

LUC CAMBRÉZY

LA RÉFORME AGRAIRE SERAIT-ELLE UNE UTOPIE DU XX^e SIÈCLE ?

L'exemple mexicain

LES SYSTÈMES FONCIERS À L'HEURE DES INCERTITUDES IDÉOLOGIQUES

Durant les années 1960-1980, les réformes agraires en Amérique latine (comme d'ailleurs dans les économies planifiées) ont fait l'objet d'une littérature extrêmement abondante. Cette profusion d'écrits – dans lesquels abondaient les choix idéologiques de leurs auteurs même lorsqu'ils n'étaient pas franchement exprimés – péchait souvent par le caractère sommaire et réducteur de l'analyse. En particulier lorsque les partisans de la réforme agraire établissaient un parallèle sans nuance entre le sous-développement et l'inégale répartition des terres. Mais la démonstration était tout aussi simplificatrice lorsque ses détracteurs affirmaient que seule la propriété privée, dans le cadre d'une économie ouverte, permettrait la croissance de la production agricole ; une croissance rendue par ailleurs d'autant plus impérieuse que l'accroissement de la population affichait des taux sans précédents.

Aujourd'hui, le flot d'écrits s'est considérablement tari et, lorsqu'il est encore question des formes collectives d'appropriation ou d'utilisation des terres, c'est beaucoup plus pour analyser les modalités de leur privatisation – et pour cause ⁽¹⁾ –, que pour envisager les raisons qui, dans de nombreuses situations, justifieraient pourtant de sérieuses réformes foncières. Bref, les réformes agraires ne font plus recette et, progressivement, semble s'installer une sorte de consensus par défaut d'alternative pour admettre que la question de l'inégale répartition des terres, faute d'options idéologiques capables de faire pièce au néolibéralisme dominant, ne serait plus un sujet d'actualité. Face à cette

1. Voir dans le même ouvrage la contribution de M.-C. Maurel.

situation nouvelle, on mesure les conséquences sur les mentalités de la faillite politique et économique des systèmes se réclamant du communisme. Ainsi, la question foncière, et plus encore celle de l'inégale répartition de la terre ne font plus recette, non que le problème soit résolu, mais simplement faute d'options politiques novatrices. La conséquence immédiate est que l'exigence d'une plus grande justice sociale dans les campagnes, par le biais d'une meilleure répartition des ressources en terre, fait amplement les frais de ce vide idéologique. Dans ces conditions, les thuriféraires du libéralisme ont beau jeu de laisser accroire que la revendication d'une répartition plus équitable des richesses reste soumise à une reprise de la croissance. Or, quoi qu'on en dise, dans la logique de l'économie capitaliste, ce type de propos tient plus de la démagogie ou, au mieux de l'incantation, que d'un futur réellement prévisible.

Dès lors, dans ce contexte idéologique, le désintérêt pour les réformes agraires ne résulte pas de l'analyse objective des situations foncières. Pourtant, dans bien des régions du monde, l'inégale répartition des terres reste à son comble et explique d'ailleurs la récurrence de la violence dans les campagnes. Or, alors que la situation foncière n'a que rarement été aussi explosive, les équipes dirigeantes emportées par le mythe du marché (Husson, 1994) et de la « main invisible » de l'économie, semblent oublier que la recherche de solutions adaptées au problème de l'inégale répartition des terres (comme d'ailleurs de toute autre forme d'inégalité) n'a jamais été une vertu cardinale du capitalisme. Serait-ce pure inconscience d'élites citadines enfermées dans leur tour d'ivoire ? Faut-il voir dans l'abandon de ce problème, essentiel pour de nombreux pays du sud, l'expression d'une incapacité à innover en matière de gestion et d'appropriation du sol ? Ou, à l'inverse, s'agirait-il des regrettables conséquences sur l'opinion publique des réformes agraires passées, trop souvent mal conçues, mal engagées, suspectes de manipulation politique et génératrices de profondes inégalités ?

LA RÉFORME AGRAIRE MEXICAINE

C'est dans cet esprit que sera évoquée l'expérience mexicaine. Dans ce pays, le caractère massif de la réforme agraire a fait l'objet de très nombreux travaux dont on a tenté de rendre compte à diverses occasions (Cambrézy, 1992, 1994). L'objectif de cette contribution est donc moins de rappeler les modalités et les résultats de la réforme que d'envisager une analyse plus large, d'abord attachée à examiner les raisons profondes de la persistance de très fortes inégalités sociales et les circonstances qui ont conduit le président Salinas de Gortari à

conclure en 1991 le processus de redistribution des terres. Cette décision qui marque la fin d'une longue époque et ouvre la voie à une « solution » libérale des problèmes fonciers en intégrant les terres jusqu'alors sous contrôle de l'État dans l'économie de marché, pourrait bien constituer le point de départ d'une évolution politique pleine d'incertitudes.

« Propriété sociale » et propriété privée : une cohabitation ambiguë

La place manque ici pour décrire avec précision les diverses étapes de la réforme agraire, ses objectifs et ses modalités d'application. Pour faire bref, disons que la constitution de 1917 reconnaissait deux formes de tenure : la propriété privée, et la « propriété sociale » issue de la redistribution des terres expropriées. La principale ambiguïté de la constitution provient du fait que la propriété de la terre et des eaux appartient d'abord à la Nation, tout en accordant à cette dernière, donc à l'État, le droit de transmettre cette propriété aux particuliers. La propriété privée s'apparente donc à un privilège, une faveur concédée à ceux que le pouvoir discrétionnaire de l'État aura choisis. Dans la pratique, à ceux qui étaient déjà propriétaires avant la réforme agraire ou, plus rarement, à ceux qui disposaient des ressources financières suffisantes pour accéder à ce marché foncier sous contrôle.

Pendant les quelque quatre-vingt années de réforme agraire, les superficies tolérées dans le cadre de la propriété privée étaient cependant limitées en fonction de la qualité des sols et de l'activité agricole qui pouvait y être conduite (agriculture pluviale ou irriguée, plantation, élevage). En cas de dépassement des superficies autorisées, le propriétaire courait le risque de voir une partie de son exploitation expropriée afin de répondre aux sollicitations exprimées par les paysans sans terre. Dans le cadre fixé par la loi restreignant les superficies autorisées, il reste que les transactions foncières entre propriétaires obéissent aux lois du marché ; c'est donc moins la légitimité de la propriété privée qui se trouve mise à l'index par la constitution de 1917 que ses excès.

La seconde forme de tenure de la terre, appelée « propriété sociale », est directement issue des revendications exprimées par l'insurrection armée de 1910. Au delà des nombreuses modalités d'attribution ou de restitution des terres aux paysans (par l'expropriation des grands domaines), la caractéristique essentielle de cette structure foncière, dont la plus commune est l'*ejido*, est que ses membres (*ejidatarios*) ne sont pas propriétaires de leurs parcelles. La terre étant seulement « prêtée » par l'État, ils ne bénéficient que d'un *droit d'usage* du sol.

Dans le cadre de la propriété sociale, l'*ejidatario* n'étant pas propriétaire, il lui était interdit de louer, vendre ou diviser la terre. Pour les bénéficiaires directs de la réforme agraire, la question de l'héritage transmis aux générations futures se trouvait donc immédiatement posée. Avec deux alternatives : soit la loi était respectée et la liste des nouveaux demandeurs de terres (les enfants des bénéficiaires) ne pouvait que s'allonger à la mesure de la croissance démographique ; soit la loi était contournée et les divisions des terres entre les héritiers ouvraient la voie aux ventes et locations illégales de parcelles. En fermant les yeux sur ces pratiques et en s'abstenant de modifier une loi qui, d'entrée, posait pourtant la question manifeste de l'avenir réservé aux générations futures, c'est donc pour cette dernière solution qu'optèrent tous les gouvernements successifs. Le firent-ils faute de solution de rechange, ou s'agit-il au contraire d'une décision délibérée ? C'est évidemment le problème.

On a peine à croire, en effet, que les législateurs de cette réforme agraire n'aient pas envisagé les modalités de la succession. Certes, il a souvent été dit que l'interdiction du partage des parcelles ejidales (et donc de la vente, de la location, etc.) répondait au seul souci d'éviter une parcellisation excessive des terres qui n'aurait fait qu'aggraver le minifundisme. Cette argumentation résiste d'autant moins à l'analyse que l'ignorance de la loi a finalement produit les mêmes résultats en provoquant une parcellisation de fait des *ejidos*. Plus convaincante est l'hypothèse que l'État, demeurant propriétaire des terres dont il concédait l'usage aux *ejidatarios*, faisait ainsi d'éternels obligés de ces « enfants privilégiés du régime » (Warman, 1988). La reconduction systématique au pouvoir du candidat officiel, sorti des rangs du « Parti Révolutionnaire Institutionnel » grâce au vote d'une population captive démontre, s'il fallait s'en convaincre, que le calcul politique n'a jamais été absent des problèmes fonciers. Il est clair que les fortes restrictions qui pèsent sur la transmission des terres procèdent moins d'une grossière erreur juridique que d'une véritable stratégie de pouvoir.

Tout indique donc que la réforme agraire a eu des fonctions qui cadraient peu avec le souci de promouvoir une plus grande efficacité économique au service d'une meilleure justice sociale. On peut même se demander si la réforme agraire n'est pas avant tout le cadre juridique dont le pouvoir avait choisi de se doter, donnant un statut et quelques moyens de subsistance à une population sur laquelle, par ailleurs, ne comptait guère l'État (et moins encore les oligarchies financières dominantes) pour conduire le pays sur la voie du développement économique. Autrement dit, même si de telles motivations, frappées au coin du manichéisme, ne pouvaient s'exprimer publiquement, on ne peut se départir du sentiment que pour ses promoteurs la réforme

agraire était essentiellement conçue comme un pis-aller, une solution d'attente ou un moindre mal pour ces millions de gens que la nouvelle élite, même lorsqu'elle était issue des rangs révolutionnaires, jugeait sans avenir ni réelle capacité d'innovation. D'ailleurs, si cette lecture est exacte, le fait de transformer les *ejidatarios* en un électorat captif, parce que débiteur de l'État, ressemblerait fort à l'un des termes de toute transaction ; prêter de la terre aux paysans valait bien que ceux-ci prêtent leurs suffrages au candidat officiel. Ainsi, dans sa démesure et ses excès, à défaut d'être socialement et économiquement très défendable (2), le système s'avérait être d'une redoutable efficacité politique.

A l'instar de l'ensemble du « système mexicain », la réforme agraire consacrait donc une économie duale. D'un côté, un secteur privé où les lois du marché rythmaient les transactions foncières ; de l'autre, un patrimoine foncier, bien inaliénable de la « Nation », sous contrôle de l'État, où la terre n'avait qu'une valeur marchande clandestine et sous-évaluée puisqu'elle était légalement invendable. De façon tout à fait explicite, la constitution admettait donc l'existence d'un régime hybride, fondateur de très puissantes inégalités sociales puisqu'elle ne donnait pas les mêmes droits ni les mêmes devoirs à tous les citoyens.

Les racines historiques de cette dualité

Pour autant, il serait très réducteur de ne voir dans la réforme agraire qu'un sombre projet politique destiné à vassaliser le monde paysan. Une telle organisation n'aurait pu se mettre en place et se maintenir durablement si de larges pans de la société n'y avaient volontairement adhéré. En fait, la complexité des structures foncières, les contradictions dont elles sont porteuses, sont à l'image d'une société profondément fracturée dont les racines sont à rechercher dans l'histoire. Dès l'arrivée des Conquistadors en effet, s'est progressivement instauré un partage du foncier basé sur des règles radicalement différentes selon les catégories sociales concernées. A cet égard, il faut d'ailleurs rappeler que le caciquisme indien et le système des castes qui régissait les

2. On a souvent écrit que ce régime foncier était peu favorable à l'émergence d'une agriculture prospère et compétitive dans la mesure où cette forme de tenure n'incitait guère l'agriculteur à investir sur une terre qui ne lui appartenait pas. En fait cela n'a jamais pu être clairement démontré et relève plus souvent de la polémique entre détracteurs et défenseurs de la réforme agraire, les productivistes et les agraristes. Il est vrai que lorsque les conditions agronomiques, sociologiques et économiques sont réunies, les ejidataires ont souvent fait aussi bien que les propriétaires privés en matière de rendements et d'investissements.

rapports sociaux entre les individus jusqu'à la victoire de Cortés, n'étaient pas étrangers à ce clivage.

Dans la culture et le système de représentation des colons espagnols, l'appropriation individuelle de grands domaines fonciers constituait le seul moyen de promotion économique et sociale digne de ce nom. A l'inverse, dans les « Républiques indiennes » et, plus tard, dans les territoires où les descendants des cultures précolombiennes durent se réfugier face à la boulimie d'espace des grands propriétaires, continuaient de fonctionner des règles collectives d'accès à la terre qui excluaient toute appropriation individuelle de la ressource foncière. Cette dualité, constamment modulée au gré des intérêts de la Couronne d'Espagne, n'a cessé de fonctionner jusqu'à l'accession du Mexique à l'indépendance.

C'est en effet à propos de cette forme collective de tenure de la terre que s'opposèrent les réformistes « libéraux » au XIX^e siècle. Leur politique déclencha un conflit sanglant les opposant aux « conservateurs », au clergé et aux communautés indiennes. Car, si la loi de désamortissement de 1852 eut effectivement raison du pouvoir exorbitant du clergé en nationalisant les biens de mainmorte, elle eut aussi pour effet de menacer la gestion collective des terres à laquelle restaient attachées les communautés indiennes. Au nom de l'efficacité de la production agricole (déjà !) mais aussi d'une certaine philosophie laïque du droit et de l'égalité, le sens de cette réforme qui était d'instaurer un régime unique de propriété privée eut pour effet, entre autres résultats, d'accélérer les spoliations arbitraires de terres dans les communautés indiennes.

Ces brèves références historiques montrent bien que le pouvoir mexicain oscille depuis longtemps entre deux solutions : la suppression de cette dualité au nom d'un certain projet économique et social dans lequel prime l'égalité de l'*Homo oeconomicus* devant la loi, ou au contraire le maintien d'un système mixte plus respectueux, au moins en apparence, de la diversité culturelle. Était-ce là la seule alternative ? Difficile de répondre, mais quoi qu'il en soit, en renouant avec le système hybride associant propriété privée et droit d'usage concédé par l'État, la mise en œuvre de la réforme agraire a très certainement contribué à pérenniser les anciennes fractures sociales.

Au-delà des évidentes inégalités de droit qu'implique ce système foncier, on comprend que cette dualité est la manifestation d'une perception de la société mexicaine profondément divisée. Comme si, au fond, malgré le métissage important de la population, les fractures « originelles » ne puissent jamais s'effacer sans pour autant se résumer au seul critère racial (indien ou espagnol). Puissants ou soumis, caciques ou esclaves, nobles ou roturiers, riches ou pauvres, tels sont

encore les seuls indicateurs de la position de l'individu dans l'échelle sociale. Sans se superposer parfaitement à cette partition aux multiples modalités, il est clair que la dualité des structures foncières n'est pas sans rapport avec elle. Dès lors tout concourt à laisser planer un doute persistant sur les intentions réelles du pouvoir par rapport à la réforme agraire tant se trouve confirmé le sentiment que les catégories sociales les plus humbles de la population n'ont qu'un seul devoir et une seule fonction, celle d'être placées au service du prince. Quel que soit son rang, Indien ou Espagnol ; libéral, conservateur ou révolutionnaire, l'adjectif ne change rien à l'affaire. Au Mexique plus qu'ailleurs l'importance de la « lignée », arbitraire de la naissance, semble bien vécue comme une fatalité qui s'accepte comme telle.

Peut-on parler d'échec de la réforme agraire ?

Pour tenter de poser honnêtement le problème, il faut d'abord rappeler que les jugements portés sur les réels excès de l'accumulation foncière avant la révolution ont rarement été relativisés par l'analyse du contexte local, géographique et social . La possession de dizaines, voire de centaines de milliers d'hectares dans les régions arides sous-peuplées ou même totalement désertes du nord du Mexique, ne rendait pas l'*hacendado* plus riche que le propriétaire de 500, 1000 ou 2000 hectares dans les fertiles régions volcaniques, bien peuplées, bien arrosées et proches d'une ville ou d'une voie ferrée permettant un facile écoulement des productions de l'*hacienda*. De la même façon, les initiatives prises dès la fin du XIX^e siècle par les grands propriétaires terriens pour moderniser leurs exploitations ont été d'autant plus sous-estimées que l'argumentation développée par les agraristes se fondait sur l'absentéisme et le désintérêt des *hacendados* pour la bonne marche de leur exploitation et le caractère extensif de la production dans ces grands domaines. En disant cela, l'objectif n'est pas de provoquer des réactions à la mesure de l'oubli dont on pourrait nous soupçonner quant à la dureté des conditions de vie réservées aux *peones*. Il ne s'agit pas non plus de tenter de discréditer l'idée de la nécessité d'une réforme agraire : ce serait parler de faits incontestables et vérifiés qui, à les ignorer, altèrent singulièrement l'interprétation de l'histoire du Mexique depuis la Révolution, et pire, renvoient à une lecture sans nuance de l'histoire habituelle selon l'ancien clivage idéologique.

Ceci posé, une plus juste répartition des terres se justifiait d'autant plus, notamment dans les régions densément peuplées, que ne cessaient d'augmenter la population rurale et le nombre de paysans sans terre. Or, à cet égard, la chronologie des événements est éclairante. Curieusement, il faut attendre près de 20 ans après la fin de l'insurrection

révolutionnaire pour que le gouvernement sorti victorieux de ce conflit s'occupe enfin d'exproprier les grands domaines et redistribue massivement la terre aux paysans qui s'étaient pourtant battus pour elle. C'est aussi à cette époque, celle du général Lázaro Cárdenas (1936-1940), que la réforme agraire se transforme en un véritable instrument de pouvoir. Il est difficile de voir dans ce retard puis dans cette simultanéité, le seul effet d'un hasard qui aurait pris la forme d'une rencontre « miraculeuse » entre un homme et son temps. Quand tout indique que l'application de la constitution de 1917 n'est devenue réalité qu'au moment où le pouvoir trouvait là le moyen de pérenniser un système politique concocté pour se reproduire à l'identique, on a peine à croire en l'arrivée d'un homme providentiel qui aurait soudainement fait siennes les revendications des paysans sans terre. Malgré les apparences si facilement trompeuses de l'histoire officielle, l'exemple mexicain souvent considéré comme un modèle montre que la réforme agraire n'avait pas pour premier objectif de servir la cause des individus. Décrétée et mise en œuvre par l'État, elle sert d'abord l'État dans sa continuité historique. Les faits sont têtus et plus encore sont datés.

Alors, échec ou succès ? Expropriations et redistribution ont certes satisfait des centaines de milliers de paysans sans terre, au moins provisoirement, mais sans jamais parvenir à répondre à une demande croissante car la réforme agraire était plus conçue pour durer que pour tenter de régler au plus vite le problème des paysans sans terre. Les législateurs ne pouvaient sans doute pas prévoir en 1917 la très forte croissance démographique due, pendant les décennies qui suivirent, à l'abaissement du taux de mortalité. Dès lors, on peut discuter à l'infini des résultats de la réforme agraire en termes économiques, comme d'ailleurs de ses intentions réelles en matière de justice sociale. En fait, les termes de « réussite » ou « d'échec » de la réforme agraire apparaissent totalement décalés par rapport aux véritables enjeux. Rendue sans doute nécessaire par de très fortes pressions internes et utile sur le plan politique, on verra plus loin comment l'achèvement de cette réforme n'était aussi qu'une question de circonstances.

Réforme agraire et système politique

On sait qu'il n'est guère de sujet dont la charge idéologique soit aussi forte que la question des structures foncières. Non seulement les options prises en matière de tenure de la terre renvoient inévitablement aux formes d'organisation de la société (système familial, succession et héritage, systèmes de production, etc.) mais elles sont indissociables du pouvoir politique, des formes de contrôle social et d'administration du territoire. La démocratie, mais aussi la garantie des libertés indivi-

duelles comme le respect des droits de l'homme ne sont donc pas des valeurs étrangères à ce débat et vont même singulièrement le compliquer.

L'application d'une réforme agraire est nécessairement porteuse d'une certaine violence de la part de l'État, parce qu'elle implique des procédures massives d'expropriation de terres. L'adoption de mesures coercitives qui restreignent les libertés individuelles – en l'occurrence celle de pouvoir augmenter indéfiniment son capital foncier – suppose l'existence d'un pouvoir fort sinon autoritaire. Ainsi, la volonté de promouvoir les catégories sociales les plus défavorisées par la mise en œuvre d'une réforme agraire – même si cela n'est qu'un prétexte dans une stratégie politique plus complexe – ne peut se réaliser sans douleur. Lorsque les lois du marché vont à l'encontre de l'intérêt des plus démunis, on ne peut imaginer de réforme douce. Il faut avoir cette évidence à l'esprit car elle impose un système politique particulier dans lequel l'exigence de démocratie demeure le plus souvent subordonnée à la raison d'État.

En effet, si l'on se place dans le contexte des économies libérales, il va de soi qu'une répartition plus équitable des terres a peu de chance d'aboutir par le biais des transactions habituelles en économie de marché. Les paysans pauvres n'ont évidemment pas les moyens financiers d'acquérir les surfaces qui leur seraient nécessaires pour pouvoir enfin sortir de la spirale de la misère en dégagant des bénéfices. Les propriétaires aisés, quant à eux, sont évidemment peu disposés à brader (et moins encore à céder sans contrepartie) les surfaces qui justement leur permettent de dégager d'importantes plus-values, consolidant ainsi leur capital comme leur position sociale. Autrement dit, pour rappeler une banalité qu'on ne peut pourtant oublier, le libre-marché demeure un très mauvais outil de régulation du problème foncier, insoluble par la voie « normale » du marché : la réforme agraire consiste à *prendre* une partie de la terre à ceux qui sont considérés comme des accapareurs pour la « donner » aux paysans qui en sont dépourvus. Quelle que soit la légitimité politique et sociale d'une telle mesure, on voit que cette dépossession constitue un acte violent qui remet en cause la « légalité » antérieure de la propriété privée (et par conséquent de l'héritage). Cette violence, seul l'État est en mesure de l'assumer en justifiant, au nom de l'intérêt collectif, une restriction des libertés individuelles.

Violence d'État, justifiée par la raison d'État : on imagine sans peine que de telles mesures ne peuvent être acceptées sans un minimum de consensus social, mais surtout, sans un État fort et autoritaire dont la légitimité n'est pas contestée. C'est là l'extraordinaire efficacité politique du « système mexicain » qui ne pourrait s'expliquer sans cet

étonnant rapport, quasi religieux, entre le peuple mexicain et son « roi ». De Moctezuma jusqu'au dernier président élu, en passant par Hernán Cortés, la continuité historique est évidente et conduit en définitive à s'interroger sur la nature des rapports entre réforme agraire et démocratie.

L'exemple mexicain dérange parce qu'il fait chanceler les certitudes les plus enracinées. Car enfin, curieuse réforme agraire que celle qui dénonce la propriété privée pour en fait mieux la préserver. Curieuse loi que celle qui s'oppose aux excès du capitalisme pour finalement placer servilement sous l'exigeante tutelle de l'État tous ceux que l'infortune passée a laissés sans avenir. Curieuse constitution que celle qui consacre une inégalité de fait et ne rend une partie des citoyens ni libres, ni égaux. Non, décidément, au Mexique, réforme agraire et démocratie n'ont jamais fait bon ménage. Ironie de l'histoire, au moment où la pression du système économique mondial rend totalement obsolète la coexistence de ces formes de tenure, et à l'heure où la démocratisation du système politique semble inévitable, les premiers lésés par l'introduction du libre-marché seront sans doute encore une fois ceux que l'État était jusqu'alors censé protéger.

La fin de la réforme agraire dans le contexte néolibéral

En 1991, le président Salinas de Gortari soumettait au Congrès (qui lui était acquis) un projet de loi visant à modifier un point essentiel de la constitution de 1917 concernant la propriété de la terre. Cette loi entérine sans véritable consultation la fin d'une période de réforme agraire exceptionnellement longue (plus de 70 ans) qui constituait une référence pour nombre de pays latino-américains et qui avait permis la redistribution de près de la moitié de la superficie du territoire national à quelque 3 millions de bénéficiaires. Dans le contexte des années 1960-1980, le sombre tableau que l'on dressait alors des agricultures latino-américaines (largement dominées par des régimes totalitaires – civils ou militaires – qui faisaient la part belle aux grands propriétaires fonciers au détriment d'une paysannerie misérable) faisait considérer avec respect la « voie mexicaine ». Dès lors, faut-il voir dans le triomphe du néolibéralisme et l'effondrement des systèmes communistes le signe que les réformes agraires soient inadaptées au contexte actuel ? En fait, il s'avère que les raisons qui ont conduit le président à engager l'achèvement de la réforme agraire sont à rechercher hors des frontières du pays. Car, si l'attribution massive de terres correspondait aux seules exigences de la politique intérieure, la fin de la réforme agraire, qui constitue une sérieuse menace pour la pérennité du système politique, est essentiellement due à la conjoncture internationale.

Malgré les risques d'explosions sociales que ces bouleversements pouvaient laisser craindre, le contexte économique et géopolitique des années 1980 a en effet conduit le pouvoir mexicain à opérer un virage à 180 degrés de son économie, permettant un rapprochement sans précédent avec ses deux voisins du nord, le Canada et surtout les États-Unis. Après plusieurs décennies d'économie protectionniste sous contrôle de l'État, l'entrée en vigueur en 1994 de l'ALENA (accord de libre échange nord-américain) témoigne de l'impressionnante transformation du pays.

Passée la belle époque de la manne pétrolière qui s'était accompagnée d'un fort endettement de l'État pour le développement des infrastructures du pays, le Mexique entre, à partir de 1982, en cessation de paiement. Dès lors la solution pour ce pays passe par la renégociation de la dette, la réduction du déficit interne, le désengagement de l'État des entreprises nationalisées, et la mise en œuvre d'une politique douanière favorable aux investissements étrangers. Ce retour à une politique libre-échangiste (qui vaut au Mexique le titre de « bon élève du FMI ») après plusieurs décennies de fermeture aux importations, représente un risque politique majeur pour le gouvernement mexicain ; dévaluations, diminution sensible du pouvoir d'achat, aggravation du sous-emploi et hyperinflation sont en effet, pour l'immense majorité des Mexicains, les premières conséquences de ces bouleversements.

Le second événement est bien entendu l'effondrement du bloc soviétique au début des années 1990. Au Mexique, c'est sans aucun doute sur le terrain idéologique que l'échec des économies planifiées a le plus grand impact. Il donne en effet au pouvoir mexicain les arguments nécessaires pour convaincre l'opinion publique, imprégnée d'histoire révolutionnaire et jalouse de sa souveraineté, de la nécessité d'une libéralisation complète de son économie sans que les opposants à l'ouverture économique puissent se signaler par un programme économique véritablement convaincant. Ainsi, dans le contexte complexe du système politique mexicain, l'effondrement des systèmes communistes permet au président Salinas de Gortari de continuer à se présenter comme le garant des acquis de la Révolution mexicaine tout en conduisant une politique exactement opposée, au moins dans le moyen et court terme, aux intérêts des couches les plus défavorisées. A l'exception du secteur pétrolier, de nombreux secteurs sous contrôle de l'État ont été privatisés : banques, sidérurgie, compagnies aériennes, industrie sucrière, téléphone, etc.

Mais, pour en revenir à la question foncière, c'est à coup sûr dans le domaine de l'agriculture que la charge émotionnelle et symbolique des réformes économiques a été la plus vive, puisque la mise en œuvre de cette politique conduisit le gouvernement à clore la réforme agraire et à favoriser la privatisation des terres jusqu'alors attribuées aux

paysans dans le cadre de la propriété sociale. S'agirait-il, comme le craignent certains, d'un retour à la situation qui prévalait avant la Révolution ? Non, évidemment pas. Tout d'abord les propriétaires privés restent limités dans leurs possibilités d'appropriation foncière. Ensuite, la réforme de 1991 n'implique pas une remise en cause des acquis de la réforme agraire, mais seulement, faute de terres à répartir, son achèvement. Enfin, la privatisation de l'*ejido* impliquant l'attribution de titres de propriété individuelle à chacun de ses membres ne peut se réaliser que sur décision de la majorité des *ejidatarios*. Nombre d'entre eux s'y refusent pour l'instant, mais l'avenir reste incertain car ce choix qui procède pour l'essentiel de la stratégie individuelle de chaque *ejidatario* pourrait bien être porteur de nouvelles tensions dans la communauté ejidale.

ENTRE L'EFFONDREMENT D'UN SYSTÈME ET LA FIN D'UNE UTOPIE

L'expérience mexicaine montre les limites d'une réforme envisagée comme une sorte d'expédient à un « mal » chronique – la masse croissante des paysans sans terre – et non comme un véritable projet de société intégrant les couches les plus défavorisées dans une entreprise collective de développement économique et social. Au fond ce diagnostic, s'il est exact, serait à mettre en rapport – dans un contexte de très forte croissance démographique – avec la permanence des fractures sociales et ethniques qui divisent le pays. Aujourd'hui, la réforme agraire n'a plus de raison d'être. Non que le minifundisme et les paysans sans terre aient disparu, mais, de façon plus pragmatique, parce que l'État ne possède plus les moyens de sa politique et qu'il s'est trouvé entraîné, presque malgré lui, dans la spirale d'une dépendance croissante vis-à-vis des économies occidentales. Coûteuse sur le plan budgétaire, contestée sur le plan de son efficacité économique, la réforme agraire, essentiellement sous-tendue par un projet de nature politique, était devenue une institution poussièreuse qui, après avoir perdu beaucoup de sa crédibilité pour s'être transformée en instrument de pouvoir, se trouvait en total porte-à-faux depuis l'adhésion du Mexique aux thèses du néolibéralisme.

Depuis des années le Mexique n'était plus maître de son destin et les bouleversements dans la conduite de la politique intérieure, au premier rang desquels se place la nouvelle législation sur le régime de la propriété, résultent pour une large part de l'engagement du pays dans la logique de l'ajustement structurel. Dans l'immédiat, rien n'indique que cela aboutira à un rapprochement entre l'État et les diverses couches de la société civile. On s'en souvient, c'était au nom d'une

certaine idée de justice et de progrès économique que les « libéraux » du siècle dernier avaient souhaité la généralisation de la propriété privée. Aujourd'hui, c'est au nom de la « modernisation » du pays que l'État justifie son désengagement et privatise les terres qu'il tenait sous son contrôle. Quel sera le coût politique et social de ce nouveau retour de balancier ? Les plus fidèles serviteurs du prince ne seront-ils pas, une fois de plus, les laissés-pour-compte des réformes entreprises ? C'est toute la question.

Décidément, les temps ont bien changé depuis l'époque enthousiaste, mais parfois peu regardante sur les moyens employés, où il était d'usage de considérer que réforme agraire se déclinait avec justice sociale. La dualité du système foncier mexicain signale la diversité des cultures, des perceptions et des représentations. Source d'inégalités majeures, le maintien de cette dualité par le biais d'une réforme agraire aux accents révolutionnaires sert avant toute chose la permanence d'un État autoritaire plus soucieux de paix civile et d'une identité « nationale » toujours incertaine que de justice sociale. Alors quel bilan peut-on faire de la réforme agraire ? Avoir dit combien le jugement sur l'échec ou le succès de ce partage foncier informe d'abord sur le point de vue de son auteur, signifierait-il que la géographie, comme toute autre science sociale, soit incapable de fournir une lecture et une interprétation rigoureuses des faits si, dans le même temps, elles ne sont pas accompagnées d'une prise de position politique et idéologique claire et sans ambiguïtés ? La question semble devoir être posée... En attendant qu'un vrai débat s'instaure, on peut au moins rappeler que les réformes agraires sont intervenues dans le contexte bien précis d'une croissance démographique accélérée dans des pays qui, il y a peu, étaient encore peu urbanisés, ce qui, sans même parler de l'inégale répartition des terres, a logiquement abouti à une pression foncière qui appelait des réponses urgentes et adaptées au moment. La réforme agraire en est une, mais on devine bien que le problème plus général est celui de l'avenir à plus long terme de ces régions. Assistera-t-on, comme dans les pays les plus riches de la planète, à une hémorragie continue de la population rurale et à une croissance ininterrompue de la population urbaine ? Mais, si tel est le cas, si les décennies à venir nous promettent partout dans le monde des campagnes désertes, n'arrivera-t-on pas un jour à dire que la réforme agraire n'était qu'une utopie du *XX^e* siècle ?

BIBLIOGRAPHIE

- Botey (C.), Escárcega (E.) coord., 1988. *Historia de la cuestión agraria*. México, Siglo XXI-CEHEAM, vol. 2-3, 239 et 352 p.
- Cambrézy (L.), 1992. « Terre et territoire au Mexique (Veracruz). De la réforme agraire à la fiction municipale », in « Recompositions sociales en Amérique Latine » (F. Dureau et A. Quesnel édés), *Cahiers des Sciences Humaines*, ORSTOM, vol. 28(4), 625-642.
- Cambrézy (L.), 1994. « L'interminable conquête ou l'histoire d'un État propriétaire », *Géographie et Cultures* (Spécial Mexique), n° 10, 1994, 21-34.
- Husson (M.), 1994. « Les fausses évidences du marché. Le cas de l'accord de libre-échange nord-américain », in « Marché et développement » (Aubertin (C.) et Cogneau (D.) édés.), *Cahiers des Sciences Humaines*, ORSTOM, vol. 30 n° 1-2, ORSTOM, 1994.
- Krugman (P.), 1994. « Le véritable impact de l'ALENA ». Problèmes économiques n° 2-383, Paris, La Documentation Française, 26-29.
- Prévôt-Shapira (M.F.), Revel-Mouroz (J.) coord., 1993. *Le Mexique à l'aube du troisième millénaire*. IHEAL-CREDAL, Paris, 254 p.
- Sautter (G.), 1985. « La géographie comme idéologie ? », *Cahiers de géographie du Québec*, numéro spécial « Idées, idéologies et débats en géographie », 29, 77 : 193-203
- Veganzones (M.A.), Pham (K.S.), 1994. « La zone de libre-échange nord-américaine – ALENA : trois stratégies pour un accord ». *Dossiers des images économiques du monde* n° 16, SEDES, 179-202.
- Warman (A.), 1988. *Los campesinos, hijos predilectos del régimen*. México, col. Los Grandes Problemas Nacionales, Ed. Nuestro Tiempo, 150 p.