

Amérique latine

Des politiques foncières sans dessus dessous

Développement économique, aménagement du territoire, protection de l'environnement, question identitaire : autant d'exigences, souvent contradictoires, que les réformes foncières d'Amérique latine doivent satisfaire. Les formules novatrices sont encore rares.

Odile Hoffmann
Géographe à l'Orstom*

Les politiques foncières latino-américaines butent contre une double limite : l'individualisation de la tenure et la mondialisation des contraintes qui président à l'élaboration des politiques agraires. La plupart des réformes récentes se réduisent à des programmes de titularisation et privatisation des terres (Mexique, Pérou, Equateur), avec parfois des mesures d'accompagnement destinées à favoriser l'émergence de marchés de terres (Venezuela, Guatemala). Terres communales, d'Etat, de coopératives, tout modèle alternatif est taxé d'inefficacité économique et d'entrave au développement, dans la mesure où il intègre des critères sociaux, culturels et politiques. Les politiques agraires et agricoles actuelles reposent sur la théorie des droits de propriété, qui tend à supprimer les subventions et à laisser au marché l'essentiel des fonctions régulatrices. Cette stratégie est censée entraîner la maximisation des bénéfices des producteurs, désormais synonyme de développement.

Au Mexique, la modification de la constitution intervenue en 1992 met fin à la réforme agraire entamée en 1915. A terme, elle permettrait de privatiser les terres ejidales puis de supprimer le système de l'*ejido* (institution formée par le groupe de bénéficiaires et les terres dotées par l'Etat sur les terres nationales ou expropriées). Un vaste programme de titularisation des terres est lancé et les associations entre secteur paysan et agro-industriel sont encouragées. En Amérique centrale, en Equateur et au Pérou, les réformes ont pour but de fractionner en parcelles individuelles les terres de la réforme agraire. Le Chili et l'Argentine ont fait figure de précurseurs en s'engageant dès les années 1970 dans une voie strictement libérale. Par-delà les particularités nationales, les politiques foncières du continent semblaient ainsi en voie d'homogénéisation au début des années 1990. Mais un double mouvement vient contrecarrer cette évolution : le renforcement des mobilisations paysannes, indiennes notamment, et l'apparition d'exigences liées au respect de l'environnement.

Le soulèvement néo-zapatiste de janvier 1994 au Mexique, déclenché symboliquement à l'heure précise de l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange nord-américain, place la terre au premier plan des revendications, comme moyen de travail, lieu de vie et espace politique. Sur ce thème comme sur d'autres, l'insurrection des Chiapas innove en assumant d'entrée de jeu la complexité de la modernité. Il ne s'agit pas de revenir en arrière et de réclamer une nouvelle réforme agraire ou plus de cré-

mentale qu'elle avait dans les années 1960, mais dans une trame politique et technologique plus complexe.

Contrastes. Au Brésil, la situation est très contrastée selon les régions. De façon générale, cependant, les grandes exploitations subsistent, la réforme agraire lancée en 1985 n'atteint qu'une infime portion de la population rurale. Le mouvement des Sans terre demeure sauvagement réprimé ; il n'est pas sûr que la redistribution de terres de mai dernier

Il ne s'agit pas de revenir en arrière et de réclamer une nouvelle réforme agraire ou plus de crédit, mais d'inventer des formules qui allient une meilleure répartition des terres, l'autonomie territoriale et la formation d'instances politiques locales.

dit, mais d'inventer des formules qui allient une meilleure répartition des terres, l'autonomie territoriale (communautaire ou régionale) et la formation d'instances politiques locales. La question foncière retrouve l'importance fonda-

mentale qu'elle avait dans les années 1960, mais dans une trame politique et technologique plus complexe.

mentale qu'elle avait dans les années 1960, mais dans une trame politique et technologique plus complexe.

Ce n'est pas encore le cas dans les Andes productrices de coca, où les considérations politiques l'emportent encore largement sur la protection de l'environnement. Les paysans y revendiquent également terres et territoires, mais dans un contexte politique international délicat, puisqu'il faut négocier avec les Etats-Unis les superficies de coca à supprimer chaque année. Les *cocaleros*, se référant à une tradition andine de production de coca, exigent d'être

mière fois le droit à la terre des populations afro-colombiennes de la côte Pacifique, dans un environnement forestier relativement conservé, et confirme la définition de territoires indiens. Mais les pressions extérieures s'accroissent : entreprises d'exploitation forestière, organisations non gouvernementales nationales et étrangères soucieuses de conserver le milieu veulent intervenir au nom de la gestion rationnelle des ressources.

Trouver l'harmonie. On assiste donc à l'émergence de politiques foncières contradictoires, qui tentent d'harmoniser les exigences internationales en matière de protection de l'environnement et les revendications locales, d'ordre culturel et politique. La preuve en est la réhabilitation de notions comme la planification, appliquée à la défense de l'environnement, ou la communauté, qui reconnaît des droits politiques nouveaux à

une opposition simple entre niveaux de décisions. La majorité des acteurs reconnaissent la réalité des problèmes d'environnement, en particulier la déforestation rapide engendrée par une croissance démographique spectaculaire. La tenure communautaire de grandes superficies forestières garantit la survie des forêts mexicaines, mais provoque leur perte au Brésil, en limitant la capacité de résistance face aux colons. Le développement de l'élevage et l'appauvrissement de la biodiversité qui l'accompagne caractérisent toutes les colonisations en milieu tropical, quels que soient les modes de tenure foncière (privée, ejidal, coopérative, spontanée ou encadrée, légale ou illégale, etc.). L'érosion atteint des sommets alarmants dans les Andes, au Nicaragua ou au Mexique. Enfin, de nouvelles contraintes apparaissent avec la modernisation de l'agriculture, comme la diffusion des maladies phytosanitaires et les problèmes de pol-

velles orientations n'augurent rien de bon pour les paysans ni pour leur environnement. La clarification des droits de propriété n'est pas la condition suffisante d'un développement harmonieux des relations entre individus, ni entre l'homme et le milieu. Il semble même que la dégradation des milieux s'accélère avec la privatisation des terres : au Salvador, au Pérou, au Costa Rica, au Chili, la pression foncière ne cesse de croître dans les campagnes défavorisées suite à la concentration des terres les plus productives. Contrairement à ce que l'expansion urbaine - indiscutable - a longtemps laissé croire, le retour à la campagne est à l'ordre du jour dans la plupart des pays latino-américains.

A l'heure actuelle, les politiques foncières sont dans l'impasse, coincées entre leurs supposés théoriques et les enjeux locaux et nationaux qu'elles affrontent. Plus que jamais, elles doivent inventer de nouveaux com-

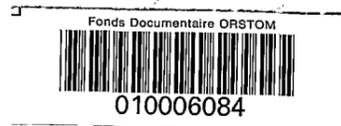
reconnus comme citoyens modernes, ayant droit à un territoire protégé par leur gouvernement. La question identitaire est également au centre de la politique foncière colombienne, où la constitution de 1991 reconnaît pour la pre-

certaines populations paysannes, alors que les politiques reposent de plus en plus sur l'individualisation et la dérégulation des échanges de produits et de terres. Mais ces contradictions ne sauraient s'interpréter comme

lution et d'empoisonnement. Les réformes agraires n'ont guère lutté efficacement contre ces menaces, car elles n'incluaient pas d'autres mesures : crédit, assistance technique, commercialisation, transformation. Mais les nou-

promis entre le culturel et le politique, l'économique et l'environnemental. ■

* 213, rue La Fayette
75010 Paris.
Tél. : (1) 47 51 86 23.
Fax : (1) 48 03 78 51.



en a MHP
pas de "encours"
20 Juin 1996

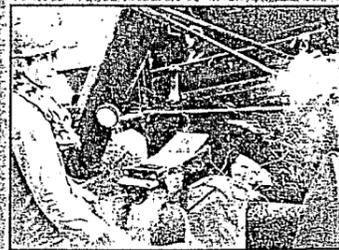
Agriculture et environnement : Menaces sur les terroirs

Edito. P. 4

clés du débat

● Si seulement on savait, par Laurence Tubiana. P. 6

1 Fin des solutions uniques aux problèmes alimentaires. Il faut adapter les choix de production aux contraintes locales. La recherche agronomique internationale à l'heure de la recomposition



- Agriculture intensive, la fin d'un modèle, par Abelardo Zamorano et Jean-François Soussana. P. 7
- Encore du riz ! par Guy Trebuil. P. 9
- Etats : un devoir d'ingérence, par Antonio Onorati. P. 11
- Vers de nouvelles priorités de recherche, entretien avec Oumar Niangado. P. 12

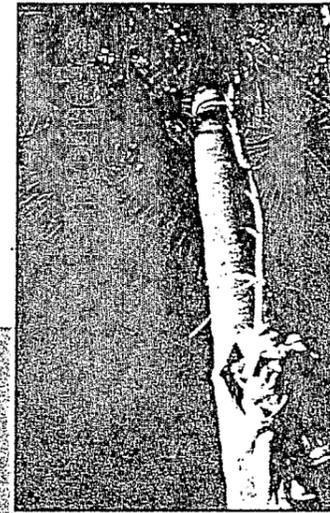
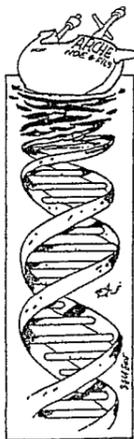


2 Défendre l'environnement sera vain tant que l'on ne règlera pas les conflits d'usage sur les ressources naturelles : pâturages, forêts, eau. Le régime foncier, question-clé des prochaines années

- Les limites de la propriété privée, par Alain Karsenty. P. 14
- A la mode africaine, entretien avec Etienne Le Roy. P. 16
- Une nouvelle donne politique, par Gustavo Gordillo de Anda. P. 18

3 Comment les pouvoirs publics peuvent-ils encourager des modèles de production respectueux de l'environnement ? Un débat centre sur la question de la diversité génétique des plantes.

- Séparer le bon grain de l'ivraie, par Laurence Tubiana. P. 21
- Conjurer le désastre, par Robert Ali Brac de la Perrière. P. 23
- Tant qu'il y aura des paysans, par Grain. P. 25
- Un privé pour les brevets, par Tim Roberts. P. 27



- Amérique latine. Des politiques foncières sans dessus dessous, par Odile Hoffmann. P. 30
- Niger. L'environnement pour l'alibi, par Jean-Martial Bonis Charancle. P. 32
- Burkina Faso. Citoyens de la brousse ! par Paul Mathieu. P. 34
- Vietnam. Le nouvel ordre foncier, par Pascal Bergeret. P. 36
- Equateur. La bataille de l'eau, entretien avec Ivan Cisneros. P. 38
- Brésil. Les atouts du travail en réseau, par Angela Cordeiro. P. 40
- Mexique. La culture du dieu maïs, par Jose Luis Blanco R. P. 43
- Mexique. Brèche dans la conservation *in situ*, par Dominique Louette. P. 45



- L'état des ressources agricoles. P. 48
- Fragilité des systèmes de production. P. 50
- La recherche agricole internationale. P. 54
- Les enjeux juridiques de la biodiversité. P. 56
- Lexique. P. 58
- Bibliographie, liste des sigles. P. 59

▼ Les termes marqués de ce signe sont expliqués dans le lexique. P. 58.

Ce numéro du *Courrier de la Planète* a été soutenu par le ministère de la Coopération, le ministère de l'Environnement et l'Agence de coopération culturelle et technique.
Editeur : Solagral (Solidarités agricoles et alimentaires, organisation non gouvernementale). Directrice de publication : L. Tubiana. Comité de rédaction : R. Blein, C. Cohen, F. Lerin, L. Tubiana, B. Vergriette, A. Zamorano. Conseiller thématique : O. Robert. Secrétaire de rédaction : S. Begic. Collaborateurs de la rédaction : O. Igounet, N. Trefeu. Documentation : C. Marloie. Infographie : O. Igounet, N. Trefeu. Maquette : A. Chevallier. Abonnements : N. Lavillat. Promotion-diffusion : Route 66 - 149, bd Gabriel Péri - 92240 Malakoff. Tél. : (1) 40 92 70 50. Photogravure et impression : Corlet Imprimeur, S.A. - F 14110 Condé-sur-Noireau. N° d'imprimeur : 17672.
Courrier de la Planète : 3191, route de Mende - 34033 Montpellier Cedex 1. Tél. : (33) 67 04 60 70. Fax : (33) 67 54 25 27. E-mail : <cdp@iamm.fr>
Commission paritaire AS 73 356. ISSN : 1161-8043. Dépôt légal : juin 1996.

e de
rivo.
scar.
erin.
ette :
uye.

PL16 CEDD
D. PAGE 2 ORSTOM

Reçu le 14/06