

PÉROU ET BRÉSIL : RÉFORMES ET CONTRE-RÉFORMES DE STRUCTURE DANS LES SYSTÈMES AGRAIRES

Claude AUROI,
*Institut universitaire d'études du développement,
Genève, Suisse*

L'étude des structures foncières et de leur évolution en Amérique latine avait apparemment perdu de son intérêt dans la littérature spécialisée des années 80. Les éclairages des chercheurs étaient plus souvent braqués sur les problèmes de production et de sécurité alimentaires, des effets des technologies intensives et des politiques agricoles en général. Il est vrai que sur le terrain seule la réforme agraire nicaraguayenne était véritablement mise en application, les autres pays paraissant figés dans un immobilisme décourageant.

L'intérêt pour les questions foncières a cependant été relancé au milieu des années 80 par le débat général qui a secoué le Brésil et la nouvelle tentative des milieux progressistes pour faire appliquer le *Estatuto da Terra* de 1964. Parallèlement, le Pérou, mobilisait l'attention par les secousses violentes que lui faisait subir le mouvement armé de Sentier Lumineux, mais aussi par la transformation agraire *rétrograde* que connaissaient les coopératives créées par la réforme de 1969-1975. Les situations de ces deux pays, ne sont naturellement pas identiques et toute comparaison doit tenir compte d'écosystèmes, de peuplement et d'évolution historique différenciés. Il est cependant intéressant de tenter une comparaison au niveau de l'évolution des structures et surtout des aspirations paysannes quant aux formes de possession de la terre. De ce point de vue les deux pays connaissent des mouvements et des revendications qui présentent en fait beaucoup de points communs¹.

Dans les deux cas notre interrogation s'est centrée autour des *structures agraires souhaitables*. Cet adjectif a un double sens : souhaitable pour la paysannerie elle-même, souhaitable pour la société au sens large, notamment en ce qui concerne l'approvisionnement vivrier et l'écoulement des cultures de rente. Le point d'équilibre du modèle se situe là où les deux courbes du *souhaitable* se rencontrent, c'est-à-dire lorsque les revendications foncières fondamentales paraissent satisfaites et que l'articulation ville-campagne semble établie de manière satisfaisante. Les deux courbes sont naturellement constamment en mouvement, notamment sous l'effet du progrès techniques et de la variation dans la disponibilité en main-d'œuvre, mais c'est un point que nous n'avons pas la possibilité de développer ici.

Le terme paysannerie doit être compris dans le sens général de travailleurs *présents sur les terres*, comprenant aussi bien les fermiers, les métayers et les occupants sans titre, que les travailleurs salariés ou rémunérés en nature, ainsi que les petits et moyens propriétaires cultivant eux-mêmes. Sont exclus de ce terme les grands propriétaires, surtout absentéistes, les sociétés anonymes et les firmes commerciales contrôlant des terres, ainsi que l'Etat lui-même et ses organes représentatifs.

La question qui se pose dans une situation d'inégalité foncière comme celle du Pérou et du Brésil est double : quelles sont les formes de contrôle de la terre qui paraissent souhaitables, quelle est la taille et quel est le mode d'insertion économique de l'exploitation agricole qu'il faut promouvoir. Les deux questions sont partiellement liées : ainsi, par exemple la forme coopérative de contrôle de la terre est souvent associée à de plus grandes dimensions.

PARCELLISATION À LA PÉRUVIENNE

La contre-réforme agraire péruvienne est certainement un cas unique, car le mouvement de dissolution des coopératives et sociétés agraires d'intérêt social (SAIS) créées par la réforme agraire, s'il a bien été voulu par

¹ Nos réflexions sont basées sur une séjour de trois ans au Pérou et un travail de terrain dans l'agriculture; plusieurs passages au Brésil et la supervision d'un travail de recherche dans la zone de la canne à sucre de Pernambuco.

l'Etat¹, s'est doublé d'actions très autonomes et souvent spontanées à la base, et sans intervention musclée des organes de l'Etat, du moins à partir de 1980.

Sur la côte, les coopératives sont parcellisées, fractionnées, chaque coopérateur recevant une parcelle irriguée se situant entre 3 et 10 hectares. Dans la sierra, les grandes SAIS du Sud et certaines du Centre sont envahies par les communautés alentours qui se réapproprient la terre qu'ils détenaient souvent avant l'arrivée des Espagnols, et ensuite la répartissent entre leurs membres selon des modalités variables mais généralement sur une base familiale simple (famille nucléaire). En 1988, près des deux tiers des coopératives avaient été parcellisées, avec une moyenne de 6,6 ha irrigués distribués sur la côte et 20,8 ha toutes régions confondues, représentant en tout 520 000 ha et 25 270 nouveaux propriétaires². Dans la sierra, à Puno, 41 SAIS ont perdu 1 million d'ha au profit de 600 communautés indiennes.³ Certes le mouvement de

liquidation des structures coopératives n'est pas total mais il est à prévoir que sans prise en main par l'Etat ce secteur va pratiquement disparaître. On peut se contenter d'en prendre pour preuve le fait que malgré l'interdiction officielle de continuer les parcellisations décrétées par le gouvernement Garcia en 1985 le mouvement a continué de plus belle en dehors de la légalité.

La contre-réforme agraire péruvienne n'est certes pas une simple répartition des terres à la bolivienne (1953) puisque l'on a tenté de conserver des formes associatives pour l'utilisation du matériel agricole, certaines productions de rente parfois, et qu'une collaboration en ce qui concerne l'irrigation est inévitable puisqu'il n'y a pas de pluviosité substantielle sur la côte péruvienne. Mais il est aussi indéniable que les coopérateurs eux-mêmes ont cherché avant tout à acquérir des parcelles privées et qu'ensuite seulement ils se sont souciés de maintenir certains services en commun, d'ailleurs imposés par la loi. Ce processus de privatisation paraît irréversible, aussi bien sur la côte que dans la sierra, et le terme même de "coopérative" devra être redéfini à l'avenir au Pérou (De la Gala 1985 : 300), car dans son acception actuelle il est inacceptable pour pratiquement tous les milieux ayant un lien avec l'agriculture.

Le *souhaitable* du point de vue de la paysannerie péruvienne semble donc s'être réalisé, bien que l'avenir soit lourd d'incertitudes sur les possibilités de survie d'une multitude de petits et moyens paysans. En outre nous n'avons pas tenu compte des travailleurs temporaires des coopératives, dont le nombre a été considérablement réduit par la parcellisation : le parcellaire utilise surtout la main-d'œuvre familiale. Ces *eventuales* ont souvent des terres en altitude, dans leurs communautés, mais insuffisantes pour les faire vivre. La solution apparente du problème des travailleurs permanents des coopératives de la côte a ainsi aggravé le manque de terres dans la sierra.

Le *souhaitable* du point de vue macro-social est encore plus problématique. Si l'Etat n'appuie pas le nouveau secteur de paysans parcellaires ainsi créé il en résultera de sérieuses difficultés d'approvisionnement en intrants et par conséquent des baisses de production. Or la côte est la zone agricole la plus productive du pays et surtout la plus proche des grands centres urbains. A terme, sans intervention de l'Etat, la restructuration va

¹ La parcellisation des coopératives de production débute pratiquement dès que furent créées les Coopératives agraires de production (CAPs) vers 1973. Dans certaines CAPs le travail se réalise uniquement sur les parcelles familiales (Portugal Vizcarra 1984:60). Mais c'est la Loi de Promotion et de Développement agraires de 1980 qui annonce la possibilité légale de restructurer les entreprises agricoles. L'article 80 stipule : "Les entreprises associatives pourront librement décider du modèle d'entreprise qui convient le mieux aux intérêts des associés". La nouvelle loi générale des Coopératives du 20-05-81 quant à elle permet le véritable démarrage de la parcellisation. Fondamentalement sont prévus deux types de coopératives restructurées : les Coopératives agraires de travailleurs (CAT) où tout ou partie de la terre reste en propriété commune (décret loi n° 2 du 17-11-80) et les Coopératives agraires d'usagers (CAU) qui sont en fait des coopératives de services, la terre appartenant exclusivement aux membres individuels. Les CAPs et CATs ont généralement été parcellisées, la terre répartie entre les travailleurs permanents, une partie des terres variant entre 2 et 30 % suivant les cas restant en indivision sous la forme juridique de CAU. (Vidal Cobián 1985:177)

² "Reformando la Reforma". Caretas. 20 juin 1988.

³ Idem.

prendre la forme de locations et ventes de terre¹ et, sans aller jusqu'à dire comme certains l'ont suggéré que les *latifundios* pourraient réapparaître (SEPIA II :1988), les dangers de l'expulsion à terme de nombreux parcelaires sont clairement perceptibles. Il n'est pas certain non plus que cette éventualité fasse partie du *souhaitable* social. C'est donc seulement si l'Etat s'attache à aider les petits paysans par une politique de prix stables et suffisamment rémunérateurs, par des crédits appropriés et par une réglementation de l'utilisation des canaux d'irrigation que ce secteur nouveau a une chance de se développer. Mais la situation catastrophique des finances de l'Etat péruvien fait craindre que les meilleures intentions restent lettre morte. D'autre part la possibilité donnée en 1988 par le décret suprême 029 à des groupes financiers de mettre en valeur de grandes étendues de terres incultes peut également conduire à favoriser un secteur agraire de grand capitalisme d'exportation.

BRÉSIL : SOIF DE TERRE OU SOIF DE TRAVAIL ?

Les questions du *souhaitable* se retrouvent dans un contexte fort différent du Pérou, celui des tentatives toujours déçues de réforme agraire au Brésil. Ce vaste pays, où théoriquement tous les ruraux pourraient assez facilement disposer de surfaces suffisantes pour se nourrir et produire pour le marché (16 habitants au km²), est en fait

¹ La taille moyenne des exploitations parcelaires est relativement basse (autour de 6 has sur la côte et autour de 25 dans la sierra). On peut estimer qu'en dessous de 5 has de terres irriguées côtières la survie financière de l'exploitation est improbable. Un grand nombre de petits paysans seront donc obligés de vendre et de s'en aller. Il s'ensuivra une certaine reconcentration foncière. A partir de 10 ha une exploitation agricole est tout à fait viable et dégage même d'importants excédents suivant la conjoncture (pour des cultures alternées de coton, pommes de terre, patate douce, riz, maïs et légumineuses). Dans la sierra, sur bonnes terres de fonds de vallée il en va de même, la limite plancher se situant cependant autour de 20 ha (pommes de terre, maïs, pois et fèves). L'inquiétude de certains experts concernant la répartition individuelle des pâturages doit être partagée car le progrès technique sera difficile à diffuser, notamment en ce qui concerne l'amélioration génétique du bétail et l'introduction de pâturages artificiels. Les noyaux subsistant des SAIS et CAPs pourraient cependant continuer à fonctionner comme centres techniques pour les communautés (Auroi., 1982).

une des régions du monde où la concentration des terres est la plus forte. Le coefficient de Gini y avoisine 0,86, alors que 0,4 marque déjà une répartition fort inégalitaire². D'un côté, des exploitations de plus de 1 000 ha, mais ne représentant que 0,9 % du total, contrôlent 45 % des terres, de l'autre des exploitations de moins de 10 ha, représentant 50 % du total, occupent à peine 2,4 % des terres³. L'ouverture de nouvelles terres de colonisation dans le Mato Grosso et en Amazonie ne fait que reproduire cette structure dans les zones défrichées. Une grande partie des terres des exploitations de plus de mille hectares est laissée en friche, constituant en fait un placement et une garantie contre l'inflation qui ronge toute autre forme d'épargne. En 1984, 41 % des terres des *latifundios* n'étaient pas exploités.⁴ Ce sont ces terres que la proposition de réforme agraire faite par le président Sarney en mai 1985 visait en premier lieu.

L'évaluation des besoins des bénéficiaires potentiels de la réforme agraire a donné un chiffre de 166 millions d'ha pour 6 336 991 minifondiaires, métayers, locataires, travailleurs permanents et un nombre moyen de travailleurs temporaires. Les terres disponibles selon les termes du PNRA, représenteraient 404 millions d'hectares, soit plus du double de la superficie⁵ considérée comme nécessaire. Dans les six régions du pays la couverture des besoins était assurée.

² Hoffman Rodolfo. "A distribuição da posse da terra no Brasil em 1980 e 1985". *Reforma Agraria* (Sao Paulo), agosto-nov. 1987, p. 62. Calculé d'après les résultats préliminaires du recensement agricole de 1985.

³ Recensement de 1980, d'après Peritore, Patrick N. et Galve Peritore, Ana K. "Brazilian Attitudes toward Agrarian Reform: a Q-Methodology Opinion Study of a Conflictual Issue". *The Journal of Developing Areas*, 24, April 1990.

⁴ MIRAD. Proposta para a elaboração do 1o Plano nacional de reforma agraria da nova Republica. Brasilia, 1984. Le terme "latifundio" désigne au Brésil deux réalités : le *latifundio par extension*, supérieur à 600 fois le "module rural", lui-même variable selon les régions et allant de 3 à 120 ha, et le *latifundio par exploitation*, de taille moindre mais exploité insuffisamment ou ne respectant pas la loi. Les deux types de *latifundios* étaient expropriables selon les termes du Plan national de réforme agraire (PNRA) de 1985, à l'exception des exploitations de moins de 3 modules et des "entreprises rurales", soit des fermes de moins de 1 000 ha gérées efficacement et respectant la loi, notamment celle sur le travail. Le *minifundio* comprend les exploitations de moins de 1 module (Correia de Andrade : 1980:25).

⁵ Russo de Azevedo, Oswaldo, "Uma análise quantitativa da Proposta da CNRA". *Reforma Agraria* (Sao Paulo), Agosto-novembre 1987.

Le projet qui a finalement été présenté au Parlement par le président s'est révélé beaucoup plus modeste : il n'est question, entre 1985 et 1990 que de 1,4 millions de travailleurs et petits paysans. Une levée de boucliers des grands propriétaires regroupés dans l'UDR (Union démocratique rurale) et les menaces de violence physique proférées contre les agents du gouvernement firent que le projet ne fut pratiquement appliqué qu'à 10 % de ses objectifs initiaux, eux-mêmes déjà réduits à 20 % des besoins réels. Mais ce n'est certainement que partie remise car sans réforme agraire au Brésil il n'y aura pas de développement réel possible pour les deux tiers de la population actuellement laissée pour compte.

Les questions quant à la distribution des terres de la réforme à venir tourmentent autour des formes de propriété. Il est indéniable, comme au Pérou, mais dans un contexte totalement différent, que la soif de terre existe chez les paysans. L'existence d'un syndicat comme le très actif *Mouvement des sans terre* est là pour le rappeler. C'est bien la terre qui est au centre de ses aspirations. Comme l'exprimait un responsable syndical rural de la FETAPE de Pernambuco :

*"How could cane cutters become farmers? The Cubans had this problem, and their state enterprises are not a model for Brazil. Our union sees the reform as creating family property. Brazilians are very individualistic and want their own business. If they live on a parcel of good land, they can be self-sufficient and perhaps learn to utilize alternative technologies such as biogas, and produce their own butter, cheese, and meat. Gradually they can learn to work in cooperatives."*¹

D'autres auteurs et enquêtes pourraient cependant nuancer la croyance en une simple revendication de parcelles individuelles. Les opinions des travailleurs peuvent varier selon les régions (plus ou moins riches) et le type de culture dans lesquels ils sont engagés. Malheureusement les exemples d'enquêtes d'opinion sur les aspirations, les *souhais* des principaux intéressés n'abondent pas. Une enquête récente auprès des travailleurs de la canne à sucre à Pernambuco (Rufino de Araujo 1990) permet cependant de se demander si c'est la terre qui est la priorité ou le salaire et des conditions de travail décentes. Sur 223 travailleurs (dont une centaine disposent d'une parcelle de terre, *roçado ou sitio*, de moins de 1 ha généralement) 48 % répondent qu'ils préféreraient un morceau de terre à un meilleur salaire s'ils pouvaient choisir, contre 43 % qui pensent

le contraire (Rufino 1990 : 169). Cela n'est guère concluant, ni dans un sens ni dans l'autre, mais on ne peut en déduire que la soif de terre soit secondaire comme la centrale syndicale CONTAG le prétend. Il se peut surtout que les travailleurs souhaitent tout simplement quitter l'agriculture et vivre en ville. D'après l'enquête 63 % des interviewés partagent cette opinion et 90 % de leurs enfants souhaitent des emplois urbains. Il faut se rappeler qu'à partir de la fin des années soixante de nombreux travailleurs ont été expulsés de leurs parcelles (Linhart 1980) et que bon nombre sont allés habiter dans des bidonvilles urbains. Ils peuvent être considérés comme travailleurs sans terre et leur opinion devrait aussi être prise en compte.

En définitif le *souhaitable*, du point de vue paysan penche certainement en faveur de l'accès à la propriété, pour la majorité des sans terre et des petits locataires. Le PNRA 1985 est d'ailleurs prudent quant aux formes de propriété à promouvoir dans le cadre du programme. Il reprend les termes du Estatuto da Terra de 1964 qui prévoyait de créer des exploitations familiales d'une part et des associations de producteurs de l'autre. Mais le projet de 1985 reste très discret sur les formes de coopérativisation, qui ont provoqué l'ire des grands producteurs, les taxant de "communistes". Il se pourrait donc que le Brésil évite, dans sa réforme agraire à venir, de commettre l'erreur de la collectivisation, qui n'apparaît pas comme une revendication primordiale pour la paysannerie brésilienne. L'impératif macro-social n'a probablement pas non plus besoin d'expériences de coopératives de production dont la gestion a été déficitaire dans pratiquement tous les pays du monde. Le cas péruvien laisse clairement entrevoir qu'une collectivisation de la terre dans un cadre d'une économie capitaliste, comme au Pérou, ne réussit ni en ce qui concerne la gestion des exploitations, ni en ce qui concerne la planification nationale. Et elle provoque à plus long terme des réactions épidermiques de rejet de toute forme intermédiaire d'association, même au niveau de coopératives de services. Même dans les pays qui ont connu des économies totalement planifiées depuis des décennies, la soif du contrôle familial des terres reprend lentement le dessus lorsqu'on laisse le choix aux intéressés.

EXPLOITATION FAMILIALE ET COOPÉRATIVE

Dans les situations de réforme agraire à venir il serait probablement sage de tenir compte des aspirations de la paysannerie et de lui donner satisfaction, quitte à sacrifier dans un premier temps le *souhaitable* macro-

¹ Cité par Peritore et Peritore, *op. cit.*, p. 389. La FETAPE est la Fédération des travailleurs de l'agriculture de l'Etat de Pernambuco.

social. Les formes collectives de gestion de la terre sont souvent considérées comme supérieures dans l'articulation ville-campagne, empêchant le repli du paysan sur l'autoconsommation, son exploitation par les intermédiaires et les gros agriculteurs, et permettant d'approvisionner correctement les centres urbains. L'expérience de ces quarante dernières années en Amérique latine n'a cependant pas fait la preuve que la coopérative soit supérieure à l'exploitation familiale. On ne peut pas soutenir qu'il y a eu repli dans le cas des parcelaires boliviens et que l'approvisionnement de La Paz a été interrompu.

Il est vrai cependant que la petite paysannerie, dans une vision dynamique de progrès technique et social, pose problème. Mais on peut être convaincu aujourd'hui que les solutions ne sont pas à rechercher dans de nouvelles expériences de coopérativisation de la terre et en général de structures boîteuses, mais plutôt dans l'amélioration des systèmes de fourniture d'intrants, de conservation et de commercialisation des produits et par conséquent dans des systèmes de prix suffisamment rémunérateurs. Il est peut-être bon aussi de considérer que l'évolution des structures agraires ne devrait pas trop être freinée ou orientée artificiellement, car le coût social à terme s'avèrera très élevé.

BIBLIOGRAPHIE

- AUROI C., 1982. *Contradictions et conflits dans la réforme agraire péruvienne : le cas de la SAIS Rio Grande*, Puno. Genève, IUED.
- CORREIA DE ANDRADE M., 1980. *Latifundio e Reforma agraria no Brasil*. Sao Paulo, Duas Cidades.
- FERNANDEZ DE LA GALA A., 1985. "La reforma agraria no fracasa, tampoco los campesinos, lo único que fracasa es la cooperativa (socio de la CAT Cahuide)", in Gonzalez y Torre, pp. 271-302.
- GONZALEZ A. ; TORRE G. *Las parcelaciones de las cooperativas agrarias en el Perú*. Chiclayo, Centro de estudios sociales "Solidaridad".
- LINHART R., 1981. *Le sucre et la faim. Enquête dans les régions sucrières du Nord-Est brésilien*. Paris, Ed. de Minuit.
- PORTUGAL VIZCARRA J. A., 1985. *Parcelación de las empresas asociativas, nueva estructura agraria en el Perú*. Lima, Consultoría de proyectos agro-industriales.
- RUFINO DE ARAUJO E., 1990. *O trator e o "burro sem rabo". Consequências da modernização agrícola sobre a mão-de-obra na região canavieira de Pernambuco*. Genève, Institut universitaire d'études du développement.
- SEPIA II 1988. *Perú : El problema agrario en debate*. Lima, Seminario permanente de investigación agraria, Lima.
- VIDAL COBIAN A. M., 1985. "La legalización de la parcelación en las CAPs", in Gonzalez y Torre, pp. 177-190.