

“UN CONFLIT PEUT EN CACHER UN AUTRE” :

enjeux de la modernisation agricole et recomposition des pouvoirs locaux au Mexique

Odile HOFFMANN
ORSTOM - CREDAL
David SKERRITT

*Centro de Investigaciones Históricas
Universidad Veracruzana - ORSTOM, Mexique*

Le terme de “modernisation” apparaît dans le discours politique mexicain dès les premières années qui suivent l’indépendance. Aujourd’hui de nouveau, il est au centre du débat national. L’administration de Carlos Salinas de Gortari, président de la République élu en 1988, a en effet lancé un vaste projet dit “de modernisation”, orienté simultanément sur les fronts économique et politique. L’idée de base est d’augmenter la compétitivité et la productivité nationale dans tous les secteurs, en vue notamment de l’adhésion du Mexique aux accords du GATT. Ceci implique un “dégraissage” de l’appareil bureaucratique et son retrait progressif des structures productives où il était très présent depuis les années 1970. L’heure est à la vérité des prix avec la réduction des aides et subventions (à la production comme à la commercialisation ou la consommation) ainsi qu’une généralisation et uniformisation des régimes fiscaux pour l’ensemble des producteurs. S’y ajoutent des mesures plus directement politiques, sur le plan électoral et celui du fonctionnement des instances régionales et nationales. Il s’agit d’élargir la participation aux élections pour les partis autres que le parti officiel (PRI, *Partido Revolucionario Institucional*) et de susciter l’émergence de nouveaux interlocuteurs politiques capables de remplacer les structures de type clientéliste ou caciquiste qu’il prétend désormais combattre (cf. G. Gordillo 1990).

La région du golfe du Mexique, et particulièrement le Centre de l’Etat de Veracruz qui abrite un large éventail des principales productions “tropicales” (cane à sucre, café, pétrole, élevage bovin), offre de saisissantes illustrations des mutations en cours (cf. CREDAL 1990).

Dans le secteur de la *cane à sucre*, fortement contrôlé par l’Etat depuis les années 1940, la privatisation des raffineries a commencé en 1988 et s’est récemment accélérée. L’organisme parapublic du secteur *café*, l’INMECAFE

(*Instituto Mexicano del Café*), avait réussi à stimuler la formation d’un groupe de petits et moyens producteurs, avec une politique volontariste de prix garantis et d’aide à la commercialisation. L’affaiblissement de cette institution, dans le contexte de crise ouverte par la rupture des accords de l’OIC (Organisation internationale du café) en juillet 1989, renvoie ces producteurs aux seuls interlocuteurs du marché et aux aléas des cours internationaux. Enfin, secteur important dans le monde rural bien que non agricole, l’extraction, le raffinage et l’exportation du pétrole sont très présents au nord de la zone considérée. Face à l’organisation syndicale de PEMEX (*Petróleos Mexicanos*, nationalisé en 1938) particulièrement puissante, l’Etat choisit l’affrontement, avec l’arrestation du principal leader, La Quina, accusé de détention illégale d’armes (MF Prevot Schapira 1989). Il signifiait ainsi clairement ses intentions de changer certaines “règles”, notamment dans les relations ouvriers/syndicats/patron (l’Etat) et dans les contrats collectifs de travail.

Ainsi les premiers pas de la modernisation se traduisent, dans la région du Golfe, par une remise en cause des équilibres économique-politiques antérieurs et des principaux groupes de pouvoirs locaux liés aux grands secteurs productifs plus ou moins contrôlés par l’Etat.

La politique et le message de l’Etat face au secteur privé sont moins clairs. Officiellement ce dernier est le grand privilégié de la modernisation, présentée comme l’avenir du pays, la solution aux problèmes de bureaucratisation, etc. Dans la réalité le gouvernement se montre plus prudent, conscient des énormes pouvoirs détenus par quelques groupes d’entrepreneurs privés, dans le Nord du pays mais aussi, à des échelles moindres dans la plupart des régions.

LE SECTEUR AGRICOLE PRIVÉ DANS LE CENTRE VERACRUZ : ADHÉSION OU RÉSISTANCE AU SCHÉMA DE MODERNISATION ?

Dans la région centrale de la plaine côtière du Veracruz, un important groupe d’entrepreneurs privés conserve depuis plus d’un siècle une place prépondérante dans le contrôle de la production agricole régionale : celui des éleveurs de bovins, cultivateurs de bananes et aujourd’hui d’agrumes, et grands propriétaires fonciers.

Ils font entendre leurs voix par de multiples canaux : Association d’éleveurs au niveau local (ALG) et régional (Unions du centre - UGC - et du Nord - UGN - de l’Etat de Veracruz), Association des producteurs de bananes (de Plataneros), les postes électifs (mandats municipaux, députés nationaux et de l’Etat), les relations personnelles et familiales qu’ils entretiennent avec les hauts fonctionnaires de l’Etat.

Suivant avec un intérêt mêlé d'anxiété les avancées de Carlos Salinas de Gortari dans son projet de modernisation, ils se sont élevés avec force contre certaines mesures, notamment la réforme fiscale qui prétend imposer les producteurs d'après leur chiffre d'affaires déclaré ; ils l'étaient jusqu'à présent sur les seules transactions et mouvements de bétail. D'autres motifs animent la vague de mécontentement, plus liés aux conditions conjoncturelles défavorables de la production : les gelées de 1989 ont sérieusement entamé les réserves et capacités fourragères de l'année, l'exportation d'agrumes vers les Etats-Unis a été réduite pour cause de problèmes phytosanitaires, et le marché intérieur de la viande s'effondre. Les éleveurs réclament une aide de l'Etat, à travers notamment une extension du droit à l'exportation de bétail vers les Etats-Unis (jusqu'à aujourd'hui soumis à des quotas stricts pour l'Etat de Veracruz) et un assouplissement des conditions de commercialisation.

Les tensions s'accroissent désormais entre le groupe des éleveurs et l'Etat : les alliances politiques traditionnelles sont remises en cause, comme par exemple l'adhésion systématique des éleveurs au parti officiel (PRI), ou le soutien des associations de producteurs aux candidats officiels lors des élections. Certains flirtent avec le PAN (*Partido Acción Nacional*), d'autres sont encore indécis mais n'hésitent pas à faire connaître leur mécontentement par voie de presse ou individuellement. Depuis 1987 et l'accession au poste de gouverneur de l'Etat de Veracruz de Fernando Gutiérrez Barrios (nommé depuis ministre de l'Intérieur), l'Etat a multiplié les signes de désaccord et a affirmé sa volonté d'en finir avec certains secteurs privés, éleveurs notamment, trop compromis dans des affaires de caciquisme et de trafic d'armes (pour ne parler que des objections officielles). C'est ainsi qu'un grand cacique éleveur du Sud de l'Etat, Cirilo Vázquez Lagunes, connu de tous depuis de longues années pour ses exactions, fut arrêté en 1987 malgré les appuis institutionnels dont il disposait.

L'analyse détaillée d'une situation locale¹ au cours du premier semestre 1990, donne une série de "pistes" ou d'hypothèses pour élucider les relations complexes et changeantes entre l'Etat et ce groupe de pression : quels arguments sont employés ? de quels atouts disposent les uns et les autres ? quelles forces sociales ou politiques sont impliquées dans ces négociations ?

¹ Informations obtenues de la banque de données de presse locale et nationale sur le Veracruz, "SIV-Veracruz", 1989-1990, établie par le CEA (Centro de Estudios agrarios, Xalapa).

"UN CONFLIT PEUT EN CACHER UN AUTRE" : RÉCIT D'UN AFFRONTEMENT

Début mai 1990, un groupe de paysans se réclamant du *Movimiento de los 400 Pueblos* envahit des terres d'élevage de La Soledad, dans le municipe d'Atzalan. La police procède immédiatement à l'expulsion au cours de laquelle quatre personnes trouvent la mort.

Il faut noter la rapidité et la violence de la réaction des autorités à cette invasion : l'expulsion eut lieu avant toute tentative de dialogue, et sans qu'il y ait eu affrontement entre les paysans et le propriétaire. L'Etat voulait d'abord prouver sa détermination à lutter contre toute forme illégale d'occupation des terres² et son refus "catégorique" de négociation en dehors du cadre légal. Ensuite seulement, une "solution politique" fut élaborée, avec une concession foncière pour les paysans et la non-incarcération des dirigeants du Mouvement. Le gouvernement s'affrontait ainsi brutalement à Cesar del Angel, leader du Mouvement, personnalité complexe et de premier plan dans les luttes agraires du Veracruz depuis les années 1960. Le moment choisi pour l'invasion de terres, en 1990, correspond à une période de "flou politique" pour Cesar del Angel, mal remis de son éphémère alliance avec l'opposition cardéniste en 1988, et sans affichage politique clair depuis lors.

A peu près au même moment redémarre un vieux conflit foncier dans le municipe voisin de Martínez de la Torre, autour des villages de San Rafael et Jicaltepec, qui met également en scène des éleveurs et des paysans demandeurs de terre.

Aux premières affectations des années 1936 et 1972, avaient succédé au début des années 1980, de nouvelles demandes de dotation, déposées par des paysans liés au Mouvement des 400 *pueblos*. Cesar del Angel jouissait à cette période d'une "lune de miel" avec les autorités après son affiliation au syndicat officiel, la CNC. Son pouvoir ne suffit cependant pas à obtenir satisfaction et il se retira rapidement de l'affaire. Un autre groupe apparaît alors en 1983, *Antorcha Campesina* (Flambeau paysan). L'entrée en scène d'*Antorcha campesina* sur les côtes du Veracruz traduit l'expansion géographique

² Selon le ministère de la Réforme agraire, il y eut 41 cas d'invasions de terre dans la première moitié de l'année 1990, dans l'ensemble de l'Etat (D. de X. 31-5-90). Selon d'autres sources, on compte déjà, depuis le début de l'année, 454 expulsions de terrains envahis tant en milieu rural que dans les colonies urbaines (*El D.* 20-6-90).

et politique de ce mouvement (actif jusqu'alors dans le Centre de l'Etat de Puebla), et sa propagation vers un accès aux services et à l'approvisionnement. Après sept ans de démarches bureaucratiques aux résultats contradictoires, le tribunal de Veracruz donne raison aux paysans d'*Antorcha Campesina* (El D. 19-6-90) dans leur demande d'expropriation de 100 hectares à San Rafael (D. de X. 4-5-90). Les éleveurs organisent alors la contre-offensive, avec le soutien actif des Unions régionales du Centre et du Nord de l'Etat. L'assemblée annuelle de Confédération nationale des éleveurs (CNG, *Confederación Nacional Ganadera*), réunie le 21 mai 1990 à Veracruz en présence du ministre fédéral de l'Agriculture, leur offre une tribune exceptionnelle pour exposer leurs doléances. Ils utilisent également d'autres canaux, comme "l'Association locale des producteurs de bananes de l'Etat de Veracruz" qui publie une page entière dans la presse, "pour soutenir publiquement les justes revendications des petits propriétaires de Martínez de la Torre et Nautla" (les éleveurs de San Rafael) (D. de X. 22-5-90). Les paysans répondent par l'invasion immédiate, le 23 mai, de 30 hectares à San Rafael, sans attendre les formalités officielles de remise des terres. Cette fois les autorités gouvernementales réagissent de manière bien différente à celle utilisée à la Soledad : aucune expulsion violente n'est tentée, et seule une "surveillance" est assurée par la police sur les terres en litige. Pendant ce temps de "calme tendu" à San Rafael, les discussions s'engagent au palais du gouverneur à Xalapa. Ce dernier essaie de minimiser la portée du conflit et d'éviter la dérive vers des terrains plus politiques. Très rapidement convaincus de l'impasse légale du conflit (complexité d'un dossier qui est plutôt à leur défaveur), les éleveurs exigent une solution politique. Le jour même, les paysans répondent par une nouvelle occupation de 10 hectares à San Rafael (G. 30-5-90). A la fin du mois de juin le conflit n'était toujours pas résolu.

HYPOTHÈSES ET INTERPRÉTATIONS : LA RÉVISION DES RÔLES ET DES POUVOIRS LOCAUX

On peut tirer quelques enseignements, ou tout au moins des hypothèses. Pourquoi l'attitude des autorités gouvernementales face ces invasions de terres a-t-elle été si différente à La Soledad (intervention immédiate et brutale) et à San Rafael (négociation)?

Les conséquences dramatiques de la première intervention (plusieurs morts) auraient-elles incité à la prudence? C'est bien improbable dans la mesure où, au moment où les négociations s'établissaient à San

Rafael, la police procédait à de violentes expulsions dans le Sud de l'Etat (municipe de Moloacan), sur des terrains occupés par des paysans de la Centrale paysanne indépendante (CCI, *Central Campesina Independiente*), groupe paysan pourtant affilié au secteur officiel mais en perte de vitesse (D. de X. 1-6-90). Dans le premier cas, à La Soledad, l'Etat intervenait face à un partenaire social affaibli. Le mouvement des 400 *pueblos* n'a en effet aujourd'hui qu'une légitimité et une représentativité restreintes après son errance politique récente, et Cesar del Angel regroupe ses forces peu à peu, en ayant recours à des actions voyantes pour susciter la mobilisation. L'Etat n'hésite dès lors pas à intervenir, prouvant ainsi qu'une modernisation bien comprise ne peut se faire que dans un Etat de droit, ne tolérant plus les entorses quotidiennes que sont, dans le monde rural, les spoliations et les invasions de terres. A quelques dizaines de kilomètres de là, à San Rafael, la situation n'est plus la même. Les paysans envahisseurs sont, si ce n'est protégés, du moins surveillés par les forces de l'ordre. Aucune expulsion brutale, aucune violence ne sont à déplorer. Il est peu probable que l'Etat accède tout à coup à des revendications et des formes de lutte qu'il réprouve depuis toujours. Les revendications de San Rafael ne sont pas, en elles-mêmes, plus ou moins justifiées que d'autres. La clémence des autorités publiques n'est pas à rechercher du côté de la légitimité de la demande, mais plutôt de celui de la personnalité des intervenants.

Antorcha campesina, mouvement révolutionnaire extrémiste dans ses discours, a souvent marché main dans la main avec l'Etat ou certaines instances officielles, dès lors qu'elle y trouvait des avantages immédiats ou des possibilités de lutte contre des adversaires jugés plus dangereux, comme le sont à ses yeux les groupes et mouvements paysans "concurrents". Dans la région d'étude, cela se traduit par des conflits et des divisions à l'intérieur du monde paysan, avec des attaques répétées contre la "Union Campesina Independiente" (UCI), mouvement de revendication paysanne fortement établi dans la sierra de Puebla et le Centre Veracruz depuis les années 1970. Fonctionnant un peu comme un sous-marin lancé par le gouvernement, *Antorcha campesina* a ainsi contribué à intensifier la division des paysans et à affaiblir certains mouvements contestataires. Tout en maintenant un discours extrêmement violent et critique vis-à-vis de l'Etat, elle n'hésite pas à profiter de la conjoncture et à établir des alliances "contre nature", notamment avec l'Etat, pour s'immiscer hors de ses fiefs traditionnels du Centre de Puebla. Si l'on suit cette hypothèse, le mouvement paysan *Antorcha* ne serait pas à véritable-

ment parler un "acteur social", dans la mesure où il ne représente aucune force organisée du monde rural, mais seulement une conjonction d'intérêts à un moment donné; conjonction dont se sert le pouvoir en place pour contrer ses opposants du moment, à savoir les éleveurs déçus par les mesures fiscales et méfiants vis-à-vis de la politique de modernisation.

Ils ne sont toutefois pas ouvertement hostiles aux projets gouvernementaux, qu'ils soutiennent souvent dans leurs discours. Mais ils posent en préalable la solution ou la prise en compte de leurs revendications, principalement la sécurité foncière et l'amélioration des conditions de commercialisation. Face cette "tiédeur" des éleveurs, on voit se développer dans les instances étatiques un courant d'opinion qui leur est défavorable, les accusant d'incapacité au changement, d'attitudes rétrogrades, presque réactionnaires. Le ton se durcit, le directeur de l'Élevage de l'État de Veracruz les apostrophait récemment en ces termes : "L'élevage n'est pas un *hobby*, c'est une entreprise." (*D. de X.* 16-6-90). On peut rappeler ici que les relations entre les éleveurs et l'État ont toujours suivi une dynamique de balancier, des périodes d'alliances "indéfectibles" succédant à des périodes de crise et d'affrontement¹.

Le conflit de San Rafael serait un coup de semonce lancé par le gouvernement aux éleveurs, sur un point particulièrement sensible à leurs yeux : l'atteinte à la propriété. En effet pour les éleveurs, la question de la sécurité foncière a toujours été un des piliers et fondements de la production et de leur influence politique locale et au-delà, de leur existence même en tant que groupe social. On peut évaluer l'importance de l'enjeu à l'intensité de la réponse. Les éleveurs directement concernés mettent en route une série d'actions qui visent à élargir le conflit en impliquant les éleveurs des autres régions (appel aux unions voisines et la confédération nationale) et les "alliés" d'autres secteurs (l'Union des planteurs de bananes). Il faut toutefois souligner qu'ils excluent un mode d'action qui leur est pourtant habituel : la violence et la défense armée de leurs intérêts, avec recours à des milices privées. Si les

formes prises par la réaction ont changé, c'est bien que les enjeux et les acteurs sont différents. Il ne s'agit pas d'un conflit foncier "habituel", avec un face-à-face entre paysans et propriétaires, mais bien d'une négociation où l'État intervient derrière les interlocuteurs les plus visibles. C'est ce qu'ont immédiatement compris les éleveurs qui cherchent à imposer une solution "politique" (cf. *supra*). On assisterait à une sorte de bras de fer entre les éleveurs et l'État, le mouvement paysan *Antorcha campesina* ne jouant qu'un rôle annexe.

L'objectif de ce conflit, en quelque sorte manipulé si ce n'est suscité par l'État, serait la négociation autour de nouvelles règles dans les relations politiques et productives au niveau local. L'appui des éleveurs aux orientations modernisatrices est fortement sollicité faute de quoi les conflits fonciers pourraient redémarrer, alors même que l'État est fermement décidé à les ignorer ou les réprimer dans la plupart des autres régions. Les questions foncières et techniques s'imbriquent et se conditionnent mutuellement, dans un jeu médiatisé par les alliances et négociations politiques.

Dans la recherche d'une recomposition globale du monde rural, l'État intervient directement dans les secteurs qu'il contrôle encore majoritairement, comme par exemple le pétrole ou la canne à sucre. Il apparaît alors comme un acteur et un interlocuteur à part entière, doté de légitimité et de moyens, économiques et politiques. En revanche dans les secteurs privés comme celui de l'élevage, qui abrite un très fort groupe de pression aux traditions historiques solidement fondées, l'État n'a apparemment pas la légitimité suffisante pour intervenir directement, et ce d'autant moins que sa nouvelle politique prône précisément un retrait de la production. Il agit alors comme arbitre ou médiateur, dans des conflits locaux qu'il sait utiliser pour faire passer ses messages et imposer sa nouvelle vision du partage des rôles : oui à l'initiative privée, à condition qu'elle respecte les nouvelles règles de la libéralisation et leurs conséquences, notamment fiscales. De nouveaux rapports politiques sont en cours d'élaboration à travers la résolution de ces conflits locaux, dont celui de San Rafael n'est qu'un exemple.

¹ Pour l'époque récente, mentionnons le conflit lié à la centrale nucléaire de Laguna Verde, fortement critiqué par les éleveurs, ou celui suscité par l'arrestation d'éleveurs impliqués dans des affaires de caciquisme et de banditisme armé (cf. *supra*). Dans les deux cas, la colère des éleveurs et leur opposition ont cessé après négociations serrées au plus haut niveau et assurances données aux éleveurs sur les points qu'ils considèrent fondamentaux, dont la sécurité foncière.

SOURCES

Diario de Xalapa (D. de X.)

Gráfico (G.)

El Dictamen (El D.)

Entretiens et enquêtes de terrain (O. Hoffmann, D. Skerritt),
octobre-novembre 1989.

CREDAL collectif (O. Hoffmann, J-Y. Marchal, M. Pepin
Lehalleur, M-F. Prevot Schapira) 1989. "Pistes et questions
pour l'étude du pouvoir local dans le golfe du Mexique",
Documents de Recherche du CREDAL, n° 217, 1990.

GORDILLO DE ANDA Gustavo, juin 1990. "Politique
macro-économique, rôle de l'Etat et participation active de
la société rurale", *colloque SOLAGRAL*, Paris.

RELLO F., juin 1990. "Sistemas de abasto y acceso a la
alimentación (el caso de México)", *colloque SOLAGRAL*,
Paris.

PREVOT SCHAPIRA M-F., 1989. "Après les élections, la
chute d'un cacique syndical", *Problèmes d'Amérique la-
tine*, La Documentation Française, Paris.

SKERRITT D., 1980. *Peasant organisation in Veracruz*,
1920-1980, multigraphié, Oxford.