, Vol. 34 (1967), Addis Ababa.

(20) IMPERIAL ETHIOPIAN GOVERNMENT, *Third Five Year Development Plan*, op. cit., p. 193.

(21) De hauts dignitaires de l'Empire ne sont pas étrangers, dit-on, à de telles pratiques.

ble (22). Les crédits bancaires qui leur sont accordés sont pratiquement nuls, qu'ils soient métayers, détenteurs coutumiers de terres dites collectives ou, au contraire, petits propriétaires (23).

Quant à l'épargne des grands propriétaires, elle présente des caractéristiques particulièrement défavorables. L'agriculture accuse une grave déficience de capitaux. Or, il est exceptionnel qu'un grand propriétaire terrien investisse en milieu rural les gains accumulés sur ses terres, les placements immobiliers dans les centres urbains étant plus rémunérateurs (24).

Les modes d'exploitation agricole ne comptent certes pas parmi les moindres des obstacles au développement. Les grands domaines du Sud et surtout les terres familiales ou villageoises du Nord sont morcelés en un nombre de petites unités de production. 90 % des exploitations sont inférieures à 5 hectares (ce qui est peu, compte tenu de l'agriculture extensive pratiquée généralement) et 2/3 d'entre elles sont inférieures à 1,5 hectares (25). Au fur et à mesure qu'augmente la population rurale (le taux de croissance est de 1,8 %) (26), les terres sont divisées, le sol s'appauvrit, et le chômage déguisé s'accroît. Les progrès de l'industrie et du commerce sont trop lents pour parvenir à l'absorber. L'exiguïté des unités de production est sans doute une des causes principales du sous-développement agricole de l'Ethiopie. La culture intensive est rare, non seulement sur les petites exploitations mais aussi sur les grands domaines puisque ceux-ci sont morcelés

(22) Les associations traditionnelles où chaque membre verse une quote-part régulière sont légion. Cependant, cette épargne est très réduite à cause de la maigreur des récoltes et de l'ampleur du loyer et des impôts. De plus, elle est généralement engloutie en dépenses de consommation ou de prestige.

(23) La Development Bank of Ethiopia essaya naguère un programme de crédits aux petits cultivateurs. La Banque exigeant des sûretés hypothécaires, très peu de prêts furent accordés sur les terres « communautaires ». Là où domine la propriété privée, le programme échoua cependant également. Les défauts de remboursement étaient très nombreux et les prêts étaient utilisés pour des raisons qui n'avaient pas de rapport avec le développement de l'agriculture. Seules les grandes exploitations commerciales et les projets de développement global jouissent aujourd'hui de crédits massifs, privés et publics.

(24) D. WARRINER, *A Report on Land Reform in Ethiopia*, Addis Ababa, 1970, p. 18 (ronéotypé mais généralement inaccessible; voir cependant dans les archives de la bibliothèque de la Faculté de Droit, Haile Sellassie I University, à Addis Abéba). Voir aussi H.S. MANN, *Land Tenure in Chobe (Shoa), A Pilot Study*, Addis Ababa, 1965, p. 38-39.

(25) IMPERIAL ETHIOPIAN GOVERNMENT, *Third Five Year Development Plan*, op. cit., p. 190.

(26) *Ibid.*, p. 44.

et loués à d'innombrables métayers dépourvus de fonds et de la compétence agronomique requise. L'usage des engrais chimiques est très rare et les engrais organiques, comme le « mixed farming » lui-même, sont peu connus (27). La préservation des sols est mal assurée par la jachère nue. La déforestation pour obtenir du charbon de bois, et la brûlage des terres pour défrichement sont très répandus et provoquent des ravages (28). Notons cependant que les méthodes culturales en cours en Ethiopie sont supérieures à celles utilisées encore aujourd'hui en bien d'autres pays africains: la charrue y voisine avec la houe, la traction animale n'est pas ignorée (mais bien la roue), la culture en terrasse et les courbes de niveau sont pratiquées. Quant à l'élevage, il y a trop de bovins en Ethiopie. La surpéculation ne fait qu'accroître l'érosion tandis que les vaches trop nombreuses et mal nourries donnent peu de lait et trop peu de viande (29).

§ 2. *Les obstacles institutionnels*

Le droit foncier proprement dit constitue à lui seul un des obstacles les plus graves au développement économiquement et social du pays. On distingue trois grands régimes de droit foncier différents: le Domaine de l'Etat, la propriété privée (grands domaines et petites propriétés) et la tenure coutumière de type collectif.

Commençons par *le Domaine de l'Etat*.

Depuis des siècles, la Couronne cède des terres à titre temporaire à ses loyaux serviteurs. Les concessions remplaçaient le salaire, peu pratiqué dans une économie de quasi-substance. En échange de ces concessions, leurs bénéficiaires levaient l'impôt (qu'ils conservaient totalement ou partiellement) et administraient la justice (30). Survint ensuite la colonisation du Sud. En

(27) U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE, *op. cit.*, p. 13.

(28) IMPERIAL ETHIOPIAN GOVERNMENT, *Third Five Year Development Plan*, *op. cit.*, p. 184.

(29) *Ibid.*, p. 28. Mais elle donnent des peaux qui constituent, après le café, le principal produit d'exportation.

(30) Voir R. PANKHURST, *op. cit.*, p. 32, 56, etc. et G.W.B. HUNTINGFORD, *The Land Charters of Northern Ethiopia*, Addis Ababa, 1965, *passim*.

règle générale, deux-tiers des terres conquises furent confisquées au profit des colonisateurs amhara. La famille impériale, l'Eglise orthodoxe, les membres influents de la noblesse, les généraux, et les simples soldats et fonctionnaires impériaux en furent les bénéficiaires (31). De temporaires ou viagères qu'elles étaient au Nord, les cessions de terres devinrent permanentes et héréditaires. Des régions entières étaient cédées par l'Empereur. Le Domaine paraissait en effet inépuisable. Il fallait récompenser les efforts accomplis au cours des conquêtes et encourager la colonisation et « l'amharicisation » de ces régions encore hostiles. Ainsi les bénéficiaires étaient souvent à la fois planteurs, administrateurs, juges et policiers de la région qui leur était confiée.

Les cessions de terres se sont poursuivies sans désespérer jusqu'à nos jours, sans que le principe d'une présence personnelle sur les terres ainsi cédées soit pour autant maintenu. A présent, il existe cinq catégories de bénéficiaires de cessions. Ce sont, d'une part, les membres de l'Armée et de la Police, les fonctionnaires d'Etat, les anciens combattants de la guerre italo-éthiopienne et les « personnes particulièrement méritantes ». Ces bénéficiaires ont droit à 40 hectares de terres, sauf les derniers dont les cessions peuvent être beaucoup plus généreuses encore. D'autre part, tout Ethiopien adulte sans travail et démuné de terre a droit à 20 hectares.

La base légale de toutes ces cessions est controversée. On cherche aujourd'hui à leur trouver un fondement dans l'article 31 (d) de la Constitution révisée de 1955 (32). Cet article confère à l'Empereur le pouvoir de faire don des propriétés abandonnées ou en déshérence afin de récompenser les personnes ayant servi fidèlement la Couronne. De là à lui donner le pouvoir d'aliéner n'importe quelles terres du Domaine de l'Etat, il n'y avait plus qu'un pas et il fut franchi (33). L'étendue des terres ainsi cédées

(31) R. PANKHURST, *op. cit.*, p. 135 et du même auteur, *Economic History of Ethiopia, 1800-1935*, Addis Ababa, 1968, pp. 147-160.

(32) L'article 15 de la Constitution de 1930 était cité lorsque celle-ci était d'application.

(33) Le texte amharique est moins restrictif que l'anglais mais il ne se réfère pourtant pas aux terres conquises, qui constituent une partie considérable du Domaine de l'Etat et qui ont fait l'objet de nombreuses cessions. Il faut observer que, de toute manière, les services de l'administration du Domaine ne disposent pas d'informations leur permettant d'établir l'origine de ces terres. Les problèmes constitutionnels posés par les cessions sont analysés par J. BRUCE, « Grants of

est immense. Elle s'élève à près de 2 millions d'hectares, pour la période d'après-guerre seulement. Ainsi, les anciens combattants et exilés ont reçu plus de 520 000 hectares, les militaires et policiers 680 000 hectares et les personnes méritantes 600 000 hectares. Par contre les indigents n'ont réussi à obtenir que 108 000 hectares (34).

A ces cessions en pleine propriété s'ajoutent des concessions à titre temporaire, les *maderia*, dont la pratique est très ancienne. Depuis une vingtaine d'années les titulaires de *maderia* ont droit (35) à recevoir en pleine propriété jusqu'à 80 hectares des terres leur concédées, le reste revenant à l'Etat. Cependant, une autorisation récente fixe des taux plus généreux encore pour les militaires: 120 hectares pour les sergents, 160 hectares pour les lieutenants et 200 hectares pour les officiers à partir du rang de capitaine (36). Pour plantureuses qu'elles soient, ces cessions à titre de conversion de *maderia* en propriété n'ont pas encore affecté de larges étendues. La conversion ne se fait que sur requête des bénéficiaires et il semble que ceux-ci préfèrent conserver leurs terres à titre de *maderia*, de façon à éviter l'impôt foncier et le retour d'une partie de leurs terres, quelque minime soit elle, à l'Etat.

Il est évident que les motifs qui inspirent ces cessions et concessions sont d'ordre politique, et non économique. Le pouvoir y trouve le moyen de gagner ou de récompenser la loyauté de ses sujets. Parmi ceux-ci, les militaires sont particulièrement gâtés, ce qui s'explique fort bien, eu égard au rôle politique croissant que ceux-ci jouent dans toute l'Afrique, y compris en Ethiopie où ils

Government Land: Legal Considerations», (ronéotypé), Addis Ababa, 1971 (Ce document n'est pas généralement accessible mais peut être consulté dans les archives de la Faculté de Droit à Addis Abéba). Les cessions se font sous forme d'Ordre émanant de l'Empereur. Parmi ceux-ci les plus importants sont ceux du 16 Hamle 1934 (calendrier éthiopien), du 16 Hamle 1936 (idem), du 23 Tekemt 1945 (idem) et du 27 Tekemt 1951 (idem). (Le calendrier éthiopien retarde de 8 ans par rapport au nôtre). Certaines cessions ne se font que sur base d'une simple lettre du Ministère de la Plume, telle que celle du 21 Tekemt 1957 (calendrier éthiopien).

(34) IMPERIAL ETHIOPIAN GOVERNMENT, MINISTRY OF LAND REFORM AND ADMINISTRATION, *Explanation, The State Domain Lands Distribution Order*, 1972, p. 4 (ronéotypée mais inaccessible. Voir cependant dans les archives de la bibliothèque de la Faculté de Droit à Addis Abéba).

(35) Egalement en vertu d'Ordres.

(36) Il s'agit en ce cas d'un Ordre émanant du Premier Ministre, datant du 10 Tahsas 1959 (calendrier éthiopien).

donnèrent leur appui à une tentative de coup d'Etat, il y a une dizaine d'années (37).

Aujourd'hui, le Domaine de l'Etat compte encore 8 millions d'hectares de terres qui pourraient, dans les trente ans à venir, être rendues cultivables. C'est énorme, cependant cela ne permet pas la continuation de la pratique actuelle de cession de terre. L'accroissement constant de la population et le nombre réduit d'emplois nouveaux en dehors du secteur agricole (pas plus de 50 000 par an) (38) requièrent une politique nouvelle qui permette de donner de la terre aux nouveaux-venus. Le Ministère a calculé que dans les trente années à venir, 2 millions de familles devront trouver de la terre en dehors des régions actuellement cultivées (39). Chaque famille ayant besoin de 5 hectares au moins, 10 millions d'hectares devront être ouverts à la culture. Le Domaine de l'Etat n'y suffira donc pas: contrairement à ce qu'affirment ceux qui s'opposent à toute réforme agraire, il n'est pas inépuisable.

L'Ethiopie jouit de l'avantage considérable, que lui envient bien des pays (que l'on songe au Rwanda et au Burundi surpeuplés), de pouvoir, à moyen terme au moins, absorber une population croissant rapidement. Mais elle ne le pourra qu'à condition de mettre fin au gaspillage actuel de son patrimoine foncier en cessions à toutes sortes de bénéficiaires dont le gagne-pain se trouve en ville et non aux champs. Il résulte de la politique actuelle que ces terres restent à l'abandon, ou qu'elles sont cultivées par des métayers au profit de propriétaires absenteïstes qui se désintéressent de leurs terres lointaines. C'est ainsi que dans cinq des provinces du Sud, 78 % des terres confiées aux anciens combattants et 67 % de celles données aux militaires sont à l'abandon (40). Il convient de noter que même parmi les terres cédées

(37) Au sujet du rôle essentiel joué par les militaires dans l'organisation aussi bien que dans la répression du coup d'Etat de 1960, voir R. GREENFIELD, *Ethiopia: A New Political History*, New York, 1963 et C. CLAPHAM, « The Ethiopian Coup d'Etat of December 1960 », *Journal of Modern African Studies*, Vol. 6 (1968), p. 495.

(38) C'est même un chiffre optimiste. 20.000 nouveaux emplois seulement ont été créés annuellement dans l'industrie au cours des 8 dernières années.

(39) IMPERIAL ETHIOPIAN GOVERNMENT, MINISTRY OF LAND REFORM AND ADMINISTRATION, *Explanation...*, *op. cit.*, p. 6-7.

(40) Ces chiffres ont été établis sur base de sondages effectués dans le Balé, l'Aroussi, le Keffa, l'Hararguie et le Wellega.

aux individus dépourvus d'emploi et de terres, la moitié d'entre elles sont en friche et 20 % de celles qui sont cultivées le sont par des métayers ou des fermiers. Ces chiffres surprenants indiquent que les bénéficiaires de ces cessions n'ont pas été ceux qui en avaient besoin, c'est-à-dire les plus démunis d'entre les Ethiopiens. Au contraire, seuls les candidats assez riches et influents pour se débrouiller à coup de pots-de-vin et d'astuce dans le labyrinthe administratif qu'il faut franchir pour l'obtention d'une terre ont pu finalement en recevoir (41). Comme d'habitude les plus pauvres n'ont pas eu de chance... Cette expérience malheureuse est pleine d'enseignements. Elle rappelle que trop souvent les réformes agraires n'ont pas bénéficié à ceux auxquels elles étaient théoriquement destinées et que le même échec guette les projets de réforme en Ethiopie.

Second type de régime foncier, *la propriété privée*.

Le Code civil de 1960 en fournit une définition libérale (42). Les droits très étendus du propriétaire ne sont pas assortis de quelque condition de mise en valeur que ce soit. Il n'est pas question en effet d'une fonction sociale de la propriété: celle-ci reste un droit essentiellement individualiste (43). Dans les faits, la propriété se présente sous forme de grands domaines et de petits fonds (44).

La petite propriété est considérable. On la trouve dans le Nord du pays comme dans le Sud. Elle tire son origine de vieilles tenu-

(41) Seul le notable local (le *balabbat*) est capable d'identifier sur place les terres domaniales. Pour obtenir une terre il faut donc nécessairement passer par ce personnage aux fonctions administratives anachroniques (voir BERHANE GEBRAY, *op. cit.*, p. 39) et dont le niveau de corruption est effrayant. Il faut déboursier près de 200 \$ Eth. (400 francs français) pour se concilier ses faveurs; voir J. BRUCE, *op. cit.*, p. 12.

(42) L'avant-projet du Code civil éthiopien est l'œuvre du Prof. R. DAVID, de Paris. Il s'est expliqué au sujet de son œuvre, notamment dans « Structure et Originalité du Code civil éthiopien », *Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, vol. 26 (1961), p. 668 et « Les Sources du Code civil éthiopien », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 14 (1962), p. 497.

(43) Code civil Art. 1204 *et seq.* Certes l'article 1225 traite de « l'abus du droit de propriété », mais ce titre prometteur ne fait qu'interdire au propriétaire tout excès « qui diminuerait ou compromettrait la jouissance de la propriété du voisin ». Il ne s'agit donc que de protéger un autre droit, lui aussi strictement individuel.

(44) Pour l'étendue des grands domaines, et le morcellement des terres, on consultera les quatorze rapports provinciaux rédigés par le Ministère de la Réforme Agricole, IMPERIAL ETHIOPIAN GOVERNMENT, MINISTRY OF

res héréditaires ou de cessions plus ou moins récentes faites par l'Etat. Les petits propriétaires emploient parfois un nombre restreint de métayers.

Ce type de régime foncier ne présente pas, en soi, de désavantages économiques évidents. En effet, il permettrait une agriculture dynamique s'il ne s'accompagnait de conditions d'exploitation du sol qui sont souvent défavorables (outillage rudimentaire, manque de capitaux et de know-how, etc.; ces conditions ont été énumérées précédemment).

Quant aux grands domaines, on les trouve surtout dans le Sud. Ce sont ceux que se sont taillés les Amhara suite à leurs conquêtes. Le Nord n'est cependant pas exempt de grands domaines. Certes ces régions sont le berceau des Amhara et ne furent jamais soumises à un régime de colonisation comme ce fut le cas dans le Sud. Elles se caractérisent avant tout par les tenures coutumières de type collectif. Mais il n'empêche qu'une certaine forme de féodalité y fleurît pendant des siècles et qu'elle y laissa de nombreuses traces jusqu'à présent (45). Au Nord comme au Sud de l'Empire, l'Eglise et la vieille noblesse possèdent donc d'énormes domaines. Notons que l'Eglise jouit de l'exemption fiscale sur ses terres. De plus, elle récolte l'impôt sur d'autres terres, dont elle conserve tout le profit (46). Elle conserve également le droit d'imposer la corvée (47).

La grande propriété s'accompagne de deux phénomènes connexes, l'absentéisme, et la métayage. Il est rare qu'un grand propriétaire vive sur ses terres. C'est en ville qu'il habite, soit parce qu'il y exerce ses fonctions ou son métier, soit parce qu'elle offre plus d'attrait et, dans le cas d'Addis Abéba, un accès plus aisé

LAND REFORM AND ADMINISTRATION, *Report on Land Tenure Survey of (... Shoa, Tigre, Godjam, Begemder, Eritrea, Wollo, Wollamo, Arussi, Hararge, Gemu-Gofa, Sidamo, Kaffa, Illubabor) Province (s)*, publiés sous forme ronéo-typée entre 1967 et 1970. Un volume unique résumant ces études est en préparation. Voir également une étude plus détaillée, H.S. MANN, *op. cit.*

(45) Voir notes infrapaginales N° 1 et 3. Les séquelles du régime féodal sont décrites par BERHANE GEBRAYE, *op. cit.*

(46) Il semble que le pouvoir de l'Eglise de lever elle-même l'impôt, tant sur ses propres domaines que sur d'autres terres se fonde sur le *Church Administration Order N° 48 of 1967* (*Negarit Gazeta*, 26th year, N° 9, 1967).

(47) Il s'agit donc d'une exception à la *Land Tax Proclamation N° 70 of 1944* (voir note infrapaginale N° 3): *Land Tax (Interpretation) Proclamation N° 93 of 1947* (*Negarit Gazeta*, 7th year, N° 21, 1947).

auprès de l'Empereur (48). C'est ainsi que de nombreuses terres sont laissées à l'abandon. D'autres, par contre, sont cultivées, mais rarement par le propriétaire en personne. Il préfère diviser son domaine en d'innombrables parcelles, que cultivent une foule de petits métayers (49). Le métayage est le contrat de louage de terres le plus fréquent en Ethiopie. Sur quatre millions de familles paysannes au moins deux millions y sont soumises (50). Ces contrats sont oraux. Les taux de métayage sont élevés. Un dixième de la récolte est d'abord séparé pour paiement de la dîme (celle-ci, abrogée en 1944, continue souvent à être imposée par le bailleur) (51). Ensuite, selon l'apport du bailleur en bœufs, charrue ou grain, un quart, un tiers ou la moitié de la récolte lui est cédée. De plus il n'est pas rare que le métayer soit tenu à la corvée. Il doit par exemple travailler un jour par semaine pour le bailleur, ou encore, réparer ses clôtures, lui édifier une grange, ou travailler sur ses champs pendant la moisson. Le Code civil de 1960 n'a guère modifié les conditions du métayage. Au contraire, il l'organise sur la base de la liberté contractuelle entre bailleurs et preneurs et se réfère aux coutumes locales en cas de silence du contrat (52). Des éléments importants du contrat tels que la direction de l'exploitation, sa nature et ses méthodes, les modalités de paiement (en nature ou en espèces), le montant du fermage ou de métayage, les délais d'expiration du contrat sont tous laissés à la discrétion presque absolue des parties (53). Une des seules règles de droit impératif, contenues dans la section du Code concernant le louage des terres, précise que la proportion des produits due au bailleur ne peut en aucun cas excéder... les trois

(48) Voir C. CLAPMAN, *op. cit.*, *passim*. Des données statistiques sur l'absentéisme se trouvent dans les rapports provinciaux cités à la note infrapaginale N° 44.

(49) Les conditions du métayage et le morcellement des terres sont décrits par province dans les rapports cités à la note infrapaginale N° 44.

(50) D. WARRINER, *op. cit.*, p. 7.

(51) Voir *Land Tax Proclamation N° 70 of 1944*, (citée à la note infrapaginale note N° 3). Cette loi imposa une taxe fixe « en remplacement de la dîme ». Elle fut à son tour abrogée par la *Income Tax (Amendement) Proclamation N° 255 of 1967* (*Negarit Gazeta*, 27th year, N° 4, 1967). Cette même loi introduisait l'impôt sur les revenus agricoles et immobiliers, inexistant avant cela. Voir au sujet des impôts fonciers, H. DUNNING, *op. cit.*, p. 283-285, notes infrapaginales 56-57, et TAYE GULILAT, « The Taxation in Lieu of Tithe and the New Agricultural Income Tax », in MINISTRY OF LAND REFORM AND ADMINISTRATION, *Seminar Proceedings...*, *op. cit.*, p. 109.

(52) Code civil, Arts. 2975, al. 2.

(53) Code civil, Arts. 2977, 2980, 2989, 2990, 3003, 3005, 3006, etc.

quarts. Si une proportion supérieure est stipulée, cette clause doit être considérée comme nulle et les produits sont alors partagés par moitié (54). Si le délai d'expiration du contrat est lui aussi fixé librement par les parties, les conditions d'éviction ne le sont pas (55). Le propriétaire ne peut théoriquement pas évincer son fermier ou métayer de manière arbitraire. Ces quelques protections accordées par le Code au métayer paraissent assez aléatoires cependant lorsqu'on songe que les juges locaux connaissent mal le droit nouveau (56) et, étant mal rémunérés, sont réputés corruptibles. Le juge local se trouve donc souvent à la dévotion des propriétaires.

Que faut-il penser de ces grands domaines, du point de vue du développement social et économique? Ceux qui sont laissés en friche constituent évidemment un gaspillage de moins en moins acceptable des ressources nationales. Alors que la terre se fait rare dans les régions du Nord et qu'au Sud les métayers survivent à peine sur des parcelles éculées, il est difficilement justifiable tant socialement qu'économiquement de reconnaître aux grands propriétaires le droit de conserver des régions entières à l'abandon. En ce qui concerne les domaines qui sont mis en valeur, leurs dimensions se prêteraient admirablement à la culture mécanisée et aux investissements coûteux. Ils pourraient être la base institutionnelle de grandes exploitations dynamiques. Hélas, il n'en est rien. Ces domaines sont généralement divisés en petites exploitations parcellaires trop étriquées pour ne permettre guère plus que la subsistance à ceux qui les cultivent (57). En réalité, leur sort est misérable.

(54) Code civil, Art. 2991. On s'étonne à juste titre que le Code civil permette des proportions de fermage encore supérieures à celles, pourtant déjà élevées, qui sont pratiquées dans le pays.

(55) Code civil, Arts. 3003, al. 1., 3005, 3006.

(56) Les Codes qui régissent l'Éthiopie ont été promulgués au cours des quinze dernières années et y introduisirent un système juridique totalement nouveau. Voir J. VANDERLINDEN, *Introduction au Droit de l'Éthiopie moderne*, Paris, 1971, et du même auteur « Quelques problèmes juridiques fondamentaux d'un pays en voie de développement: l'Éthiopie », *Verfassung und Recht in Übersee*, Vol. III, N° 2, (1970), p. 167, dans lequel il traite des problèmes de formulation et de diffusion du droit moderne. Voir aussi T. GERAGHTY, « People, Practices, Attitudes and Problems in the Lower Courts of Ethiopia », *Journal of Ethiopian Law*, vol. VI, N° 2, (1969), p. 426, *et seq.*

(57) Voir M. DUNNING, *op. cit.*, p. 303.

L'absentéisme est nettement défavorable au développement, car il favorise l'indifférence du propriétaire alors que lui seul possède les capitaux et l'éducation qui permettraient de transformer ses terres en exploitations rationnelles et productives. Nous l'avons déjà observé, le propriétaire se désintéresse de la terre et réserve ses capitaux à d'autres investissements. Qu'il soit la cause ou l'effet de leur négligence, l'absentéisme des propriétaires est un mal. Quant au métayage, il constitue un des aspects institutionnels les plus critiqués de la structure agraire éthiopienne. D'une part les taux sont trop élevés. Ils neutralisent les velléités d'épargne qu'entreprendraient ceux qui y sont soumis et renforcent l'inégalité sociale. D'autre part, le métayage décourage les investissements supplémentaires en temps ou en argent. En effet, le profit qui en découle doit être partagé avec l'autre partie qui cependant ne participe en rien à l'effort additionnel. A moins que l'investissement soit très productif, il se solde par une pure perte personnelle. Certes, il n'est pas prouvé que le métayer deviendrait plus dynamique s'il était propriétaire de sa terre, ou bien locataire à taux fixe et réduit, mais le bon sens porte cependant à le croire.

Le troisième type de régime foncier, c'est *la tenure coutumière, dite collective* (58).

Ce genre de tenure se trouve dans le Nord surtout, ainsi que dans certaines régions du Sud de l'Empire, là où une partie des terres fut abandonnée par l'envahisseur aux populations locales. On distingue deux types de tenures coutumières principales: la tenure familiale, et la tenure villageoise.

En pays amhara, c'est la tenure familiale qui domine. Elle est également très commune parmi les Tigréens, y compris en Erythrée où elle est plus rare cependant (59). Elle est basée sur une occupation remontant à plusieurs générations. Cette première occupation par un « ancêtre fondateur » confère à l'ensemble des membres de sa descendance un droit de jouissance sur ces terres.

(58) En effet, il ne s'agit pas à proprement parler de tenure collective mais plutôt d'un régime foncier dans lequel les droits du groupe se superposent à ceux des individus, ces derniers étant par ailleurs fort importants.

(59) Le droit foncier coutumier des différentes régions est brièvement décrit dans les rapports provinciaux cités à la note infrapaginale, N° 44.

Ce droit de chacun à une parcelle de la terre familiale, appelé *rist*, est personnel, inextinguible et inaliénable. Une absence prolongée ne peut être opposée à un parent réclamant une parcelle par ceux qui ont occupé et travaillé la terre continuellement. L'usucapion est en effet exclue sur les terres familiales (60). Cette coutume est confirmée par le Code civil (61).

En Erythrée surtout, mais aussi au Tigré, on trouve, outre ce système familial, le système de la propriété villageoise. Le droit à la terre y dépend de la résidence plutôt que la descendance. C'est la collectivité de tous ceux qui résident dans le village qui exerce des droits sur la terre. Après chaque cycle de rotation agricole (de quatre à sept ans), les anciens tirent au sort et redistribuent les parcelles, toutes strictement égales en superficie et en fertilité, aux différents résidents du village. (62). Ce système coutumier est sanctionné par quelques articles du Code (63). Il convient d'ajouter que les tenures familiales ont tendance, dans certaines provinces, à évoluer vers un système foncier où le droit à la terre est réservé aux seuls résidents (64).

Que faut-il penser de ces tenures coutumières du point de vue du développement rural? Tout régime familial ou villageois ne lui est certes pas automatiquement dommageable. Des tenures semblables ont pu, un peu partout en Afrique, s'adapter et servir de base à une agriculture florissante (65). En Ethiopie, nous constatons cependant que l'agriculture stagne sur les terres soumises au partage, qu'il soit familial ou villageois. Bien sûr, cette stagnation peut être due avant tout aux conditions socio-culturelles

(60) Le système familial, tel qu'il se présente dans le Godjam, est décrit par A. HOBEN, « Land Tenure and Social Mobility among the Damot Amhara », in MINISTRY OF LAND REFORM AND ADMINISTRATION, *Seminar Proceedings...*, op. cit., p. 365. Le même auteur y a consacré un ouvrage ethnologique admirable, *The Role of Ambilineal Descent Groups in Godjam Amhara Social Organization*, Berkeley, 1964.

(61) Code civil, Art. 1168, al. 1.

(62) Voir à ce sujet NADEL, « Land Tenure on the Eritrean Plateau », *Africa*, Vol. 16, N° 1, (1946).

(63) Code civil, Art. 1489-1500.

(64) Il s'appelle *giraf gotet*. Une étude est en cours actuellement sur ce processus de transformation du système coutumier.

(65) Voir par exemple la culture des palmiers au Nigéria, du café et du cacao au Ghana. Pour une discussion plus détaillée, voir T.G. VERHELST, « Customary Land Tenure as a Constraint on Agricultural Development: A Re-Evaluation », *Cultures et Développement*, vol. II, N° 3-4, (1969-70), p. 627.

du pays ou aux modes d'exploitation de la terre. Mais une autre raison plausible en est le manque de sécurité de la tenure. Quoique celle-ci soit parfaitement garantie dans la plupart des droits fonciers traditionnels africains, elle ne l'est guère en Ethiopie. Dans le cas du régime familial, le paysan sait en effet qu'il peut à tout moment être obligé de partager sa terre avec un lointain parent (surtout les parcelles les plus convoitées, c'est-à-dire celles mises en valeur (66) et dans le cas du régime villageois, il a la perspective de devoir abandonner sa terre à autrui après un cycle de rotation. Cette insécurité de la tenure personnelle n'incite pas aux investissements. A quoi bon travailler dur, à quoi bon investir son argent, si bientôt ses efforts profiteront à autrui? Certes, la solidarité villageoise ou familiale pourrait remédier à ce manque de stimulants personnels. On a souvent argué qu'en Afrique le profit personnel comme source de développement n'est nécessaire qu'aux yeux ethnocentriques des économistes occidentaux. Hélas, il semble qu'il ne reste guère beaucoup de solidarité dans les villages (67) et d'ailleurs celle-ci ne fut jamais fort développée en pays amhara (68). On est donc tenté d'affirmer que l'insécurité de la tenure décourage le paysan et le confine dans une culture de quasi-substance. Il faut signaler que le système actuel entraîne une foule de litiges civils et d'actions pénales qui constituent une perte de temps et d'argent considérable (69). En effet, le caractère imprécis du droit au *rist* et, en Erythrée, le déclin croissant de l'autorité des notables chargés de la répartition des terres, incitent aux procès et ceux-ci deviennent de plus en plus nombreux au fur et à mesure que la terre se fait rare. L'insécurité de la tenure et l'individualisme sont donc encore accrus par les litiges incessants qui opposent les cultivateurs.

On objecte souvent aux systèmes traditionnels pour lesquels la terre est inaliénable, l'impossibilité d'attirer des crédits, à cause

(66) Voir LAWRENCE and MANN, « F.A.O. Land Policy Project (Ethiopia) », *Ethiopia Observer*, vol. 9, p. 315. Il n'est pas prouvé cependant que les terres mises en valeur soient exigées davantage que les terres en friche; H. DUNNING, *op. cit.*, p. 297.

(67) Ainsi que le prouve le nombre extrêmement élevé de litiges concernant la terre. Voir note infrapaginale N° 69 et le texte l'accompagnant.

(68) Voir note infrapaginale N° 16.

(69) Voir ALEMANTE GEBRE SELLASSIE, « Legal Aspects of Agricultural Land Disputes », in MINISTRY OF LAND REFORM AND ADMINISTRATION, *Seminar Proceedings...*, *op. cit.*, p. 218.

de l'inexistence dans ces systèmes du mécanisme hypothécaire. Cette objection n'est pas irréfutable. Rien n'empêcherait par exemple l'Agro-Industrial Development Bank d'avancer des crédits sur base de la récolte plutôt que sur base de la terre (70).

Il y a des désavantages qui sont propres au système familial amhara, et dont le système villageois d'Erythrée est exempt. C'est la cas pour le droit du paysan d'exiger une part de la terre non seulement auprès de sa propre famille, mais encore auprès de celle de sa femme. Ceci provoque le parcelllement des terres appartenant à un même paysan. Ses différentes parcelles étant souvent éloignées de plusieurs dizaines ou centaines de kilomètres, le paysan est incapable de les exploiter toutes à moins de perdre un temps considérable. Le système successoral perpétue ce morcellement, les descendants partageant entre eux chacune des parcelles auxquelles le défunt avait droit (71). L'éloignement des parcelles appartenant à un même propriétaire, et l'absentéisme qui en résulte, est impossible dans le système villageois d'Erythrée. C'est certes un avantage, mais qui n'y solutionne pas pour autant l'inquiétant problème du morcellement toujours croissant.

En conclusion, il faut bien admettre que le droit coutumier foncier dans l'Ethiopie du Nord n'est pas du tout favorable au progrès agricole. Certes, il garantit la survie de chacun en octroyant à tout individu un lopin de terre. C'est une forme de sécurité sociale qui fait défaut dans le Sud où sévit le système d'appropriation privée et exclusive de la terre. Mais pour admirable qu'elle soit socialement, cette garantie ne contribue en rien au développement économique. Si elle interdit l'exploitation de l'homme par l'homme, elle n'en favorise pas pour autant le progrès. Elle ne fait que maintenir sur des terres surpeuplées des individus qui y trouvent de moins en moins de subsistance. Elle consacre, en d'autres termes, le principe de l'égalité dans la pauvreté. L'interdiction absolue d'aliéner sa terre s'ajoutant à l'absence de sécurité de la tenure paralysent tout développement spontané de la propriété privée, contrairement à ce qui s'est pro-

(70) Voir à ce sujet T.G. VERHELST, *op. cit.*, p. 645 et H. DUNNING, *op. cit.*, p. 297.

(71) H. DUNNING, *op. cit.*, p. 296.

duit ailleurs en Afrique (72). D'autre part, en ce qui concerne le système familial, l'absence de toute autorité politique coutumière habilitée à contrôler, voire organiser, l'usage de la terre (auquel s'ajoute par ailleurs, l'individualisme sacro-saint des Amhara) ne laisse guère entrevoir la possibilité d'une transformation progressive du régime foncier en une de ces formules coopératives que les avocats du socialisme africain, de Senghor à Nyerere, appellent de leurs vœux (73). A ce propos, le système villageois d'Erythrée n'est peut-être pas plus positif cependant. Certes le principe collectif y est davantage développé, mais l'autorité politique des notables y semble très contestée, et le système pourrait bien être sur le point de craquer de toutes parts (74).

(72) V. UCHENDU, « The Impact of Changing Agricultural Technology on African Land Tenure », *The Journal of Developing Areas*, vol. 4 (1970), p. 477.

(73) Voir J.N. HAZARD, « Negritude, Socialisme and the Law », *Columbia Law Review*, vol. 65 (1965), p. 796, pour un aperçu de l'impact du socialisme africain sur la législation foncière en Afrique de l'Ouest. Pour le point de vue de Nyerere, voir l'anthologie de ses discours dans *Freedom and Socialism*, Nairobi, 1968.

(74) La dégradation de l'autorité coutumière des notables n'a pas encore été étudiée. Je ne fais ici que rapporter ce que m'en disent des étudiants d'origine érythréenne.

II. LES PROJETS DE LOI DU MINISTÈRE DE LA RÉFORME AGRAIRE

Telle est donc la structure agraire de l'Éthiopie, et tels sont les obstacles qu'elle constitue au développement rural. Le Ministère de la Réforme Agraire, dont la tâche est de proposer des solutions aux problèmes agraires du pays (75), a rédigé quatre avant-projets de loi importants, qui constituent ensemble sa politique de réforme. Le texte le plus ancien, portant avant-projet de l'*Agricultural Tenancy Proclamation*, est destiné à réglementer le contrat de louage des terres agricoles. Des quatre textes rédigés par le Ministère, c'est celui qu'il considère comme le plus réformateur. C'est en quelque sorte son œuvre maîtresse. Il sera donc analysé ici plus longuement que les autres. Un second texte dont la rédaction initiale date de 1968, est consacré à la constatation et l'inscription des droits fonciers. C'est l'avant-projet portant la *Registration of Immovable Property Proclamation*. Le troisième avant-projet est une œuvre récente (1972) et constitue aux yeux du Ministère le texte le plus important après celui relatif au louage des terres. Il s'agit de l'avant-projet portant le *State Domain Distribution Order* ou *Proclamation* (76), c'est-à-dire la réorganisation des concessions des terres domaniales. Enfin le Ministère a rédigé, dès 1968, un avant-projet portant la *Tax on Unutilized Land Proclamation*, visant à instaurer un impôt spé-

(75) *An Order to Define the Powers and Duties of Our Ministers* N° 46 of 1966 (*Negarit Gazeta* 25th Year N° 23). Le Ministère fut précédé par un *Land Reform Committee*, érigé en 1961 au sein du Ministère du Développement Communautaire. Ce Comité fut transféré en 1962 au Ministère de l'Agriculture. Il lui fut substitué en 1965 un *Land Reform and Development Authority*, office autonome opérant sous la haute direction d'un *Land Reform Board*, composé de quatre Ministres (Agriculture, Développement Communautaire, Intérieur et Finances) et de trois membres nommés par l'Empereur. Voir *Land Reform and Development Authority Order* N° 40 of 1965 (*Negarit Gazeta* 24th Year N° 12). La vie de cet office fut donc éphémère.

(76) Selon qu'on reconnaît ou non à l'Empereur le droit d'aliéner toutes les terres domaniales, le texte s'appelle *Order* (un acte législatif émanant de l'Empereur, conformément à l'article 31 de la Constitution révisée) ou *Proclamation* (c'est-à-dire une loi émanant du Parlement). Voir note infrapaginale N° 33.

cial sur les terres privées incultes. Ce texte ne jouit pas de la faveur de la nouvelle équipe qui dirige aujourd'hui le Ministère. Il ne fait plus partie qu'à contre-cœur de la politique officielle de réforme agraire, et on tente maintenant de lui substituer d'autres suggestions.

Le texte de ces différents avants-projets sera décrit ici après quoi on tentera d'évaluer l'impact qu'ils pourraient avoir sur la structure agraire existante s'ils étaient adoptés et promulgués sans amendements majeurs.

§ 1. *La réglementation du contrat de louage des terres*

Le Ministère de la Réforme Agraire et son ancêtre, le Comité de la Réforme Agraire se préoccupent depuis dix ans déjà, mais toujours en vain, d'une réglementation du louage des terres. Il n'est pas sans importance d'observer que cet intérêt semble être né au lendemain du coup d'Etat manqué de décembre 1960 (77). Avant cela, il n'en était pas question. Rappelons que le nouveau Code civil de 1960 ne tente pas sérieusement de limiter l'autonomie de la volonté des parties dans le contrat de louage des terres. Ni la commission de codification, ni le Parlement ne trouvèrent opportun de saisir l'occasion d'une codification du droit privé pour réglementer le contrat de louage des terres. C'est donc en 1961 seulement que le gouvernement s'intéressa à la question. Le Comité de la Réforme Agraire, établi cette année-là au sein du Ministère du Développement Communautaire, proposa quelques amendements au Code civil et l'interdiction des multiples corvées que réclament les propriétaires à leurs métayers. Les amendements au Code devaient être fort modestes. Il s'agissait avant tout de conformer le Code à la pratique, en limitant le métayage à un maximum se situant entre un quart et la moitié de la récolte, selon l'apport du propriétaire. De plus, le projet de loi assurait au fermier un bail d'au moins quatre ans. Les sénateurs s'oppo-

(77) Voir H. DUNNING, *op. cit.*, p. 279. Les tenants et aboutissants du coup d'Etat ont été décrits par R. GREENFIELD, *op. cit.* Dès 1961 le gouvernement se préoccupe de la réforme agraire. Voir la note infrapaginale N° 75. Au sujet de l'importance d'une pression politique pour le succès de la réforme agraire, voir les conclusions de cet article.

sèrent violemment à ces « réformes », les considérant comme une violation intolérable des prérogatives appartenant de tout temps au propriétaire éthiopien (78). Le projet fut rejeté et le sujet enterré. C'est la création du Ministère de la Réforme Agraire, en 1966, qui le ressuscita. Un nouveau projet de loi fut présenté au Conseil des Ministres en 1968: l'*Agricultural Tenancy Proclamation*. Il y fut l'objet de très longues discussions, mais une version amputée du projet finit par être acceptée et soumise au Parlement en 1969 (79). Le projet y fut d'abord renvoyé en commission où les propriétaires terriens s'y opposèrent violemment. En 1970, le gouvernement retira son projet de loi, sentant que l'opposition était trop forte. Deux arguments surtout avaient été avancés par les adversaires du projet: d'une part, la loi créerait une atmosphère d'hostilité entre les fermiers et les propriétaires, alors que les relations actuelles étaient, disaient-ils, paisibles; d'autre part, toute initiative en matière de réforme agraire était superflue étant donné qu'il suffisait de distribuer les terres domaniales à ceux qui en auraient besoin ou qui seraient mécontents du contrat de métayage qui les liait à leur propriétaire actuel. Le gouvernement se promit de présenter une version amendée du projet, cette fois dotée d'un exposé des motifs circonstancié dans lequel les désavantages économiques, sociaux et donc politiques du contrat de métayage seraient exposés et dans lequel des chiffres exacts sur l'étendue du Domaine de l'Etat seraient pour la première fois divulgués. En 1971, ce fut chose faite. La nouvelle version du projet est maintenant accompagnée d'un exposé des motifs moins agressif et mieux documenté que le texte précédent. La preuve mathématique y est apportée que les terres domaniales ne sont pas inépuisables (80). Les experts du Ministre de la Réforme Agraire pensent que cet effort de « public relations » à l'égard des parlementaires rétifs pourrait entraîner leur adhésion.

(78) Voir H. DUNNING, *op. cit.*, p. 281. Pour la composition du Sénat, voir note infrapaginale N° 100.

(79) L'amputation était importante: les tribunaux de fermage, juridictions spéciales prévues par le projet, étaient purement et simplement écartés. Les chances d'application effective de la loi en étaient considérablement amoindries.

(80) Ce sont les chiffres cités dans le texte qui accompagne les notes infrapaginale N° 38 et 39 dans le présent article.

En admettant que le projet de loi soit adopté tel qu'il est, quel sera donc le contenu de la nouvelle loi?

Le préambule du projet de loi affirme d'emblée que la loi est censée suppléer aux insuffisances du Code civil de 1960. Il apparaît en effet très vite, à la lecture du premier chapitre (De l'application et de l'interprétation) que la loi limitera l'autonomie de la volonté dans le contrat de louage des terres. La tenure deviendra statutaire, de contractuelle qu'elle est sous l'empire du Code civil. La plupart des clauses de la loi seront donc impératives; il en résulte que les coutumes et la volonté des parties n'interviendront plus que pour des questions de détail. Les buts principaux de cette réglementation sont énoncés dans le même préambule: il s'agit d'assurer au paysan la sécurité de la tenure et d'encourager bailleurs et preneurs à collaborer harmonieusement, tout en garantissant à chacun d'eux une part équitable des produits de la terre. Le chapitre deux (Du contrat de louage) établit une présomption absolue en faveur de l'existence d'un contrat de louage, dès qu'il y a usage et jouissance personnels d'un fonds de terre par une personne qui paie à une autre un fermage. En d'autres termes, les parties ne pourront se soustraire à l'application de la loi en alléguant l'absence de contrat écrit ou même oral. Le projet n'impose pas la rédaction par écrit des contrats, mais celle-ci pourra être requise par les parties ou par le Ministre. Il n'empêche que généralement, et pendant longtemps sans doute, les contrats seront oraux. Le chapitre trois (Des droits et obligations des parties) dispose notamment que le preneur est tenu d'exploiter le fonds de terre convenablement. En règle générale, il sera entièrement libre de déterminer la nature et le mode des cultures, pourvu qu'il n'altère pas la destination agricole du fonds. Le projet de loi ne prévoit la résiliation du contrat que dans le cas de méthodes d'exploitation qui entraînent la détérioration du fonds. Le bailleur pourra cependant essayer d'obtenir du preneur l'abandon de son droit de direction de l'exploitation, à condition qu'il ait formulé un projet de mise en valeur de son fonds et que l'applicabilité de ce projet ait été éprouvée en pratique. Le preneur s'engagera en ce cas, à exploiter le fonds conformément au projet. Cette clause permettra donc à un bailleur entreprenant de développer son fonds et d'associer le preneur à ses efforts. Il convient cependant d'observer que ce dernier ne sera

pas tenu à faire abandon de sa liberté d'exploitation et qu'il pourra refuser de participer au projet envisagé. Notons par ailleurs que le preneur sera libre d'apporter au fonds toutes les améliorations en cultures et en ouvrages d'art qui contribuent à la productivité, à l'efficacité ou à la commodité de l'exploitation. Il faut rapprocher cette disposition de celles du chapitre six (De l'indemnisation des améliorations) qui oblige le bailleur à verser au preneur à la fin du contrat des indemnités pour les améliorations. Le preneur pourra hypothéquer son droit de fermage afin d'obtenir des crédits nécessaires à l'amélioration de la production (81). Seules les institutions agréées officiellement seront autorisées à prêter sur base d'une telle sûreté hypothécaire. Cette disposition correspond à une nécessité pratique: bien rares en effet seraient les bailleurs de fonds privés pour qui l'hypothèque d'un fermage constituerait une sûreté assez alléchante. En effet, la vente d'un bail à ferme ne rapporterait pratiquement rien. Seule une institution non-commerciale, financée et dirigée par l'Etat est susceptible d'avancer des crédits sur base d'une telle hypothèque car la seule sûreté qu'elle constitue, loin d'être financière, n'est autre que la menace qui pèse sur le fermier défaillant de se voir évincer de la terre qu'il travaille. Il s'agit donc d'une sûreté négative, mais qui, pour une banque d'Etat, devrait suffire.

Le chapitre quatre (Du fermage et des autres paiements) fixe tout d'abord un taux maximum au loyer, qu'il soit sous forme de métayage ou de fermage. La part due au bailleur dans le cas du métayage ne pourra excéder un tiers de la production de la ferme dans le cas où il n'aura en rien contribué à l'exploitation. Si le bailleur aide le fermier, soit par son travail, soit par ses outils, il devra en être rétribué mais le fermage global, c'est-à-dire la somme du métayage ordinaire et des paiements supplémentaires, ne pourra être supérieur à la moitié de la production agricole. Les taux maxima proposés par le projet de loi ne sont guère réformateurs. En fait, la loi ne fera que conformer le droit à la pratique, en mettant fin à l'article du Code civil qui permet un fermage aussi élevé que 75 % de la récolte, ce qui est pratique-

(81) Il convient d'observer que le Code civil ne prévoit pas l'hypothèque de biens incorporels tels que le bail à ferme. Il ne s'y oppose pas explicitement cependant, pourvu que l'hypothèque soit inscrite au registre des hypothèques, faute de quoi elle ne saurait être opposable aux tiers.

ment inconnu actuellement en Ethiopie. L'obstacle aux investissements personnels que constitue le métayage n'est pas ignoré par le projet de loi. D'une part, la loi imposera l'intégral remboursement de la mise initiale, avant même le partage de la récolte. Ainsi la partie ayant fourni un effort supplémentaire sera assurée de ne pas l'avoir fait en pure perte. D'autre part, la loi permettra la conversion du métayage en loyer fixe. Cette conversion se fera soit à la requête d'une des parties soit sur ordre du Ministre de la Réforme Agraire. Elle s'opérera par l'évaluation en argent de la valeur des produits agricoles à verser au bailleur. Ainsi donc, le métayage ne devra plus être compté parmi les obstacles au développement agricole. Toujours en ce qui concerne le fermage, la loi interdira formellement au bailleur d'exiger tous autres paiements que ceux reconnus par elle. Le fermier devrait donc être enfin libéré des innombrables corvées, services et exactions qui depuis des siècles pèsent sur lui et sa famille.

A en croire les auteurs du projet de loi, le chapitre cinq (De la fin du fermage) est l'un des plus importants du point de vue de la protection du fermier. Il énumère de façon exhaustive les cas dans lesquels il peut être mis fin à un contrat de louage de terres, le principe général étant que celui-ci ne saurait venir à échéance à l'issue d'un certain délai fixé à l'avance par la loi, la coutume, ou la volonté des parties. Les auteurs du projet considèrent qu'il est essentiel d'interdire l'éviction arbitraire du fermier. L'insécurité qui en résulterait serait dommageable à la mise en valeur diligente de la terre. De plus, la position du fermier serait par trop faible à l'égard du propriétaire si celui-ci pouvait à tout propos le menacer d'expulsion. A quelles conditions le fermier ne se plierait-il pas pour conserver le droit de travailler sur la terre qu'il occupe depuis si longtemps? Car en effet, actuellement, le taux d'expulsion des métayers n'est pas très élevé et de nombreuses terres sont cultivées par la même famille, de père en fils (82).

(82) D'après des sondages, encore très fragmentaires cependant, les actions en éviction de métayers par leurs bailleurs ne constituent qu'1 % de tous les litiges civils. Naturellement, il doit y avoir de nombreux cas d'évictions imposées ou acceptées en dehors des prétoires; voir ALEMANTE GEBRE SELLASSIE, « Legal Aspects... », *op. cit.*, p. 222. Notons cependant que le taux d'éviction est très élevé là où des projets de développement rural ont été mis sur pied. La productivité de la terre y augmentant considérablement, les propriétaires désirent être les seuls bénéficiaires des profits qui en découlent. Ainsi les efforts entrepris en fa-

Leur expulsion massive ne manquera pas de surgir cependant si le projet sur le métayage reçoit force de loi. Les propriétaires tenteront alors de se débarrasser des fermiers devenus encombrants, tant la loi leur aura conféré de nouveaux droits. Le contrat de louage des terres ne pourra donc prendre fin que dans certains cas strictement définis. Parmi ceux-ci, et outre l'accord mutuel des parties, notons certains défauts du fermier tels que le défaut de paiement du loyer après mise en demeure, la détérioration du fonds due à la négligence ou la faute du fermier, la non-observation du projet de développement, lorsqu'un tel projet fut agréé, l'abandon de la terre, la cession du contrat sans l'accord du preneur, la sous-location, la transformation du fonds en un usage non-agricole et, enfin, le défaut de cultivation personnelle. Le cas de décès ou d'incapacité permanente du fermier n'entraînera pas nécessairement la fin du contrat. Les membres de la proche famille du fermier pourront reprendre le contrat à leur compte. Pour le reste, le bailleur ne disposera que de trois possibilités pour évincer son fermier et il lui reviendra de prouver au tribunal du fermage que les conditions prescrites par la loi sont remplies. Il s'agit tout d'abord du cas où lui-même, sa femme ou ses enfants auront manifesté l'intention de cultiver le fonds de terre personnellement et que sa famille ne possède pas suffisamment de terre pour subvenir à ses besoins élémentaires (83).

Deux autres possibilités s'offriront encore au bailleur. Elles intéresseront non plus les bailleurs plus ou moins indigents mais au contraire ceux qui sont disposés à investir des capitaux importants. Ainsi, le bailleur qui aura l'intention de transformer son fonds et d'y construire un établissement industriel ou commercial, un complexe résidentiel, ou encore, un hôpital, une église ou une école pourra mettre fin au contrat. Enfin, le bailleur ayant l'intention de réaliser une grosse exploitation

veur des petits métayers finissent par précipiter leur misère et bénéficier aux propriétaires. Voir HENOCK KIFLE, « Preliminary Investigation of Mechanized Farming and its Effects on Peasant Agriculture », (ronéotypé), Addis Abéba, 1970.

(83) Cette disposition est bien plus stricte que celle du projet de 1968 qui permettait au propriétaire de mettre fin au contrat si lui-même ou un membre quelconque de sa maisonnée (*household*) voulait travailler la terre. Cette disposition n'imposait donc pas de travail personnel, et permettait ainsi au propriétaire de se défaire d'un contrat de louage devenu trop encombrant sans pour autant prendre personnellement en charge l'exploitation du fonds.

agricole de type commercial, pourra également mettre fin au contrat. Afin de garantir une mise de capitaux assez importante, la loi exigera cependant que l'exploitation soit la propriété d'une société à actions sans toutefois préciser quel type de société (84). En tous les cas, la transformation du fonds devra être accomplie dans les deux ans. Si le bailleur ne pourra mettre fin au contrat que dans certains cas bien définis, le preneur disposera naturellement d'une plus grande marge de liberté. A la fin de chaque saison agricole il pourra avertir le bailleur de son intention de mettre fin au contrat, en quel cas celui-ci viendra à expirer un an après. Le preneur pourra encore exiger que soit mis fin au contrat lorsqu'il aura prouvé qu'il y avait défaut de la part du bailleur de se conformer aux diverses obligations résultant du contrat et de la loi, lorsque le fonds aura été gravement endommagé sans qu'il y ait faute de sa part, et, enfin, lorsque l'exploitation du fonds aura été handicapée par une expropriation partielle du fonds. En conclusion de ce chapitre relatif à la fin du contrat, la loi disposera qu'en tous les cas où il serait mis fin au contrat en dérogation des stipulations expresses de la loi, le bailleur sera tenu de payer les dommages et intérêts au preneur et de permettre la réinstallation de celui-ci sur le fonds. Enfin, la loi disposera en ses dispositions finales que ce chapitre s'appliquera de façon rétroactive à partir de 1968. C'est l'année au cours de laquelle le premier projet de réglementation du louage des terres fut discuté publiquement. La rétroactivité saisira donc les bailleurs qui auront tenté de se débarrasser de leurs fermiers avant la promulgation de la loi. Le chapitre sept (De la préemption) est destiné à encourager la propriété paysanne et à mettre fin graduellement aux baux à ferme. Lorsque le propriétaire voudra vendre ou échanger sa terre, il devra d'abord l'offrir au fermier. Le chapitre huit (De la dette) interdit au bailleur de réclamer un taux d'intérêt supérieur à celui fixé par les organismes de financement agréés par l'Etat. Les chapitres neuf (Des commissaires de fermage et des comités de fermage) et dix (Des tribunaux de fermage) prévoient la mise sur pied d'un personnel spé-

(84) Pour un bref exposé des différents types de sociétés en Droit éthiopien, voir J. VANDERLINDEN, *Introduction...*, *op. cit.*, p. 207.

cialisé, et de tribunaux spéciaux, afin de garantir l'applicabilité de la loi. Le commissaire de fermage sera l'agent du Ministère de la Réforme Agraire (85). Il interviendra surtout comme conciliateur, quand les parties ne seront pas arrivées d'elles-mêmes à un accord. Cependant, il pourra aussi, dans l'exercice de ses fonctions, visiter les fonds et s'enquérir des dérogations aux stipulations impératives de la loi. La loi n'ira pas plus loin: le commissaire ne sera pas un procureur chargé de dénoncer les violations de la loi. Nous restons dans le domaine du droit privé. Mais au moins il prendra connaissance de ces violations, et rien ne l'empêchera d'attirer l'attention du fermier sur ses droits et, ainsi, l'inciter à poursuivre le bailleur pour violation de la loi ou du contrat. Les tribunaux de fermage seront créés là où le Ministre le jugera opportun et se composeront chacun d'un juge unique « disposant d'une expérience en Droit et en affaires foncières ». En fait, de jeunes diplômés de la Faculté de Droit seront nommés dans ces tribunaux. Leurs compétences s'étendront à tous les litiges relatifs à l'application de la loi sur le louage des terres, et en particulier aux cas où la loi rend leur intervention obligatoire (révision de certaines modalités du contrat, fin du contrat requise par le bailleur pour les raisons reconnues par la loi, etc.). Les jugements du tribunal de fermage seront susceptibles d'appel auprès des Hautes Cours de Province, lesquelles disposeront d'une chambre spécialisée dans les affaires de fermage. Les comités de fermage se composeront de trois à cinq membres, nommés par le Ministre parmi les bailleurs et les fermiers. Leur tâche sera de porter conseil au tribunal de fermage, de les éclairer sur les faits et, à la demande des tribunaux, de concilier les parties. Le onzième et dernier chapitre (Des dispositions générales) confirme le caractère impératif de la plupart des dispositions de la loi et consacre l'abrogation de toute la section du Code civil de 1960 sur le louage des terres (86).

Voici donc en quoi devrait consister la réforme du métayage en Ethiopie. Au moment où ces lignes sont écrites le Parlement

(85) Les commissaires seront nommés parmi les diplômés de la Faculté d'Agronomie de l'Université, et ceux de l'Ecole Supérieure d'Agronomie de Djimma. Le Ministère a l'intention de nommer un commissaire par tranche de 50 000 métayers.

(86) Code civil, Art. 2975-3018.

doit encore en entamer la discussion en session plénière. Il est probable que le projet de loi reste encore fort longtemps à l'étude et qu'il ne soit finalement adopté qu'après des amendements importants qui en rendent certaines dispositions plus acceptables aux propriétaires. Mais là n'est pas la question. Ce qui intéresse cet article c'est la nature réelle des réformes envisagées par le Ministère de la Réforme Agraire. Dans l'hypothèse où le projet de loi serait adopté tel quel par le Parlement, quelle en serait donc la portée sociale et économique?

Observons avant tout que la loi n'opérera pas de bouleversement dans la structure agraire actuelle. Mis à part les quelques cas dans lesquels les métayers exerceront leur droit de préemption (mais on se demande avec quels moyens financiers ils y parviendraient), la loi maintiendra essentiellement la structure actuelle. Loin d'abolir le louage des terres en permettant aux métayers d'accéder à la propriété eux-mêmes, la loi lui donnera un cadre statutaire. En fait il s'agira d'une amélioration par rapport au Code civil, mais pas plus. Il en résulte que l'application de la loi sera bien aléatoire. Les tentatives d'amélioration de la situation présente sont même probablement vouées à l'échec. En effet, la loi n'opérera pas la transformation radicale des bases du pouvoir socio-politique en milieu rural. Or, l'expérience récoltée dans d'autres pays du monde enseigne à suffisance qu'en l'absence d'un tel bouleversement, les lois réformatrices sont tournées ou même violées ouvertement, tandis que les agents chargés de leur application sont neutralisés (87). De même, la loi envisagée ici pourra être aisément éludée par les propriétaires terriens. Ainsi le commissaire de fermage qui est censé garantir l'application de la loi risquera fort de rester impuissant. Il sera en butte à l'opposition virulente de ceux dont il tentera de frapper les intérêts. Compte tenu de l'ascendant dont jouissent les grands

(87) Voir notamment E. FEDER, « Counter-Reform », in *Agrarian Problems and Peasant Movements in Latin America*, New York, 1970, E. JACOBY, *Reconstruction agraire*, Rome, 1968, p. 69, G. MYRDAL, *Asian Drama, An Enquiry into the Poverty of Nations*, New York, 1968, chap. 26, p. 1301, E. TUMA, *Twenty-Six Centuries of Land Reform: A Comparative Analysis*, Berkeley, 1965, p. 193, UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA (E.C.L.A.), *Economic Survey of Latin America*, New York, 1968, p. 334, UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (A.I.D.), *Spring Review of Land Reform, Findings and Implications for A.I.D.*, Washington, D.C., 1970.

propriétaires dans leurs régions respectives, ils n'auront guère de difficulté à monter des cabales très efficaces contre les commissaires. Certains finiront bien par céder aux menaces ou alors aux tentations de corruption. C'est ce qui se passe à présent dans les tribunaux locaux, et dans l'administration (88). Pourquoi en irait-il différemment du jeune commissaire de fermage dont le prestige sera nul dans la région?

Notons que même dans l'hypothèse où il aurait le courage de jouer son rôle contre vents et marées, la loi n'en serait pas nécessairement mieux appliquée. En effet, le commissaire de fermage ne fera que constater les violations de la loi et celles-ci ne pourront être poursuivies au tribunal que par les métayers. Il faudra donc qu'il les décide à s'attaquer eux-mêmes aux propriétaires. Le projet de loi n'en dit mot mais cela est admis au Ministère. (On aurait cependant pu espérer que la loi lui en donnerait expressément la mission. Sa tâche sera déjà assez difficile pour qu'on ne lui refuse pas tout l'appui légal possible). Mais même en admettant que le commissaire incite réellement les métayers à l'action judiciaire contre leurs bailleurs, ce n'est pas faire preuve de trop de pessimisme que de penser qu'ils s'en garderont bien. Les traditions de crainte et de respect à l'égard du propriétaire ne sont-elles pas profondément ancrées et cette attitude ne restera-t-elle pas fondée après la promulgation de la loi? On peut le penser puisque celle-ci ne limitera en rien le pouvoir des propriétaires. Ils seront, comme avant, les notables tout-puissants devant lesquels tout le monde s'empresse de courber l'échine.

Outre la faiblesse fondamentale de ne pas être accompagné d'une restructuration profonde de la société rurale, ce projet de loi présente des défauts de rédaction assez évidents. Ainsi, le contrat sera généralement oral. Les avantages d'un contrat écrit sont cependant évidents, et il aurait mieux valu le rendre obligatoire. Il permettrait d'éviter des contestations relatives aux éléments du contrat qui ne seront pas fixés par la loi. En outre, la possession d'une pièce écrite par le fermier constituerait pour lui une confirmation tangible de ses nouveaux droits et permettrait une meilleure diffusion de la loi dans les campagnes. Peu importe qu'il soit analphabète: il trouverait bien quelqu'un, le cas éché-

(88) T. GERAGHTY, *op. cit.*, *passim*.

ant, qui la lui lirait. Une autre lacune se trouve dans le chapitre consacré aux possibilités d'éviction. Certes, elles sont définies avec soin. Cependant, il ne sera pas difficile au propriétaire de se débarrasser de ses métayers, lorsque bon lui semblera. Il lui suffira, en somme, de prétendre avoir l'intention de transformer sa terre en quelque projet industriel ou commercial. Il lui restera alors deux ans de sursis. Après cela, le pis qui puisse lui survenir, s'il n'a rien fait du tout, c'est le devoir de reprendre son métayer. Entre-temps, il est probable que celui-ci aura trouvé un autre emploi ou une autre terre, de sorte que le propriétaire se sera défait de lui à fort bon compte, et sans être aucunement sanctionné pour avoir violé la loi et trompé la confiance du tribunal de fermage. La loi serait plus efficace si elle imposait au propriétaire de s'engager contractuellement et avec clause pénale à l'égard du Ministère de réaliser la transformation de son fonds dans un certain délai, à défaut de quoi il pourrait être poursuivi et condamné soit à l'exécution des travaux prévus, soit à des dommages intérêts élevés. (Notons que l'éviction des métayers ne serait pas nécessairement un mal, à condition qu'elle ne soit pas sauvage mais qu'elle se poursuive selon un plan ordonné et des critères soigneusement établis. Nous y reviendrons par la suite).

Du point de vue strictement économique, la loi envisagée ne sera guère bénéfique. Certes, elle fera disparaître l'entrave aux investissements personnels que constitue le métayage tel qu'il est organisé actuellement. C'est là une bonne chose mais, pour le reste, la loi ne mettra pas fin aux obstacles les plus graves au développement rural: les méthodes insuffisantes, et dans certaines régions du Sud, le morcellement excessif des terres. Ainsi, « l'exploitation convenable » à laquelle le preneur sera tenu n'est pas définie, et il ne sera sanctionné qu'en cas de détérioration du sol. Il sera donc impossible d'imposer au preneur de meilleures méthodes culturales que celles prévalant avant la promulgation de la loi, quelque médiocres qu'elles fussent. En outre le preneur ne sera pas obligé de faire abandon de sa liberté d'exploitation et il pourra refuser le projet de mise en valeur intensive par le bailleur. L'indifférence des métayers pourra donc s'opposer durablement aux initiatives éventuelles des bailleurs. Ainsi ces dispositions risquent-elles aussi de freiner le développement rural. Quant au morcellement des terres, loin d'y mettre fin, la loi le perpé-

tuera en tentant d'interdire l'éviction des métayers. Cependant, leur éviction massive pourrait, là où le besoin s'en fait sentir, instaurer un équilibre plus sain entre la terre et la population qui la cultive, et permettre une agriculture plus rationnelle dans l'ensemble du pays en installant les métayers évincés sur les terres domaniales vacantes (89). En effet, la création d'aires de colonisation est prévue par l'avant-projet de 1972 relatif aux concessions des terres de l'Etat. La loi pourrait donc organiser l'éviction sélective et harmonieuse des métayers en surnombre et leur réinstallation. Certes, cette mesure eût été pénible socialement car tout paysan est attaché à sa terre. Ainsi donc, entre la solution favorable au progrès économique et celle empreinte d'une certaine justice sociale, le Ministère a choisi la seconde. C'est un choix compréhensible et inspiré des meilleurs sentiments. Mais à long terme, il constitue la négation même du progrès social aussi bien qu'économique.

Le bilan des améliorations que peut apporter le projet de loi sur la réglementation du louage des terres est donc assez mince. Il faut cependant y ajouter une certaine valeur pédagogique. Dans la mesure où la loi sera diffusée dans les campagnes (c'est le rôle des commissaires de fermage, mais on sait qu'il sera ardu), les paysans apprendront que le fermage n'est pas un statut qui s'impose à eux de manière immuable, mais un contrat sujet à examen et discussion entre parties dont l'égalité et la liberté est consacrée par la loi. Les grands propriétaires leur apparaîtront alors moins comme les instruments inviolables d'une fatalité que comme des adversaires auxquels il est possible de résister. Elle permettra aussi aux fermiers de se familiariser avec la notion d'une intervention de l'Etat, par voie législative et administrative, en faveur de certaines couches de la société, y compris celles qui sont les plus démunies. Cette notion peut contribuer à leur éveil politique, lequel constitue sans doute la condition sine qua non d'une véritable réforme agraire. On y reviendra dans les conclusions de cet article.

(89) Certes on pourrait prévoir l'éviction des grands propriétaires plutôt que celle des métayers. Ils disposent de capitaux, et de plus d'éducation que les métayers, et pourraient donc plus aisément qu'eux mettre sur pied et faire progresser des exploitations agricoles. On y objecte naturellement le respect de la propriété privée mais encore faut-il considérer comme légitime une propriété acquise par la conquête à main armée (comme ce fut le cas dans le Sud de l'Empire).

Quelle que soit l'opinion que l'on se fait de la future loi sur le métayage, il convient de garder à l'esprit que son application ne saurait être immédiate. Le Ministère ne songe à l'introduire tout d'abord que dans certains districts-pilotes. La loi ne devrait affecter l'ensemble du pays que plus de huit ans après sa promulgation.

§ 2. *L'inscription de la propriété immobilière*

Le projet de loi sur l'inscription de la propriété immobilière date de 1968 mais fut remanié en 1972. Il s'inspire de la législation kényane qui réalisa la constatation des droits fonciers coutumiers, leur enregistrement et la mise sur pied du système Torrens (90). C'est donc ce système qui confère à l'inscription des droits fonciers une force probante quasi absolue qui sera introduit en Ethiopie. Le Code civil de 1960 prévoit le système plus ancien, celui de l'inscription obligatoire des actes, laquelle ne préjuge pas de leur validité. Cependant cette partie du Code n'est jamais entrée en vigueur, ce qui rend la situation actuelle assez chaotique (91).

Le projet de loi se compose de deux parties principales, la première relative à la procédure de constatation des droits fonciers individuels, la seconde relative à l'inscription de ces droits et aux effets juridiques qui s'y attachent. La constatation sera une procédure quasi judiciaire dans laquelle un comité composé des résidents de la région affectée par la procédure pourra jouer

(90) LAWRENCE & MANN, *op. cit.*, *passim*. Voir les *Native Lands Ordinance* N° 27 of 1959, *Land Control Native Lands Ordinance* N° 28 of 1959 et *Land Title Amendment Ordinance* of 1959. Voir les extraits les plus importants de cette législation, ainsi qu'un commentaire dans T.G. VERHELST, *Materials on Land Law and Economic Development in Africa*, Los Angeles, 1968 (ronéotypé), p. 421.

(91) Voir Code civil, Titre X (art. 1535-1637). Dans ses dispositions transitoires, le Code civil stipule qu'aussi longtemps que son titre X (Des registres immobiliers) ne sera pas entré en vigueur, les règles coutumières relatives aux formalités qui doivent être accomplies pour que le transfert ou l'extinction de la propriété puissent être opposés à des tiers, demeurent applicables (articles 3363 et 3364). L'imprécision et la variété de ces règles coutumières sont telles qu'il en résulte une situation chaotique, fort préjudiciable à la sûreté du Droit en cette matière. Voir J. BRUCE, « The Need for Registration of Title », in MINISTRY OF LAND REFORM AND ADMINISTRATION, *Seminar Proceedings...*, *op. cit.*, p. 153.

un rôle important d'information et de conciliation. La constatation ira de pair avec un relevé cadastral et, le cas échéant, le remembrement des parcelles appartenant à un même propriétaire. Après une procédure contradictoire visant à protéger les intérêts de toutes les parties en cause, la constatation deviendra définitive. Un conservateur des registres immobiliers pourra alors entrer en fonction et exécuter les inscriptions conformément aux droits fonciers tels qu'ils auront été constatés. Le système de type Torrens sera alors entré en vigueur. Une fois inscrits au registre, les droits fonciers ne pourront être mis en doute qu'en cas de fraude ou d'erreur manifeste. Nul contrat relatif à un droit inscrit n'aura d'effet sur ce droit à moins d'être lui-même inscrit.

En 1972, un bref chapitre fut ajouté à l'avant-projet de 1968. Il concerne les droits coutumiers, dits collectifs. L'attitude du Ministère à l'égard des tenures coutumières a évolué. A l'origine, il se rangeait à l'avis des experts étrangers qui proposaient l'abolition des systèmes familial et villageois en faveur de l'introduction généralisée de la tenure individuelle, sous forme de propriété privée ou de bail emphytéotique individuel (92). Il devint cependant évident que cette proposition allait susciter l'opposition généralisée des intéressés et des parlementaires les représentant. L'idée d'introduire un registre foncier dans les régions du Nord fut un moment abandonnée: le système Torrens n'allait s'appliquer que dans le Sud du Pays, et dans les villes. Cette solution ne plut guère davantage aux habitants des régions septentrionales, qui y voyaient une injuste discrimination. Ils firent valoir que les droits fonciers de type collectif étaient protégés par la Constitution et le Code civil au même titre que les droits individuels. Le Ministère décida finalement de reconnaître aux communautés agraires elles-mêmes, et non aux individus qui les composent, le droit de faire inscrire leurs titres fonciers. Cette politique est conforme au Code civil qui consacre quelques articles, trop vagues cependant, aux communautés agraires traditionnelles (93). Le Ministère de la Réforme Agrai-

(92) Voir LAWRENCE & MANN, *op. cit.*, p. 286.

(93) Code civil, Art. 1489-1500. Ces articles ne sont plus qu'un pâle reflet de l'avant-projet en la matière. Celui-ci contenait plus de 90 articles, et envisageait la modernisation de la tenure communautaire notamment dans le cadre d'une sorte de kolkhoz. Voir à ce sujet BILLIGN MANDFRO, « Agricultural Communities and

re pourra donc, s'il le juge opportun, faire appliquer la loi relative à l'inscription de la propriété immobilière dans certaines régions du Nord de l'Empire. Il ne pourra cependant prendre cette décision que sur avis conforme du conservateur en chef des registres fonciers, lequel devra avoir consulté les membres des communautés dont l'inscription des droits fonciers est envisagée. L'avant-projet permet alors l'inscription de l'ancêtre fondateur, la famille étendue, le village, etc., comme propriétaire foncier. Les droits individuels ne pourront être ni constatés ni inscrits. Cependant les communautés pourront, avec l'aide et sous le contrôle des agents du Ministère de la Réforme Agraire, rédiger une charte établissant par écrit les règles coutumières de la communauté en matière de droit foncier. Tous les membres de la communauté exerçant des droits fonciers au moment où la procédure de rédaction aura lieu pourront y participer, mais seuls ceux cultivant la terre personnellement jouiront du droit de vote. Ils pourront, s'ils le veulent, modifier les règles existantes de manière à mieux assurer le développement économique de leur communauté. Chaque membre ne disposera que d'une seule voix, quelle que soit la superficie de terre qu'il cultive. La charte sera inscrite au registre foncier au même titre que le droit de propriété de la communauté.

En ce qui concerne les régions méridionales, celles où domine la propriété privée, la constatation et l'inscription des droits fonciers ne constituera pas une transformation importante de la structure agraire. Elle ne fera que constater ce qui est, tout en y apportant plus de clarté. Cela est certes appréciable, compte tenu du désordre actuel. Sans sécurité de la tenure le propriétaire hésite à investir sur sa terre, et parvient difficilement à obtenir des crédits, tant de la part d'organismes publics que de banques privées. En outre, cette sûreté diminuera le nombre de litiges et facilitera les transactions immobilières qui favorisent l'utilisation maximale de la terre. Du point de vue du gouvernement, la connaissance exacte de son propre domaine rendra possible une planification plus rigoureuse de son usage (notamment la mise en application du projet de loi sur les concessions) et le relevé cadastral des terres privées en permettra l'imposition plus systématique et plus équitable. L'inscription foncière

sera donc une mesure bienvenue qui contribuera indirectement au développement rural. Mais elle ne constituera pas à elle seule le remède aux maux dont souffre la structure agraire éthiopienne, loin de là. En fait, son impact sera plus considérable dans le Nord que dans le Sud.

En effet, dans ces régions, elle aura un double effet. D'une part elle diminuera de façon sans doute spectaculaire les litiges fonciers qui constituent aujourd'hui une source d'hostilité profonde et qui entraînent une perte considérable de temps et d'argent, tant pour les parties que pour les tribunaux. Les litiges actuels sont de trois types différents. Il y a les disputes entre des communautés avoisinantes quant aux limites exactes de leurs terres respectives. Le relevé cadastral devrait y mettre fin. Il y a les litiges qui opposent des communautés à l'Etat, surtout en ce qui concerne les régions semi-désertiques occupées graduellement par des membres de ces communautés alors que le gouvernement les considère comme parties intégrantes du Domaine. Là encore, un relevé cadastral soigneux et accepté de tous mettra bien des choses au point. Enfin, il y a de nombreux conflits internes qui opposent les membres d'une même communauté. Le relevé précis du droit foncier applicable à chaque communauté en renforcera le caractère obligatoire, ce qui devrait décourager les litiges. Ainsi, la charte mettra fin aux approximations actuelles qui rendent la tâche des tribunaux fort complexe. Le relevé des règles foncières donnera donc plus de sûreté au droit positif de chaque communauté. Notons cependant qu'en soi un tel relevé n'apportera pas de sûreté parfaite aux droits subjectifs des individus qui composent les communautés. Nous l'avons vu, en soi le droit foncier amhara et tigréen n'assure pas aux cultivateurs la permanence de leur droit d'occupation. A tout moment le membre d'une famille étendue peut être forcé de partager sa terre avec un nouveau-venu, pourvu que celui-ci sache prouver sa descendance de l'ancêtre fondateur. De même le villageois érythréen ne conserve sa terre que le temps d'un cycle de rotation.

L'obstacle à la mise en valeur des terres que constitue ce manque de sûreté des tenures individuelles pourra également être surmonté grâce à l'introduction de la loi sur l'inscription

foncière. C'est le deuxième effet bénéfique qu'elle pourra avoir. Elle permettra une véritable réforme (94). Le projet de loi prévoit en effet la transformation du droit traditionnel à l'occasion de la rédaction des chartes. Celles-ci pourront donc mettre fin, si les membres du groupe le désirent, aux aspects néfastes du droit foncier actuel. Il faut espérer que les membres des communautés traditionnelles soient assez conscients des défauts de leur droit foncier pour vouloir y remédier, fût-ce de manière radicale. A cet égard, les agents locaux du Ministère pourraient jouer un rôle d'information décisif. Rappelons qu'il appartient aux seuls membres cultivant personnellement leurs terres d'exercer le droit de vote lors de la rédaction des chartes. Ainsi, dans le système familial, la présence de ceux ayant droit au *rist*, c'est-à-dire les détenteurs d'un droit foncier non-actualisé, n'est pas même requise. Il serait donc loisible aux membres cultivateurs d'abroger le droit au partage de la terre ancestrale que la tradition réserve à tous les descendants de l'ancêtre fondateur, et de se réserver à eux seuls la propriété de ces terres. En Erythrée, l'assemblée de chaque village pourrait mettre fin aux redistributions cycliques des parcelles et assurer ainsi la permanence du droit d'occupation individuel. Ces mesures seraient certes utiles. Elle ne mettraient cependant pas fin à la surpopulation des terres. C'est le problème principal dans le Nord et en l'absence de développement rapide dans les secteurs secondaire et tertiaire il restera sans solution satisfaisante. Notons par ailleurs qu'il n'est pas sûr du tout que les parlementaires adoptent le projet de loi tel qu'il est et abandonnent ainsi aux membres cultiva-

the Civil code: A Commentary », *Journal of Ethiopian Law*, Vol. 6, N° 1 (1969), p. 145.

(94) Il convient d'observer que la réforme des droits fonciers coutumiers n'est généralement pas citée dans les ouvrages consacrés aux réformes agraires et pour lesquels celles-ci représentent essentiellement la redistribution des grands domaines. L'Afrique Noire est donc souvent absente de ces études. Voir par exemple, D. WARRINER, *Land Reform in Theory...*, *op. cit.*, E. TUMA, *Twenty Six Centuries*; *op. cit.*, et l'étude déjà citée dans *Développement et Civilisation*. Cette omission n'est évidemment pas justifiable en ce qui concerne les pays encore colonisés et ceux dont certaines régions sont aux mains d'une oligarchie terrienne, tels que l'Ethiopie, ou le Sénégal. (Pour ce pays, voir R. VERDIER, « Chronique foncière », *Recueil Penant*, Vol. 75, pp. 271-186 et 549-553). Elle l'est davantage pour les pays dont la terre est régie par le droit coutumier. Certes, celui-ci pose des problèmes, mais il s'agit souvent d'amélioration du système existant (sa modernisation) plutôt que de sa réforme radicale. Sur la valeur du droit coutumier comme base de développement rural, Voir T.G. VERHELST, « Customary Land Tenure... », *op. cit.*

teurs des communautés traditionnelles le droit de réviser aussi radicalement le droit foncier existant. Ils le considéreront, non sans raison d'ailleurs, comme une atteinte grave au droit de propriété et à l'intégrité des traditions éthiopiennes les plus chères.

Notons enfin qu'au Sud comme au Nord, la constatation et l'inscription des droits fonciers ne se fera pas du jour au lendemain. Pour commencer, la loi ne sera appliquée que dans certains districts-pilotes bien délimités. Un personnel nombreux, des ressources budgétaires considérables et de nombreuses années seront requis afin d'étendre l'application de la loi à l'ensemble du pays.

§ 3. *La concession des terres domaniales*

Le projet de loi de 1972 relatif à la distribution des terres domaniales a pour but de rationaliser la politique actuelle de cession. Il vise essentiellement à diminuer les cessions aux personnes qui n'en ont pas réellement besoin, et d'y substituer des concessions réservées surtout, mais non exclusivement, à ceux qui sont vraiment démunis.

Les principaux bénéficiaires de la loi seront les citoyens sans terre et sans travail et ceux qui cultivent personnellement les terres surpeuplées du Nord en vertu de leur descendance familiale ou de leur résidence dans un village et dont la parcelle ne leur permet pas des moyens de subsistance suffisants. La distribution de terres domaniales se fera donc avant tout à certains groupes (par exemple, d'anciens métayers évincés), et en faveur de certaines régions (celles où le morcellement atteint des proportions particulièrement graves). Les anciennes catégories de bénéficiaires ne seront pas pour autant exclues de la nouvelle loi. Ainsi, les militaires et les policiers conserveront en partie leurs privilèges, sous prétexte qu'ils sont mis à la retraite à un âge où ils peuvent encore fort bien travailler la terre et qu'en outre, ils sont entrés dans les rangs avec la perspective d'une cession de terre en guise de pension. Il convient cependant de noter que militaires et policiers touchent aujourd'hui une pension en argent, de sorte que cet argument perd beaucoup de son

poids. En tout cas, seuls les militaires et policiers en service au moment de la promulgation de la loi seront éligibles et ils ne recevront leur terre qu'au moment de la retraite, contrairement à la politique actuelle. Il s'agit donc quand même d'une catégorie en voie d'extinction. Le projet n'exclut pas non plus les anciens combattants et exilés qui n'auraient pas encore reçu les terres auxquelles ils ont droit en vertu de la législation d'après-guerre, ainsi que les fonctionnaires d'avant-guerre. Le droit à la conversion de concessions temporaires *maderia* en concessions permanentes est lui aussi confirmé. Une seule catégorie est absolument exclue dans le projet, celle des fonctionnaires actuellement en service. Le montant de leurs salaire et pension, l'âge auquel ils sont retraités et leur relative inaptitude à travailler aux champs après une longue vie de bureau, sont les arguments principaux avancés par les auteurs du projet pour écarter les fonctionnaires de la nouvelle liste des bénéficiaires.

Les terres allouées aux personnes démunies et aux militaires et policiers ne leur seront plus cédées en pleine propriété, mais sous forme de bail emphytéotique gratuit, d'une durée (renouvelable) de 60 ans (95). Ceci devrait permettre à l'Etat d'exercer un contrôle sur l'utilisation des terres ainsi cédées. En effet, les concessions seront assorties de conditions de mise en valeur. Ainsi, l'absentéisme et le métayage seront interdits et certaines méthodes culturales ou anti-érosives, ainsi que certains types de culture, pourront être prescrits. La concession sera retirée en cas de violation grave de ces conditions. Le contrôle de l'Etat sera d'ailleurs facilité par l'établissement d'aires de colonisation. Les concessions ne seront faites que dans le cadre de ces aires et l'étendue des terres ainsi concédées ne sera pas supérieure à ce qu'un cultivateur est capable de mettre en valeur personnellement, avec sa proche famille (96). Le bail ne sera pas directement successible mais il pourra être renouvelé en faveur des héritiers. Cependant les règles ordinaires de la dévolution successorale ne s'appliqueront à ce renouvellement que lorsqu'elles n'entraîneront pas de morcellement excessif de la terre.

(95) C'est le maximum prescrit par le Code civil (Art. 2929). Si le concessionnaire ne payera pas de loyer, il payera cependant l'impôt foncier, comme s'il possédait la terre en pleine propriété.

(96) Les concessions ne seront en aucun cas supérieures à 10 hectares.

Dans le cas contraire, le Ministère renouvellera le bail en faveur d'un seul des héritiers, choisissant celui qui lui paraîtra le mieux à même de cultiver la terre.

Ce projet de loi est important. Il peut contribuer à soulager le morcellement excessif des terres et à créer des exploitations agricoles plus rentables. Mais encore faut-il que les paysans acceptent de quitter leurs terres et de vivre et travailler dans les régions inconnues. La substitution de concessions dotées de conditions de mise en valeur aux cessions en propriété absolue devrait en tous cas favoriser le développement agricole de ces terres nouvelles. Si la loi est appliquée de façon systématique et honnête, son effet sera certainement positif. Il ne faut cependant pas s'en exagérer l'importance car les terres qui sont considérées cultivables aujourd'hui ne le seront qu'à coup d'investissements très coûteux (97). Il faudra donc que le Ministère obtienne des moyens financiers importants pour mener à bien ces projets de colonisation. Il n'est pas évident que les budgets annuels les lui octroyent. En outre, il faut répéter ce qui a été écrit quant à l'application de la loi sur le louage des terres. Faute de briser le pouvoir des grands propriétaires et d'assurer un véritable contrôle populaire de son application, il est à craindre que la loi soit tournée en faveur des éléments influents de la société. L'expérience de plusieurs pays latino-américains et asiatiques l'enseigne: en l'absence de redistribution massive des grands domaines, la colonisation des terres vacantes est une réforme relativement superficielle, qui ne profite guère à ceux qui en ont le plus besoin (98).

§ 4. *L'impôt sur les propriétés terriennes laissées à l'abandon*

Le quatrième projet de loi, qui date lui aussi de 1968, prévoit un impôt spécial sur les terres privées en friche. Il s'agit, par

(97) Voir le texte qui accompagne la note infrapaginale N° 39 dans le présent article.

(98) Voir notamment les ouvrages cités à la note infrapaginale N° 87 de cet article. Le fait que la législation éthiopienne permettant à tout citoyen dépourvu de

cet impôt, de sanctionner les propriétaires négligents en les poussant soit à mettre leur domaine en valeur, soit à s'en débarrasser. Le principe de cet impôt est certes aisé, mais sa réalisation est fort difficile. Parmi les terres privées à l'abandon il en est qui devraient être productives, d'autres par contre qui sont pratiquement stériles, et d'autres encore qui ne deviendraient cultivables que moyennant des investissements très élevés. Le taux d'imposition devrait s'adapter à ces différents types de terre, ce qui est impossible, faute de renseignements sur leur fertilité relative. Certes, ces renseignements pourraient être récoltés à l'occasion du relevé cadastral prévu par la loi sur l'inscription foncière. Cependant, l'appréciation de la fertilité des terres nécessiterait un personnel spécialisé, s'ajoutant à l'équipe prévue pour le relevé cadastral. Le Ministère hésite devant les frais que la formation et l'embauchage de ce personnel supplémentaire entraîneraient. En outre, le cadastre ne sera pas établi du jour au lendemain sur l'entièreté de l'Empire. Or, en l'absence d'un relevé sur la fertilité de toutes les terres privées en friche du pays, le principe de l'égalité devant l'impôt ne saurait être respecté. La loi ne pourrait donc pas entrer en vigueur avant longtemps.

Ce projet de loi ne mérite pas qu'on s'y attarde, car le Ministère s'en désintéresse et envisage actuellement une alternative. Il s'agit de l'expropriation pure et simple des grands domaines et de l'indemnisation de leurs propriétaires sous forme d'obligations d'Etat. Nul texte précis n'exprime encore cette idée. On ne fait que murmurer à son sujet dans les couloirs du Ministère et encore s'empresse-t-on de préciser que seuls les plus grands domaines seraient affectés par cette mesure. En effet, la dimension maxima des propriétés à exproprier serait très importante.

Cette précision n'étonne pas. Dans les circonstances actuelles, le seul énoncé d'un projet d'expropriation déclencherait au sein du gouvernement, du Parlement et de la classe possédante une

terre et de travail d'obtenir une parcelle ait échoué en constitue une preuve supplémentaire. Voir le texte qui accompagne la note infrapaginale N° 41.

opposition forcenée. Le Ministère ne saurait donc proposer qu'une loi très libérale, ne se rapportant qu'à un nombre réduit de grandes propriétés. En admettant que l'Empereur et le Gouvernement en recommandent l'adoption avec particulièrement de vigueur on peut concevoir, bien que cela semble peu probable, que la loi soit finalement votée. En effet, dans la mesure où elle n'affecterait directement qu'un nombre restreint des parlementaires, les autres membres du Parlement y verraient peut-être le moyen de voter une réforme agraire à bon compte, sans que leurs intérêts personnels en pâtissent (99).

Reste à savoir si une telle expropriation porterait remède aux problèmes agraires du pays. Il est permis d'en douter. Certes des petits cultivateurs devraient théoriquement en bénéficier, mais leur nombre resterait forcément réduit. La redistribution de quelques grands domaines ne saurait apporter une solution durable au morcellement des terres et à la surpopulation de certaines régions. En outre, elle n'entraînerait pas la mise en valeur des domaines incultes qui n'auraient pas été touchés par la réforme. Enfin, rien ne garantit l'application effective de la loi. On peut au contraire s'attendre à ce que les grands propriétaires lui opposent toutes sortes d'obstacles et qu'ils réussissent à en circonscrire considérablement les effets (100).

(99) Le Parlement se compose d'un Sénat, dont les membres sont nommés par l'Empereur, et d'une Chambre des Députés, dont les membres sont élus. Il n'y a pas de partis politiques en Ethiopie, et seuls quelque trois millions d'électeurs participent au scrutin. Pour être élu, il faut lire et écrire (ce qui exclut plus de 90 % de la population) et posséder des biens immeubles d'une valeur d'au moins 1 000 \$ Eth. (app. 2 000 F.F.) ou des biens meubles d'au moins 2 000 \$ Eth. (*Proclamation N° 264 of April 9, 1969, Negarit Gazeta*, 28th Year, N° 15). Le Sénat se compose des membres les plus conservateurs de la société, et ils sont tout dévoués à la Couronne. La Chambre se compose surtout d'anciens fonctionnaires, et de membres de la noblesse traditionnelle. Voir J. VANDERLINDEN, *Introduction...*, *op. cit.*, p. 97-102.

(100) Les exemples de lois portant expropriation et redistribution des grands domaines votées en Parlement puis sabotées par les grands propriétaires sont légion dans les pays où ceux-ci sont restés au pouvoir. Voir notamment les ouvrages cités à la note infrapaginale N° 87.

CONCLUSIONS

Si les lois proposées par le Ministère de la Réforme Agraire sont adoptées et mises en application de manière effective, elles constitueront une amélioration assez appréciable de la structure agraire actuelle. Certes elles laisseront certains graves problèmes en suspens: de nombreuses terres seront toujours à l'abandon, d'autres resteront divisées en petites exploitations parcellaires sur lesquelles se pressera une foule toujours croissante de cultivateurs. Cependant, ces lois devraient soulager le sort des métayers, apporter plus de clarté dans les transactions immobilières et permettre aux cultivateurs du Nord de moderniser leurs coutumes foncières. Elles devraient également favoriser la mise en valeur du Domaine de l'Etat, et faire accéder certains Ethiopiens dépourvus de terre et d'emploi à la possession d'une parcelle.

Hélas, en admettant que tous les textes proposés soient adoptés et promulgués, il est douteux qu'ils puissent être mis sérieusement en application. Leur impact risque d'être minime. Cet article l'a fait remarquer à plusieurs reprises, les projets envisagés par le Ministère de la Réforme Agraire souffrent tous d'une faiblesse fondamentale: ils laissent essentiellement inchangé le pouvoir économique, social et politique des grands propriétaires. Les plus grands adversaires de la réforme agraire resteront donc les membres les plus influents de la société. Avec leur puissance intacte ils pourront veiller efficacement à ce que les effets des diverses réformes soient réduits au minimum, qu'il s'agisse d'expropriation, de la réglementation du louage des terres ou de toute autre mesure affectant leurs intérêts ou leurs privilèges. Quant aux lois qui ne sont pas destinées à les frapper, comme c'est le cas pour celle sur la constatation des droits fonciers et surtout celle portant concession des terres domaniales, ils pourront, s'ils le veulent, les tourner à leur propre avantage.

Ces pronostics ne sont pas exagérément pessimistes. Ils se fondent sur une abondante moisson d'expériences malheureuses dans les pays dont les conditions sociales, économiques et politiques sont fondamentalement semblables à celle de l'Éthiopie. La « contre-réforme » (101) avec son cortège de manœuvres dilatoires, de pressions, de menaces et finalement de violations flagrantes des lois agraires est si courante dans le Tiers Monde qu'elle est devenue une réaction aussi prévisible qu'un réflexe conditionné et rien ne permet de penser qu'il en irait différemment en Éthiopie, quelle que soit la bonne volonté de ceux qui travaillent au Ministère de la Réforme Agraire.

Il semble en effet qu'une réforme agraire réellement efficace et durable ne saurait être seulement l'affaire de quelques textes de loi. Elle n'est sans doute possible que dans le cadre d'une transformation socio-politique profonde. Cette observation a été faite par un grand nombre d'auteurs ayant étudié les échecs, si fréquents, rencontrés par les législations de réforme agraire en Amérique Latine et en Asie (102). A l'issue d'un colloque international qui leur fut consacré, le Prof. André Philip, de la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Paris, devait conclure en ces termes:

Avant de faire une réforme agraire et de l'examiner au point de vue de ses modalités techniques et de ses conséquences sociales, une opération politique est indispensable. Il est nécessaire de faire la révolution de 1789, c'est-à-dire de détruire le pouvoir politique des grandes familles féodales qui, dans un grand nombre de pays en voie de développement — l'Amérique du Sud en est l'exemple le plus typique — réalisent à l'heure présente un blocage de toutes les possibilités de transformation et de croissance. Nous sommes donc tous ici d'accord, me semble-t-il, pour affirmer, au point de départ, la nécessité de la destruction du pouvoir des grandes familles, sous quelque forme qu'il se présente dans les pays considérés. Il y a lieu de rechercher, dans chaque cas et pour chaque pays, quel est l'autre pouvoir ayant la possibilité d'opérer cette transformation (103).

En Éthiopie, cet autre pouvoir ne se dessine pas encore clairement à l'horizon. A part les étudiants dont le pouvoir et le crédit

(101) Le phénomène de « contre-réforme » a été fort bien décrit par E. FEDER, *op. cit.*

(102) Voir les ouvrages cités à la note infrapaginale N° 87 de cet article.

(103) « Conclusions: impératifs généraux, orientation des efforts », in *Développement et Civilisation, op. cit.*, p. 92.

dans la population sont négligeables, il n'y a pas de forces d'opposition qui soient organisées au niveau national (104). Certes il existe une petite élite progressiste, notamment dans l'Armée, mais il est peu probable qu'elle puisse entraîner un mouvement révolutionnaire. (105).

Une réforme agraire massive présentée par le Gouvernement et votée au Parlement équivaldrait à une sorte de Nuit du Quatre Août, alors qu'aucune pression révolutionnaire importante ne se fait sentir dans l'Empire. Il faut en conclure qu'une vraie réforme agraire est impossible en Ethiopie à court, et même sans doute, à moyen terme.

(104) Au niveau régional, il faut compter avec le Front de Libération de l'Erythrée. Il semble aussi qu'il y ait une prise de conscience progressive mais très lente de la tribu Galla dont les membres ont été réduits à l'état de métayers par les agents du pouvoir. Dans ce mouvement, l'opposition tribale est renforcée par un antagonisme de classe. Il est possible que ce soit notamment la crainte d'un mécontentement croissant de la part des Galla qui pousse les membres les plus éclairés du gouvernement à prendre des mesures réformatrices avant qu'il ne soit trop tard.

(105) Voir au sujet de la nouvelle élite éthiopienne, D. LEVINE, « Class Consciousness and Class Solidarity in the New Ethiopian Elites », in P.C. ILOYD, ed., *The New Elites in Tropical Africa*, London, 1966.

Au moment où cet article est sous presse, une mutinerie militaire (non généralisée), suivie de grèves et d'incidents à l'Université créent un climat de tension qui a provoqué la démission de l'ancien Gouvernement et des promesses de réformes. Il s'agit cependant de revendications surtout corporatistes qui ne mettent pas en cause les fondements du régime. Ces événements donneront peut-être le coup de pouce nécessaire à la promulgation des projets de loi décrits ici, mais les conclusions de cette étude quant à leur portée réelle restent, semble-t-il, valables.

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ	5
SAMENVATTING	6
INTRODUCTION	7
I. UNE STRUCTURE AGRAIRE DÉFAVORABLE AU DÉVELOPPEMENT .	12
§ 1 - Quelques obstacles socio-économiques	12
§ 2 - Les obstacles institutionnels	15
• <i>Le Domaine de l'Etat</i>	15
• <i>La propriété privée</i>	19
• <i>La tenure coutumière dite collective</i>	23
II. LES PROJETS DE LOI DU MINISTÈRE DE LA RÉFORME AGRAIRE	28
§ 1 - La réglementation du contrat de louage des terres . .	29
• <i>Le contenu de l'avant-projet</i>	30
• <i>Sa portée réelle</i>	36
§ 2 - L'inscription de la propriété immobilière	41
• <i>Le contenu de l'avant-projet</i>	41
• <i>Sa portée réelle</i>	43
§ 3 - La concession des terres domaniales	46
• <i>Le contenu de l'avant-projet</i>	46
• <i>Sa portée réelle</i>	48
§ 4 - L'impôt sur les propriétés terriennes laissées à l'abandon	48
• <i>Le contenu de l'avant-projet et son inapplicabilité</i> .	48
• <i>L'idée d'expropriation</i>	49
CONCLUSIONS	51
TABLE DES MATIÈRES	55

Achévé d'imprimer le 17 mai 1974
par l'Imprimerie SNOECK-DUCAJU et Fils, S.A., Gand-Bruxelles