

Réforme agraire en Amérique latine

Le nécessaire retour à Zapata.

M. Merlet (AGTER)¹

FALMAG², #88m 1^{er} trimestre 2007.

Le continent latino américain est aujourd'hui la région du monde où l'accès à la terre est le plus inégalement réparti. C'est aussi le continent qui a connu le plus grand nombre de réformes agraires. Les redistributions de terres en Amérique Latine n'ont pas toujours été significatives, et certaines réformes agraires ont été interrompues par des coups d'Etat ou des interventions étrangères. Toutefois, même là où la structure agraire a été profondément modifiée et où la grande propriété "latifundiaire" au sens strict a fortement régressé, les inégalités sont réapparues avec force quelques décennies plus tard. Devons-nous en conclure que les réformes agraires contraignantes mises en œuvre par les Etats ne fonctionnent pas? Les expériences asiatiques (Vietnam, Taiwan, Japon, Corée, Chine par exemple) ont prouvé le contraire.

La première réforme agraire du continent a lieu au Mexique, en réaction à un processus de très forte concentration de la terre dans les mains d'une minorité de propriétaires et de la transformation en propriété privée des terres vierges, des terres des indiens et des communautés religieuses. Initiée par la révolution agraire du début du siècle, dont Zapata fut l'un de principaux dirigeants, elle rétablit des régimes de droits multiples dans les communautés indigènes et les "ejidos"³ et opère en plusieurs décennies une très importante redistribution foncière. Si l'évolution du secteur réformé et sa capacité d'adaptation ont posé des problèmes, force est de constater que le développement économique du pays n'aurait sans doute pas été possible sans cette redistribution initiale des richesses qui a fait que la structure foncière du Mexique soit aujourd'hui la moins inégalitaire de cette région du monde. La réforme agraire Bolivienne des années 50 va réussir une transformation assez semblable dans les vallées et les hautes terres alors que celle du Guatemala sera violemment stoppée par l'intervention américaine.

La "réforme agraire" est une intervention ponctuelle et forte de l'Etat destinée à corriger une distribution trop polarisée du foncier, considérée comme socialement injuste, de nature à favoriser l'insécurité et la violence, mais aussi insatisfaisante sur les plans économiques et écologiques. Elle passe par l'expropriation (avec ou sans indemnisation) de la terre des grands propriétaires et par sa redistribution aux producteurs qui n'avaient pas (ou pas suffisamment) accès à celle-ci. Ce fut l'une de principales politiques foncières destinée à favoriser une "voie paysanne" qui correspondrait à l'intérêt de la majorité de la population⁴.

¹ Association pour l'Amélioration de la Gouvernance de la Terre, de l'Eau et des Ressources Naturelles. <http://www.agter.asso.fr/>

² France Amérique Latine Magazine,

³ Une forme spécifique avec attribution collective des droits de gestion de la terre à des groupes de paysans qui continuent le plus souvent à y travailler de façon individuelle

⁴ Voir l'article de M Dufumier.

Après la révolution cubaine, les réformes agraires latino-américaines changent de nature. Elles sont encouragées par l'Alliance pour le Progrès et les USA dans le but d'éviter la contagion révolutionnaire. Un certain nombre d'entre elles seront mises en œuvre par des gouvernements militaires. Elles vont constamment entretenir la confusion entre redistribution des grandes propriétés et légalisation des terres de la frontière agricole, beaucoup moins sensible politiquement (Equateur, par exemple).

Elles donnent la priorité aux modèles d'entreprise et non aux systèmes paysans, ne prennent pas en compte le fait que les besoins en terre des familles paysannes évoluent constamment, en interdisant le plus souvent le faire-valoir indirect. Elles traitent le secteur «réformé» à part, en cherchant à le protéger du marché avec un «régime foncier» spécifique. Elles perpétuent la tradition coloniale en appliquant leurs modèles de façon verticale, sans s'appuyer sur les initiatives locales qui s'en trouvent affaiblies. Elles ne se préoccupent pas du besoin de cohérence entre la réforme agraire «re-distributive» et les autres politiques économiques. Leur achoppement vient aussi souvent de leur incapacité à améliorer les rapports de forces et à consolider des alliances larges autour de leur projet. Elles suscitent l'opposition de secteurs économiques et politiques puissants, et ne parviennent pas à obtenir le soutien massif des classes moyennes ou des couches populaires urbaines, ni souvent non plus de la majorité des paysans eux-mêmes, du fait de l'imposition fréquente de schémas collectivistes qui ne reconnaissent pas leur existence ni leur potentiel. Toutes ces limites rendent la poursuite des réformes agraires impossible.

Les coûts humains, sociaux, politiques et économiques ont été élevés pour des résultats limités. Exception faite du cas mexicain et de celle des années 50 en Bolivie, qui ont profondément transformé les structures agraires dans les régions où elles ont été appliquées, ces réformes agraires n'ont pas permis une transformation significative des structures agraires. Les tendances à la re-concentration de la terre ont été très fortes, qu'il y ait eu ou non des processus explicites de «contre-réforme» (Chili, Pérou, Nicaragua, Honduras).

Mais les structures agraires se sont profondément modifiées dans la même période. Les réformes agraires de la seconde moitié du XXe siècle ont directement contribué à cette mutation: la propriété privée de la terre et les marchés fonciers se sont généralisés. Les formes archaïques des latifundia ont fortement régressé, mais de très grandes entreprises capitalistes modernisées se sont développées.

○ **Des propositions insuffisantes face aux défis actuels**

L'Amérique Latine a beaucoup changé au cours des dernières décennies: 41% de population urbaine en 1950, 76% aujourd'hui et une intégration au marché mondial beaucoup plus forte. La terre et la main d'oeuvre bon marché ont permis le développement de l'agro-business, de très grosses unités de production utilisant des moyens de production modernes qui se développent à partir de la conversion de certains latifundia sur la base d'une main d'œuvre salariée. Les revendications des groupes indiens sur la gouvernance de leurs territoires ancestraux ont repris avec force et de façon radicale, en affirmant leurs droits sur les terres dont la colonisation les avaient privés. Le thème de la réforme agraire revient à l'ordre du jour, après quelques décennies de reflux ou même d'absence, avec la multiplication des conflits agraires et sous la pression de nombreuses organisations paysannes qui assistent à la ruine de leurs adhérents.

Depuis les années 90, les propositions des organismes internationaux et des Etats autour de la question foncière s'organisent autour de deux thèmes centraux, celui de la propriété privée pour sécuriser les droits (titres fonciers, modernisation des systèmes de cadastre et de livres fonciers) et celui du développement des marchés fonciers, avec correction des imperfections des marchés. Les experts de la Banque Mondiale qui travaillent sur le foncier reconnaissent la nécessité de promouvoir une plus grande équité dans l'accès à la terre, mais refusent de questionner la validité de la transformation de "la terre" en une marchandise comme une autre. Ils ont proposé un nouveau modèle, la "réforme agraire assistée par le marché" dans lequel le processus de redistribution n'est plus imposé par l'Etat, mais volontaire. L'idée est de permettre à de grands propriétaires qui le souhaitent de vendre de la terre à des groupes de producteurs sans terre. Les groupes formés dans cette perspective élaborent un projet de production qui est validé par des services d'appui. Ils bénéficient alors d'un crédit pour acheter la terre et de subventions de l'Etat pour pouvoir s'installer. L'intervention de l'Etat se limite à leur permettre d'accéder au marché foncier. Ce schéma n'a plus de "réforme agraire" que le nom. Il a été mis en place sous forme de projets pilotes au Brésil, au Guatemala, au Honduras et en Colombie depuis le début des années 1990, a souvent entraîné des effets pervers (corruption, inflation des prix du foncier) et n'a eu aucun impact significatif sur la redistribution des terres.

L'avenir de l'agriculture du continent n'est pourtant pas inéluctablement celui de grandes plantations de canne reconverties à la production de biocarburants, d'immenses fazendas de milliers d'hectares de soja transgénique ou de plantations d'eucalyptus à perte de vue et celui de la disparition des paysans qui subsistent encore. D'autres voies sont possibles, mais les réformes agraires d'aujourd'hui ne peuvent être identiques à celles d'hier.

La redistribution foncière ne peut en aucun cas suffire. D'autres politiques publiques complémentaires sont nécessaires. Le traitement de la question des prix des produits agricoles et la révision des règles du commerce mondial constituent bien sûr une condition nécessaire. L'ennemi principal n'est plus le latifundio extensif. Ce sont avant tout les grandes exploitations capitalistes modernes, qui mènent à la ruine les unités de production paysannes du fait du fonctionnement des marchés⁵.

○ Quelques pistes de réflexion pour construire l'avenir

La question de la gouvernance des territoires redevient centrale. *Terre Territoire et Dignité*, l'intitulé même du forum parallèle organisé par la Société Civile lors de la Conférence Internationale sur la Réforme Agraire et le Développement Rural convoquée par la FAO en mars 2006 montre cette évolution. La reconnaissance des différents acteurs est au cœur de cette démarche. Elle implique de renoncer au mythe du marché parfait des ressources naturelles et de la terre, et donc de construire de nouveaux mécanismes de régulation. Elle exige une remise en cause du concept de la propriété absolue du sol, source de tant de malentendus et de non-sens, pour revenir à une conception plurielle de droits divers dont les détenteurs peuvent être individuels ou collectifs. Elle demande aussi de mieux prendre en compte les évolutions et de s'interroger sur l'avenir que l'on souhaite construire.

⁵ voir l'article de M Dufumier

Les nouvelles "réformes agraires" se doivent d'explorer la voie de la sécurisation des droits d'usage des producteurs sur la terre. L'Amérique Latine est le continent qui compte le moins de terres en fermage et les plus hauts degrés d'insécurité des droits des fermiers. Avec des territoires gérés par leurs habitants, indigènes ou métis, et avec la mise en place de lois sur le fermage qui permettraient de sécuriser les producteurs, on pourrait grandement contribuer à améliorer l'accès à la terre des petits producteurs sans toucher à la "propriété". Il serait aussi nécessaire d'instaurer des mécanismes d'intervention permettant de réguler les marchés fonciers, dans l'esprit des SAFER qui ont été mises en place en France. Ce ne sera pas facile, car cette approche prend à rebours une histoire de plusieurs siècles.

Enfin, afin d'accélérer le processus de changement, il faut certainement travailler sur de nouvelles politiques contraignantes au niveau des Etats en trouvant les moyens d'affecter les grandes exploitations de l'agro-business dont le développement ne correspond pas à l'intérêt général. Les mesures fiscales peuvent être extrêmement efficaces, en taxant les formes de production qui sont responsables de nuisances ou qui ne remplissent pas la fonction sociale que les populations leur assignent.

Plus que jamais, le problème de la démocratisation de l'accès à la terre concerne la société dans son ensemble, et exige de nouer des alliances entre mouvements paysans et au delà du monde rural autour des questions de l'accès à l'alimentation (quantité et qualité), de l'environnement, de la gestion des ressources naturelles. Il faudra aussi faire appel à des mécanismes internationaux, à des alliances qui dépassent les frontières des Etats pour réussir à infléchir les tendances lourdes actuelles avant qu'il ne soit trop tard.

En quelques mots!

Le problème de l'accès à la terre n'est pas seulement un problème de ressources foncières, mais est aussi lié à la façon dont sont considérés et traités les paysans et les ruraux. Avant la révolution cubaine, les réformes agraires en Amérique Latine ont cherché à recréer des modalités d'accès communal aux territoires, et des mécanismes de gouvernance par leurs habitants. A partir des années 60, les réformes agraires du continent latino-américain ont en fin de compte, par delà les idéologies et les discours, accéléré la transformation des terres en propriété privée et favorisé le développement des marchés fonciers. Ce qui est en jeu aujourd'hui, c'est la capacité des peuples à gérer de façon durable leurs territoires et leurs ressources. Il convient de revenir en quelque sorte aux principes de la révolution agraire mexicaine.

M.Merlet, AGTER, mars 2007