

PROBLÈMES
D'AMÉRIQUE LATINE

79

Hiver 2010-2011

Héritages
des réformes agraires

Évelyne Mesclier

Éric Léonard

Úrsula Roldán Andrade

Hélène Roux

Varia

Nouvelle droite au Chili

Violence insurrectionnelle en Bolivie

SOMMAIRE

DOSSIER

Héritages des réformes agraires

Coordonné par Évelyne Mesclier

Que sont devenus les bénéficiaires des réformes agraires latino-américaines?, <i>Évelyne MESCLIER</i>	7
Pluralisme institutionnel et reconfigurations de l' <i>ejido</i> au Mexique. De la gouvernance foncière au développement local, <i>Éric LÉONARD</i>	13
La participation des bénéficiaires de la réforme agraire à la production de l'espace agricole péruvien : une dynamique remise en cause par le libéralisme?, <i>Évelyne MESCLIER</i>	35
Stratégies paysannes face à l'échec du marché foncier au Guatemala, <i>Úrsula ROLDÁN ANDRADE</i>	55
Au Nicaragua, la terre a « changé de mains »!, <i>Hélène ROUX</i>	71

VARIA

Élections présidentielles 2010 au Chili : enjeux de la fin des gouvernements de la Concertation et installation d'une nouvelle coalition de droite au pouvoir, <i>Daniel GRIMALDI</i>	91
Les « anges rebelles » : la légitimation de la violence insurrectionnelle dans la révolution bolivarienne, <i>Paula VASQUEZ LEZAMA</i>	119

DOSSIER

**HÉRITAGES
DES RÉFORMES AGRAIRES**

Coordonné par Évelyne Mesclier

QUE SONT DEVENUS LES BÉNÉFICIAIRES DES RÉFORMES AGRAIRES LATINO-AMÉRICAINES ?

Évelyne MESCLIER *

Alors que la mondialisation libérale semble définitivement reléguer les politiques de redistribution foncière contrôlées par l'État à la catégorie des objets surannés, pourquoi s'intéresser ici aux réformes agraires latino-américaines ?

Il faut tout d'abord cerner plus précisément notre sujet. Il s'agit de reprendre la réflexion sur les réformes agraires avec un recul plus important et avec des questionnements renouvelés. Certes, ces réformes ont pour la plupart terminé dans l'effondrement des structures agraires créées par les États, dans la stagnation de la production agricole, dans la perte des capacités technologiques et d'investissement, naguère présentes sur certaines des grandes exploitations au moins. Cependant, vingt ou trente ans après, arrive-t-on toujours au même constat quant au résultat de ces processus, envisagé sous ces mêmes angles ? Par ailleurs, les paradigmes issus de la fin du XX^e siècle et du début du XXI^e siècle poussent à s'intéresser non plus seulement au succès de tel ou tel modèle politique, à la modernisation, aux équilibres macroéconomiques ou même aux indicateurs globaux de pauvreté dans les campagnes mais également aux « capacités d'adaptation des paysans ¹ », ou encore à la liberté qu'ont les individus d'atteindre des objectifs qu'ils ont eux-mêmes déterminés, comme l'a proposé A. Sen ². Dans le fil de cette tendance, ce ne sont pas les réformes agraires elles-mêmes qui

* Évelyne Mesclier est directrice de recherches à l'IRD, UMR 8586/215 PRODIG.

1. Voir O. Hoffmann, « Regards sur les paysanneries en Amérique latine, de 1970 à 2000: l'évolution des paradigmes et des sociétés rurales », *Regards des Amériques*, n° 6, 2001.

2. Voir par exemple A. Sen, *Inequality Reexamined*, Oxford, Oxford University Press, 1992.

sont au cœur de notre interrogation, mais leurs bénéficiaires : les personnes, les familles, les collectivités qui ont reçu des terres au cours de ces processus vieux pour certains d'à peine trois décennies. Ce point de vue ne suppose pas qu'on se désintéresse des mouvements sociaux, mais qu'on les analyse d'une autre façon. Pour A. Touraine, le fait social ne s'expliquerait plus par sa place dans une évolution historique les sociétés auraient la capacité économique, politique et culturelle de produire leur avenir³ – les rapports de force et les conflits faisant partie du processus. Enfin, si l'échelle globale a pu être considérée, par exemple par N. Elias⁴, comme le niveau ultime de l'intégration de l'humanité, il faut rappeler l'importance de l'échelle locale comme lieu de production du monde, ainsi que l'a rappelé O. Dollfus : « Le monde procède de l'interaction des situations locales qu'il englobe⁵ ».

Les questions que nous nous posons aujourd'hui sur les réformes agraires latino-américaines sont orientées par ces paradigmes. Les bénéficiaires ont-ils réussi à conserver les droits sur la terre qui leur ont été attribués, ou à les transmettre à leurs enfants ? Mais encore, ont-ils pu grâce à ces droits améliorer leur situation matérielle, et ce, en fonction de leurs propres objectifs ? Ont-ils gagné grâce à ces droits un plus grand accès au pouvoir de décision dans la société locale ? Peuvent-ils mieux négocier leur place dans la société nationale ? Ces droits leur ont-ils permis de contribuer au développement de l'agriculture de leur pays, voire, plus largement, aux mutations économiques et spatiales des dernières décennies ?

Il faut dans un deuxième temps souligner l'actualité pratique de ces questionnements. Le temps des réformes agraires semblerait à première vue bien révolu : Chaléard et Charvet rappellent que beaucoup de processus de réformes agraires latino-américaines sont formellement abandonnés à partir de la fin des années 1980 alors que s'impose le libéralisme⁶. Mais la question de la redistribution des terres n'en est pas moins toujours actuelle. Dans un ouvrage publié par la Banque mondiale, Binswanger-Mkhize *et al.* évoquent le « consensus croissant » autour de la nécessité de redistribuer des terres⁷. Certes, il ne s'agit pas nécessairement de « réformes agraires », définies dans le même ouvrage comme « un ensemble d'activités et de changements établis pour modifier la structure agraire d'un pays⁸ ». Mais nombre de pays continuent à chercher à redistribuer des terres, par différentes voies, reposant soit sur la vente volontaire des terres par les grands propriétaires, soit sur leur expropriation, soit sur l'une ou sur l'autre, l'État intervenant pour faciliter les transferts. Le Brésil est ainsi un exemple d'accélération de

3. A. Touraine, *Le Retour de l'acteur. Essai de sociologie*, Paris, Fayard, 1984.

4. N. Elias, « Les transformations de l'équilibre "nous-je" », dans N. Elias, *La Société des individus*, Paris, Fayard, 1991.

5. O. Dollfus, *La Mondialisation*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.

6. J.-L. Chaléard, J.-P. Charvet, *Géographie agricole et rurale*, Paris, Belin, 2004.

7. H. P. Binswanger-Mkhize, C. Bourguignon, R. van den Brink, *Agricultural Land Redistribution. Toward Greater Consensus*, Washington, The World Bank, 2009.

8. *Ibid.*, p. 4.

la redistribution des terres à partir des années 1990, après plus de vingt ans de gel presque total. La Bolivie, le Venezuela, le Guatemala ont également relancé des politiques spécifiques de redistribution des droits sur les terres. Il n'est donc pas indifférent de savoir si ces redistributions ont une influence sur la situation des populations bénéficiaires, comme sur le fonctionnement de la société en général. Certes, les époques sont différentes et il faut se garder des comparaisons abusives entre les effets des réformes agraires du XX^e siècle et ceux des réformes du XXI^e siècle. Les problématiques restent cependant similaires : qui reçoit finalement quels droits sur la terre et qui réussit à faire quoi de ces droits ?

Ces questionnements, qui portent tout d'abord sur des collectifs d'individus, ne peuvent trouver de réponse dans des bilans généraux. Il s'agissait donc d'étudier des exemples concrets, sur la base de travaux de terrain. Les contributions du dossier sont proposées dans un ordre qui reprend la chronologie des réformes agraires. Le premier article, proposé par Éric Léonard, porte sur le Mexique, pays dont la réforme agraire est la plus ancienne et la plus longue : elle a commencé en 1915 et ne s'est achevée formellement qu'en 1992. L'étude de cas est centrée sur la région des Tuxtlas, dans l'État de Veracruz sur la façade atlantique. Le deuxième texte, d'Évelyne Mesclier, concerne le Pérou, qui, après des réformes plus ou moins avortées, a finalement mis en place une réforme agraire radicale, commencée en 1969 et se terminant officiellement au début des années 1990. L'étude est menée dans deux régions, dans le Nord côtier et dans la cordillère Sud respectivement. Dans le cas du Nicaragua, la réforme agraire dura de 1979 à 1990, comme le rappelle Hélène Roux, qui s'intéresse au futur des agriculteurs des coopératives et des ouvriers agricoles des fermes d'État dans la région de Matagalpa dans le centre nord du pays. Le cas du Guatemala est différent, dans la mesure où, malgré des tentatives, il n'y a pas eu de réforme agraire au cours du XX^e siècle. En revanche, en 1999, dans la continuation des négociations pour la paix, est promulguée une loi qui met en place un mécanisme de financement pour l'achat de terres et leur distribution à des groupes paysans. Úrsula Roldán Andrade nous expose les tribulations de ces groupes paysans à partir de trois exemples dans le Sud-Ouest du pays.

Ces études de cas, si elles n'autorisent pas les généralisations, permettent néanmoins de souligner quelques points communs. Tout d'abord, elles confirment qu'il n'existe pas de préférence systématique des paysanneries pour la propriété individuelle. Lorsqu'ils ont été amenés à prendre des décisions, les bénéficiaires des réformes agraires ont certes choisi d'accéder individuellement à l'exploitation d'une partie de la terre, voire à sa propriété, mais également, souvent, de combiner cet accès privé avec des formes d'accès collectif, voire, plus rarement, à des formes d'exploitation collective. Cela ne concerne pas seulement les conglomérats agro-industriels, dont les infrastructures ne pouvaient que difficilement être réparties entre des bénéficiaires individuels, mais également de nombreuses collectivités. L'appui de l'État ou de la coopération internationale a certes parfois été

importante dans ces choix, mais d'autres considérations entrent en jeu, liées à la logique des systèmes de production, à la disponibilité de terres, aux milieux physiques, à l'histoire des organisations locales, entre autres. La sécurisation des droits, critère finalement souvent essentiel, peut passer parfois par la création d'une institution communautaire propriétaire légale des terres, comme dans le Pérou des années 1980, lorsque les membres d'une grande coopérative de production se séparèrent pour s'organiser autour de localités plus petites, parfois au contraire par le passage de la coopérative à la propriété individuelle, pour éviter que les anciens propriétaires puissent récupérer trop facilement l'ensemble, comme dans le cas du Nicaragua du début des années 2000.

Deuxième élément important à souligner dans le contexte d'un débat souvent très idéologisé, les bénéficiaires des réformes agraires ont participé au développement de formes d'agriculture commerciale, et pas seulement d'autosubsistance, sur leurs exploitations. Cette observation, souvent faite à propos des paysanneries des Suds en général, est vraie aussi pour ces petits agriculteurs qui parfois viennent tout juste de s'installer sur leurs propres exploitations. Fruits, cultures maraîchères au Pérou, sésame au Guatemala sont destinés à des marchés urbains ou à l'exportation. Dans le cas mexicain, les bénéficiaires ont également vendu leur force de travail dans les bassins d'emploi agricole et industriel proches. Ainsi, les bénéficiaires des réformes agraires ont participé de différentes façons aux mutations qui ont modifié les espaces dans la seconde moitié du XX^e siècle : croissance démographique accélérée, transition urbaine et essor des marchés nationaux et régionaux, développement des transports à moyenne et longue distance. Ils cherchent également à profiter du remodelage actuel de ces espaces sous l'influence de la mondialisation, avec le développement des marchés lointains et des nouvelles techniques de communication et de transport, qui permettent l'adaptation fine des produits aux caractéristiques et aux temporalités de la demande. Cependant, dans les cas péruvien ou guatémaltèque, les stratégies de diversification de la production et de recherche de marchés tendent à passer inaperçues, car ces populations disposent d'une faible visibilité et d'un faible pouvoir de négociation dans leurs sociétés. Même l'*ejido* mexicain, longtemps soutenu par l'État et symbole de la révolution, est depuis le tournant libéral soupçonné d'inefficience économique, comme le rappelle É. Léonard.

Comme en témoignent ces études de cas, les réformes agraires n'ont pas mis fin aux dynamiques de mobilité géographique et sociale, ni aux inégalités. Contrairement à ce que pourrait laisser croire une vision statique des sociétés paysannes, les groupes auxquels sont attribuées des terres ne sont pas homogènes dans leur origine sociale, ethnique ou géographique. Par ailleurs, les processus de différenciation sociale, géographique ou générationnelle se poursuivent après la distribution. Cette différenciation repose aujourd'hui en partie sur les migrations longues, surtout dans les cas du Guatemala et du Mexique. Le cas du Mexique présente par ailleurs une originalité forte, le pouvoir politique qui a été attribué aux bénéficiaires de la réforme agraire,

mais les localités ont dans la pratique des capacités d'accès très différenciées aux ressources dispensées par les politiques publiques.

Finalement, les politiques libérales, tant foncières qu'agricoles, qui se généralisent dans les années 1990 tendent dans certains cas à générer une reconcentration des droits sur les terres. Ce n'est pourtant pas systématique. Les politiques de titrage des terres impulsées par la Banque mondiale et appuyées par des financements de la Banque interaméricaine de développement se sont développées dans les années 1990 et 2000. Les terres des bénéficiaires des réformes agraires ont été une des cibles des actions de cadastrage et d'enregistrement des titres, assorties de modifications parfois abruptes des statuts juridiques sous la houlette des États : transformations de coopératives endettées en sociétés anonymes au Pérou ou au Nicaragua, de terres de propriété collective en terres de propriété individuelle au Mexique, de terres de propriété communautaire non cultivées en terres réputées « abandonnées », au Pérou. Ces opérations, combinées à la disparition des soutiens étatiques à la petite agriculture, ont facilité le transfert des droits vers de nouveaux acteurs, entreprises à capitaux internationaux ou descendants des anciens propriétaires privés comme spéculateurs. L'affairisme régnant a contribué à déstabiliser les sociétés locales, appauvrir certains bénéficiaires au Pérou, voire les lancer sur les routes à la recherche de terres au Nicaragua. La fragilité de l'amélioration de la condition des bénéficiaires des réformes agraires transparaît par ailleurs un peu partout. Les groupes paysans qui ont réussi à acquérir des terres au Guatemala peinent à financer leurs activités productives. Même au Mexique où les sociétés locales ont acquis plus de pouvoirs, certaines se retrouvent loin des centres de décision, marginalisées. La débrouillardise des populations, leur capacité à louvoyer avec les règles sinon injustes souvent trop rigides de l'État, pour reprendre les conclusions des travaux de J. Scott ⁹, ne suffisent pas en l'occurrence à compenser l'absence de politiques agricoles plus globales – ce qui renvoie à la question des paradigmes.

La question du sort des bénéficiaires des réformes agraires latino-américaines est complexe, très différentes entre pays et entre régions, malgré une apparente similarité des processus. Le présent numéro ne prétend bien sûr pas lui apporter une réponse définitive, mais a l'ambition de mettre en lumière la richesse du sujet, qui mérite d'autres recherches autour des questions théoriques et pratiques qu'elle soulève.

9. Voir par exemple J. Scott, *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven-Londres, Yale University Press, 1985.

PLURALISME INSTITUTIONNEL ET RECONFIGURATIONS DE L'*EJIDO* AU MEXIQUE. DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT LOCAL

Éric LÉONARD *

Depuis les années 1930, l'*ejido* constitue l'institution centrale des dynamiques sociopolitiques à l'œuvre dans le Mexique rural. Entamée dès 1915, avant la conclusion de la guerre civile révolutionnaire, la réforme agraire a reconfiguré les structures foncières et territoriales du pays. Sur une période de soixante-quinze ans, elle a redistribué 103 millions d'hectares (plus de 50 % de la surface totale du pays) à plus de 3,5 millions de bénéficiaires (équivalant à 45 % environ des ménages ruraux en 2005 ¹) regroupés dans 30 000 communautés agraires, les *ejidos* ². Surtout, à partir de sa mise en œuvre à une large échelle, sous la présidence de Lázaro Cárdenas (1934-1940), elle a constitué un outil central d'institutionnalisation de l'État dans des régions rurales qui se distinguaient jusqu'alors par l'autonomie de leurs formes d'organisation. À travers le démantèlement des structures politico-foncières héritées de l'époque coloniale, l'*hacienda* et la *république d'Indiens*,

* Éric Léonard est socio-économiste IRD, UMR GRED (eric.leonard@ird.fr).

1. Selon le Conteo de población de 2005 et en considérant l'ensemble des ménages vivant dans des localités de moins de 5 000 habitants, soit un total de 7,79 millions de ménages : <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/conteos/conteo2005/hogares.asp>

2. H. Mackinlay, « La política de reparto agrario en México (1917-1990) y las reformas al artículo 27 constitucional », dans A. Massolo, M. Bassols (dir.), *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, México, UAM-Iztapalapa, 1991, pp. 117-167 ; E. Bouquet, J.-Ph. Colin, « L'État, l'*ejido* et les droits fonciers. Ruptures et continuités du cadre institutionnel formel au Mexique », dans J.-Ph. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard (dir.), *Les Politiques d'enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, IRD-Karthala, 2009, pp. 299-332.

la réforme agraire a permis de recomposer les bases territoriales des pouvoirs locaux et de reconstruire des communautés paysannes dont les principes de régulation étaient fournis, validés et garantis par l'État.

La réforme agraire a ainsi constitué le socle fondateur d'un nouveau régime de gouvernance rurale, qui instituait une relation directe et verticale entre l'État et les communautés paysannes, que l'action publique s'est évertuée à réorganiser en *ejidos*³. La pièce centrale de ce processus tenait dans l'instauration d'un régime particulier de propriété, dite « sociale », régi par une réglementation spécifique qui prohibait les mécanismes de marché et attribuait un rôle central aux régulations de type collectif, ainsi qu'aux représentants du Département agraire qui en sanctionnaient la mise en œuvre. Un élément clé de cette réglementation a résidé dans la création de nouvelles institutions de gouvernement local, l'assemblée *ejidale* et son émanation exécutive, le *comisariado*, ainsi que dans l'agrément des membres de l'*ejido* par l'administration de la réforme agraire.

L'institution de l'*ejido* a joué un rôle de premier plan dans la légitimité et la reproduction du régime politique post-révolutionnaire durant plus de soixante-dix ans. Il n'est pas anodin que les remises en question de plus en plus fortes de ce régime et son effritement, au cours des années 1980 et 1990, aient de fait accompagné l'épuisement de la réforme agraire, puis sa conclusion légale, en 1992. La loi de 1992 prend en effet acte de l'impossibilité pour l'État mexicain de satisfaire à son engagement constitutionnel de pourvoir aux besoins en terre des familles paysannes. Elle réforme également

3. La mise en œuvre de ce projet de reconfiguration des rapports entre l'État et les communautés paysannes, via la réforme agraire, est toutefois loin d'avoir procédé d'une dynamique univoque. Elle a fait l'objet de processus multiples de négociations, confrontations, détournements, réappropriations par les sociétés locales. Pour en avoir un aperçu dans différents contextes, voir, entre autres, A. Warman, *...Y venimos a contradecir. Los campesinos de Morelos y el Estado nacional*, México, SEP-CIESAS, 1976 et A. Warman, *El Campo mexicano en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001 ; P. Friedrich, *Rebelión agraria en una aldea mexicana*, México, Fondo de Cultura Mexicana, 1981 ; A. Bartra, *Los Herederos de Zapata. Movimiento campesinos posrevolucionarios en México*, México, Era, 1985 ; G. Gordillo, *Campesinos al asalto del cielo. De la expropiación estatal a la apropiación campesina*, México, Siglo XXI, 1988 ; H. Mackinlay, *op. cit.*, 1991 ; M. Nuijten, *Power, Community And The State. The Political Anthropology of Organisation in Mexico*, East Lansing, Pluto Press-The University of Michigan Press, 2003 ; S. Zendejas, *Política local y formación del Estado. Procesos históricos de formación de espacios y sujetos sociales en un municipio rural mexicano, 1914-1998*, Wageningen, Landbouw Universiteit, 2003 ; E. Léonard, E. Velázquez, « El reparto agrario y el fraccionamiento de los territorios comunitarios en el Istmo veracruzano. Construcción local del Estado y subversión del proyecto comunal », dans E. Velázquez et al. (dir.), *El Istmo mexicano. Una región inasequible. Estado, poderes locales y dinámicas espaciales (siglos XVI-XXI)*, México, CIESAS-IRD, 2009, pp. 395-450 ; ainsi que les essais publiés par J. Gilbert, D. Nugent (dir.), *Every Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Durham-Londres, Duke University Press, 1994 et W. Pansters (dir.), *Citizens of the Pyramid. Essays on Mexican Political Culture*, Amsterdam, Thela Publishers, 1997.

le statut de l'*ejido*, en réduisant les formes de contrôle corporatif exercées par la communauté, aussi bien sur le contenu des droits fonciers – au profit de leur individualisation et de la légalisation des transactions marchandes – que sur les formes de gouvernement local – dans le sens de leur ouverture et de leur démocratisation ⁴.

Le rôle joué par la réforme agraire dans la construction du « pacte social » qui a donné naissance à l'État contemporain et dans la structuration politico-territoriale du Mexique explique dans une large mesure la controverse qu'a soulevée cette réforme légale. Celle-ci a opposé les tenants d'un idéal révolutionnaire de justice sociale et d'équité distributive, et les partisans d'une libération des « forces vives » du monde rural, soumises au fonctionnement non démocratique des institutions politiques de l'*ejido* et à l'inefficacité économique des régulations de type communautaire. Les perspectives évoquées par ces deux camps allaient de la disparition de l'*ejido* au profit de la reconstruction de structures foncières de type latifundiaire, à la conversion des *ejidatarios* en une classe de petits entrepreneurs agricoles compétitifs dans le contexte de l'intégration de l'agriculture mexicaine au marché nord-américain ⁵.

Comme il est de mise dans ce type de débat fortement idéologisé, la réalité s'est située à mi-chemin de ces deux visions extrêmes. Quinze ans après la mise en application de la réforme légale et du Programme de certification des droits fonciers dans le domaine *ejidal* (Procede), qui a distribué des titres fonciers individuels et transférables, les cas de privatisation totale de la tenure et de dissolution des *ejidos* sont restés marginaux ⁶. Et le secteur agricole mexicain a vu se renforcer sa structure duale, opposant quelques

4. G. Gordillo, « El debate sobre el ejido », *Nexos*, XV, n° 169, 1992, pp. 45-53 ; L. Téllez Kuenzler, *La Modernización del sector agropecuario y forestal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994 ; E. Bouquet, J.-Ph. Colin, *op. cit.*, dans J.-Ph. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard (dir.), *op. cit.*, 2009, pp. 299-332.

5. Des versions extrêmes des deux postures peuvent être consultées dans H. Castillo, « Revolución traicionada », *Proceso*, n° 785, 1991, pp. 32-36 et J. L. Ibarra, « ¿Hacia el fin del Derecho y del Corporativismo Agrario? », *Cuadernos Agrarios*, n° 5-6, 1992, pp. 25-39, ou L. Téllez Kuenzler, *La Modernización del sector agropecuario y forestal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994. Pour une présentation synthétique de ces débats, voir H. Mackinlay, *op. cit.*, 1991 ; O. Hoffmann, « L'*ejido*, laboratoire des pratiques sociales et fondement de la ruralité contemporaine au Mexique », dans J.-M. Gastellu, J.-Y. Marchal (dir.), *La Ruralité dans les pays du Sud à la fin du XX^e siècle*, Paris, Orstom, 1997, pp. 401-416 ; E. Bouquet, J.-Ph. Colin, *op. cit.*, dans J.-Ph. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard (dir.), *op. cit.*, 2009 ; E. Velázquez, « Politiques publiques et politique locale. Le processus de certification foncière en zone indienne au Mexique », dans J.-Ph. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard (dir.), *Les Politiques d'enregistrement des droits fonciers: du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, 2009, pp. 405-443.

6. En 2006, treize ans après le démarrage du Procede, les cas de dissolution des *ejidos* et de privatisation formelle de la propriété dite « sociale » ne représentaient que 1,7 % de la surface certifiée et concernaient, pour la plupart, des zones urbanisées. E. Bouquet, J.-Ph. Colin, *op. cit.*, dans J.-Ph. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard (dir.), *op. cit.*, 2009, p. 329.

grandes structures compétitives à un tissu dense de petites exploitations qui se maintiennent principalement grâce à la pluriactivité et au déploiement de subsides publics ⁷.

La présente analyse s'attache aux mutations qui ont affecté l'institution *ejidale* dans le contexte de la mise en application de la réforme de 1992 et du Procédé, d'une part, du processus d'insertion économique dans le marché nord-américain (ALENA), d'autre part. Elle s'appuie sur une étude de cas conduite dans la région des Tuxtlas, au sud de l'État de Veracruz, entre les années 2000 et 2005 ⁸. Il s'agit d'une période charnière, qui voit se conclure dans la région le programme de certification foncière et permet de tirer un premier bilan des ajustements induits par le processus d'insertion compétitive au niveau des économies familiales et locales. Je m'intéresserai notamment à la façon dont l'institution *ejidale* s'est adaptée aux nouveaux enjeux de reproduction socio-économique des familles rurales, en (ré)investissant des champs d'intervention dont la nouvelle législation l'excluait *a priori*. J'examinerai plus particulièrement la capacité différenciée des autorités des *ejidos* de la région à mettre en place des dispositifs de fiscalité, à forte dimension informelle, dont les ressources sont orientées vers la mise en place de biens publics locaux.

L'ÉJIDO, UNE INSTITUTION MULTIFONCTIONNELLE EN ÉVOLUTION CONSTANTE

La réforme agraire, instituée par la Constitution de 1917, a représenté en premier lieu une réponse politique aux mobilisations de guérillas paysannes dont les revendications foncières avaient été le ressort fondamental. La notion d'*ejido*, mobilisée pour encadrer les processus d'allocation de terres à des groupements de paysans, renvoie à une figure légale coloniale, qui désignait la réserve foncière communale des villages, généralement employée comme espace de pâturage collectif. La création des *ejidos* restaure donc une figure collective de propriété et de représentation politique des communautés paysannes, qui avait été abolie par les politiques libérales de la fin du XIX^e siècle. Le parallèle avec les communautés d'origine coloniale, les républiques d'Indiens, s'arrête toutefois là, car les *ejidos* tirent leur existence d'un processus de création juridique, de dotation foncière et d'organisation politique encadré et validé par l'autorité étatique, qui établit et régule le

7. Pour la région faisant l'objet de cette étude, voir notamment E. Léonard, R. Palma, V. Brun, « Transferts publics et ajustement structurel des ménages agricoles. Une analyse des revenus familiaux au sud du Mexique », *Économie rurale*, à paraître (2010) ; et, pour une vision plus large à l'échelle du Mexique, H. Carton de Grammont, « La desagrarrización del campo mexicano », *Convergencia*, n° 50, 2009, pp. 13-55.

8. E. Léonard, R. Palma, « Désagrarrisation de l'économie paysanne et "refonctionnalisation" de la localité rurale au Mexique », *Cahiers des Amériques latines*, 39, 2002, pp. 155-173 ; E. Léonard, « L'économie très politique d'un programme de titularisation foncière. Trajectoires locales d'endogénéisation du changement légal en milieu rural mexicain », dans J.-Ph. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard (dir.), *op. cit.*, 2009.

contenu formel des droits fonciers et civils (de participation aux organes de gouvernement local notamment) de leurs ressortissants.

Jusqu'à la période cardéniste (1934-1940), l'*ejido* demeure principalement une instance de gestion foncière et de mobilisation ponctuelle – éventuellement armée – au service des pouvoirs régionaux, qui exercent un contrôle assez large sur les processus d'allocation de terres. Cette instrumentalisation dans le cadre des stratégies de consolidation des pouvoirs régionaux constitue d'ailleurs un motif de la reconfiguration de l'*ejido* dans le projet cardéniste de construction d'un État vertical et centralisé⁹. Sous la présidence de Lázaro Cárdenas, la politique agraire change à la fois de rythme et d'orientation : elle cesse d'être une réponse ponctuelle à des mobilisations paysannes pour devenir un instrument de refondation des organisations politiques et économiques rurales¹⁰. À travers les expropriations et les redistributions de terres, l'État cardéniste efface les bases territoriales et socio-économiques de la grande propriété privée et de la communauté indienne d'origine coloniale ; il affaiblit ainsi les relais traditionnels des niveaux constitutionnels de gouvernement représentés par les municipalités et les États de la fédération, et les marginalise dans un dispositif de gouvernance qui relie directement les *ejidos* à l'administration fédérale. L'État cardéniste fait notamment des *ejidos* ses interlocuteurs privilégiés, à travers les médiations réalisées par les agences locales du gouvernement fédéral (Département agraire, services agricoles, Banque de crédit agricole), les entreprises agro-industrielles publiques, et par les organisations corporatives officielles (syndicats paysans, associations d'éleveurs) affiliées au Parti révolutionnaire institutionnel (PRI).

Cette nouvelle fonctionnalité politique amplifie le champ des compétences dévolues aux organes de gouvernement de l'*ejido*. La régulation de l'accès au foncier, qui constituait la fonction première des autorités *ejidales*, devient une attribution parmi d'autres. Celles-ci deviennent de plus en plus prégnantes et couvrent notamment la représentation politique (transmission des demandes locales en projets de développement à travers les canaux administratifs ou corporatifs ; mobilisation pour les rituels politiques du régime¹¹ ; promotion et défense des intérêts locaux dans l'arène municipale ; initiation et formation de « cadres » et de médiateurs au sein de la communauté paysanne).

9. E. Léonard, « La réforme agraire comme processus de frontière. Logiques d'autonomisation, ancrage de l'État et production institutionnelle dans la région des Tuxtlas (Mexique) », *Autrepart*, n° 30, 2004, pp. 97-116 ; Léonard E., *op. cit.*, 2009.

10. Entre 1935 et 1940, 18 millions d'hectares sont distribués, pour seulement 7,6 millions au cours des 20 années précédentes. Le nombre total de bénéficiaires est multiplié par deux et la surface de terres labourables allouée en « propriété sociale » passe de 13,3 à 47,4 % du total national. Au cours des années 1930, la part du secteur *ejidal* dans la production agricole nationale passe de 11 à plus de 50 %. S. Escobar Toledo, « El cardenismo, más allá del reparto: acciones y resultados », dans S. Escobar Toledo, *Historia de la cuestión agraria mexicana T. 5. El cardenismo, un parteaguas histórico en el proceso agrario*, México, CEHAM–Siglo XXI editores, 1990, pp. 423-482.

11. Voir à ce sujet C. Lomnitz, *Modernidad indiana*, México, Planeta, 1999.

Avec la croissance de la population *ejidale*, l'accueil de nouvelles familles et l'installation de nouvelles générations (par le biais, notamment de la négociation de dotations foncières complémentaires, ou *ampliaciones*, auprès de l'administration de la réforme agraire), l'*ejido* est aussi devenu le foyer de services publics de différentes natures (écoles et collèges, dispensaires, épiceries communautaires, magasins de stockage, adductions d'eau, éclairage public, transports en commun, etc.), dont la localisation sur les terrains de l'*ejido* justifie d'un large contrôle de ses autorités sur leur administration ¹². Le renforcement des interventions de l'État et leur diversification en faveur de l'équipement social des localités rurales, à partir du boom pétrolier des années 1970, ont fortement contribué à consolider le caractère plurifonctionnel de l'institution *ejidale*.

Cette extension continue des fonctions de l'*ejido* et des compétences allouées à – ou appropriées par – ses organes de gouvernement ont aussi conduit à renforcer l'incidence des différences de statut entre ses catégories de ressortissants. Chaque *ejido* a en effet été créé en réponse à une demande d'un groupe de paysans qui sont nommément identifiés et enregistrés, chaque bénéficiaire ne pouvant transférer ses droits fonciers et politiques qu'à un héritier unique. Leur nombre ne peut par ailleurs être modifié sans l'assentiment de l'administration agraire ¹³. La réforme agraire instaure ainsi deux catégories de membres des communautés rurales, dont les proportions relatives sont amenées à évoluer au rythme de la croissance démographique et des éventuelles extensions foncières consenties par l'administration : les *ejidatarios*, détenteurs légaux des terres, habilités à siéger à l'assemblée locale et interlocuteurs exclusifs de l'État et des programmes de développement ; et les résidents sans statut officiel, dont l'accès aux ressources de l'*ejido* et aux politiques publiques est conditionné par les dispositions spécifiques prises à leur égard par les *ejidatarios*. La réforme agraire conduit ainsi à l'instauration d'un nouveau modèle de « citoyenneté agraire », qui formalise au sein des communautés paysannes une dichotomie entre « citoyens complets » et « citoyens conditionnels », selon la distinction posée par Stepputat ¹⁴.

Dans le contexte qui s'est généralisé à partir de la fin des années 1960, de coexistence de plusieurs générations d'usagers du territoire *ejidal* et de complexification des enjeux de gouvernance associés à la multiplication des biens et des services publics sur ce territoire, cette différenciation des

12. O. Hoffmann, *op. cit.*, 1997.

13. Le nombre de bénéficiaires de dotation foncière dans chaque *ejido* est ainsi contingenté par des dispositions réglementaires qui fixent la surface minimale nécessaire à la satisfaction des besoins d'une famille. Dans le centre du pays, cette surface est passée de 4 hectares (ha) dans les *ejidos* créés durant la décennie de 1920 à 20 ha à partir des années 1960.

14. F. Stepputat, "At the Frontier of the Modern State in Post-War Guatemala", dans A. Arce, N. Long (dir.), *Anthropology, Development and Modernities. Exploring Discourses, Counter-Tendencies and Violence*, Londres-New York, Routledge, 2000, p. 128.

statuts légaux a eu des incidences directes en termes d'exclusion d'une proportion croissante de la population rurale de l'espace politique local. En référence à la région des Tuxtlas, qui fait l'objet de cette étude de cas, Antonio Azuela observait au début des années 1990 que les chefs de famille non *ejidatarios* étaient « exclus de la gestion des biens publics de leur village et, en général, privés de toute forme de participation à ce qui constitue de véritables communautés politiques » dans les principales localités rurales¹⁵. Bien que les équipements supportant la prestation des services publics (écoles, adductions d'eau, dispensaires, éclairage public) aient été construits et fussent entretenus avec la participation de l'ensemble de la population, Azuela observait que l'assemblée et le comité exécutif de l'*ejido* assureraient directement la gestion de ces infrastructures, ou désignaient les responsables des comités qui en avaient la charge sans que la majorité des usagers ait voix au chapitre.

Au gré de la croissance de la population et des politiques publiques de développement local, la transformation de l'*ejido*, d'une forme de propriété et de régulation foncière en instance de gouvernement local aux prérogatives élargies à l'ensemble de la sphère d'action et d'interaction publique, constitue un trait dominant de l'évolution du régime de gouvernance rurale au Mexique au cours du XX^e siècle. Au seuil des années 1990, l'*ejido* apparaît ainsi, dans les Tuxtlas comme dans l'ensemble du Mexique, comme un facteur clé d'inégalité civique entre les différentes catégories de la population rurale, le fondement d'un système politique opérant sur le modèle des démocraties censitaires européennes de la première moitié du XIX^e siècle¹⁶. Il s'agit précisément d'un argument central de la réforme constitutionnelle promue par le gouvernement mexicain en 1992, dans le contexte de changements institutionnels majeurs, qui concernent aussi bien la révision du modèle de développement économique suivi depuis les années 1930, avec le choix de l'insertion compétitive dans les marchés internationaux, que la démocratisation du système politique national, avec la consolidation du multipartisme et le renforcement des niveaux de gouvernement décentralisé.

LES ANNÉES 1990 : UNE DOUBLE REMISE EN QUESTION ÉCONOMIQUE ET LÉGALE

La réforme légale de 1992 redéfinit le contenu des droits de propriété et les attributions des instances de gouvernement de l'*ejido*. Elle est cependant loin d'opérer le changement radical que les détracteurs du système *ejidal* réclamaient : la loi de 1992 reflète plutôt un compromis interne au PRI, entre une tendance néolibérale dure, qui militait en faveur d'une privatisation totale et de la dissolution des *ejidos*, et un courant « agrarien », opposé à toute atteinte radicale à une institution considérée comme fondatrice du pacte social passé entre l'État post-révolutionnaire et les sociétés rurales.

15. A. Azuela, « Ciudadanía y gestión urbana en los poblados rurales de Los Tuxtlas », *Estudios sociológicos*, XIII, n° 39, 1995, pp. 485-500.

16. A. Azuela, *op. cit.*, 1995, p. 499.

La nouvelle loi agraire met fin conjointement au devoir constitutionnel de l'État à satisfaire les besoins en terres des familles rurales, et au statut d'exception de la propriété *ejidale*. Elle redéfinit les droits de propriété dans les *ejidos* en postulant leur individualisation et l'autorisation des transactions marchandes qui étaient auparavant proscrites (quand bien même elles constituaient une pratique courante)¹⁷. Elle entreprend en outre de démanteler les prérogatives des organes de gouvernement de l'*ejido* en matière de représentations politiques et de gestion des biens publics, au profit d'organisations représentatives de l'ensemble de la population : la junte des résidents (*junta de pobladores*) et l'agence municipale, institution qui existait déjà mais qui était maintenue, *de facto*, sous la tutelle de l'*ejido*. Toutefois, si elle ouvre la porte à une possible privatisation des terres, la nouvelle législation réaffirme le régime particulier de la propriété *ejidale* et maintient certaines formes de contrôle collectif sur les processus de mise en circulation des droits fonciers, en particulier à travers les mécanismes de marché¹⁸. La mise en œuvre de la loi s'appuie sur la réalisation d'un programme de certification des droits, le *Procede*, qui concerne l'ensemble des terrains sous le contrôle des *ejidos* : parcelles agricoles, terrains d'usage commun (parcours et bois) et lopins bâtis dans les localités de l'*ejido*.

La réalisation du *Procede* relève toutefois d'une démarche facultative : l'assemblée *ejidale*, dans un premier temps, puis chaque *ejidatario* pour ce qui concerne son propre patrimoine, doivent préalablement signifier leur adhésion au programme¹⁹. L'assemblée décide notamment des espaces sur lesquels porteront les opérations de certification : celles-ci peuvent concerner la totalité des terres, ou être circonscrites aux parcelles agricoles, laissant, par exemple, les terres d'usage commun et/ou les zones résidentielles (*solares*) sous un régime de propriété collective. Il est à noter que, à la différence des terrains d'usage agricole, dont le régime de propriété demeure régulé par la loi de réforme agraire (sauf démarche de privatisation, par l'ensemble ou une partie des titulaires), les lopins bâtis qui ont fait l'objet de l'émission d'un certificat intègrent le registre de la propriété privée et sont soumis à ce titre aux dispositions fiscales adoptées au niveau municipal.

La nouvelle loi agraire participe, dans cette perspective, au renforcement de l'institution municipale, un renforcement visé par une série de lois portant sur la fédéralisation au cours des années 1990 et par les réformes de l'organisation budgétaire de 1998, alors que le régime de gouvernance post-révolutionnaire marginalisait les municipalités (voir *supra*). Pour autant, la

17. Voir L. Téllez Kuenzler, *Nueva legislación de tierras, bosques y aguas*, México, Fondo de cultura económica, 1993 ; J. C. Pérez Castañeda, *El Nuevo Sistema de propiedad agraria en México*, México, Palabra en Vuelo, 2002 ; E. Bouquet, J.-Ph. Colin, *op. cit.*, dans J.-Ph. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard (dir.), *op. cit.*, 2009.

18. *Ibid.*

19. Secretaria de reforma agraria, *La Transformación agraria. Origen, evolución, retos*, México, 1998.

loi de 1992 maintient l'institution *ejidale* dans un cadre de régulation relevant directement de l'administration agraire, sous tutelle fédérale, dissocié du régime de propriété privée, qui est géré par des instances municipales. En d'autres termes, elle instaure un système dual d'intégration politico-administrative, qui lie, d'une part, l'*ejido* (son assemblée et son comité exécutif) aux institutions fédérales et, d'autre part, la localité rurale (la *junta de pobladores* et l'agence municipale) à la municipalité.

Compte tenu des enjeux de gouvernance qui concernent les espaces bâtis des *ejidos*, les débats que le Procédé n'a pas manqué de soulever dans chaque communauté ont porté dans une très large mesure sur le statut légal qui serait dévolu aux *solares*. Il est en effet prévu que chaque possesseur d'une maison se voit attribuer, dans le cas où la certification de la zone résidentielle a été approuvée par l'assemblée *ejidale*, un titre de propriété, qu'il soit *ejidatario* ou non. La conversion de la zone habitée en propriété privée porte donc en germe le dessaisissement, par l'*ejido*, de l'administration des biens publics et des infrastructures qui se trouvent sur les terrains dont il avait la gouverne dans le cadre légal antérieur. Il n'est donc pas surprenant que, dans la partie centrale des Tuxtlas, si la certification a été adoptée dans la quasi-totalité des *ejidos*, son application aux espaces résidentiels a été rejetée dans plus de 35 % des communautés (11 cas sur 31) ²⁰.

Ces transformations du cadre institutionnel ont une incidence d'autant plus forte que les terres agricoles ont cessé de fournir la base de l'économie des *ejidos* des Tuxtlas au cours des années 1990. Confrontés à la concurrence des producteurs nord-américains de céréales et au retrait des appuis que l'État mexicain leur prodiguait à travers les systèmes de prix administrés, le crédit agricole et les agro-industries publiques (TABAMEX, CONASUPO), les ménages agricoles ont dû faire face à une diminution de 60 % environ de leurs revenus productifs ²¹. Cette érosion n'a été que partiellement compensée par la mise en place de transferts publics directs à l'intention de populations vulnérables (PROCAMPO et PROGRESA/Oportunidades), à partir des années 1994-1997. Une grande part de l'ajustement structurel des ménages a porté sur leur insertion dans des marchés de travail de plus en plus distants ²². Une enquête réalisée en 1999, auprès de 161 familles de la région ²³, révélait ainsi que 57,6 % des foyers disposant d'une assise foncière et 36,2 % des paysans sans terres percevaient des transferts migratoires ; pour les familles

20. Voir E. Léonard, *op. cit.*, 2009.

21. E. Léonard, R. Palma, *op. cit.*, 2002.

22. A. Quesnel, A. del Rey, « La construcción de una economía familiar en archipiélago. Movilidad y recomposición de las relaciones intergeneracionales en el medio rural mexicano », *Estudios demográficos y urbanos*, n° 59, 2005, pp. 197-228 ; E. Léonard, A. Quesnel, A. del Rey, « De la comunidad territorial al archipiélago familiar. Movilidad, contractualización de las relaciones familiares y desarrollo local en el sur del estado de Veracruz », *Estudios sociológicos*, n° 64, 2005, pp. 557-589.

23. A. Quesnel (dir.), « Mobilité et reproduction sociale dans le Sud-Veracruz », (MORESO), IRD-CIESAS.

concernées, le montant moyen de ces transferts s'élevait à 545 et 262 dollars respectivement, soit 89 et 43 % de la valeur moyenne de leur production agricole ²⁴.

Les migrations de travail s'inscrivent de longue date dans les stratégies des familles de la région. Mais, jusqu'au début des années 1990, elles correspondaient à des mouvements pendulaires, circonscrits aux marchés de travail régionaux (couloir industriel de Coatzacoalcos-Minatitlán, bassins d'agriculture commerciale) ou à la ville de México, et compatibles avec le maintien d'une économie domestique territorialisée ²⁵. Les migrations qui se développent depuis le milieu des années 1990 impliquent une rupture avec cette organisation. Elles sont dirigées vers des bassins d'emploi très éloignés – les industries d'assemblage (*maquiladoras*) de la frontière nord et le marché du travail clandestin des États-Unis –, qui imposent de longues absences : les distances en jeu, les coûts élevés de l'insertion dans ces marchés et l'insécurité qui pèse sur les travailleurs clandestins interdisent les va-et-vient réguliers. Elles mettent de ce fait en jeu de jeunes adultes, dont les coûts de migration sont pris en charge par leurs parents, le plus souvent à travers la mise en gage d'un titre de propriété, qu'il s'agisse d'une terre agricole ou d'un lopin bâti ²⁶.

Opportunité de reproduction économique des familles paysannes, la migration longue crée pourtant les conditions d'une déstructuration des organisations familiales et villageoises ²⁷. Dans le nouveau contexte de régulation foncière, elle porte les prémices d'une rupture entre les nouvelles générations et la communauté villageoise, dès lors qu'elle repose sur des ressources qui relèvent essentiellement de la famille – à la différence des processus antérieurs d'accès à la terre, qui étaient médiatisés par l'*ejido*. Elle fournit également une opportunité de désengagement des jeunes vis-à-vis de l'exploitation familiale, dès lors que l'activité agricole ne représente plus une

24. Ces résultats, valides pour la région des Tuxtlas, sont corroborés par une analyse à l'échelle nationale (H. Carton de Grammont, « La desagrarización del campo mexicano », *Convergencia*, n° 50, 2009, pp. 13-55), qui montre que les activités productives directes ne représentaient en moyenne, en 2004, que 10 % du revenu total des ménages ruraux (33 % pour les ménages ayant une activité agricole). Des résultats similaires ont été établis dans des zones de forte spécialisation agricole du Sud-Veracruz où, nonobstant cette caractéristique, les activités productives ne représentaient, en 2008, que la moitié du revenu total des ménages ruraux. Voir E. Léonard, R. Palma, V. Brun, *op. cit.*, à paraître (2010) et E. Léonard, R. Palma, *op. cit.*, 2002.

25. A. Quesnel, « Poblamiento, regulaciones agrarias y movilidad en el sur del Estado de Veracruz », dans E. Léonard, A. Quesnel, E. Velázquez (dir.), *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*, México, CIESAS-IRD-Porrúa, 2003, pp. 41-71.

26. E. Léonard, R. Palma, *op. cit.*, 2002 ; A. Quesnel, A. del Rey, *op. cit.*, 2005.

27. E. Léonard, A. Quesnel, A. del Rey, *op. cit.*, 2005.

base viable d'intégration sociale. Dans cette perspective, l'absence s'inscrit comme une donnée structurelle de la reproduction des familles rurales. Elle impose une limitation des contacts entre les migrants et leur foyer d'origine et établit un cadre d'incertitude qui accroît les besoins d'explicitation des engagements entre les membres de la famille : alors que le foyer est de plus en plus dépendant des transferts des migrants, il doit fournir à ces derniers des gages quant à leur statut – leur droit au retour – au sein de la communauté²⁸.

L'ancrage durable des parcours de vie des migrants dans l'organisation familiale est ainsi contingent des perspectives de construction patrimoniale que celle-ci est en mesure de leur fournir. Il s'agit d'assurer, à partir du noyau paternel, la gestion des transferts migratoires de façon à assurer l'avenir des jeunes adultes et de leurs propres foyers dans l'espace villageois, via leur installation dans la zone résidentielle de l'*ejido*, l'achat de terre et de bétail, la création d'un commerce, leur accès à des services considérés comme nécessaires, etc.²⁹. La détention d'un droit *ejidal* constitue en elle-même une ressource souvent insuffisante pour négocier l'assistance de l'ensemble de la descendance d'un *ejidatario*, dès lors que le cadre légal restreint les possibilités de transfert des terres agricoles à un héritier unique et place leurs propriétaires face à des responsabilités accrues en termes de sélection et de clientélisation de leurs enfants.

LE DÉVELOPPEMENT LOCAL AU CENTRE DES STRATÉGIES DES MÉNAGES ET DES AUTORITÉS POLITIQUES : UNE FORTE DIFFÉRENCIATION TERRITORIALE

Les incertitudes qui découlent de l'absence des membres de la famille créent ainsi de nouveaux besoins collectifs en termes d'orientation des choix et d'encadrement des comportements de l'ensemble des acteurs familiaux³⁰. Peu de familles ont la possibilité d'atteindre un niveau satisfaisant de formalisation et de prédiction dans les relations entre leurs membres. Pour une majorité, une telle possibilité est contingente de l'existence de ressources collectives, de nature institutionnelle et matérielle, permettant de formaliser les droits et obligations de la population migrante en ce qui concerne ses conditions de retour et d'accès, non seulement au patrimoine familial (espace constructible et parcelle agricole), mais aussi à un ensemble de biens et de services publics (éducation, santé, programmes d'assistance sociale, équipements et infrastructures) fournis par la localité. L'engagement durable des migrants dans l'économie des familles rurales apparaît ainsi conditionné par la mise en place de dispositifs collectifs incitatifs à l'investissement des revenus migratoires dans le contexte local.

28. A. Quesnel, A. del Rey, *op. cit.*, 2005.

29. E. Léonard, A. Quesnel, A. del Rey, *op. cit.*, 2005.

30. C. Guilmoto, F. Sandron, « Approche institutionnelle de la migration dans les pays en développement », *Économie rurale*, n° 252, 1999, pp. 47-54.

Ces dispositifs concernent en premier lieu la densité des services publics (éducatifs, de santé ou de communication) et des équipements urbains (adduction d'eau, électrification, tout-à-l'égout), l'accès aux projets de développement, ou la diversité des activités économiques dont les communautés rurales peuvent se prévaloir. Les perspectives de réinsertion ne seront pas les mêmes dans un village situé sur les marges des systèmes de communication, de santé et d'éducation publics, et dans un bourg rural recelant une variété d'opportunités à la fois en termes d'activités non agricoles (commerce, transport, services divers) et de formation de capital humain (éducation et santé de la famille).

À cet égard, les politiques sociales mises en place par l'État mexicain dans la seconde moitié des années 1990 et l'institutionnalisation de nouveaux mécanismes de gestion de ces politiques ont considérablement modifié les conditions d'accès de la population rurale à des services qui étaient autrefois de nature essentiellement urbaine. À partir des réformes fiscales promulguées entre 1997 et 1998, l'enveloppe fédérale destinée à l'équipement des zones rurales en infrastructures et services sociaux (*Ramo 33-FISM*) a suivi une augmentation sensible, passant de 3 115 milliards de pesos en 1997 à 4 404 milliards en 2000 et 5 735 milliards en 2003 (en valeur réelle)³¹. La gestion de ces fonds s'inscrit dans un schéma de décentralisation de l'exercice budgétaire, qui accorde aux municipalités une large autonomie dans le financement de projets formulés par des organisations villageoises³². L'État de Veracruz a été particulièrement favorisé par cette réorganisation, puisque l'enveloppe qui lui était assignée pour le développement d'infrastructures sociales rurales a été multipliée par 3,75 entre 1997 et 1999, contre 2,2 en moyenne au niveau national, Veracruz apparaissant alors comme le premier bénéficiaire au niveau national³³.

La mise en œuvre de ces lignes de financement et leur augmentation régulière, au moment où les communautés et les familles rurales faisaient face aux ajustements imposés par la « désagrarisation » de leurs économies et l'explosion de migrations longues, ont fortement influencé les dynamiques sociopolitiques et territoriales dans la région d'étude. La captation des transferts migratoires et l'attraction des financements associés aux nouvelles politiques publiques du local apparaissent en effet comme deux questions liées : les transferts affirment l'ancrage local d'une population (les épouses et enfants de migrants restés au village) demandeuse de services publics

31. E. Léonard, B. Losch, « L'insertion de l'agriculture mexicaine dans le marché nord-américain : changements structurels, mutations de l'action publique et recompositions de l'économie rurale et régionale », dans C. Deblock, H. Regnault (dir.), *Intégrations Nord-Sud, la connexion périphérique*, Montréal, UQAM-éditions Athena, 2006, pp. 237-273.

32. J. Scott, « La descentralización, el gasto social y la pobreza en México », *Gestión y política pública*, vol. XIII, n° 3, 2004, pp. 785-831.

33. F. Patrón Sánchez, « Recursos Federales Transferidos a Municipios », Memoria del Congreso *El futuro de los gobiernos locales*, IGLOM-ITESO, México D. F., 2000.

(éducation, santé, communication, électricité, eau courante)³⁴, qui contribue dans le même temps à accroître l'offre et la demande de services privés (commerce, transport, téléphonie) dans lesquels peuvent s'investir les revenus migratoires. Ce faisant, ils renforcent la probabilité d'investissements publics visant à constituer des centres de services autour desquels doivent s'articuler les politiques sociales³⁵.

L'attraction des financements décentralisés du *Ramo 33* est toutefois lourdement conditionnée. En premier lieu, les projets d'infrastructures sont soumis à des contreparties de coinvestissement de la part des communautés bénéficiaires, à hauteur de 10 à 15 % de leur coût total³⁶. À défaut de pouvoir mobiliser leurs ressortissants, à travers leur épargne ou leur force de travail, les dirigeants villageois ne peuvent prétendre à un accès renouvelé aux fonds d'équipements locaux auprès des municipalités. Mais leur capacité de mobilisation doit aussi s'étendre aux réseaux politiques qui structurent les jeux de pouvoir au niveau municipal, dans un contexte de forte concurrence entre les localités pour le financement de leurs projets d'infrastructures. Le suivi des fonds du *Ramo 33* captés par différentes localités des Tuxtlas entre 2001 et 2004 fournit des indications éclairantes de cette efficience inégale des dirigeants locaux, autant pour imposer à la population (résidents et migrants) des contributions à la production de biens publics, que pour exercer leur influence auprès des gouvernements municipaux et des représentants des agences régionales des administrations fédérales ou provinciales (États de la fédération) qui participent au cofinancement de ces biens.

Le tableau 1 propose un exercice comparatif entre six localités *ejidales* de taille comparable (entre 1 000 et 2 000 habitants), mais qui se différencient quant à leur indice de marginalité (*índice de marginación*, qui mesure le niveau de dotation en infrastructures et en services, et d'éducation et de revenu de la population) et à l'incidence de la migration longue, mesurée ici par le taux de masculinité entre 15 et 65 ans (un taux faible indiquant une forte migration des jeunes hommes). La période 2001-2004 est intéressante, car elle correspond à une phase de consolidation de l'apprentissage quant à la façon de négocier les projets proposés au financement du *Ramo 33* et de gérer leur réalisation, et d'affirmation de la migration longue en tant que

34. Le développement de ces services a pour effet d'accroître la valeur des lots constructibles et renforce leur attrait pour les migrants. Conjointement au programme de certification foncière, la politique de dotation en infrastructures de type urbain et la migration longue concourent ainsi à générer des phénomènes localisés, mais répandus, d'inflation de la valeur de ces lots.

35. Consejo nacional de población (CONAPO), *Centros proveedores de servicios, una estrategia para atender la dispersión de la población en el estado de Veracruz*, Xalapa, CONAPO-COESPO, 2002.

36. Ces contreparties peuvent être satisfaites à travers la participation de la population locale aux travaux de réalisation des infrastructures. Mais lorsque celles-ci impliquent des travaux mécanisés (électrification, tout-à-l'égout), la contribution communautaire est principalement financière.

Tab. 1. – Accès aux transferts publics et aux fonds d'équipement social dans six contextes locaux

		Bodegas de Totoltepec	La Redonda	Cuesta Amarilla	Tulapan	Los Mérida	Buenos Aires Texalpan
Population en 2000		1 674	986	1 086	2 138	869	1 775
Taux de masculinité 15-65 ans*	2000	78,3	88,8	100,6	103,3	103,2	103,1
	2004	63,4	68,5	94,3	101,5	95,6	97,9
Indice de marginalité	2000	-0,442	0,375	0,424	0,941	1,027	0,661
	2005	-0,833	-0,345	0,049	0,592	0,448	0,364
Transferts publics 2001 pesos/hab.	<i>Ramo 33**</i>	147	256,50	199,50	203	83	176,50
	Subsides directs***	495	825	630	579	481	242
	Total	642	1 081,50	829,50	782	564	418,50
Transferts publics 2004 pesos/hab.	<i>Ramo 33**</i>	532	598,50	97	78	68,50	0
	Subsides directs***	718	1 064	765	702,50	687	408
	Total	1 250	1 662,50	862	780,50	725,50	408
<i>Ramo 33 2001-2004</i>	Total	2 003 812	2 069 386	714 446	823 654	493 887	754 884
	Total/hab.	1 197	2 099	657	385	568	425
Contribution au <i>Ramo 33 pesos par hab./an</i>		42	28	7	3,50	1,50	3,0

* Unidades médicas rurales, IMSS-Solidaridad

** H. Ayuntamiento, San Andrés Tuxtla

*** PROCAMPO et Oportunidades: SAGARPA, DDR 009, San Andrés Tuxtla; SEDESOL, Delegación Regional San Andrés Tuxtla; http://148.243.7.2:8080/internet/servlet/fams_loc

composante structurelle des nouvelles formes d'organisation économique (voir l'évolution des indices de masculinité entre 2000 et 2004).

Le tableau 1 révèle ainsi, en premier lieu, que la capacité des localités à capter les subsides publics alloués aux groupes sociaux vulnérables (PROCAMPO et Oportunidades) n'est pas significativement liée à leur degré de marginalité : les villages les plus pauvres (Tulapan, Los Mérida, Buenos Aires Texalpan) perçoivent au contraire des subsides sociaux d'un niveau équivalent, voire inférieur, à celui d'une localité comme Bodegas de Totoltepec, pourtant bien mieux dotée en ressources de tous types. L'évolution de l'allocation des fonds du *Ramo 33* montre ensuite un processus de concentration remarquable au bénéfice des *ejidos* qui présentent, à la fois, les indices de migration les plus

élevés et de marginalité les plus faibles. En d'autres termes, tout se passe comme si l'assignation des projets d'équipement et d'infrastructures sociales suivait un schéma de concentration cumulative³⁷.

Ces résultats suscitent deux types de réflexions. En premier lieu, ils mettent en évidence une capacité très inégale des représentants des communautés, présents et passés, à assurer à leurs administrés un accès large aux politiques publiques. De façon contingente à l'histoire politique et institutionnelle locale, à l'efficacité des organisations intermédiaires dans les médiations avec les administrations municipales ou fédérales, les communautés se trouvent dans des situations très contrastées quant à leur possibilité d'offrir à leurs ressortissants, résidents et migrants, un *pool* de ressources susceptibles de supporter leurs stratégies de (ré)insertion sociale et économique. Certaines localités sont en passe de devenir des pôles d'attraction des investissements privés, alors que d'autres perdent de leur poids économique au profit des premières. Ces différences prennent un relief particulier dans le contexte des nouvelles politiques publiques visant à constituer des pôles de services dans les zones marginalisées, comme c'est le cas du programme *Microrregiones* mis en œuvre par la SEDESOL depuis 2001.

Mais les évolutions contrastées dans l'allocation des fonds du *Ramo 33* entre 2001 et 2004 suggèrent aussi un processus de « déclassement » politique de certaines localités (Tulapan, Cuesta Amarilla, Buenos Aires Texalpan), pourtant bien dotées au début de la période, au profit de communautés qui ont vu doubler ou tripler leur budget d'équipement public. On constate ainsi des niveaux moyens de financement par habitant deux à cinq fois plus élevés dans les localités les mieux situées du point de vue de leur indice de marginalité. Cette tendance à la concentration des fonds décentralisés d'infrastructures sociales s'est traduite par un renforcement des écarts de développement reflétés par ces indices entre 2000 et 2005. Le suivi des comptes municipaux relatifs à la gestion du *Ramo 33* révèle que cette évolution est fortement liée à la capacité inégale des localités à satisfaire aux conditions de coparticipation aux projets de dotation en infrastructures, à travers les contributions financières de leurs ressortissants : celles-ci sont en moyenne neuf fois supérieures dans les *ejidos* qui ont le plus bénéficié des fonds du *Ramo 33* (dernière ligne du tableau 1).

DISPOSITIFS DE FISCALISATION LOCALE ET RECONFIGURATION DE L'INSTITUTION EJIDALE : LE CAS DE BODEGAS DE TOTOLTEPEC

À travers quel type de dispositif et sur quelles bases de légitimité certaines collectivités villageoises parviennent-elles à lever des fonds pour produire

37. Il convient de préciser que ces types de transfert relèvent de logiques d'action publique et de dispositifs différenciés. PROCAMPO et Oportunidades prennent la forme de transferts directs vers les producteurs agricoles et les ménages pauvres et sont gérés directement par des administrations fédérales, sans intervention des autorités municipales. Ces dernières jouent en revanche un rôle central, à la fois dans la négociation des enveloppes qui leur sont allouées dans le cadre du *Ramo 33* et dans les arbitrages relatifs à leur assignation aux localités qui ont formulé des demandes.

des biens publics, dans des contextes marqués par l'affaiblissement des structures d'autorité familiale (du fait de l'érosion des bases productives et du développement des migrations) et communautaire (du fait de la réforme de l'*ejido*)? Les enquêtes menées dans l'*ejido* Bodegas de Totoltepec entre 2003 et 2005 mettent en évidence à la fois des logiques convergentes de mise en place de dispositifs informels de fiscalité locale et le rôle central que jouent les institutions *ejidales* dans la gestion et la légitimation de ces dispositifs.

Bodegas est un *ejido* où la migration vers les États-Unis a connu un essor particulièrement précoce et massif. L'indice de masculinité au sein de la population de 15 à 39 ans atteignait à peine 60 en 2004. C'est aussi l'une des localités qui ont le plus largement bénéficié des financements du *Ramo 33* entre 2001 et 2004, en dépit de sa bonne situation socio-économique au regard des autres villages du municipio de San Andrés. Au rebours des hypothèses qui pourraient associer la migration massive à un affaiblissement des institutions communautaires, les migrants et leurs investissements apparaissent être les éléments pivots, à la fois des fonds collectifs de participation à la réalisation d'infrastructures publiques, et de la consolidation de l'*ejido* en tant qu'opérateur central de ces fonds.

Il existe à Bodegas pas moins de six organisations collectant des fonds auprès des ressortissants de la localité. Celles-ci relèvent de trois types de structures institutionnelles : communautaire, qui concerne l'ensemble de la population résidente et migrante, quel que soit son statut foncier ; *ejidale*, qui s'adresse aux détenteurs d'un certificat portant sur le foncier agricole de l'*ejido* ; et privé, impliquant une organisation d'éleveurs créée en 2001, à la suite d'une réforme du cadre réglementaire qui attribuait auparavant un monopole de facturation et d'enregistrement du bétail à des associations municipales³⁸. Conjointement, ces organisations sont parvenues à générer des revenus de 244 000 pesos annuels en moyenne entre 2001 et 2003 (environ 24 600 dollars), soit près de 150 pesos par habitant et par an (tableau 2).

38. Instituées à l'époque cardéniste, les Associations municipales d'éleveurs étaient des bastions de la représentation politique des propriétaires privés dans le système de régulation corporative post-révolutionnaire (voir H. Mackinlay, « Los empresarios agrícolas y ganaderos y su relación con el Estado en la época del Partido revolucionario institucional », *Polis*, n° 4, 2004, pp. 113-143). Celui-ci leur allouait *de facto* un monopole sur l'enregistrement et la facturation du bétail bovin, jusqu'à réforme de la loi de régulation des associations d'éleveurs votée en 1999. Cette réforme réaffirme la liberté d'association et autorise la constitution d'organisations au niveau micro-local, dotées des mêmes compétences que les associations municipales (voir A. Stephan, « Analyse des dynamiques d'adaptation des organisations corporatives d'éleveurs en milieu rural mexicain au nouveau cadre des politiques publiques et au jeu de concurrence politique », mémoire de master A2D2, université de Montpellier 1, SupAgro, 2004). De façon significative, les *ejidos* de Bodegas de Totoltepec et la Redonda ont été parmi les trois premiers à San Andrés Tuxtla à créer leur propre association d'éleveurs ; en 2004, le municipio comptait cinq associations indépendantes de ce type.

**Tab. 2. – Dispositifs locaux de fiscalisation
dans l'*ejido* de Bodegas de Totoltepec**

	Organisation et ressources	Gouvernance	Interventions
Organisations communautaires	<p><i>Comité d'eau potable</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Quota de 90 pesos/maison • Revenu brut : 36 000 pesos/an • Solde net : ± 24 000 pesos/an 	<p><i>Comité local</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mandat de trois ans • Caisse locale • Rapport financier annuel 	<ul style="list-style-type: none"> • Entretien et paiement de l'éclairage public • Prêts aux particuliers (10 % d'intérêt mensuel)
	<p><i>Comité de santé</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Quota de 120 pesos/maison • Revenu brut : ± 40 000 pesos/an 	<p><i>Comité local</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mandat annuel • Caisse locale • Rapport financier annuel 	<ul style="list-style-type: none"> • Entretien de la clinique, frais d'électricité • Renouvellement du matériel et des médicaments de première nécessité
	<p><i>Agence municipale</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Amendes pour défection aux travaux collectifs (extensives aux migrants) : ± 25 000 pesos/an • Certification des factures de bétail : ± 1 000 pesos/an • Impôt sur l'abattage d'animaux : ± 2 000 pesos/an • Revenu brut : ± 28 000 pesos/an 	<p><i>Agent municipal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Elu pour trois ans • Caisse locale • Pas de rapport financier 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordination avec la municipalité • Cofinancement des infrastructures publiques avec le comité <i>ejidal</i> <ul style="list-style-type: none"> - Entretien de la piste d'accès au village (2001) : 38 000 pesos - Installation de plaques identifiant les rues du village (2003) : 9 000 pesos
Organisation ejidale	<p><i>Ejido</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Impôt sur les transactions foncières (terrains agricoles et bâtis) : ± 80 000 pesos/an (250 000 sur la période 2001-2003) • Quota annuel des <i>ejidatarios</i> : 3 300 pesos/an • Amendes pour défection aux travaux collectifs et aux assemblées <i>ejidales</i> (extensives aux migrants) : ± 4 000 pesos/an • Revenu brut : ± 87 000 pesos/an 	<p><i>Comité exécutif de l'ejido (comisariado)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mandat de trois ans • Compte bancaire • Rapport financier et révision des comptes tous les quatre mois • Gouvernance formelle organisée par le « Règlement interne de l'<i>ejido</i> » (1997) 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordination avec les administrations publiques • Prêts aux particuliers (10 % d'intérêt mensuel) • Financement de la participation du village aux fonds du <i>Ramo 33</i> <ul style="list-style-type: none"> - Installation du système d'égouts (2003 et 2004) : 200 000 pesos • Cofinancement d'infrastructures avec l'agence municipale <ul style="list-style-type: none"> - Entretien de la piste d'accès au village (2001) : 38 000 pesos - Installation de plaques identifiant les rues du village (2003) : 9 000 pesos • Achat de cercueils pour les défunts sans ressources
Organisation privée	<p><i>Association des éleveurs de l'ejido</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Facturation des transaction de bétail (290 factures mensuelles en 2003-2004) : ± 78 000 pesos/an • Coûts fixes (comptabilité, secrétaire, loyer, électricité, reproduction des factures) : ± 40 000 pesos/an • Solde net : ± 38 000 pesos/an 	<p><i>Comité directeur :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mandat de trois ans • Compte bancaire • Rapport financier annuel 	<ul style="list-style-type: none"> • Constituée en 2003 • Achat d'une bascule de pesée du bétail par 12 sociétaires fondateurs
Total	<p><i>Captation fiscale annuelle 2001-2003 :</i></p> <p>± 244 000 pesos</p>		<p><i>Investissement moyen annuel dans la production de biens publics :</i></p> <p>± 92 500 pesos</p>

Sources : Enquêtes personnelles (2003-2005).

Les organisations de caractère communautaire sont, peu ou prou, celles que l'on retrouve dans la plupart des bourgs ruraux de la région. Elles ont pour fonction de gérer certains biens publics locaux, comme le système d'adduction d'eau courante, l'entretien du dispensaire, ou celui des bâtiments scolaires. Les deux premières font appel à des cotisations auprès des propriétaires de chaque maison de la localité, afin de financer le renouvellement du matériel (de santé ou de conduction des eaux de captage), le comité d'eau potable assurant de surcroît le paiement de l'éclairage public qui a été installé dans le village à la fin des années 1990. Ces fonds alimentent éventuellement une caisse communautaire qui finance de petits prêts particuliers, pour un intérêt mensuel de 10 %, notablement inférieur à celui que pratiquent les usuriers dans la région ³⁹.

L'agence municipale génère aussi des ressources propres qui financent ses frais de représentation auprès du gouvernement municipal. Ces ressources proviennent marginalement de la certification que l'agent municipal délivre aux factures de bétail ou pour l'abattage d'animaux au niveau local. Sa source principale de revenus est constituée par les amendes imposées aux ressortissants de la communauté qui ne participent pas aux travaux collectifs d'entretien des biens publics (nettoyage des rues et des espaces publics, entretien de la piste d'accès au village) : les propriétaires de maison qui sont en migration doivent ainsi s'acquitter, à travers leurs parents restés au village, d'une somme forfaitaire de 25 à 40 pesos, selon les travaux et leur pénibilité, censée couvrir l'emploi de travailleurs substitués. Une partie de ces revenus a permis de cofinancer, avec l'*ejido*, des travaux entrepris par la communauté hors des projets du *Ramo 33* : pour acquérir du matériel de remblaiement de la piste d'accès au village, en 2001 et, de façon plus singulière, pour acheter des plaques métalliques indiquant le nom des rues du village – initiative inédite dans les localités rurales de la région ! – en 2003.

Ces ressources apparaissent toutefois bien légères au regard de celles qu'est en situation de produire l'organisation *ejidale*. Outre la cotisation annuelle que le comité exécutif de l'*ejido* (*comisariado*) exige à ses membres, il a institué, au même titre que l'agence municipale, un système d'amendes lorsque ceux-ci font défection aux réunions mensuelles de l'assemblée ou aux travaux collectifs qu'il convoque (entretien de clôtures et du salon de réunion de l'*ejido*). Mais sa source principale de revenus provient, de très loin, de la taxe de 5 % que les autorités *ejidales* ont imposée aux vendeurs sur toutes les transactions foncières, que ces dernières concernent des terres agricoles ou des lopins bâtis (*solares*). Si les prérogatives de l'*ejido* sont légitimes en ce qui concerne les premières, qui conservent un statut légal de propriété collective en dépit de l'attribution de certificats de possession individuelle, elles soulèvent davantage de questions s'agissant de la zone résidentielle, qui a fait l'objet du programme de certification foncière et dont la régulation a formellement été transférée au cadastre municipal de la propriété privée depuis 1996.

39. E. Léonard, R. Palma, *op. cit.*, 2002.

Cette extension des facultés de l'*ejido* hors de sa sphère de compétences légales n'est tolérée et perçue comme légitime que dans la mesure où les ressources ainsi produites sont canalisées vers des actions qui bénéficient à l'ensemble de la population, à commencer par les migrants eux-mêmes. Outre la participation aux investissements d'amélioration de la voirie entrepris avec l'agence municipale (voir *supra*), l'*ejido* est le principal contributeur aux charges statutaires auxquelles la communauté est soumise dans le cadre des projets d'infrastructures financés par le *Ramo* 33. Il a notamment assumé sur ses propres deniers la totalité de la contribution locale à l'installation du tout-à-l'égout dans certains quartiers du village, en 2003 et 2004, pour un coût total de 200 000 pesos (environ 21 000 dollars), qu'aucune autre organisation locale n'aurait pu couvrir. Le comité exécutif fournit d'autres prestations financières dont l'importance économique est moindre, mais la valeur symbolique est forte, comme l'achat de cercueils pour les défunts dont les familles sont démunies ⁴⁰. L'*ejido* assure en outre des prêts à des particuliers à un taux d'intérêt mensuel de 10 %, qui consolident sa trésorerie tout en demeurant moins coûteux que ceux que pratiquent couramment les usuriers de la localité ; ces prêts sont notamment sollicités pour financer l'accès aux filières clandestines qu'emploient les ressortissants de la communauté pour émigrer aux États-Unis ⁴¹.

L'organisation locale la plus récente, de nature privée mais fortement liée à l'*ejido*, est l'association locale des éleveurs, qui a été créée en 2001 et rassemblait en 2004 un total de 80 membres, presque tous *ejidatarios* de la communauté. L'association assure au niveau local la facturation des transactions de bétail, à un tarif inférieur de 25 % à celui que pratique l'organisation municipale, à San Andrés. Elle propose également un service de suivi vétérinaire et de vaccination du bétail à des tarifs bénéficiant des économies d'échelle que procure le regroupement des demandes individuelles. Grâce à un crédit fédéral, 12 de ses membres fondateurs ont acquis en 2002, à titre privé, une bascule de pesée du bétail, qui a considérablement renforcé l'activité de facturation, en attirant des éleveurs des localités voisines. Si l'association des éleveurs ne contribue pas directement à la production de biens publics, ses activités s'inscrivent directement dans une logique d'internalisation de l'offre de services – et de production de ressources – au niveau local, sur laquelle s'appuient les stratégies d'investissement des ressortissants de la communauté, et en particulier ceux qui sont en migration longue.

Car une part considérable – et probablement dominante – des ressources financières que génèrent ces dispositifs locaux de fiscalité provient des migrants. Ils sont les principaux acteurs du marché foncier local, à travers

40. Question à forte charge symbolique dans les sociétés amérindiennes, la prise en charge des morts a pris ici une importance particulière après que deux jeunes de la communauté sont morts en migration, au début des années 2000. L'*ejido* a participé au rapatriement de leurs corps.

41. Voir E. Léonard, R. Palma, *op. cit.*, 2002 ; A. Quesnel, A. del Rey, *op. cit.*, 2005.

les achats de terres agricoles, et surtout de lots constructibles, vers lesquels ils canalisent leurs investissements primaires. Ils sont également des animateurs importants des transactions de bétail, à travers les acquisitions qu'ils réalisent à l'instigation de leur famille pour être entretenues sur le patrimoine foncier familial. Ils sont enfin de gros contributeurs aux amendes perçues par l'agence municipale ou le comité exécutif de l'*ejido* du fait de leur absence aux travaux collectifs convoqués par ces deux institutions⁴². Les actions vers lesquelles sont dirigées ces ressources fiscales sont, en retour, principalement orientées vers la production de biens publics ou de services qui contribuent à valoriser les investissements réalisés dans la localité : biens d'équipement et infrastructures sociales (de santé et d'éducation secondaire) qui renforcent l'attrait des zones résidentielles ; services financiers permettant de réduire les coûts de la migration et des allers-retours entre les migrants et leur famille ; services professionnels réduisant les coûts d'entretien et de mise en marché du bétail.

À travers ces nouvelles fonctions des institutions locales, l'*ejido* trouve de nouvelles bases de fonctionnement et surtout de légitimation. À l'image des situations décrites par Azuela⁴³ avant la réforme légale de 1992, ses représentants tendent à réinvestir l'ensemble des champs de la gouvernance locale à Bodegas de Totoltepec. Leur intervention financière dans la production de biens publics légitime la prise de contrôle des comités qui gèrent la provision d'eau courante ou l'entretien des bâtiments sanitaires et éducatifs, mais aussi une influence retrouvée de l'*ejido* dans la conduite des affaires locales et la représentation politique. Le président du *comisariado* intègre ainsi statutairement le comité local de travaux publics qui gère la réalisation des projets financés par le *Ramo 33*. Si l'élection de l'agent municipal par l'ensemble de la population résidente a conduit, à l'occasion des derniers mandats, à la désignation de personnes qui n'étaient pas membres de l'*ejido*, elle est toutefois l'objet de négociations dans lesquelles l'assemblée *ejidale* joue un rôle décisif de concertation des candidatures soumises au suffrage populaire. Les processus électoraux n'ont alors d'autre fonction que de valider les pratiques traditionnelles de cooptation des représentants locaux, même si celles-ci ont acquis une forme plus démocratique et polémique avec l'irruption du multipartisme dans les arènes politiques locales⁴⁴. En transformant la structure sociologique et générationnelle de la population rurale, la migration longue a par ailleurs contribué à renforcer le poids politique des catégories d'âge plus avancé

42. Il est à noter également que les migrants de la communauté ont été les principaux contributeurs aux travaux d'agrandissement de l'église locale, conduits de 2002 à 2005, avec la participation d'une ONG allemande.

43. A. Azuela, *op. cit.*, 1995.

44. Les clivages politiques, forts dans le municipe avec la confrontation entre PRI et PRD, sont ainsi couramment mis de côté, au bénéfice de la cooptation des candidats par l'assemblée *ejidale*. Éventuellement, des listes concurrentes s'affrontent sous des étiquettes différentes, mais sans que cela remette en question les mécanismes de leur désignation.

(et dans une moindre mesure des femmes), qui sont particulièrement représentées au sein des *ejidatarios*.

CONCLUSIONS : RECONFIGURATION, « REFOINCTIONNALISATION » ET PERMANENCE DE L' EJIDO DANS LE MEXIQUE RURAL DU XIX^e SIÈCLE

À l'encontre des prédictions qui annonçaient son démantèlement à la suite des réformes légales de 1992, l'*ejido* a trouvé, dans le contexte de la migration longue et des politiques de décentralisation, les bases d'une « refoinctionnalisation » de ses institutions autour de la production et de la gestion des biens publics locaux. Il fournit la base organisationnelle de la construction des nouvelles interfaces entre les communautés rurales, les espaces extérieurs de production de politiques publiques, qui ont connu une segmentation croissante au cours des années 1990⁴⁵, et les diasporas en migration. La construction de dispositifs endogènes de fiscalisation, parfois en contravention avec les dispositions légales, est révélatrice de cette capacité d'une institution conçue il y a trois quarts de siècle, à s'adapter aux nouveaux enjeux de la reproduction des familles et des communautés rurales. La situation décrite dans les Tuxtlas n'est pas généralisable à l'ensemble du milieu rural mexicain, mais elle n'est pas non plus singulière. Des initiatives similaires sont observables dans le Sud-Veracruz, à l'image du reçu de péage délivré par « l'autorité *ejidale* » d'une communauté du municipio de Sayula, pour l'entretien d'une piste qui incombe formellement à la municipalité (figure 1).

Fig. 1. – Reçu de « collaboration à l'entretien du chemin entre les ejidos 27 de septiembre et Las Camelias », municipio de Sayula, août 2004

Recibo de Dinero		
FECHA: 19-08-04	RECIBO No.:	BUENO POR: \$10 ⁰⁰
RECIBI(MOS) DE:		
CANTIDAD DE:	DIEZ PESOS \$10 ⁰⁰ M.N.	
POR CONCEPTO DE: colaboración pl Mantenimiento del camino 27 de sep alas camelias		
NOMBRE:		
DOMICILIO:		
LOCALIDAD: Institucional Municipio de Sayula, Ver.		
ACREDITÉSE A:		
PAGO HECHO EN:		
EFFECTIVO <input type="checkbox"/>	CHEQUE <input type="checkbox"/>	
No.:	BANCO:	
		RECIBI Autoridad Ejidal FIRMA

45. E. Léonard, B. Losch, *op. cit.*, 2006.

Par l'investissement de nouvelles fonctions, l'*ejido* s'affirme comme une composante centrale des dynamiques de réorganisation socio-économique que le processus d'insertion compétitive impose au milieu rural mexicain. La consolidation de l'*ejido* et la relégitimation de ses institutions autour de la production de biens publics et de leur gestion ne constitue pas pour autant un phénomène généralisable à l'ensemble des communautés. Le cas des Tuxtlas montre bien que toutes ne se trouvent pas dans une situation similaire face aux enjeux posés par la migration longue et les risques de rupture entre les jeunes générations, leurs familles et les collectivités villageoises. L'exemple de Bodegas de Totoltepec s'inscrit dans l'histoire institutionnelle d'une relation étroite entre l'*ejido*, ses dirigeants successifs et les structures de médiation politique de l'État corporatif mexicain. Au-delà de la redéfinition légale de ses prérogatives, l'*ejido* de Bodegas a constitué un espace de formation de compétences et d'interfaces avec les milieux politiques et administratifs environnants, dont les capacités d'agence ont été mises à profit dans un contexte de redéfinition large des rôles et des attributions de l'ensemble des acteurs publics (segmentation et décentralisation des cadres de production des politiques publiques). Les institutions de l'*ejido* sont parvenues à investir de nouveaux champs d'action dans la mesure où elles constituaient, dans le cadre antérieur de régulation, des canaux efficaces et légitimes de médiation avec les centres de production des politiques publiques.

La situation que l'on peut observer à San Andrés Tuxtla suggère un renforcement des dynamiques de différenciation territoriale qui opéraient depuis la mise en œuvre de la réforme agraire, dès le milieu des années 1930⁴⁶. À défaut d'un investissement fort et efficace des institutions *ejidales* dans la mise en place de dispositifs supportant l'ancrage des stratégies de vie des migrants dans les organisations familiales et communautaires, ces dernières courent le risque d'être confrontées à un processus cumulatif de déshérence des jeunes générations, au profit des localités qui seront parvenues à concentrer les dotations en services publics et en équipements urbains, ainsi que les investissements de la diaspora.

46. E. Léonard, *op. cit.*, 2009.

LA PARTICIPATION DES BÉNÉFICIAIRES DE LA RÉFORME AGRAIRE À LA PRODUCTION DE L'ESPACE AGRICOLE PÉRUVIEN : UNE DYNAMIQUE REMISE EN CAUSE PAR LE LIBÉRALISME ?

Évelyne MESCLIER *

La réforme agraire péruvienne a suscité un grand nombre de commentaires dès ses débuts en 1969, de par la radicalité de ses objectifs et la rapidité de son exécution. En moins de dix ans, elle a abouti à la disparition aussi bien des grands domaines fonciers que des rapports de force qui permettaient leur fonctionnement. Malgré son interruption précoce, elle continue à susciter des analyses qui interrogent son impact à long terme sur l'agriculture et la société. En 1999, de nombreux articles de presse marquèrent son 30^e anniversaire ¹. En 2009, des ouvrages accompagnèrent son 40^e anniversaire ².

Les auteurs qui abordent la réforme agraire péruvienne et ses impacts sont souvent amenés à parler d'échec. Les analyses effectuées selon les critères d'évaluation qui paraissent les plus légitimes et évidents : modernisation de

* Évelyne Mesclier est directrice de recherches à l'IRD, UMR 8586/215 PRODIG. L'auteur remercie les commentaires reçus lors de l'évaluation de l'article, qui ont permis son amélioration.

1. Nous en avons proposé une interprétation dans ces pages. Voir É. Mesclier, « Trente ans après la réforme agraire péruvienne: le discours des investisseurs contre la voie paysanne », *Problèmes d'Amérique latine*, n° 38, 2000.

2. Entre autres : F. Eguren, « La reforma agraria en el Perú », *Debate Agrario*, n° 44, 2009, pp. 63-100 ; E. Mayer, *Cuentos feos de la reforma agraria peruana*, Lima, IEP-CEPES, 2009, 354 p. ; J. C. Fajardo, *Organización y participación política en el Perú, antes y durante el gobierno de Juan Velasco Alvarado*, Lima, Universidad Ricardo Palma/Editorial universitaria, 2009, 544 p.

l'agriculture, évolution de la production agricole, des exportations ou encore consolidation des exploitations paysannes conduisent généralement à des conclusions assez négatives. Ainsi, F. Eguren liste parmi les arguments des critiques de la réforme agraire la perte de capital fixe et de capacité technique qu'elle entraîna et la persistance de la pauvreté rurale³. E. Mayer constate qu'aucun des témoins qu'il a interrogés ne s'est déclaré satisfait de la façon dont la réforme agraire s'est déroulée⁴. Les aspects politiques sont plus positifs : F. Eguren rappelle que la réforme a permis une démocratisation de la société⁵ ; la population rurale a aujourd'hui la possibilité de participer à la gestion des municipalités⁶. J. C. Fajardo⁷ est un des rares à proposer une défense plus générale de la réforme agraire, en s'appuyant surtout sur le surgissement des « forces populaires » dans la vie politique.

Nous proposons d'employer un critère d'évaluation des résultats de la réforme agraire qui a été jusqu'à présent peu utilisé, celui de la participation des bénéficiaires à la production de l'espace local et national. Nous nous limiterons dans cet article à celles et ceux de ces bénéficiaires qui sont restés à la terre et nous centrerons le propos sur leur participation nouvelle à la gestion des ressources productives et à la réorientation de l'agriculture, à partir d'études de cas qui ont été menées dans deux régions du Pérou, celle de Cusco au sud et celle de Chiclayo au nord⁸. Nous considérons cette participation comme un des éléments qui accroissent la possibilité des individus de prendre des décisions concernant leur propre existence, ce qui va, selon la théorie élaborée par A. Sen, dans le sens d'une moindre exclusion⁹.

Dans un premier temps, nous partirons de l'analyse des modèles appliqués par le gouvernement de la réforme agraire, qui se caractérisent par la complexité et les ambiguïtés, aboutissant finalement à un assez grand degré de liberté pour ses bénéficiaires. Nous démontrerons, dans un deuxième temps, que ceux-ci ont largement réinterprété les injonctions de l'État, avec un certain succès. Cette croissance de leur liberté trouve cependant apparemment ses limites dans les années 1990, alors que des acteurs plus puissants acquièrent un rôle moteur dans la gestion des ressources et dans l'économie agricole du pays, ce que nous discuterons dans un troisième temps.

3. F. Eguren, « Reforma agraria y desarrollo rural en el Perú », dans F. Eguren (dir.), *Reforma agraria y desarrollo rural en la región andina*, Lima, CEPES, 2006, p. 13.

4. E. Mayer, *op. cit.*, 2009, p. 20.

5. F. Eguren, *op. cit.*, 2009, p. 91.

6. Il faut rappeler également que le droit de vote n'a été accordé aux analphabètes qu'avec la Constitution de 1979, alors que l'analphabétisme concernait une grande partie de la population rurale. *Ibid.*, p. 98.

7. *Ibid.*

8. Pour d'autres aspects, et en particulier les mobilités, voir É. Mesclier, *La Démocratisation sociale par l'espace ? Paysans indigènes, État et mondialisation au Pérou*, mémoire de HDR, 2008, vol. 1, 76 p., vol. 2, s.p., vol. 3, 226 p.

9. A. Sen, *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté* [titre original : *Development as Freedom*], Paris, Odile Jacob, 2003 [1999], pp. 15 ssq.

LA RÉFORME AGRAIRE, UNE TRANSFORMATION RADICALE MAIS VACILLANTE

Dans le cas mexicain, L. Cambrézy souligne que la réforme agraire n'a pas eu comme objectif principal de servir la cause des individus, mais de renforcer le pouvoir de l'État¹⁰. Au Pérou, la réforme agraire a incontestablement été marquée par la volonté d'un État fort et se voulant modernisateur d'imposer des changements radicaux. Cependant, le gouvernement militaire péruvien, s'il est arrivé au pouvoir par un coup d'État et a pris des mesures indiscutablement autoritaires, n'imposa pas une dictature implacable : E. Mayer rappelle que la réforme agraire ne fit pas couler le sang, que peu de personnes furent emprisonnées et aucune assassinée pendant la période, que la collectivisation ne fut pas exigée avec la même brutalité que dans les pays communistes¹¹. Les réformateurs composèrent avec les réalités sociales et le contexte économique et démographique, ce qui fragilisa certains aspects de leur modèle agricole. Par ailleurs, la ligne politique qui l'inspirait se modifia au bout de seulement quelques années.

Une réorganisation foncière compliquée

La radicalité de la réforme agraire péruvienne résida dans l'expropriation de tous les grands domaines privés et dans leur remplacement par des structures collectives qui permettaient de confier la terre aux différentes catégories de travailleurs agricoles alors existantes : salariés permanents, paysans attachés aux domaines, paysans indépendants, journaliers. La priorité donnée aux structures collectives répondait à la fois à des raisons idéologiques et pratiques. Le général Juan Velasco Alvarado, sans avoir l'intention de reproduire le modèle des pays communistes de l'époque, était partisan de la « propriété sociale », à ses yeux susceptible de répondre à la demande de réformes exprimée par de nombreux secteurs de la société¹². Par ailleurs, regrouper les bénéficiaires dans des structures associatives permettait d'en rallier un plus grand nombre à la réforme, les terres cultivables disponibles n'étant pas toujours assez étendues pour procéder à une redistribution individuelle, comme le rappellent les analyses actuelles¹³. Enfin, les modèles mondiaux de l'époque, tant dans le camp communiste que libéral, favorisaient les grandes exploitations¹⁴. Sur les quelque 8,6 millions d'hectares redistribués au cours du processus¹⁵, un

10. L. Cambrézy, « La réforme agraire serait-elle une utopie du XX^e siècle ? L'exemple mexicain », dans C. Blanc-Pamard, L. Cambrézy, *Terre, terroir, territoire. Les tensions foncières*, Paris, Orstom éditions, 1995, p. 298.

11. E. Mayer, *op. cit.*, 2009, pp. 9, 34, 56.

12. Voir É. Mesclier, *op. cit.*, 2000, p. 121.

13. E. Mayer, *op. cit.*, 2009, p. 55 ; J. C. Fajardo, *op. cit.*, 2009, p. 337.

14. J. C. Scott, *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven-Londres, Yale University Press, 1998, pp. 196-197.

15. Les transferts de terres ont concerné 39 % de la superficie agricole du pays, et un peu plus de 60 % de la superficie des propriétés privées. La réforme a commencé sur le Piémont littoral au nord du pays et dans la cordillère centrale, ainsi que de façon plus dispersée géographiquement, dans les zones de très grande propriété foncière, jusqu'à arriver à des régions plus reculées, sans atteindre cependant la totalité du territoire national. J. Matos Mar, J. M. Mejía, *La Reforma agraria en el Perú*, Lima, IEP, pp. 183, 275 sqq.

peu plus de 62 % furent donc attribués à des unités d'exploitation de propriété associative ¹⁶, ce qui constitue une donnée majeure de la réforme.

Dans le détail, cependant, la réorganisation des structures foncières fut marquée par la variété des modèles proposés et appliqués. Cette complexité peut s'expliquer entre autres par l'importance de la population d'ascendance amérindienne ¹⁷, rattachée aux grands domaines par divers statuts oscillant entre servage et métayage. Le gouvernement militaire prétendait faire des « indigènes » des citoyens comme les autres mais n'avait aucune confiance dans leur capacité à développer une agriculture moderne. Il ne favorisa pas, dans les redistributions de terres, les institutions agraires sur lesquelles s'étaient fondées à la fois leur exclusion et leur subsistance, les « communautés indigènes ¹⁸ ». Cependant, il dut prendre en compte leur existence. Ainsi, les nouvelles structures de propriété et d'exploitation associatives ne se limitèrent pas aux 581 coopératives agraires de production et aux 12 complexes sucriers créés ¹⁹. Le gouvernement suscita une forme particulière d'association, appelée « sociétés agricoles d'intérêt social », dont les membres étaient à la fois des communautés indigènes et les ex-travailleurs des *haciendas* voisines soustraites à leurs propriétaires. Au nombre de 60 dans le pays, ces associations visaient à désamorcer les conflits entre les uns et les autres. En termes de superficies attribuées, elles représentaient plus de la moitié des structures de propriété et d'exploitation associatives. En dehors de ces structures, des « groupes paysans » reçurent environ 20 % des terres redistribuées : leur création répondait à l'idée que les « indigènes » ne pouvaient s'organiser par eux-mêmes en coopératives – l'exploitation des terres se faisait sur une base individuelle – et aboutissait aussi à reconnaître que la capacité d'encadrement de l'État ne pouvait s'étendre à tous les recoins du pays. Enfin, le gouvernement militaire modifia le statut des communautés indigènes, qui devinrent des communautés paysannes ²⁰, ce qui finalement confirmait leur existence, tout en leur imposant des changements de règlement parfois peu appréciés et sans que les terres qu'elles jugeaient leur appartenir historiquement leur soient restituées : elles ne reçurent qu'environ 10 % des terres distribuées. Ainsi, seules 7,7 % des superficies transférées revinrent à des propriétaires individuels, mais les formes non individuelles de propriété ou d'exploitation étaient fort diverses.

Le soutien que le gouvernement apportait aux nouvelles structures s'affaiblit par ailleurs très rapidement. Malade, le général Velasco fut lui-même victime

16. J. Matos Mar, J. M. Mejía, *op. cit.*, 1980, p. 181.

17. Parmi les origines de la situation dans laquelle se trouvaient les différentes catégories de travailleurs d'*haciendas*, il faut prendre en considération également la traite d'esclaves africains et, plus tardivement, de *coolies* chinois. À notre connaissance, ces origines ne motivèrent pas de politique spécifique au moment de la réforme agraire.

18. L'existence légale de ces institutions agraires étaient reconnues dans la Constitution depuis 1920.

19. Cette analyse s'appuie sur J. Matos Mar, J. M. Mejía, *op. cit.*, 1980. Les chiffres cités sont fournis aux pages 181-182. L'ouvrage décrit avec une très grande précision le processus de réforme agraire, ce qui n'est bien sûr pas l'objectif du présent article.

20. Sauf dans la partie amazonienne du pays.

d'un coup d'État en 1975. Le nouveau gouvernement, dans le contexte d'une Amérique latine marquée par l'omniprésence des dictatures de droite, suspendit pratiquement la réforme agraire, tout en devenant plus répressif²¹. Face au mécontentement, il dut dès 1980 laisser la place à un gouvernement élu. Celui-ci, économiquement libéral, rendit possible, par décret, la dissolution des coopératives. Un grand nombre d'entre elles furent démantelées par leurs propres membres, qui se répartirent les terres. Parallèlement, au cours des années 1980, les communautés paysannes firent l'objet de législations favorables à la reconnaissance de leur existence et de leurs territoires. On peut citer en particulier la loi n° 24657, dite de « délimitation et titrage des communautés paysannes », qui facilitait la sécurisation de leurs terres.

Des grandes cultures très soutenues mais sans résultat probant

La politique agricole qui accompagna les restructurations agraires s'appuya en particulier sur l'augmentation des prêts accordés par une Banque d'État, la Banque agraire du Pérou. Ces prêts étaient destinés aux activités de commercialisation, d'élevage et surtout de financement des campagnes agricoles (semences, intrants essentiellement). Dans les années 1970, ils furent attribués pour presque les deux tiers aux unités associatives créées par la réforme agraire²²; cette proportion s'inversa ensuite²³.

Ces prêts qui étaient, avant la réforme agraire, destinés principalement aux grands domaines du Piémont occidental s'étendirent au reste du pays au cours des années 1970. Les efforts de la Banque agraire restaient cependant concentrés sur quelques produits: de façon dominante, le coton et le riz et, secondairement, le café, la canne à sucre, le maïs destiné à l'alimentation animale et la pomme de terre. Dans la deuxième moitié des années 1980, au cours du premier gouvernement d'A. García, eut lieu une nouvelle augmentation du volume des prêts, mais les produits favorisés par les aides restèrent à peu près les mêmes²⁴.

Les crédits octroyés par l'État s'accompagnaient d'une assistance technique de la part du ministère de l'Agriculture et de la Banque agraire²⁵. Le lien entre appui financier et appui technique se maintint jusque dans les années 1980²⁶. Les cultures encouragées par les prêts étaient également celles pour lesquelles

21. E. Mayer, *op. cit.*, 2009, pp. 35-36.

22. Voir ECO, Grupo de investigaciones económicas, « El docenio militar. ¿Y ahora qué? », *Avances de investigación*, n° 13, pp. 3-56.

23. Voir É. Mesclier, *Crédit à l'agriculture paysanne dans la sierra du département de Cusco (Pérou)*, Paris, université de Paris 1, mémoire de maîtrise, 1986 (à partir des statistiques).

24. A. Figueroa, R. Hopkins, « La política agraria del APRA en perspectiva », dans F. Eguren, R. Hopkins, B. Kervyn, R. Montoya (dir.), *Perú: el problema agrario en debate. Sepia II*, Lima, UNSCH-SEPIA, 1988, p. 326.

25. J. Mariátegui, *Militarisme, développement capitaliste et réforme agraire. Le cas du Pérou (1968-1980)*, Lima, CLENALA, 2002, p. 312.

26. Voir É. Mesclier, *op. cit.*, 1986.

les producteurs recevaient des conseils notamment en matière d'utilisation de fertilisants chimiques et de pesticides. Ainsi, la politique agricole péruvienne, orientée vers les grands produits de base, ne s'éloignait pas des modèles de l'agriculture « moderne » de l'époque, rappelés par J. Scott ²⁷. Il était plus facile de réaliser la « révolution verte » en s'appuyant sur ces quelques cultures qui faisaient l'objet de l'essentiel de la recherche mondiale.

Ce sont également ces grandes cultures qui servirent à estimer l'effet de la réforme agraire sur la production agricole péruvienne. Or, très rapidement, il devint évident que les résultats n'étaient pas à la hauteur des espérances. Ainsi, dès 1980, J. M. Caballero et E. Álvarez affirmèrent que la réforme agraire n'avait pas pu impulser une grande croissance de la production agricole ²⁸. M. Lajo confirma par la suite que la production en volume par habitant de pommes de terre, de cannes à sucre, de maïs destinés à la consommation humaine, de lait, de blé avait constamment diminué entre 1960 et 1993 ²⁹.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces résultats. Tout d'abord, il faut rappeler que la croissance démographique en était à sa période de plus grande vigueur, avec des taux annuels d'environ 2,8 % dans les années 1970 et 2,6 % dans les années 1980 ³⁰ : en volume absolu, la production de pommes de terre, par exemple, stagna mais ne diminua pas ³¹. Par ailleurs, il n'était pas aisé d'intégrer plus de terres à la production, comme le soulignèrent J. M. Caballero et E. Álvarez : à peine 15 % des terres confisquées aux *haciendas* étaient cultivables, le reste étant constitué essentiellement de pâturages naturels ³². Mais on peut penser également que la politique proposée ne suscita pas l'adhésion des agriculteurs, en raison des faibles prix d'achat de leurs produits.

Un modèle d'approvisionnement alimentaire défavorable aux bénéficiaires

Le modèle proposé par le gouvernement militaire avait sans doute d'autant moins de chance d'aboutir à une augmentation notable de la production agricole que les prix d'achat des produits étaient maintenus à des niveaux bas. J. Mariátegui rappelle que les prix des produits agropastoraux et, surtout, des denrées alimentaires furent établis par le gouvernement militaire de telle façon que les consommateurs soient favorisés ³³. Le gouvernement créa un

27. J. C. Scott, *op. cit.*, 1998, pp. 196 *sqq.*

28. J. M. Caballero, E. Álvarez, *Aspectos cuantitativos de la reforma agraria (1969-1979)*, Lima, IEP, 1980, p. 77.

29. M. Lajo, « Principales enfoques sobre la seguridad alimentaria », dans COINCIDE, *Seguridad alimentaria en el Perú*, Cusco, Programa Mundial de Alimentos-COINCIDE-NCOS, 1995, p. 42.

30. Selon les chiffres de R. Webb, G. Fernández Baca, *Almanaque estadístico Perú en Números 1990*, Lima, Cuánto S. A., 1990, 975 p.

31. É. Mesclier, *op. cit.*, 2008.

32. J. M. Caballero, E. Álvarez, *op. cit.*, 1980, p. 14.

33. J. Mariátegui, *op. cit.*, 2002, p. 297.

ministère de l'Alimentation ainsi que des entreprises publiques qui furent chargés d'acheter et de commercialiser les produits agricoles et les intrants de la production³⁴. Ce système continua d'être partiellement utilisé jusqu'à la fin des années 1980³⁵.

Les importations alimentaires furent parallèlement subventionnées. Il s'agissait d'assurer l'approvisionnement d'une population urbaine en croissance rapide³⁶, et de maintenir à un niveau bas le coût de la main-d'œuvre dans le contexte de la politique d'industrialisation par substitution des importations que le Pérou avait finalement adoptée dans les années 1960³⁷. F. Eguren souligne qu'entre 1969 et 1975 la valeur *Free On Board* des importations agricoles augmenta de 450 %³⁸. Or, les produits importés dans les années 1970 et 1980 étaient en grande partie les mêmes que ceux dont la culture était encouragée, puisqu'il s'agissait essentiellement de blé, de lait destiné aux industries, de maïs destiné à la consommation animale, de riz, d'huile de soja, de sucre, d'orge de brasserie³⁹. La concurrence de ces produits importés contribuait à maintenir les prix au producteur à la baisse.

Les prix des produits d'exportation dépendaient *a priori* plutôt des évolutions mondiales, mais sur la période qui suivit la réforme agraire, une partie de la production devint nécessaire pour le marché interne. Le cas du sucre illustre les difficultés que rencontraient les producteurs. Les prix mondiaux chutèrent entre 1976 et 1979, provoquant une grave crise financière et sociale dans les coopératives. En 1979, les prix mondiaux remontèrent et le gouvernement accorda une hausse de 20 % du prix sur le marché intérieur, mais une sécheresse exceptionnelle empêcha les coopératives d'en profiter⁴⁰. Les erreurs de gestion jouèrent sans doute un rôle important dans leur incapacité à affronter ce contexte. Cependant, le choix fait par l'État d'en faire des entreprises dépendant d'un seul produit, par contraste avec les grands domaines privés qui pratiquaient plusieurs cultures sur plusieurs exploitations et avaient des placements dans diverses activités, explique également leur fragilité⁴¹.

Au total et en revenant au cas de l'ensemble des bénéficiaires de la réforme agraire, l'effort exigé d'eux, en termes de temps, de main-d'œuvre, de dépenses

34. *Ibid.*, pp. 271-272.

35. É. Mesclier, *op. cit.*, 2008.

36. À un taux de 3,6 % par an entre 1972 et 1981 (R. Webb, G. Fernández Baca, *op. cit.*, 1990), soit un taux supérieur à celui de la croissance de la population totale.

37. P. F. Klarén, *Perú. Society and Nationhood in the Andes*. New York, Oxford University Press, 2000, p. 331.

38. F. Eguren, *op. cit.*, 2006, p. 16.

39. M. Lajo, *Dependencia alimentaria y reactivación de la crisis. Perú 1970-1985-1988*, Lima, CENES, 1988, p. 29.

40. A. Huetz de Lempis, « L'évolution récente de la culture de la canne à sucre au Pérou », dans A. Huetz de Lempis, A. Collin Delavaud, *La Canne à sucre en Espagne, au Pérou et en Équateur*, Paris, CNRS éditions, 1983, p. 83.

41. J.-L. Chaléard, A. Huamantincó, É. Mesclier, « Les dernières grandes coopératives péruviennes à l'épreuve de la privatisation », *Autrepart*, n° 46, 2008, p. 19.

pour acheter les différents intrants, d'adaptation aux nouvelles techniques, n'était donc pas récompensé. On peut donc comprendre pourquoi leurs choix de production se modifiaient d'année en année, en fonction des déceptions qu'ils éprouvaient, et pourquoi, comme le souligne J. Escobal, les volumes de production des grandes cultures oscillaient considérablement ⁴². Plus généralement, la réforme agraire telle qu'elle leur était proposée par l'État ne tenait pas ses promesses.

DES BÉNÉFICIAIRES QUI MODIFIÈRENT ACTIVEMENT LE CONTENU DE LA RÉFORME AGRAIRE

Loin de rester passifs devant les résultats mitigés des modèles agricoles proposés par l'État, les bénéficiaires de la réforme agraire furent eux-mêmes les artisans d'une réorientation qui scella l'échec de la réforme en tant que telle, mais ouvrit d'autres possibilités. Au-delà du démantèlement des coopératives, ils modifièrent les modalités de l'accès à la terre de façon plus complexe qu'il n'est souvent pensé. D'autres aspects des évolutions en cours sont souvent peu soulignés, comme la diversification de la production agricole et la capacité des bénéficiaires de la réforme agraire à s'inscrire dans le mouvement de renforcement des liens des agriculteurs avec la ville.

La combinaison de divers modèles de régulations foncières

Les bénéficiaires des réformes agraires ont souvent assez rapidement cherché à modifier les structures qu'on leur avait imposées. Globalement, des occupations illégales de parcelles et des réorganisations de la régulation des droits d'accès à la terre se produisirent constamment et un peu partout, comme le rapportent un grand nombre d'études précises ⁴³. Les évolutions les plus couramment constatées sont celles qui allèrent, dans la cordillère, « de l'*hacienda* à la communauté ⁴⁴ » en passant par une phase coopérativiste et, dans la région côtière, des coopératives aux petits producteurs individuels. Dans le détail, cependant, les choses sont plus complexes. Les bénéficiaires de la réforme agraire ont souvent cherché à combiner plusieurs types de règles d'accès à la terre.

Ainsi, les producteurs agricoles de Tambo Real, dans la pampa de Anta au nord-ouest de la ville de Cusco, se sont rapidement autonomisés de la grande coopérative de production Túpac Amaru II à laquelle ils avaient été rattachés au cours du processus de réforme. Ils ont formé une communauté paysanne

42. J. Escobal, « Situación del agro nacional y regional. Consecuencias de las políticas agrarias en curso », dans COINCIDE, *op. cit.*, 1995, p. 128.

43. Voir par exemple V. Audrain, *L'Éclatement des coopératives dans le moyen Piura: une contre-réforme agraire*, Paris, IHEAL, 1985, 73 p.; K. Apel, *De la hacienda a la comunidad: la sierra de Piura 1934-1990*, Lima, IEP-CNRS-IFEA, 1996, 281 p.; H. O. Skar, *La Gente del Valle Caliente*, Lima, PUCP, 1997, 420 p.; E. Del Pozo-Vergnes, *De la hacienda a la mundialización. Sociedad, pastores y cambios en el altiplano peruano*, Lima, IFEA-IEP, 2004, 283 p.

44. E. Mayer, *op. cit.*, 2009, p. 65.

sur la base de l'existence d'une ancienne communauté indigène pratiquement sans terre, après avoir occupé une partie du territoire de la coopérative. Les règles d'accès à la terre combinaient cependant le fonctionnement habituel d'une communauté paysanne et celui d'une entreprise communale – l'État avait en effet proposé aux communautés paysannes de former des entreprises sur leurs territoires, avec l'espoir que celles-ci se convertiraient finalement en coopératives⁴⁵. Les terroirs gérés directement par la communauté paysanne de Tambo Real comprenaient des terres dont les familles s'étaient distribués les droits d'exploitation dans la partie plane, sur la plus grande partie du finage; et des terres de droits collectifs, pâturages utilisables par tous dans la partie plane et pouvant servir de réserve foncière pour les jeunes générations, hauts de versants occupés par des friches et des bois d'eucalyptus exploités collectivement. L'entreprise communale détenait quant à elle des droits sur plus d'une centaine d'hectares de la partie plane, entre pâturages et cultures, et disposait de quelque 200 têtes de bétail. L'État et la coopération hollandaise aidaient la communauté paysanne à la faire fonctionner. Une partie des aliments produits étaient redistribués aux familles, le reste vendu et réinvesti. L'entreprise communale existait toujours au début des années 1990⁴⁶.

De nombreuses coopératives agraires de production disparurent en tant que telles également dans la deuxième région étudiée⁴⁷. Ainsi, dans le district de Motupe au nord de Chiclayo, quatre coopératives de production ont été fondées au cours de la réforme⁴⁸ mais aujourd'hui, chacun cultive de façon individuelle les terres pour lesquelles il dispose de droits d'exploitation. Cependant, malgré les apparences, l'individualisation des droits n'est pas totale. En dehors du périmètre irrigué par le système gravitaire, les terres appartiennent légalement à deux communautés paysannes d'origine ancienne et reconnues officiellement dans les années 1940. Les bénéficiaires de la réforme agraire ont reçu des terres dans le périmètre irrigué, qui était occupé par les *haciendas*, mais ont également étendu leurs exploitations sur les terres des communautés, terres dont ils ne sont pas légalement propriétaires et qu'ils ne peuvent théoriquement pas hypothéquer ni transmettre à leurs héritiers sans un nouvel accord avec la communauté. Par ailleurs, des producteurs sont toujours associés dans d'anciens groupes précoopérativistes, en particulier autour de l'utilisation de puits profonds – ce qui implique un lien entre possession d'une parcelle donnée et appartenance à une organisation. C'est ainsi qu'un certain nombre d'entre eux peuvent allier le statut d'ancien bénéficiaire de la réforme agraire, membre d'un groupe, à celui de membre de la communauté et exploitant de terres appartenant à celle-ci, tout en étant par ailleurs propriétaire de parcelles

45. J. Matos Mar, J. M. Mejía, *op. cit.*, 1980, p. 142.

46. É. Mesclier, *Les Paysans face au marché dans des situations d'instabilité: étude comparative dans les Andes du Pérou*, Paris, thèse de doctorat, 1991, 365 p.

47. Dans la région cette évolution a été retracée par Torre Villafane G., *Cooperativas agrarias de la costa: parcelación y cambio en el agro*, Chiclayo, CES Solidaridad, 1984, 21 p.

48. D. Arts, G. Bustamante, J. Díaz, C. Vásquez, *Diagnóstico de la micro región Motupe-Olmos*, rapport non publié, 1992, p. 173.

à titre privé ⁴⁹. De la même façon, sur le versant des Andes, la coopérative laitière de Udima, dans la vallée haute du Zaña au sud-est de Chiclayo, elle aussi créée par la réforme agraire sur les terres d'un grand domaine, sur la base de presque 40 000 hectares (ha), a progressivement été démembrée. Dès la fin des années 1970, des processus d'individualisation des droits sur les terres situées aux marges de la coopérative ont eu lieu, en partie sous l'effet de l'arrivée de populations voisines à la recherche de terres ⁵⁰. Des membres de la coopérative ont décidé de s'en séparer en formant des groupes paysans, d'autres ont finalement formé une coopérative agraire de travailleurs, qui leur garantit la propriété de 205 ha de terres selon le recensement, terres qu'ils peuvent exploiter de façon individuelle ⁵¹.

Ces évolutions montrent que le démantèlement des coopératives agraires de production n'a pas abouti à une simple individualisation des droits de propriété et d'exploitation. Par ailleurs, des milliers de producteurs péruviens sont restés jusqu'aux années 1990 membres de coopératives de production ou de sociétés d'intérêt social agricole, sur plusieurs centaines de milliers d'hectares ⁵². Les associés des grandes coopératives sucrières ont conservé pour des raisons pratiques la forme de coopératives donnée par l'État : chacun n'aurait reçu qu'un tout petit nombre d'hectares si les terres avaient été réparties, alors que ces grands domaines et leurs sucreries représentaient dans leur intégrité une force économique et sociale importante, porteuse d'avantages pour leurs associés. C'est le cas par exemple à Cayaltí, au sud-est de Chiclayo, ou à Tután, à l'est de la ville. Cependant, parallèlement, dans le cas de Cayaltí, des familles ont acquis des droits individuels sur des terres, et ce, dès les années 1980 ; ces familles venaient de l'extérieur ou étaient membres de la coopérative ⁵³. Même en dehors des coopératives sucrières, d'autres coopératives ont continué d'exister jusque dans les années 1990. C'est le cas, dans l'aire d'influence de Chiclayo, d'une coopérative caféière, Montesecco, autour des installations de sélection et de séchage du café, qui a subsisté en tant que telle jusque vers le milieu des années 1990 ⁵⁴.

Le choix d'une agriculture plus diversifiée que le modèle proposé

Au cours du processus de réforme agraire, les bénéficiaires se sont souvent engagés dans la production des cultures de base pour lesquelles ils recevaient un soutien initial conséquent. Ainsi, à Tambo Real, les producteurs ont reçu assistance technique et prêts de l'État et de la coopération internationale

49. Ces observations sont tirées de travaux de terrain et de recherche menés en commun avec Jean-Louis Chaléard (université Paris 1 et PRODIG) dans le cadre de la recherche « Reconfiguration des espaces ruraux dans les Andes », UMR Temps IRD-ENS.

50. É. Mesclier, *op. cit.*, 2008, p. 51.

51. *Ibid.*, p. 45.

52. J.-L. Chaléard, A. Huamantínco, É. Mesclier, *op. cit.*, 2008, pp. 17-18.

53. J. Matos Mar, J. M. Mejía, *op. cit.*, 1980, p. 339 ; A. Huetz de Lemps, *op. cit.*, 1983, p. 86.

54. É. Mesclier, *op. cit.*, 2008, p. 46.

pour la production laitière et la culture de variétés améliorées de pommes de terre. De même, la coopérative d'Udima a reçu dans ses quelques années d'existence un soutien de l'État et de la coopération internationale à travers, en particulier, l'installation d'un centre d'insémination artificielle et la formation de techniciens pour le faire fonctionner⁵⁵. À Motupe, la Banque agraire du Pérou a très largement distribué des crédits de campagne aux producteurs de maïs dur et de coton⁵⁶.

Cependant, le plus souvent, les producteurs ont parallèlement cherché à développer d'autres cultures. Ces choix répondent en partie au besoin de mieux répartir les risques et à la recherche d'une meilleure rentabilité de la terre, du travail et du capital. Ils traduisent aussi parfois d'autres préoccupations, comme par exemple l'inquiétude devant la dégradation provoquée sur leurs terres par l'emploi des intrants chimiques ou l'absence de rotations. À Motupe, ce sont les cultures fruitières qui ont augmenté après la réforme agraire, en particulier le citron, qui avait déjà commencé à remplacer le coton dans les *haciendas* mais dont les superficies ont par la suite augmenté de façon spectaculaire. À Udima, les membres de la coopérative se sont lancés dans la production d'ail au début des années 1980⁵⁷. Ces tentatives ne sont certes pas toujours suivies de succès : à Tambo Real, les producteurs ont essayé d'implanter des cultures maraîchères, oignons en particulier, afin de profiter de la proximité de la ville de Cusco, mais les résultats furent limités. Ils cultivaient du quinoa, devenu dans les années 2000 moins rentable en raison de la concurrence du quinoa bolivien. Ils essaient dans les années 2000 de diversifier les produits laitiers qu'ils commercialisent⁵⁸.

Les membres des coopératives de production sucrières, qui étaient plus étroitement contrôlées par l'État que les autres bénéficiaires de la réforme, n'ont pas eu la même liberté de diversifier leurs systèmes de production, voire ont été conduits à les simplifier : ainsi, à Tumán, l'élevage bovin, qui utilisait une partie des sous-produits de la canne à sucre, ainsi que les cultures vivrières ont été considérés comme de peu d'importance économique et ont été supprimés, tout comme les arbres fruitiers⁵⁹. Cependant, à Cayaltí, les associés de la coopérative produisent des légumineuses sur les parcelles dont ils ont pris possession en forme individuelle : c'est une culture discrète – si on la compare par exemple aux arbres fruitiers – et dont la production se vend bien.

On retrouve les conséquences de ces choix à l'échelle nationale. Si la production des grandes cultures n'a pas suivi la croissance démographique, les statistiques nationales des années 1980 et 1990 montrent l'augmentation

55. *Ibid.*

56. D. Arts, G. Bustamante, J. Díaz, C. Vásquez, *op. cit.*, 1992, 357 p.

57. Entrevues réalisées en équipe avec J.-L. Chaléard dans le cadre de la recherche « Reconfiguration des espaces ruraux dans les Andes », UMR Temps IRD-ENS.

58. É. Mesclier, *op. cit.*, 1991, p. 113 *sqq.*, et série d'entretiens réalisés en 2002 par l'auteur.

59. D'après enquête, cité dans J.-L. Chaléard, A. Huamantínco, É. Mesclier, *op. cit.*, 2008, p. 19.

rapide des volumes pour d'autres produits non soutenus par la politique agricole, comme l'ail ou le citron. De moins de 10 000 tonnes par an en moyenne dans les années 1960, l'ail passe à plus de 15 000 tonnes par an dans les années 1980, avec des pointes à plus de 20 000 tonnes. Le citron passe de 50 000 à 75 000 tonnes dans les années 1970 et au début des années 1980, à plus de 200 000 tonnes par an au début des années 1990⁶⁰. Il s'agit l'un comme l'autre d'ingrédients importants de la cuisine péruvienne, l'ail étant utilisé dans la cuisson du riz, aliment de base des populations urbaines, et le citron dans la préparation du *cebiche* ou encore du *pisco sour*, deux préparations emblématiques de la cuisine péruvienne.

Des producteurs qui profitent de la croissance et de la diversification des marchés urbains

La croissance de la population urbaine a, d'un côté, amené l'État à contrôler les prix agricoles au détriment des exploitants. Elle a, d'un autre côté, offert de nouvelles possibilités à ces producteurs. Si les bénéficiaires de la réforme agraire ont pu diversifier leur production agricole, c'est aussi parce que les marchés urbains ont dans le même temps crû à une vitesse exceptionnelle⁶¹, et changé. La population urbaine péruvienne est passée entre la période de la réforme agraire et les années 2000 de 40 % à 76 % de la population nationale, ce qui représentait un marché de 4 millions de personnes en 1961 et en représente presque 21 millions en 2007⁶². Cette population urbaine est très concentrée à Lima, qui en représente un tiers, et dans une moindre mesure, dans les villes du Piémont côtier. Cependant, des villes ont crû de façon rapide dans tout le pays, à des taux d'environ 5 % par an, voire plus rapidement dans les régions affectées par la violence et sur le Piémont amazonien⁶³.

Les marchés urbains se sont également diversifiés avec l'arrivée de migrants et la diversification des classes sociales. J. L. Chaléard et E. Mesclier notent par exemple que les producteurs de Niepos écoulent leurs fromages non pasteurisés dans les villes proches mais aussi à Lima, auprès des populations originaires

60. Mesclier É., *op. cit.*, 2008, p. 108.

61. Le lien entre l'essor des villes et le développement des cultures vivrières commerciales a été constaté dans d'autres pays des Suds, en contexte de croissance démographique et urbaine accélérées. Le phénomène a été mis en lumière par J.-L. Chaléard dans le cas de la Côte d'Ivoire, dont l'agriculture était jusque là plus exclusivement tournée vers l'exportation. J.-L. Chaléard, *Temps des villes, temps des vivres. L'essor du vivrier marchand en Côte d'Ivoire*, Paris, Karthala, 1996, 661 p.

62. Sources : Instituto nacional de estadística (INE), Censos Nacionales VII de población y II de Vivienda, 1972 ; Instituto nacional de estadística e informática (INEI), Censos nacionales XI de población y VI de vivienda , 2007. Notre propos n'est pas ici de revenir sur les différentes définitions de la population urbaine qui peuvent être proposées.

63. L. Huerta, D. Mateo, É. Mesclier, *Perú en mapas. Atlas en base al censo de población y vivienda*, Lima, INEI-ORSTOM, 1997, p. 49.

de la région ⁶⁴. Dans le cas des produits laitiers de la région de Huancavelica, C. Aubron a montré l'importance des circuits informels de commercialisation qui s'appuient sur des réseaux d'interconnaissance entre populations rurales et urbaines ⁶⁵. Quant aux populations modestes sans lien avec les campagnes, elles sont à la recherche de produits de moindre qualité mais moins chers et participent également à la croissance des marchés urbains.

Le développement des services de transport a accompagné l'évolution des échanges entre villes et campagnes, plus rapidement que les infrastructures elles-mêmes. Ainsi, à Tambo Real tel producteur souligne qu'aujourd'hui, des minibus partent pour la ville de Cusco toutes les demi-heures, contre deux fois par jour dans les années 1980. Le voyage est assez bon marché pour que les habitants aient intérêt à aller faire leurs courses en ville, la vente directe aux consommateurs pour des produits transformés, comme les yaourts, devenant elle aussi envisageable. Mais les grandes villes ⁶⁶ ne sont pas les seuls marchés possibles : les producteurs de Udimá peuvent vendre leur production au marché du bourg de La Florida, en aval, dont les producteurs sont spécialisés dans la culture du café.

Les bénéficiaires de la réforme agraire ont par ailleurs une meilleure connaissance du milieu urbain que par le passé. Certes, cette connaissance est plus limitée que dans le cas des agriculteurs originaires de bourgs restés indépendants des *haciendas* et proches de Lima, dont E. Alber montre l'intensité des liens avec la ville ⁶⁷. Peu de bénéficiaires de la réforme agraire restés à la terre ont étudié en ville, et cela reste vrai pour la génération suivante. De même, ils sont moins nombreux à disposer d'une double résidence, en ville et à la campagne. Les migrations aidant, ils ont cependant très souvent de la famille en ville, chez laquelle loger à l'occasion ⁶⁸. Cette connaissance directe, même si elle ne permet que rarement de commercialiser directement des produits de l'exploitation, permet à ces bénéficiaires de mieux connaître la demande à laquelle ils peuvent tenter de répondre.

Au total, les bénéficiaires de la réforme agraire ont donc pris des initiatives en dehors des propositions de l'État. Ils ont réussi à obtenir des modes de régulation foncière qui leur permettent d'exploiter de façon individuelle ou familiale une partie des terres, tout en conservant souvent des institutions agraires collectives, du moins tant qu'elles leur convenaient. Ils ont également

64. É. Mesclier, J.-L. Chaléard, « Especialización productiva y ordenamiento territorial en la sierra del Perú: el caso de Niepos », intervention dans le cadre du V^e Congrès européen de latino-américanistes, CEISAL, Bruxelles, 11-14 avril 2007.

65. C. Aubron, *Le Lait des Andes vaut-il de l'or? Logiques paysannes et insertion marchande de la production fromagère andine*, thèse d'Agronomie, INA-PG, 2006, p. 419.

66. En 2007, l'agglomération de Cusco compte près de 350 000 personnes (INEI, *op. cit.*, 2007).

67. E. Alber, *¿Migración o movilidad en Huayopampa? Nuevos temas y tendencias en la discusión sobre la comunidad campesina en los Andes*, Lima, IEP, 1999, 213 p.

68. É. Mesclier, *op. cit.*, 2008.

profité de la croissance des marchés urbains en se positionnant sur des produits plus rentables que les aliments de base au prix d'achat contrôlé par l'État. Ces acquis peuvent néanmoins se révéler fragiles lorsque les politiques gouvernementales changent de cap.

UNE PARTICIPATION MENACÉE DANS L'ACTUELLE PHASE LIBÉRALE ?

Au Pérou, comme dans un grand nombre d'autres pays latino-américains, les politiques interventionnistes ont depuis plusieurs décennies fait place au libéralisme. Le changement, amorcé à la fin des années 1980, s'est accéléré dans les années 1990. Dans un contexte d'hyperinflation et de crise politique, liée au développement du mouvement de guérilla Sentier Lumineux, le gouvernement d'A. Fujimori a mis en œuvre avec une grande brutalité des mesures libérales. Les bénéficiaires de la réforme agraire ont été particulièrement concernés par ce changement de modèle. Ils ont souvent des difficultés à conserver leur participation à la gestion des ressources et à l'orientation de l'agriculture, même si la nouvelle donne leur ouvre également des possibilités. L'incidence de leurs revendications au niveau national et international est encore faible, même si le contexte actuel semble ouvrir la porte à une plus grande visibilité.

Des dynamiques territoriales qui tendent à échapper aux bénéficiaires de la réforme agraire

À partir de 1990, le gouvernement d'A. Fujimori imposa une politique foncière qui eut pour principale caractéristique la disparition des dernières grandes coopératives créées par l'État, la modification des régulations qui s'appliquent aux terres des communautés paysannes et le titrage des parcelles non enregistrées appartenant à des producteurs individuels. Ces évolutions n'ont pas été remises en cause par les gouvernements postérieurs. Les bénéficiaires de la réforme agraire et leurs enfants restés à la terre se sont trouvés plus directement concernés par cette réforme que les petits agriculteurs anciennement indépendants, car très représentés dans les structures foncières visées. Par ailleurs, ils sont nombreux là où on trouvait les grands domaines terriens les plus rentables, dans la région côtière. Or celle-ci est considérée comme la plus favorable au développement d'une agriculture d'exportation et a donc été l'objet de toutes les attentions du gouvernement.

La nouvelle législation a poussé à la transformation des grandes coopératives sucrières en sociétés anonymes⁶⁹. Les associés de Cayaltí et de Tumán sont devenus des actionnaires. L'État a diffusé parallèlement le concept de « partenaire stratégique » et organisé la privatisation à travers la vente des actions par le biais d'offres publiques d'achat. À Tumán se sont présentés un grand groupe sucrier colombien et une société panaméenne. Aussi bien les

69. Le décret 018-91-AG de 1991 permet aux coopératives de changer de modèle entrepreneurial. Le décret législatif 802 de 1996 propose trois solutions aux coopératives pour payer leurs retards dans le paiement des impôts, dont la seule qui permette de capitaliser la dette est l'émission d'actions et la transformation en sociétés anonymes.

associés encore en activité que les retraités ont refusé de vendre, les premiers désirant conserver le contrôle de l'entreprise et les seconds, rebutés par une offre de plus de la moitié inférieure à la valeur nominale des actions⁷⁰. À Cayaltí, comme dans un grand nombre d'autres anciennes coopératives sucrières, les actionnaires ont été victimes d'un soi-disant investisseur qui a disparu après avoir vendu des actifs⁷¹. Les tensions furent telles qu'il y eut des morts dans des affrontements dans plusieurs coopératives de la région, dont Cayaltí. Ce sont finalement, à Cayaltí, les autorités régionales avec un financement du fonds COFIDE⁷² et, à Tumán, un investisseur originaire de Cusco, qui ont pu convaincre les associés de leur céder le contrôle des entreprises. Cela n'a pas empêché la poursuite de conflits sociaux très durs, les ex-associés s'élevant contre les réductions d'effectifs liées à l'économie de marché.

La législation des années 1990 a permis également le transfert des terres des communautés paysannes de la région côtière à des investisseurs privés, au travers de plusieurs mécanismes contenus dans une loi de 1997, dite « loi des terres des communautés paysannes de la côte » : déclaration d'abandon d'une terre lorsqu'un occupant privé l'exploite de façon publique et pacifique durant deux ans, approbation en assemblée générale d'un transfert de terres à un particulier, approbation en assemblée générale de la privatisation d'une parcelle possédée par un membre, qui ainsi pourra la revendre. La Constitution de 1993 avait au préalable supprimé l'inaliénabilité des terres de communautés paysannes. À Motupe, ces mécanismes ont permis l'installation d'une entreprise agro-exportatrice à capitaux péruviens et étrangers, mais aussi de spéculateurs, sur les terres non irriguées qui faisaient partie du territoire de la communauté⁷³.

La politique de titrage des terres, associée à la nouvelle législation, permet elle aussi à de nouveaux acteurs d'acquérir des terres ; les opérations menées par l'institution qui en était chargée ont été très rapides et importantes dans la région côtière⁷⁴. Une fois que les bénéficiaires de la réforme agraire se sont

70. É. Mesclier, « Le titrage des terres, instrument d'une restructuration orientée de l'agriculture péruvienne », dans J.-P. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard, *Les Politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, 2009, p. 160.

71. J.-L. Chaléard, A. Huamantinco, É. Mesclier, *op. cit.*, 2008, p. 22. Voir sur ces différentes opérations frauduleuses, qui nous ont été rapportées également par les associés. O. Velásquez, *Retó final del agro azucarero peruano*, Trujillo, universidad nacional de Trujillo, 1998, 433 p.

72. Il s'agit d'une entreprise d'économie mixte dont le capital appartient pour 98 % à l'État et le reste à la Corporation andine de développement, institution financière internationale dont les actionnaires sont des pays et des banques privées. Voir les sites <http://www.cofide.com.pe> et <http://www.caf.com>

73. J.-L. Chaléard, É. Mesclier, « Nouveaux produits, nouveaux acteurs et expansion du marché foncier dans le Nord du Pérou », intervention dans le cadre du colloque international « Les frontières de la question foncière : enchâssement social des droits et politiques publiques », Montpellier, 17-18-19 mai 2006 ; É. Mesclier, *op. cit.*, 2009, pp. 460 *sqq.*

74. L. Del Castillo, « Propiedad rural, titulación de tierras y propiedad comunal », *Debate Agrario. Análisis y alternativas*, n° 26, 1997, p. 69 ; É. Mesclier, *op. cit.*, 2009, pp. 462 *sqq.*

partagé les parcelles dûment inscrites dans le registre national de la propriété, les entrepreneurs peuvent les acquérir.

Ces transformations foncières sont accompagnées de changements souvent radicaux dans les activités agricoles des localités concernées. Les investisseurs développent des cultures d'exportation dites « non traditionnelles », c'est-à-dire différentes des produits de base qui étaient exportés sur les marchés mondiaux dans le passé. Ainsi, à Cayaltí, les gérants font cultiver une variété locale de haute qualité de coton, le coton *pima*, et s'orientent vers des cultures d'exportation qui se diffusent rapidement dans la région, comme le piment, le paprika et les artichauts ⁷⁵. À Motupe, les nouveaux acteurs de l'agriculture développent entre autres la culture des mangues, en puisant l'eau grâce à des puits profonds ⁷⁶.

Des tentatives souvent risquées de participer aux évolutions en cours

Les bénéficiaires de la réforme agraire ou leurs enfants ont, ici encore, tenté de participer à la construction du nouveau modèle foncier et agricole et d'en tirer profit. Certains purent, grâce à l'évolution du contexte, remettre en cause des régulations foncières collectives qui ne leur donnaient plus satisfaction. Ainsi, à Tambo Real, à la fin des années 1990, les membres de la communauté paysanne ont pu évaluer l'activité de l'entreprise communale, que ni l'État ni la coopération internationale ne soutenaient plus. Ils décidèrent de se redistribuer les terres, la population étant en forte croissance et les bénéficiaires de l'entreprise n'étant plus répartis qu'entre quelques individus ayant acquis son contrôle ⁷⁷. Par ailleurs, la possibilité de privatiser complètement l'accès à la terre, ouverte par la nouvelle législation, a entraîné un débat : certains aimeraient que toutes les terres soient définitivement réparties entre les familles, voire remembrées puisque les variations écologiques sont faibles sur ce petit territoire, afin de disposer d'exploitations plus rentables et de ne plus dépendre des décisions de la communauté sur leur utilisation ⁷⁸. Cependant les dangers d'une telle option leur apparaissent également : les jeunes issus d'une famille nombreuse n'auraient plus qu'un accès très limité à la terre, et les ventes de parcelles à des acteurs plus puissants, négociants ou usuriers par exemple, deviendraient possibles, y compris dans des conditions peu avantageuses car imposées par la nécessité de rembourser une dette ou d'assumer une dépense inattendue ⁷⁹. Contrairement aux territoires des communautés de Motupe, où existent de vastes étendues faiblement occupées, Tambo Real ne dispose que

75. J.-L. Chaléard, A. Huamantínco, É. Mesclier, « Les dernières grandes coopératives péruviennes à l'épreuve de la privatisation », *Autrepart*, n° 46, 2008, p. 26.

76. É. Mesclier, J.-L. Chaléard, « Le paradoxe social d'un territoire gagnant : l'exemple de Motupe au Pérou », dans J. Lombard, É. Mesclier, S. Velut (dir.), *La Mondialisation côté Sud. Acteurs et territoires*, Paris, éditions rue d'Ulm-IRD éditions, 2006, p. 381.

77. Entretien avec Marco U., 31 mai 2002.

78. Par exemple, les membres de la communauté résidant en dehors de son territoire, à Cusco, ont dû solliciter un accord spécifique pour que leurs terres ne soient pas redistribuées, conformément au statut des communautés qui interdit l'absentéisme. Un tel accord risque toujours d'être remis en question.

79. Entretien avec Ernesto H., 31 mai 2002.

d'étendues limitées et entièrement exploitées, qui n'ont pas attiré l'attention des investisseurs. Cependant, la proximité de l'agglomération de Cusco, qui poursuit sa croissance spatiale dans cette direction, pourrait d'un moment à l'autre entraîner une plus grande pression. L'application de la législation de la région côtière aux autres régions du Pérou, souhaitée par le président García, permettrait alors la privatisation et le transfert de parcelles à des acteurs extérieurs.

Certains bénéficiaires de la réforme agraire ont également pu profiter de la présence de nouveaux acteurs pour s'insérer dans les filières qu'ils développaient, comme dans le cas de la mangue à Motupe. La filière est plus rentable que le vivrier commercial destiné aux villes : elle permet de toucher un revenu important en quelques semaines⁸⁰. Cependant, pour de petits producteurs – ce que sont le plus souvent les anciens bénéficiaires de la réforme agraire –, elle comporte aussi des risques. Ainsi, ces exploitants sont obligés de dépenser beaucoup en intrants chimiques et restent néanmoins exposés à l'apparition de maladies sur leurs manguiers. Ils ont du mal à comprendre les exigences des marchés du Nord, qui elles-mêmes s'accroissent. Les bénéficiaires de la réforme agraire que nous avons interrogés à Motupe ne sont pas en mesure de commercialiser leurs mangues directement auprès d'agro-exportateurs importants : ils dépendent donc de la bonne volonté des intermédiaires, qui ne mettent pas toujours le soin nécessaire à une récolte délicate et devant être pratiquée au bon moment. Le risque de ne pas réussir à vendre la récolte dans de bonnes conditions sur les marchés mondiaux n'est pas négligeable. La mangue représente cependant le grand avantage, par rapport à un produit comme le café, de pouvoir être écoulee sur les marchés urbains nationaux et auprès de l'industrie alimentaire, à des prix certes très inférieurs aux prix des marchés mondiaux⁸¹.

La participation au développement de nouvelles filières est d'autant plus risquée que l'État change de visage à partir des années 1990. Il n'est pas absent, mais s'attelle à d'autres tâches, comme la politique de titrage ou le contrôle sanitaire des produits. Ainsi, s'il fait payer aux producteurs de mangues des certificats de non-contamination par la mouche du fruit, il ne les aide pas à lutter contre la maladie. Or, l'assistance technique offerte par les ONG n'a pas la même couverture que celle d'un État. Par ailleurs, la Banque agraire du Pérou a été dissoute dès le début des années 1990. Les exploitants, même s'ils continuent à produire les denrées pour lesquels ils recevaient des prêts, afin de limiter les risques, ou parce qu'elles représentent toujours l'option la plus rentable, comme dans le cas du lait de Tambo Real, ne sont plus aidés financièrement. Les prêts destinés aux structures associatives n'existent plus. Les banques privées traitent seulement avec les exploitants qui sont capables de fournir en garantie des titres de propriété individuels : certains ex-bénéficiaires

80. J.-L. Chaléard, É. Mesclier, *Dans le Nord du Pérou, l'agriculture commerciale augmente-t-elle les risques pour les petits producteurs?*, dans G. David (éd.), *Espaces tropicaux et risques. Du local au global*, Orléans, Presses universitaires d'Orléans-IRD, 2004, p. 287.

81. *Ibid.*

de la réforme agraire qui avaient privatisé leurs parcelles se voient menacés de les perdre, alors que d'autres, moins dotés en terres, voient leurs dossiers refusés. Les producteurs sont souvent amenés à recourir à des prêts informels, sans garantie ni coût exactement calculé, ou encore se risquent à confier leurs titres fonciers à des intermédiaires qui les rassemblent pour pouvoir s'adresser aux banques. Le contexte globalement ne favorise donc plus les ex-bénéficiaires de la réforme agraire.

Les prémices d'une participation plus grande aux débats nationaux

En 1997, Dollfus et Bourliaud soulignaient l'impuissance des ex-associés de la coopérative sucrière Paramonga face aux investisseurs qui avaient entrepris de la racheter : plus de réseaux syndicaux, plus de mouvement populaire, pas d'accès aux médias, solidement tenus par les repreneurs et qui exposaient au public national la situation déplorable engendrée par la réforme agraire ⁸². En 2000, nous avons souligné la faible visibilité de la paysannerie, qui plus est ramenée dans le discours dominant à une population résiduelle et frappée d'archaïsme ⁸³. Parallèlement, les paysans ont en partie perdu l'accès facile à l'État que permettait la présence des agronomes, des techniciens agricoles, des ingénieurs de la Banque agraire, interlocuteurs qui s'étaient installés dans les campagnes depuis la réforme agraire et étaient devenus des interlocuteurs familiers.

Le retour à la démocratie, après la fuite de A. Fujimori en 2000, a néanmoins permis que le congrès de la République se saisisse de la question des réformes foncières, dans le cadre de la commission chargée de réviser la Constitution de 1993, puis avec la présentation par le groupe ALLPA ⁸⁴ d'une enquête menée auprès des communautés paysannes à la commission de l'Amazonie, des affaires indigènes et afropéruviennes en 2003 ⁸⁵, enfin avec la création de la commission de révision de la législation des communautés paysannes et natives. L'élection de A. García à la présidence de la République en 2006 a cependant renversé la tendance : le nouveau président souhaite favoriser la présence d'investisseurs privés sur les terres de communautés ou d'associations, qu'il considère comme incapables d'en faire bon usage ⁸⁶. Les affrontements

82. O. Dollfus, J. Bourliaud, « L'agriculture de la côte péruvienne au vent du néolibéralisme », *Problèmes d'Amérique latine*, n° 25, avril-juin 1997, pp. 101 sqq. E. Mayer en 2009 notait par ailleurs le très faible intérêt qu'avait suscité la privatisation des grandes coopératives sucrières dans les travaux des chercheurs (E. Mayer, *op. cit.*, 2009, p. 69).

83. É. Mesclier, *op. cit.*, 2000, p. 138.

84. Le groupe ALLPA (d'un terme signifiant « terre » en quechua) est un réseau fondé en 1997 par des organisations paysannes et de la société civile en réaction au projet de loi portant sur les communautés paysannes de la côte. Cf. L. Del Castillo, « Titulación de las comunidades campesinas, CEPES, Allpa y la problemática comunal », *Debate Agrario. Análisis y alternativas*, n° 36, 2003, pp. 89-90.

85. Z. Burneo, « Propiedad y tenencia de la tierra en comunidades campesinas. Revisión de la literatura reciente en el Perú », dans P. Castillo, A. Diez, Z. Burneo, J. Urrutia, P. Del Valle, *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?*, Lima, Allpa Comunidades y Desarrollo, 2007, p. 226.

86. Discours publié dans *El Comercio* du 28 octobre 2007.

meurtriers entre la police et des populations amazoniennes qui protestaient contre les concessions accordées à des investisseurs dans leur territoire, en juin 2009 à Bagua, ont obligé le gouvernement à marquer une pause et attiré plus fortement⁸⁷ l'attention internationale sur l'existence d'un mouvement indigène au Pérou, pouvant prétendre à faire usage de la Convention 169 de l'OIT, mais, contrairement aux espoirs de certains, n'ont pas donné naissance à un mouvement plus cohérent de lutte contre le modèle actuel⁸⁸.

Les ex-bénéficiaires de la réforme agraire occupent une place ambiguë dans ces revendications portant sur les territoires des communautés, qui ont pu retrouver une visibilité avec la fin de la violence politique et le retour à la démocratie. Plus que d'autres, ils peuvent être accusés de ne pas être légitimes. En effet, ils revendiquent des droits sur des espaces qui réunissent des populations d'origines diverses, amenées sur l'*hacienda* par les patrons depuis les hauteurs andines, mais aussi depuis l'Afrique ou la Chine, arrivées au moment de la réforme agraire pour profiter des redistributions, ou rassemblées dans des communautés qui ne correspondent pas aux images d'ancestralité et de cohérence qu'on leur assigne. Leur position est plus difficile encore sur le Piémont côtier, considéré comme gagné par l'acculturation au moins depuis les écrits de J. C. Mariátegui dans le premier tiers du XX^e siècle⁸⁹. Ces représentations sont néanmoins en train de changer, si l'on en croit la prise en considération des communautés paysannes de la côte dans les écrits de plusieurs leaders du mouvement indigène, comme L. Huarcaya⁹⁰. Par ailleurs, l'idée que bien des collectivités dans le monde réinventent en fait leur patrimoine territorial pour répondre à leurs problèmes du moment, comme le note G. Di Méo⁹¹, est sans doute de plus en plus diffusée et admise. C'est peut-être du côté de leur participation à la production de leurs territoires et à leur rôle dans la réorientation de l'agriculture péruvienne vers des marchés urbains diversifiés que les bénéficiaires de la réforme agraire pourraient défendre leur légitimité, plus encore que depuis leur qualité de « peuples originels ».

CONCLUSION

Le gouvernement militaire des années 1970 a mis en marche une refonte radicale des structures agraires et du modèle agricole péruviens. La forme qu'a prise cette refonte doit cependant beaucoup aux multiples initiatives adoptées par ses bénéficiaires, qui ont profité des marges de liberté qui leur étaient

87. Les mouvements sociaux contre les installations minières en appellent également à cette convention.

88. A. Durand, « Un año de mil meses... Repercusiones de los sucesos de Bagua en la política y la protesta social », dans DESCO, *Perú Hoy. Desarrollo, democracia y otras fantasías*, Lima, Desco, 2010, pp. 354.

89. Voir J. C. Mariátegui, *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Lima, Biblioteca Amauta, 1999 [1928], 350 p.

90. L. Huarcaya, « Realidad de las comunidades en el Perú de hoy », dans P. Arpasi (dir.), *Desarrollo comunal en la era global. Derecho indígena en el siglo XXI*, Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2005, p. 47.

91. G. Di Méo, *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan, 1998, p. 62.

laissées. Ils ont donc participé à l'évolution des régulations de l'accès à la terre, tout comme à celle des productions agricoles. Ces processus sont entrés en résonance avec la croissance urbaine accélérée, donnant lieu à des relations de plus en plus fortes entre ces nouveaux espaces paysans et les villes.

Cette montée en puissance de la participation des bénéficiaires de la réforme agraire à la gestion des ressources productives locales et à l'orientation de l'agriculture est aujourd'hui remise en cause. Les politiques libérales ont depuis les années 1990 modifié radicalement le contexte, favorisant l'apparition d'acteurs plus puissants, qui ont pris çà et là le contrôle des terres et de l'eau. F. Eguren signale que la présence de grandes entreprises menace « d'exercer une influence déterminante sur ces gouvernements locaux, à travers différents mécanismes d'influence économique et politique ⁹² », ce qui peut leur permettre de consolider un peu plus cette prise de contrôle. L'orientation de la production agricole dans les localités tend également à échapper aux bénéficiaires de la réforme agraire, ce qui rejaillit sur leur participation à l'approvisionnement des villes.

Les réactions à ces dynamiques poussent les sociétés locales vers des mouvements qui permettent de défendre un droit initial au territoire sur la base d'une origine ethnique, au besoin réinventée. Cependant, les bénéficiaires de la réforme agraire ne sont pas toujours les mieux placés pour jouer cette carte : c'est particulièrement vrai sur le Piémont côtier, même si les communautés paysannes de la côte ont acquis une certaine visibilité dans le mouvement indigène. Leur problématique aide à analyser le fait que le mouvement généralisé de défense des intérêts locaux contre des initiatives relevant de la mondialisation libérale ne pourra pas nécessairement s'adosser partout sur des revendications ethniques. Pour reprendre le contrôle des ressources de leurs territoires, les populations locales pourraient avoir avantage à s'appuyer plutôt sur l'idée que démocratie et décentralisation formelles doivent s'accompagner de la démocratisation des décisions prises sur les modalités de l'accès aux ressources et sur leur utilisation. Mais l'existence d'une telle sphère de participation, comme le soulignent Bebbington *et al.* ⁹³, va aujourd'hui contre le souhait des acteurs les plus puissants, l'État et les entreprises, et reste difficile à créer. Les bénéficiaires de la réforme agraire, éloignés des espaces de pouvoir à l'échelle nationale mais souvent également à l'échelle locale et régionale, n'ont que peu d'armes aujourd'hui pour maintenir leur participation à la production des territoires et à l'orientation de l'agriculture péruvienne, malgré leurs apports des dernières décennies.

92. F. Eguren, *op. cit.*, 2009, p. 98.

93. A. Bebbington, J. Bury, D. Humphreys Bebbington, J. Linga, J. P. Muñoz, M. Scurrah, « Movimientos sociales, lazos transnacionales y desarrollo territorial rural en zonas de influencia minera: Cajamarca-Perú y Cotacachi-Ecuador », dans A. Bebbington (dir.), *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales*, Lima, IEP-CEPES, 2007, p. 229.

STRATÉGIES PAYSANNES FACE À L'ÉCHEC DU MARCHÉ FONCIER AU GUATEMALA

Úrsula ROLDÁN ANDRADE *

INTRODUCTION

En 1999, le Guatemala a adopté une loi mettant en place le Fondo de Tierras (Fonds pour les terres). Ce projet trouve son origine dans des accords de paix et des propositions libérales d'organismes internationaux tels que la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement et l'Agence internationale pour le développement. Ces institutions voulaient reprendre à frais nouveaux la question des marchés fonciers, considérant que les politiques de réforme agraire sous l'égide de l'État ¹ avaient atteint leurs limites.

Dans un contexte national qui n'a pas connu de modification substantielle, ni dans sa structure agraire, ni dans la prédominance du secteur agro-exportateur, on constate une concentration des richesses et des bénéfices au profit de l'oligarchie de ce pays d'Amérique centrale, ce, au préjudice

* Úrsula Roldán Andrade est doctorante à l'université Paris 1.

L'élaboration de cet article se fonde en grande partie sur mon travail de thèse de doctorat en géographie humaine, réalisé sous la direction de Bernard Tallet à l'Institut de géographie de Paris 1, sur la base du travail de terrain réalisé dans ce cadre, et sur mon expérience professionnelle auprès des communautés paysannes qui luttent pour la terre au Guatemala.

1. Voir les diverses publications sur la Banque mondiale, et sur le marché foncier en Amérique latine, parmi lesquelles: R. Alegrett, *Evolución y tendencias de las Reformas Agrarias en América latina*, Documento de la FAO, 2003, <http://www.fao.org/docrep/006/j0415t/j0415t0b.htm>; C. Jaramillo, *El mercado de tierras en América latina. Hacia una nueva estrategia*, dans Informe Técnico No. ENV-124, « Perspectivas sobre el mercados de tierras rurales en América latina », Departamento del desarrollo sostenible, Banco interamericano de desarrollo, Washington D. C., 1998. Perspectivas sobre mercado de tierras rurales en América latina.

de la grande majorité des paysans et des indigènes, réduits à la pauvreté et à la marginalisation. L'enjeu de cet article est, donc, de comprendre comment trois communautés qui ont accédé à la terre ont pu surmonter ce que j'appellerai « l'échec de la politique du marché foncier ».

Je développerai mon argumentaire en trois parties : premièrement, j'aborderai le contexte général de la problématique agraire nationale ; deuxièmement, j'analyserai l'échec de la politique du marché foncier ; enfin, sera développée la question de la marge de manœuvre des communautés paysannes dans la mise en place leurs propres stratégies pour échapper aux conséquences néfastes de ces politiques.

L'HÉRITAGE D'UNE STRUCTURE AGRAIRE CONCENTRÉE

La Guatemala est un pays de l'isthme centraméricain qui a connu un processus de paix lent et laborieux, entériné par la signature des accords de paix, mettant fin en 1996 à trente-six ans de conflit armé interne et à une politique d'État terroriste et génocidaire dont les populations indigènes et rurales furent les principales victimes ².

Mais les accords de paix ne parvinrent pas à créer les conditions nécessaires à l'impulsion de changements face à l'un des problèmes structurels majeurs du pays : celui de la concentration des terres, alors que la proportion de la population rurale est importante (53,9 %), que le taux de population économiquement active (PEA) s'élève à 42 %, que l'accroissement démographique se maintient à 2,5 % et que les conditions de pauvreté continuent d'affecter la population rurale.

Le pays continue également de dépendre de la vente des produits d'exportation traditionnels (café, canne à sucre, bananes), malgré les récurrentes crises des prix sur le marché international, et malgré la baisse du produit intérieur brut (PIB). En 2008, il représentait 13 %, l'industrie manufacturée, 18 %, suivis par le secteur privé (15 %) et le commerce (12 %) ³. À la fin des années 1980, le marché du coton s'est trouvé presque en voie de disparition ⁴, et celui du café a connu d'importantes crises qui ont

2. Cette affirmation repose largement sur deux rapports élaborés à partir de l'un des compromis de paix pour tirer au clair les événements survenus pendant la guerre : *Guatemala nunca más*, Bureau des droits de l'homme de l'archevêché (1998), et *Guatemala memoria del silencio*, de la Commission pour la clarification historique au Guatemala avec l'aval des Nations unies (1999).

3. Produit intérieur brut réel (base : 2001 = 100), selon l'estimation des coûts de la Banque du Guatemala en 2008.

4. A. B. Guerra, *Guatemala : 60 años de historia económica*, Programa de naciones unidas de Guatemala, 2006, 306 p. J. Pérez, L. Pratt, « Industria algodonera en Guatemala, análisis de sostenibilidad », 1997, <http://www.incae.com/ES/clacds/nuestras-investigaciones/pdf/cen721.pdf>. <http://www.incae.com/ES/clacds/nuestras-investigaciones/pdf/cen721.pdf>

engendré, au début des années 2000, l'endettement de nombreux propriétaires et la perte de leurs propriétés. Mais ces crises ont surtout affecté l'emploi temporaire de la population sur les petites propriétés et la déstructuration des exploitations consacrées au café, avec pour conséquence l'expulsion des anciens travailleurs permanents, les *mozos colonos*, et la flexibilisation du marché de l'emploi⁵. Avec de tels résultats, la prédominance du secteur agro-exportateur révélait sa vulnérabilité, mais la leçon n'a pas suffi pour que des transformations significatives soient entreprises dans le pays.

À l'inverse, selon le recensement agricole de 2003, les activités de production extensives augmentent – c'est le cas de l'élevage et de la production de sucre, de même que quelques investissements nouveaux, telle la palme africaine, qui ont bénéficié de l'accroissement du marché nord-américain, du fait de la demande en agro-combustibles. Aujourd'hui cette structure agraire sert les nouveaux intérêts transnationaux, dont celui d'investir dans l'exploitation des ressources minérales, notamment l'or et l'argent, entre autres ressources naturelles, suscitant de nouveaux conflits dans les zones rurales.

Le traité de libre-échange entre l'Amérique centrale et les États-Unis n'a pas modifié substantiellement le modèle traditionnel. D'après la Banque centraméricaine d'intégration économique, la tendance s'est maintenue en faveur de l'exportation traditionnelle de produits agricoles et manufacturés. Et, bien que le marché de produits non traditionnels se soit potentiellement ouvert, cette possibilité reste conditionnelle tant que les pays d'Amérique centrale ne réaliseront pas des changements importants dans les structures internes de la production, des institutions et des politiques publiques. Il faudrait aussi que le marché étatsunien se relève des restrictions dues à la crise.

Un changement important concerne les migrations familiales aux États-Unis, dont les transferts d'argent représentaient en 2005 11 % du PIB, mais qui ont subi une baisse significative avec la crise internationale qui a particulièrement affecté les États-Unis.

Étant donné ce contexte, où la terre, le capital et les ressources naturelles se concentrent chaque jour un peu plus dans les mains d'un petit nombre d'agro-exportateurs, la mise en œuvre de la proposition de marché foncier actif et transparent au Guatemala était déjà compromise, comme nous allons le voir.

L'ÉCHEC DE LA POLITIQUE DU MARCHÉ FONCIER

Nombre d'arguments indiquent que le marché foncier ne saurait se substituer à l'intervention de l'État pour produire les conditions d'une

5. Plataforma Agraria 2002, *Propuesta: reforma cafetalera*, Guatemala.

répartition équitable et juste des terres ⁶; les organismes internationaux eux-mêmes soutiennent qu'une réforme agraire assistée par le marché ne peut produire qu'une répartition focalisée et qu'il conviendrait de mettre en œuvre d'autres actions pour éviter que la terre ne devienne l'objet d'une spéculation foncière. En ce sens, ils ont proposé la tenue d'un registre et d'un cadastre institutionnels et légaux concernant la propriété de la terre, tout comme l'institution d'une nouvelle politique fiscale, une réorientation des politiques macroéconomiques et, enfin, une diffusion systématique des informations disponibles sur les transactions foncières.

L'un des accords de paix, l'accord socio-économique et la situation agraire, mentionne quelques-unes de ces solutions; mais la loi sur le Fonds pour les terres (décret 24-99) prévoit seulement la création d'un bureau pour la résolution des conflits fonciers et l'élaboration de projets pilotes pour l'établissement d'un cadastre, en repoussant la concrétisation d'autres mécanismes ⁷.

Cette loi met mollement en place des procédures de financement pour l'achat de terres privées mises sur le marché par les groupes de paysans qui le demandent, ainsi que la régularisation des dossiers inaboutis de l'Institut national de transformation agraire (INTA) ⁸. Dans cet article, je me contenterai d'étudier la gestion de l'accès à la terre, en soulignant les manifestations de son échec.

Une satisfaction limitée de la demande

Quand le Fonds pour les terres en était à l'étape de sa mise en œuvre, une étude a été réalisée pour évaluer la demande réelle d'accès à la terre ⁹, qui s'est avérée concerner 400 000 familles entre 1998 et 2002. Une seconde étude ¹⁰, toujours d'actualité, a été menée, évaluant la demande à 305 000 à 399 000, en 2000, et à 354 000 à 463 000 en 2006, en comptant l'accroissement démographique annuel de 2,5 % (sur la base du recensement agricole de

6. M. Díaz Martins (dir.), *La Banca mundial y la tierra*, San José de Costa Rica, Departamento ecuménico de investigación 2005, Plataforma Agraria, 2004; *Una visión crítica sobre el Fondo de Tierras*, Guatemala, Fundación Guillermo Toriello, 2000; *Análisis de la Política de Acceso a la Tierra*, Guatemala, CONGCOOP, CNOC, FONTIERRAS: *El modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala. Balance y perspectivas*, Guatemala, Editorial Magna Terra, 2002, 157 p.

7. Ce n'est par exemple qu'en 2007, après quatre années de négociation, qu'a été votée une timide loi sur le registre et l'information cadastrale. Cette année-là, un autre processus de négociation sur la loi agraire a été abruptement interrompu par le secteur privé. La société civile continue à lutter pour que le Congrès vote une loi sur le développement rural.

8. Dans un entretien, l'actuel administrateur du Fonds pour les terres estime qu'il existe 100 000 dossiers toujours incomplets à régulariser.

9. J. Carrera, *El Estudio del Mercado de Tierras en Guatemala*, CEPAL, Nations unies, 1998, 79 p.

10. CONGCOOP, CNOC, FONTIERRAS, *op. cit.*

la population de 1979 et du recensement de la population de 1980). Selon un calcul spécifiquement établi pour saisir une demande plus récente, j'ai préféré m'en tenir à quelques chiffres isolant les catégories de populations, et extraits du recensement agricole de 2003, du recensement de population de 2002 et de l'enquête nationale sur les conditions de vie de 2006. Ainsi, les paysans sans terre seraient, en partie, des journaliers sous-employés (761 000) et des journaliers agricoles employés (599 000). Si l'on considère le critère de la faible superficie, on peut inclure les paysans propriétaires de moins de 0,7 ha, et ajouter à ces chiffres 370 000 paysans. Autrement dit, la demande totale pourrait facilement s'élever à un million de familles en 2006.

La majeure partie de la demande qui n'est pas prise en considération par le Fonds est celle des paysans pauvres, qui ne sont pas organisés, accèdent difficilement à l'information, manquent de temps et de moyen économique pour parvenir à remplir les formalités et à assumer les nombreuses visites que requiert la migration vers les États-Unis. En fin de compte, le rapport du Fonds pour les terres de décembre 2009 fait état d'une demande de 227 000 dossiers, dont seulement 244 ont abouti entre 1999 et 2009. 472 dossiers sont paralysés, sans que le motif en soit explicité, 228 le sont également, au motif qu'il s'agit de groupes mais pas de *fincas*, 156 sont en cours de procédure, 136 manquent de renseignements, 62 sont des affaires classées. Au total, de 1998 à 2009, le nombre de familles bénéficiaires s'élève à 19 450, soit 1,9 % de la demande estimée, avec un investissement en crédits de plus de 677 millions de quetzales (84,5 millions de dollars).

Outre cette réponse très partielle et insuffisante aux demandes de terres, les communautés qui parviennent à en bénéficier, après de longues négociations du Fonds pour les terres, présentent aujourd'hui des problèmes d'endettement agraire qui empêchent l'accomplissement du but premier de l'institution, l'accès à la propriété.

L'endettement agraire

C'est l'un des indices les plus frappants de l'échec du Fonds pour les terres. À moyen terme, le Fonds pour les terres prévoyait une viabilité institutionnelle par le remboursement de ses crédits. C'est cependant à un résultat tout autre qu'il a mené, étant donné que 37 % des exploitations présentent des problèmes de non-paiement, 16 % sont à jour dans leur paiement, 10 % sont en période de retards tolérés de paiement, 16 % arrivent à payer grâce à l'apport des bénéficiaires et 21 % grâce aux subsides initiaux qui ont été accordés en tant que capital de travail équivalent à 36 salaires minimum ¹¹. En bref, on constate un fort pourcentage de dettes impossibles à couvrir, sans compter que les personnes qui sont à jour et celles qui sont en situation de retards tolérés n'ont pas les mêmes chances que les 37 %, qui sont en retard en raison des mauvaises conditions de développement socioproduitif.

11. FONTIERRA, *Identificación y caracterización de la cartera del Fondo de Tierras*, Guatemala, 2009.

Une fonction institutionnelle trop faible pour garantir le développement socioproductif

Le Fonds pour les terres a récemment établi des critères d'évaluation des principaux problèmes que traversent les exploitations en retard ¹² : ressources naturelles des exploitations, aspects de la production, organisation, administration, disponibilité de ressources financières et développement social. Sur la base de cette évaluation, il apparaît que, pour 27 % des exploitations, la situation de développement socioproductif est quasi nulle, celles dont le développement est faible ou moyen représentent 68 %, et seulement 5 % enregistrent un fort développement.

Si tous ces facteurs sont en effet déterminants dans la situation de retard de remboursement où se trouvent les groupes par rapport au prix de la terre, il semble plus pertinent de considérer, dans un premier lieu, le manque de développement social et, dans un second temps, le facteur organisationnel.

Le faible développement socioproductif est également très lié aux conditions mêmes des propriétés attribuées : il s'agit par exemple de terres isolées ou peu fertiles pour l'agriculture. Seuls 8 % des terres attribuées étaient appropriées pour y établir des systèmes agricoles sans limitations et 14 % présentent des limitations modérées à la production agricole ¹³.

Nous avons démontré la gestion institutionnelle dérisoire, puisque tous les facteurs ne sont pas pris en considération selon leur influence dans l'attribution des terres. L'État est quasi absent dès lors que les terres ont été octroyées.

STRATÉGIES ET DYNAMIQUES PAYSANNES. ÉTUDES DE CAS

Étant donné les grandes déficiences historiques de la politique publique concernant l'accès à la terre et le développement rural au Guatemala, les luttes paysannes pour la terre se sont déclenchées en 1988, dès la période d'ouverture démocratique, et se sont intensifiées durant les négociations du processus de paix, entre 1990 et 1996. À tous les points de vue, ces modes d'action entendaient surmonter l'échec des institutions et répondre à la demande d'accès à la terre. Les luttes paysannes ont été mises en œuvre par le biais de mobilisations vers la capitale et d'occupations de terres en propriétés privées selon des stratégies que l'on appelle « occupations de terres ». Quoique les acteurs impliqués dans ces mobilisations soient des groupes de paysans locaux, des organisations paysannes nationales les accompagnent et les régulent. Il s'agit d'une stratégie pour se désolidariser de l'institution étatique dont la réaction a trop tardé.

12. *Ibid.*

13. *Ibid.*

Je vais maintenant exposer trois cas de communautés qui ont accédé à la terre par la pression sociale. Bien qu'elles se soient alignées sur la politique du marché foncier, deux d'entre elles ont obtenu leurs terres pendant la période de transition entre l'annulation de l'INTA et l'élaboration du Fonds pour les terres, et la troisième a essayé de sortir du cadre de cette institution qui fonctionne toujours.

*Une brève présentation des cas d'étude*¹⁴

La communauté Nueva Cajolá est entrée dans la lutte en 1989, en revendiquant des droits historiques sur une propriété, en l'occurrence sur une terre située sur la côte Sud, et octroyée à la fin du XIX^e siècle à la communauté voisine du municipio indigène Mam de l'Altiplano occidental. Plusieurs leaders de Nueva Cajolá ont revendiqué cette terre comme appartenant à leurs ancêtres et décidé de l'occuper dans le but de faire pression afin qu'elle leur soit restituée. Le problème qui se posait alors était que cette terre se trouvait déjà aux mains de privés. La lutte a duré trois ans, sous forme d'occupations répétées, suivies d'interventions des forces de l'ordre – qui procédaient à des expulsions –, de manifestations dans la capitale et de négociations avec l'État, jusqu'à l'obtention, en 1992, d'une autre parcelle de 2 mille hectares (ha) dans le municipio de Champerico, dans le département de Retalhuleu, destinée à 500 familles. Malgré la justification historique des revendications, l'État, par le biais de l'INTA, avait acheté, à l'époque, la terre à un privé, et se l'était ainsi appropriée, pour pouvoir, ensuite, en faire crédit au groupe paysan, pour un prix s'élevant à plus de 29 millions de quetzales, soit près de 4 millions de dollars – à charge pour les paysans de rembourser leurs crédits sur dix ou douze ans.

La communauté San Roque comprend un groupe de paysans, fils d'anciens propriétaires de parcelles de la zone côtière, et un autre groupe provenant d'un municipio d'origine Mam de la côte Sud. Ils ont occupé une propriété privée où certains d'entre eux avaient travaillé comme *rancheros*, d'autres se sont installés sur des parcelles voisines et connaissaient l'intention du propriétaire d'alors de vendre cette terre. Pour faire pression afin que la terre leur revienne, ils ont occupé un terrain situé dans le municipio de Génova, Quetzaltenango, à la limite du département de Retalhuleu. Étant donné qu'un accord avait été signé avec le propriétaire pour vendre la terre, le conflit ne s'est pas étendu dans le temps, et la propriété a été achetée et attribuée un an plus tard, en 1995, par le biais de l'INTA. Il s'agissait de 371 ha au prix de 16 millions de quetzales, soit 750 000 dollars, pour 105 familles.

La propriété de La Florida, située dans le municipio de Colomba Costa Cuca, Quetzaltenango, est dédiée à la production de café. Elle a été créée par un groupe d'anciens travailleurs agricoles, qui l'a occupée suite à la crise

14. Sur la base d'études de terrain, réalisées dans le cadre de ma thèse de doctorat, Ú. Roldán Andrade, *Dinámicas campesinas en Guatemala, entre proceso de paz y apertura económica*, 1985-2008.

du café en 2003 ; elle était passée aux mains d'une banque, étant donné que son ancien propriétaire l'avait perdue en ne pouvant rembourser sa dette auprès de la banque. Le groupe de travailleurs s'est mobilisé et a négocié avec l'État et la banque, mais – à la différence des autres groupes – ses demandes étaient accompagnées d'une proposition d'ordre plus général pour mener une réforme dans la région caféière, sortir des mécanismes du marché et du dispositif institutionnel du Fonds pour les terres ¹⁵. Via la pression sociale et la négociation avec l'État, un mécanisme spécial est créé par le ministère de l'Agriculture pour un achat de terres en dehors des critères du Fonds pour les terres et pallier la crise sociale du café. La propriété est achetée à l'institution bancaire à un prix inférieur à celui du marché, car ces terres sont considérées comme un actif extraordinaire du système bancaire ¹⁶ : 431 ha à un prix de 6,5 millions de quetzales (812 500 dollars). Elles sont attribuées en 2005 à 35 anciens travailleurs agricoles des exploitations du municiple de Colomba Costa Cuca et à un autre groupe originaire de l'Altiplano occidental formé par 195 familles. Comme la surface de l'exploitation était grande, le gouvernement a imposé l'intégration d'autres familles pour atteindre un total de 240 familles bénéficiaires.

Transformation des paysages et construction des espaces de vie

Bien que les deux terrains situés sur les plaines de la côte Sud du littoral Pacifique soient des terres à potentiel agricole (entre 0 et 800 m d'altitude), elles ne sont pas aussi fertiles qu'elles pourraient l'être du fait de l'épuisement des sols par la culture du coton. Nueva Cajolá est proche de la mer (à 19 km par la route et 10 km à vol d'oiseau) et la propriété de San Roque est dédiée à l'élevage. Les deux ont été abandonnées par leurs anciens propriétaires du fait de l'échec des cultures agricoles dans cette région. Ce sont des terres « blanches », c'est-à-dire que leurs sols ne sont pas travaillés, qu'on n'y trouve pas d'arbres (à l'exception d'une petite plantation de manguiers à San Roque), pas d'infrastructures sociales ni de services de base. Les sols de Nueva Cajolá sont fertiles, mais certains d'entre eux, composés d'argile limoneuse, sont érodés et épuisés. San Roque possède des sols du même type, mais a l'avantage d'être bordée dans ses extrêmes Nord et Sud par deux rivières, qui lui confèrent des ressources hydrauliques importantes.

Les terres de La Florida sont situées entre 800 et 1500 m d'altitude. Autrefois dédiée à la production de café, l'exploitation de La Florida a reçu un fort investissement en main-d'œuvre et conservé son infrastructure productive et sociale. Le café représente 66 % de la production totale, les arbres d'ombrage 25 %, la forêt productive 5 %, et les sols ne comportant aucune limitation à la production agricole 4 %. La propriété dispose de sources d'eau qui alimentent son centre. La propriété produit les fruits du café qui y sont séchés (transformation de la cerise en coque) et dispose

15. Plataforma Agraria, *Propuesta: Reforma Cafetalera*, Guatemala, 2002.

16. Des biens immeubles qui deviennent la propriété de la banque pour non-paiement d'un crédit.

d'aires de séchage, d'une centrale hydroélectrique, d'une maison principale et de plusieurs habitations où vivaient les *mozos colonos* – les paysans qui travaillaient et vivaient dans l'exploitation. La plantation et l'infrastructure ayant été laissés à l'abandon pendant huit ans, la capacité productive de la plantation a été réduite de moitié.

Les trois communautés se sont trouvées dans l'obligation de consacrer leurs premières années de travail à la construction de leurs espaces de vie ¹⁷, en particulier celles qui se sont établies sur les terres « blanches ». Leurs habitants ont tout d'abord dressé de simples tentes en nylon et en bambous, puis ont construit, quelques années après, des cabanes avec les matériaux de la région. À présent, dix ans plus tard, on trouve à Nueva Cajolá et San Roque quelques maisons de *parpaings* avec des toits de tôle ondulée, qui ont été construites grâce à l'argent que les immigrants aux États-Unis ont envoyé.

On peut également voir des bourgs construits sur le modèle de petits villages, à l'image de leurs localités d'origine : Nueva Cajolá sur le modèle d'un village de l'Altiplano et San Roque sur celui d'une communauté agraire de la côte Sud. Toutes deux ont construit, grâce aux subventions sociales de l'État et au travail communautaire, de grandes salles des fêtes communales, des églises, des écoles et des dispensaires. Nueva Cajolá, qui est la communauté la plus ancienne et qui est plus active dans ses négociations avec l'État que San Roque, est parvenue à construire un siège destiné aux autorités locales (*auxiliaturas*) et, pour son association civile, un petit parc, et a laissé des espaces libres pour son marché, et la construction de locaux commerciaux.

Ces deux communautés ont également relié leur village à l'électricité via des entreprises privées qui fonctionnent dans les régions rurales (conséquence de la réduction de la taille de l'État et de l'ouverture commerciale). C'est l'entreprise transnationale espagnole FENOSA qui assure ce service. Grâce à des négociations avec des ONG internationales, Nueva Cajolá est parvenue à installer un puits mécanique pour s'approvisionner en eau potable. Il en va de même pour San Roque, mais le système ne fonctionne plus, en raison de la mauvaise organisation de son entretien et du défaut de paiement des charges ; l'approvisionnement en eau s'effectue actuellement par des puits familiaux.

À la Florida – la communauté construite sur la formation d'une ancienne propriété –, les familles se sont établies dans les maisons des *mozos colonos*, et d'autres ont commencé à construire après cinq ans des maisons de tôle ondulée contruites au moyen du matériau de la région ; une petite école couvrant les deux premières années de l'éducation primaire a également été construite.

17. E. Ordóñez, *Potencialidades para el desarrollo territorial en regiones rurales, desde organizaciones campesinas*, Guatemala, Plataforma Agraria, 2007.

L'autorépartition agraire n'est pas toujours la meilleure solution

La répartition agraire est un aspect fondamental de la construction des nouvelles communautés. Dans les cas des communautés de Nueva Cajolá et de San Roque, les habitants n'ont pas hésité à procéder à une autorépartition : des parcelles individuelles pour la production agricole et un lot pour les habitations dans le bourg, selon le modèle conçu par l'INTA en 1962. Ce processus a été réalisé par les communautés elles-mêmes, sans l'intervention des institutions publiques. Pour répartir les terres, Nueva Cajolá a suivi les instructions de l'INTA : une distribution sur la base d'un quadrillage et d'un tirage au sort des lots revenant aux familles. Compte tenu de l'hétérogénéité des sols, certaines familles ont bénéficié de bonnes terres tandis que d'autres en ont reçu de très mauvaise qualité, sèches et érodées. Seules certaines petites portions de terres proches d'un ruisseau ont été réservées aux leaders qui ont initié le mouvement. À San Roque, le critère a été de chercher à utiliser au mieux les conditions agro-écologiques pour que chaque famille ait des parcelles ayant accès aux deux rivières. C'est ainsi qu'une distribution équitable sur la base de trois types de parcelles a été possible.

Les deux communautés ont conservé leur statut d'association et de société civile, en y incorporant les comités communautaires imposés par l'État pour la négociation avec les municipalités et l'obtention de subventions sociales. Nueva Cajolá a intégré l'autorité locale (les *alcaldes* auxiliaires) au système coutumier de maintien de l'ordre en provenance de l'Altiplano.

À La Florida, la répartition des terres a constitué un dilemme : le groupe des anciens travailleurs de l'exploitation a choisi un système de propriété et de production collective du café avec de toutes petites parcelles (0,44 ha) pour la consommation familiale, tandis que le groupe en provenance des hautes terres a préféré une répartition totale des terres entre les familles, des petites exploitations dont ils étaient propriétaires. Deux visions de l'organisation se sont aussi opposées : les anciens ouvriers agricoles, qui ont initié le mouvement pour obtenir la terre, ont voulu conserver leur statut d'association civile et leur perspective d'organisation paysanne revendicative, et le groupe de l'Altiplano a souhaité instaurer des comités locaux de développement. Le problème ne tient pas seulement au statut, qui renvoie à des pratiques culturelles différentes, mais aussi à une lutte de pouvoir et de leadership pour atteindre le but final, un système de propriété collectif ou des exploitations familiales. Cette situation a débouché sur un conflit et à une répartition des terres, le groupe de l'Altiplano, qui avait volontairement pris part à la lutte, recevant un tiers de l'exploitation, et les 35 familles des anciens travailleurs agricoles, les deux autres tiers.

On continuera l'analyse en suivant ce dernier groupe dont le mode de répartition, de propriété et de production est essentiellement collectif.

La suppression de la dette

Ces communautés ayant accédé à la terre ont pu le faire grâce à leurs mobilisations au sein d'organisations paysannes nationales – San Roque et La Cajolá sont parties prenantes de la Coordinadora nacional indígena y campesina, La Florida de l'alliance Plataforma agraria – qui ont permis de peser sur l'État. Mieux, leurs mobilisations incessantes au sein de ces organisations nationales leur ont permis d'obtenir une suppression de leurs dettes, suppression totale dans le cas de La Cajolá et La Florida, suppression à 85 % dans le cas de San Roque. Ces trois communautés ont ainsi démontré qu'il était possible de peser sur le marché de la terre, même si cela n'a été possible qu'au prix d'immenses sacrifices dont le faible niveau de productivité est la contrepartie.

Récupération et changements des systèmes productifs

Déjà en proie aux difficultés organisationnelles et de surcroît confrontées à la nécessité de mettre fin à leurs dettes foncières, ces communautés sont confrontées à un autre défi: celui de créer un système productif qui offre aux familles paysannes non seulement la possibilité d'un maintien de leurs revenus mais aussi une amélioration de leurs conditions de vie. Autant d'objectifs difficiles à atteindre en raison de l'absence de ressources productives, de financements, d'eau, de technologies adéquates tout comme de l'étroitesse des marchés tant locaux que nationaux.

La reproduction des systèmes traditionnels

Dans la région de Nueva Cajolá et de San Roque – toutes deux situées sur la côte Sud, en terre chaude, dans une zone où la vieille agriculture du coton n'était plus rentable depuis plus d'une décennie –, les paysans sans terre ont pu accéder à la terre par le biais de l'affermage et, ce faisant, se lancer dans la culture du maïs et du sésame, le premier était autoconsommé, tandis que le second était commercialisé. Vu l'absence totale de crédits étatiques et de toute assistance technique, condition *sine qua non* de tout essai de diversification productive, l'association de ces deux cultures a été la seule option possible pour les deux communautés réinstallées dans cette région. D'ailleurs, toutes les tentatives d'innovation agricoles dans cette zone ont été un échec en raison des conditions climatiques locales, qui ont entraîné la perte de nombreuses récoltes et l'impossibilité de contrôler un tant soit peu les apports en technologie et les marchés.

L'émigration et l'élevage

Le grand changement survenu dans chacune de ces deux communautés est l'émigration de certains de leurs habitants vers les États-Unis, phénomène qui n'est nullement uniquement l'apanage des communautés ayant accédé à la terre mais qui touche tout le monde rural guatémaltèque. Ce sont en effet 60 % des ruraux qui reçoivent des mandats de l'étranger, mandats

représentant 11 % du PIB. Nueva Cajolá compte 116 migrants soit 13 % de sa population active, San Roque 89 soit plus de 18 % de sa population active. À Nueva Cajolá ce sont les jeunes qui émigrent, tandis qu'à La Cajolá ce sont les pères de familles de telle sorte que sur 61 foyers comptant des migrants, 25 sont dirigés par des femmes. San Roque compte aussi de nombreux migrants revenus au pays après avoir passé trois à sept ans aux États-Unis. Dans chacune de ces communautés, les envois d'argent de migrants constituent une très importante source de revenus. Ils permettent de rembourser les dettes et d'améliorer l'habitat.

Ces apports permettent aussi d'introduire des changements dans le mode de production, notamment via le développement de l'élevage bovin, activité moins risquée et plus rentable que les cultures traditionnelles. Toutes les familles de migrants ont un troupeau de bovins. Les uns possèdent quatre têtes de bétail, certains jusqu'à huit à douze. Un agriculteur dont les quatre fils ont émigré possède quelque 112 têtes de bétail.

Dans chacune de ces communautés, certains pères de familles font partie de comité proterres à la recherche de terrains pour leurs fils émigrés. C'est dire qu'il ne s'agit pas là d'une modalité d'exode rural mais d'un « partir pour rester ». Les migrants sont partis pour revenir et investir, et seules quelques femmes de San Roque craignent que leurs maris ne reviennent pas et que les mandats commencent à manquer. Leurs situations sont en effet précaires car leurs prêts fonciers ne sont pas totalement remboursés, que leurs titres définitifs de propriété ne leur ont pas été remis et enfin que les propriétaires accrédités auprès du Fondo de Tierras sont leurs époux. Quoi qu'il en soit, vu l'absence de tout crédit étatique pour la mise en valeur des terres, la migration est le seul moyen de se procurer des capitaux à investir dans les exploitations ou pour améliorer l'habitat. C'est par là même un facteur d'accumulation et de début de différenciation sociale. Certains non contents d'investir dans le bétail ou d'acheter de nouvelles terres se lancent dans le commerce de détail et la prestation de service au sein des communautés.

Différence et complémentarité entre l'individuel et le collectif

Bien que la communauté de La Florida ait connu un conflit qui l'a amené à diviser ses terres, le groupe, membre de l'organisation société civile, pour le développement de Colomba, a continué à agir au travers d'un collectif. Et à la différence de ce que l'on constate dans les deux autres communautés mentionnées antérieurement, ici des stratégies productives de diversification plus durables sont apparues. Elles sont aussi dues aux caractéristiques physiographiques différentes : une plus grande diversité biologique, la présence de points d'eau et l'existence d'une culture d'exportation permanente. Mais deux autres différences notables existent également : les habitus socioproductifs collectifs qui avaient déjà rendu possible, grâce à des fonds donnés par une ONG, l'achat d'une petite propriété dans la zone d'altitude de ce même municipe, ce, pour développer un projet d'agriculture pilote susceptible d'accueillir des travailleurs licenciés. Ils ont ainsi pu développer

la production de café certifié bio et ont été partie prenante de la création d'un réseau de petits producteurs *Manos campesinas* (Mains paysannes), qui commercialisent directement leur café en Hollande et qui ont parallèlement créé une entreprise de commercialisation de café et de miel, *Kuchubal* pour le marché national. Cette première expérience, combinée à des croyances religieuses communes ancrées dans la théologie de la libération, leur a permis non seulement de renforcer leurs capacités organisationnelles et leur sens du travail collectif mais aussi des pratiques plus solidaires et égalitaires en matière de genre.

Tous ces antécédents ont permis une accumulation d'expériences et de connaissances capitales pour la mise en valeur d'une exploitation potentiellement plus rentable du fait de ses richesses naturelles. Aujourd'hui La Florida avance dans la revalorisation de ses aires caféières, et grâce à un même recours à l'agriculture biologique elle reste liée au réseau paysan de commercialisation et a pu diversifier son activité en produisant désormais des bananes, de la noix de cajou et du miel, et en se lançant dans l'exploitation forestière. Elle a une aire destinée au développement de potagers familiaux et aux essais de culture du *frijol* (haricot) ou d'autres légumes. Elle a aussi lancé un important projet d'écotourisme en utilisant la vieille maison de maître. Autant d'opérations que les membres de cette communauté ont pu initier grâce aux aides privées qu'ils ont pu obtenir via les différents réseaux auxquels ils appartiennent.

Bien qu'ils aient résolu le conflit interne qui les a rongés deux ans durant, ils n'ont pu totalement surmonter un problème récurrent : le manque de crédit. Une autre de leur faiblesse est leur difficulté à maîtriser les systèmes de comptabilité interne de manière à améliorer leur bilan et à l'équilibrer. Une de leurs autres difficultés à surmonter dans un futur proche est celle de l'élargissement de leur base. Car au vu de la quantité de terres qu'ils possèdent et leur force de travail réduite (35 familles), ils sont obligés de recourir au crédit pour pouvoir embaucher plus de main-d'œuvre.

En termes économiques et de développement durable, cette expérience montre un très fort potentiel de bon ajustement des efforts individuels et collectifs permettant de limiter les processus d'apparition d'inégalités sociales entre les familles. Une telle expérience requiert néanmoins sans aucun doute la présence de leaders particulièrement clairvoyants et très expérimentés.

CONCLUSION

La politique du marché foncier au Guatemala appelle un constat d'échec accablant, non seulement en raison des limites de sa propre doctrine, mais encore parce qu'elle n'a pas créé les mécanismes d'un marché foncier transparent et efficace, tels que l'invoquaient les organismes internationaux eux-mêmes.

Les chiffres de ce système financier pour l'accès à la terre témoignent d'un échec indiscutable, tant en ce qui concerne son peu de capacité à

répondre à la demande qu'en ce qui concerne son faible développement institutionnel, inapte à contrebalancer celui des groupes qui bénéficient d'un désengagement socioproductif adéquat. La conséquence en est un fort endettement agraire, également dû aux conditions de marginalité et à l'abandon des terres assignées. Il n'existe pas non plus de mesures politiques pour éviter la spéculation foncière.

Dans un tel contexte, l'intervention et les marges d'intervention des acteurs locaux (les communautés bénéficiant de terres) présentent, selon les cas d'étude, des capacités certaines à surmonter ces échecs, assurément parce que leur propre reproduction sociale est en jeu. Et ici, malgré les ratés de la politique publique et l'absence de soutien de l'État aux stratégies des groupes paysans, on observe des progrès touchant la remise de dettes, ainsi que la récupération de terres et quelques changements dans les systèmes de production, l'autofinancement et quelques pistes pour un développement soutenable.

Les marges d'action et de négociation des paysans et des communautés demeurent limitées et les conditions de pauvreté continuent de se reproduire. C'est pourquoi il est important qu'elles puissent s'élargir, à condition d'accorder plus de confiance à leurs processus d'organisation et de création de réseaux à partir de leurs propres ressources et en fonction de leurs propres besoins. Il est urgent que soient créés des systèmes de production diversifiés et soutenables, encourageant la solidarité, comprenant des marges d'autonomie et une participation politique considérable tant au plan local que national. Là pourrait se débloquer l'impulsion du développement social et économique de ces communautés et, par là même, du pays.

Traduit de l'espagnol par Caroline Capron et Julie Devineau

BIBLIOGRAPHIE

Banco centroamericano de integración económica, Publicaciones del Taller: Centroamérica y república dominicana: evaluación de los primeros años de implementación del DR-CAFTA, W. International Center, 2010.

HYPERLINK, <http://www.bcie.org/spanish/publicaciones/presentaciones.php>, <http://www.bcie.org/spanish/publicaciones/presentaciones.php>

R. Alegrett, *Evolución y tendencias de las Reformas Agrarias en América latina*, Documento de la FAO, 2003, <http://www.fao.org/docrep/006/j0415t/j0415t0b.htm>

C. Jaramillo, "El mercado de tierras en América Latina. Hacia una nueva estrategia", dans *Perspectivas sobre el mercados de tierras rurales en América latina*, Informe Técnico No. ENV-124, Departamento del Desarrollo Sostenible, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, *Perspectivas sobre mercado de tierras rurales en América latina*, 1998.

J. Carrera, *El estudio del Mercado de Tierras en Guatemala*, CEPAL, Naciones Unidas, 1998, 79 p.

CONGCOOP, CNOC, FONTIERRAS, *El modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala. Balance y perspectivas*, Guatemala, Editorial Magna Terra, 2002, 157 p.

M. Díaz Martins (dir.), *La banca mundial y la tierra*, San José de Costa Rica, Editorial departamento ecuménico de investigación, 2005.

R. Falla, *Migración transnacional retornada, juventud indígena de Zacualpa*, Guatemala, AVANCSO, 2007.

FONTIERRAS, Decreto 24-99 de Guatemala.

FONTIERRA, *Identificación y caracterización de la cartera del Fondo de Tierras*, Guatemala, 2009.

Fundación Guillermo Toriello, *Ponencia Análisis de la Política de Acceso a la Tierra*, Guatemala, 2000.

A. B. Guerra, *Guatemala: 60 años de Historia Económica. Programa de Naciones Unidas de Guatemala*, 2006, 306 p.

Instituto Nacional de Estadística, *Censo de Población y Habitación*, Guatemala, 2002.

Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida*, Guatemala, 2006.

F. Landy, *Du développement rural à la gestion concertée des ressources. En savoir et politiques de développement*, dans V. Geronime et al. (dir.), Paris Karthala-GEMDEV, 2008.

E. Léonard, A. Quesnel, E. Velázquez (dir.), *Políticas y regulaciones agrarias, dinámicas de poder y juego de actores en torno a la tenencia de la tierra*, CIESAS/IRD, México, 2003, 396 p.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, *Censo Agropecuario*, Guatemala, 2003.

E. Ordóñez, *Acceso a la tierra y organización socio-productiva estudio comparado en la Boca Costa quetzalteca*, Guatemala, Centro Universitario de Occidente, 2001.

E. Ordóñez, *Potencialidades para el desarrollo territorial en regiones rurales, desde organizaciones campesinas. Plataforma Agraria*, Guatemala, 2007.

J. Pérez, L. Pratt, *Industria algodonera en Guatemala, análisis de sostenibilidad*, 1997, <http://www.incae.com/ES/clacds/nuestras-investigaciones/pdf/cen721.pdf>
<http://www.incae.com/ES/clacds/nuestras-investigaciones/pdf/cen721.pdf>

Plataforma Agraria, *Ponencia: una visión crítica sobre el Fondo de Tierras*, Guatemala, 2004.

Plataforma Agraria, *Propuesta: reforma cafetalera*, Guatemala.

Programa de Naciones Unidas 2007-2008, *Informe de Desarrollo Humano*, Guatemala, PNUD, 2002.

Ú. Roldán, *Les Dynamiques agraires au Guatemala, entre processus de paix et ouverture économique*, Mémoire de master 2, université Paris 1, 2008, 1113 p.

S. Zendaes, P. Vries, *Las disputas por el México Rural, transformaciones de prácticas, identidades y proyectos*, México, D. R. Colegio de Michoacan, 1998, 401 p.

AU NICARAGUA, LA TERRE A « CHANGÉ DE MAINS »!

*Hélène ROUX **

Au Nicaragua, cette formule elliptique peut recouvrir plusieurs réalités qui ont à voir, d'une part, avec la période à laquelle se réfère celui ou celle qui l'utilise et, d'autre part, avec la manière dont il ou elle se positionne politiquement, idéologiquement et économiquement par rapport aux modifications dans les formes d'accès à la terre qui se sont produites au cours des trente dernières années. Faire le bilan des transformations agraires au Nicaragua exige donc de présenter brièvement le moment politique auquel elles se sont produites et le contexte économique auquel ses promoteurs prétendaient s'adapter ou infléchir à un moment donné.

C'est donc dans une optique de (ré)aménagement territorial qu'il faut interpréter les réformes agraires et, de ce fait, comme une stratégie politique, une réponse de l'État face aux revendications du monde paysan. Toutefois, l'analyse ne peut se limiter à l'examen des objectifs politiques – pour importants qu'ils soient. Au-delà de sa vocation affichée de redistribution de la terre, on doit s'intéresser aux modes de production qu'elle induit car ils déterminent en grande partie le type d'acteurs qu'elle implique à long terme.

L'affirmation selon laquelle « la terre a changé de mains » appelle ainsi une première interrogation : « quelles mains ? » Cette question sert non seulement de point de départ pour définir d'abord à quels groupes sociaux les transformations agraires étaient initialement dirigées, mais elle permet également d'évaluer qui à l'arrivée en a réellement tiré profit!

LES TROIS « RÉFORMES AGRAIRES » DU NICARAGUA

Dans la seconde moitié du XX^e siècle, le Nicaragua a expérimenté en un laps de temps assez court (à peine cinquante ans) trois types de restructuration

* Hélène Roux est docteur en sociologie, diplômée de l'université Paris 1 (IEDES-UMR 201).

agraire, clairement apparentés à un système politique en franche rupture idéologique avec le précédent.

En Amérique centrale, « l’alliance pour le progrès » promue par le gouvernement des États-Unis dans les années 1950 et 1960 a contribué à la réorganisation de la production régionale en favorisant une spécialisation de la production dont les effets sont encore perceptibles aujourd’hui.

« L’un des objectifs de l’Alliance pour le progrès, note la revue nicaraguayenne *Envío*, était de promouvoir une croissance soutenue capable de fermer la brèche entre les pays d’Amérique latine et les pays industrialisés. On évoquait explicitement une distribution plus équitable du revenu national, la diversification des activités économiques, l’accélération du processus d’industrialisation, des prix justes pour les exportations latino-américaines. Et, en premier lieu, on parlait de réforme agraire ¹ ».

L’exemple du Nicaragua montre que le but des « réformes agraires » opérées dans les années 1960 n’a jamais été d’abolir la propriété privée et les structures de pouvoir qui lui ont toujours été liées. Dans ces deux cas, l’attribution de terres a pris la forme d’un processus de colonisation interne visant à repousser les limites de la frontière agricole ².

C’est cette stratégie qui a été impulsée par la dictature somoziste (1934-1979) à partir des années 1950 et a permis d’étendre l’emprise de l’oligarchie libérale sur les terres et sur l’ensemble des moyens de production. Encourageant l’avancée vers la côte Atlantique, elle avait vocation de réduire la pression sociale sur les grands *latifundia*, en particulier ceux des plaines très fertiles du Pacifique, sur lesquelles, à l’époque, la famille Somoza et ses proches, propriétaires des trois quarts des terres cultivables du pays, avaient développé de manière exponentielle la production cotonnière et contrôlaient toutes les activités connexes qui y étaient liées.

La réforme agraire initiée dans le cadre de la révolution sandiniste (1979-1990) est la dernière du siècle à avoir été menée dans le contexte d’un processus révolutionnaire. L’analyse de ses implications politiques, qui a eu d’importantes conséquences au niveau local, ne doit toutefois pas manquer d’être resituée dans le contexte de la révolution verte, où la tendance était non seulement à la création d’une classe de *farmers* copiée du modèle étatsunien mais aussi à l’adaptation des modes de production aux objectifs de modernisation de l’agriculture, comme moteur d’une politique de substitution des importations ³.

1. « Cumbre de Miami: sólo ventaja para USA », *Envío*, n° 156, novembre 1995.

2. La frontière agricole délimite les espaces aptes à la culture des espaces forestiers considérés comme inaptes à la culture car la fertilité des sols y est fragile et s’épuise rapidement.

3. Voir E. Baumeister, *Iniciativas campesinas y la sostenibilidad de los resultados de las reformas agrarias*, Discussion paper n°105, UNRISD, Genève, 1999 cité dans H. Roux, « Actualité des réformes agraires en Amérique latine », dans F. Gaudichaud (dir.), *Le Volcan latino-américain*, Paris, La Discorde, 2008.

La politique de redistribution fortement contrôlée par l'État n'a donc pas fondamentalement remis en cause les structures foncières axées sur les grandes exploitations jugées plus aptes que les petites à remplir les objectifs de croissance fondés sur les cultures d'agro-exportation.

« Nous voulions faire une réforme agraire pour assurer un développement industriel, pour ne pas exporter des matières premières mais des produits industrialisés ⁴ » affirme trente ans après l'ancien ministre de la Réforme agraire, Jaime Wheelock ⁵. Autrement dit, les terres confisquées par la révolution étaient bien trop productives pour être distribuées de manière individuelle. Pour autant, les occupations spontanées de terres du début des années 1980 ont été bien vite canalisées par le pouvoir sous la forme de gigantesques complexes (fermes d'État) ou de coopératives de production. Ce choix a été justifié par la nécessité de faire face au blocus économique imposé par les États-Unis en misant sur un contrôle de la production agricole destiné d'une part à garantir une source de devises (à travers l'exportation), de l'autre à assurer les aliments essentiels à la population (des villes). On se doit de souligner les mesures sociales qui ont accompagné la réforme agraire sandiniste, en particulier l'amélioration du quotidien des ouvriers agricoles. Pourtant *a posteriori* force est de constater que, bien que désignés comme protagonistes principaux de la réforme agraire, ces derniers ne se sont pas convertis en sujets autogestionnaires de leurs fermes d'État, pas plus que les petits paysans rassemblés en coopératives, en producteurs autonomes de leurs moyens de production.

La génération suivante des redistributions agraires inaugure une tout autre époque, celle où le réaménagement du territoire se fait en fonction des intérêts du marché. Bien que restant formellement à charge des institutions gouvernementales, on peut les définir comme des réformes agraires « assistées par le marché ».

S'inscrivant dans un contexte d'après conflit armé, les gouvernements des pays d'Amérique centrale dûment conseillés par les institutions financières internationales ont inscrit la question agraire d'une part dans le cadre des programmes de démobilisation et de l'autre dans celui des politiques d'ajustement structurel destinées à remettre des pays économiquement exsangues sur les rails de la croissance. La réforme agraire « assistée par le marché » devait avoir, entre autres vertus, celle de réguler les prix, partant du constat que les réformes agraires impulsées par l'État, se fondant principalement sur la demande, avaient entraîné une surévaluation des prix de la terre (notamment en raison des politiques d'indemnisation des propriétaires affectés). Elle permettrait également de corriger l'inefficacité des systèmes de production subventionnés en incitant les producteurs à rentabiliser leur

4. « Tierra nuestra », documentaire consacré à la réforme agraire des années 1980 au Nicaragua, réalisé par Félix Zurita de Higes, Production Luciérnaga-Albafilms, Managua, 2009.

5. Bien qu'il se soit depuis démarqué politiquement du Front sandiniste.

production ⁶ (en privilégiant les cultures d'exportation), enfin, la loi de l'argent mettrait un point final à d'inextricables conflits juridiques, accentués par les années de conflit armé et que la superposition de multiples dispositions juridiques adoptées par la suite ont encore contribué à exacerber.

Paradoxalement, la titularisation des terres, en principe destinée à assurer la sécurité juridique sur le foncier, a, en fait, contribué à augmenter fortement la mobilité rurale et les conflits. En effet, l'obtention du titre constituait un préalable nécessaire au fonctionnement du nouveau système de mise en hypothèque de la terre pour garantir les prêts destinés à financer la production. Ce facteur, conjugué à la baisse cyclique des prix du café (principal produit d'exportation du pays) à partir de 2000, a conduit à une gigantesque reconcentration agraire. L'argument faisant valoir que, dans un cadre interventionniste, le marché foncier se développait de manière informelle et que pour autant il convenait d'y mettre bon ordre s'est révélé un redoutable piège. Le contrôle sur les terres et donc sur la production est passé de la tutelle de l'État à celle des institutions financières et aux consortiums commerciaux privés.

Dans le cas du Nicaragua, la corrélation entre politiques économiques dictées de l'extérieur et restructuration agraire s'est conjuguée à d'autres facteurs, principalement idéologiques. Survenue seulement trois mois après la chute du mur de Berlin, la défaite électorale du Front sandiniste a fait du Nicaragua le premier pays de ce qu'il était alors convenu d'appeler le « bloc socialiste » à expérimenter le retour à ce qu'on est tenté de définir comme une « démocratie de marché ». De ce fait, les restitutions des terres aux anciens propriétaires, annoncées dès la prise de fonction du nouveau gouvernement (en mars 1990), obéissaient moins à des projections économiques qu'à des motivations politiques et c'est principalement sur le terrain idéologique qu'il importait aux nouveaux tenants du pouvoir de défaire ce qui avait été fait, en particulier la réforme agraire. C'est pourquoi il semble pertinent de qualifier le processus qui s'est enclenché à partir de 1990 d'abord de restauration du pouvoir « à qui de droit » puis de contre-réforme agraire, qui elle-même a conduit à une redéfinition des catégories sociales ⁷. En effet, bien que la pression exercée sur le nouveau gouvernement par les producteurs injustement confisqués sous l'accusation de collaboration avec la *Contra* ne doive pas être sous-estimée, ce sont les grands propriétaires qui sont les premiers rentrés en possession de leurs biens ou qui ont été indemnisés (loi de 1992). Cela n'a pas été le cas de la « masse » des démobilisés de la *Contra*. Réinstallés pour la plupart sur des

6. Voir J. Borrás, « La réforme agraire assistée par le marché: les cas du Brésil, de l'Afrique du Sud et de la Colombie et leurs implications pour les Philippines », *Questions agraires et mondialisation*, vol. IX, Louvain, Alternatives Sud-L'Harmattan, 2002, pp. 119-182.

7. Cet aspect, qui constitue le sujet d'une thèse soutenue par l'auteur en octobre 2010 (*Contre-réforme agraire au Nicaragua, instrument de reconquête du pouvoir 1990-2010*), sera ici circonscrit aux effets de cette évolution sur les organisations paysannes représentatives, d'une part, des coopératives et petits producteurs (UNAG) et, de l'autre, des ouvriers agricoles (ATC). L'étude présentée ici porte exclusivement sur le secteur de la caféiculture dans la région de Matagalpa (région pacifique centre-nord).

terres assignées collectivement dans le cadre des accords de démobilisation (mai 1990), ceux qui avaient pourtant constitué la « base sociale » du nouveau pouvoir ont été rapidement abandonnés à leur sort. Les occupations de terres par des groupes d'ex-*Contras* mécontents ont commencé en septembre 1990, à peine trois mois après la fin officielle de la démobilisation⁸. Par la suite, certains grands propriétaires en difficulté financière ont fait appel à des groupes d'ex-combattants pour occuper leur propre propriété afin d'obtenir une nouvelle indemnisation de la part du gouvernement. En 2008, une étude conjointe, réalisée par la Fédération nationale de coopératives (FENACCOOP), la coordination des officiers retirés de l'armée sandiniste (CNOR) et l'association d'ex-*Contras* ARNIG⁹, comptabilisait 304 conflits non résolus dont 207 (68 %) concernaient les ex-*Contras*.

DE LA PRODUCTION ÉTATIQUE À LA « DÉMOCRATIE DE MARCHÉ »

Le programme du nouveau gouvernement, qui prévoyait la dévolution de terres aux anciens propriétaires dépossédés suite à la révolution, la distribution de terres aux combattants démobilisés (de la *Contra*, de l'armée populaire sandiniste et de la police¹⁰), la privatisation des fermes d'État (APP¹¹) et la redéfinition du statut des coopératives de production (CAS¹²), laissait présager que les organisations sociales avaient beaucoup à y perdre. En effet, pétri de certitudes sur la longévité de la révolution, le gouvernement sandiniste avait omis de régulariser¹³ les propriétés de réforme agraire. C'est pourquoi, pendant la courte période qui a précédé la passation de pouvoir au nouveau gouvernement, l'assemblée législative adoptait au pas de course une série de lois (85, 86 et 88) tendant à garantir le respect des titres de réforme agraire. Celles-ci ont été dénoncées – à juste titre dans certains cas – comme une tentative désespérée

8. Donnant lieu à un réarmement connu comme le phénomène des *Recontras...* et *Recompas* pour désigner les démobilisés de l'armée sandiniste qui ont fait de même. Enfin, les *Revueltos* ont désigné les groupes composés d'ex-combattants des deux camps qui ont repris les armes pour exiger le respect des engagements pris par le gouvernement dans le cadre des accords de démobilisation (en particulier l'attribution de terres).

9. Asociación resistencia nicaragüense Israel Galeano (en référence à un des principaux chefs de la *Contra*, décédé dans un accident de voiture au milieu des années 1990). Cette organisation, fondée par sa sœur, a effectué un rapprochement d'abord avec l'UNAG puis avec le Front sandiniste, avec qui elle a fait alliance dès les élections de 2001.

10. Soit un total oscillant entre 80 000 à 120 000 démobilisés pour une population d'un peu moins de 4 millions d'habitants à l'époque (1990-1993).

11. *Area propiedad del pueblo* : il s'agit de l'ensemble des entreprises (rurales ou industrielles) placées sous contrôle d'État sous le gouvernement sandiniste, soit par le biais d'une confiscation soit par le biais d'un rachat aux anciens propriétaires.

12. Coopératives agricoles sandinistes.

13. Hormis les biens de la famille Somoza qui ont fait l'objet d'une loi de confiscation spécifique (3-38), les propriétés confisquées et distribuées dans le cadre de la réforme agraire n'ont pas été inscrites au cadastre comme propriétés de l'État. En 1990, elles continuaient donc d'apparaître au nom de leur ancien propriétaire.

de certains dirigeants sandinistes de s'approprier des biens confisqués par la révolution. En revanche, pour l'Union nationale des agriculteurs et éleveurs (UNAG) qui en avait été la principale instigatrice, ces mesures se sont révélées relativement cohérentes avec la stratégie défendue par la suite de manière drastique comme l'expose Daniel Nuñez, l'ancien président de l'UNAG :

« Quand on a perdu les élections, les paysans des coopératives se trouvent sans titres de propriété, ce qu'ils ont, c'est un titre d'assignation de terre. En plus de tout l'épuisement causé par la guerre, en plus des somozistes qui reviennent. [...] Ils nous ont occupés... jusqu'à 350 coopératives ¹⁴. Et nous avons réussi à négocier. Nous avons dit : "Nous n'allons pas rendre la terre" et nous avons exigé [de nos affiliés] "celui qui ne la défend pas, nous ne le défendons pas, nous défendons ceux qui ont une vocation pour la terre et la défendent !" » [27 août 2003]

Pour éviter que les anciens propriétaires récupèrent l'ensemble de la terre et misant sur le fait qu'il leur serait plus difficile d'engager des procès contre chacun des bénéficiaires, nombre de coopératives ont ainsi choisi de se démanteler. C'est ainsi, explique José Solorzano, le président de l'UNAG de la région de Matagalpa qu'en 2002 et 2003 la plupart des producteurs de l'UNAG avaient déjà résolu leur problème de propriété. Certains ont, certes, dû vendre mais les autres avaient consolidé leur position.

« Il nous restait juste à résoudre la question des reçus des titres [de propriété], on n'a plus eu de problème de procès, comme avant. Celui qui avait vendu, avait vendu et celui qui était resté est maintenant bien ancré sur sa terre. » [11 juin 2003]

L'ATC (Association de travailleurs des campagnes), le syndicat sandiniste des ouvriers agricoles a pour sa part adopté une tout autre stratégie. Répondant à l'appel à « gouverner par le bas » lancé au lendemain de la défaite électorale par le secrétaire général du FSLN, Daniel Ortega, l'ATC s'engage dans une lutte pour le contrôle des anciennes propriétés de l'État. Le projet se matérialise en 1991 dans le cadre des accords dits de la « Concertation ». Ceux-ci prévoient une répartition des anciennes propriétés et entreprises d'État entre quatre groupes : 25 % seraient attribués respectivement aux anciens propriétaires et/ou à des investisseurs privés ; aux démobilisés du conflit armé (*Contras* et ex-militaires) et aux anciens travailleurs des entreprises. Dans ce dernier cas, la reprivatisation s'effectuerait sous la forme d'une location avec option préférentielle d'achat. Pendant la période de transition, au terme de laquelle les travailleurs se transformeraient en actionnaires de leurs entreprises, la gestion serait assurée par la CORNAP ¹⁵. Ces énormes complexes de production connus à l'époque sandiniste sous le nom d'*Area propiedad del pueblo* (APP)

14. Il se réfère aux ex-*Contras*, souvent encouragés par les anciens propriétaires.

15. Corporación nacional del sector público (CORNAP). Entité (comparable à la Treuhandanstalt dans l'ex-RDA) chargée de gérer le patrimoine de l'État (les entreprises de l'APP) après la défaite des sandinistes aux élections en 1990.

et qui portent désormais le nom d'*Area propiedad de los trabajadores* (APT) devaient permettre de perpétuer un modèle de production social, conforme aux principes affichés sous l'administration sandiniste. Toutefois, ils se trouvèrent rapidement confrontés à un problème majeur : celui de faire fonctionner une ancienne structure étatique sans l'aide de l'État, voire même dans un contexte où celui-ci se montrait résolument hostile au projet.

De fait, jusqu'à la fin du mandat de Violeta Chamorro (1990-1996), c'est peu dire que l'État n'a pas fait montre d'énergie pour faire appliquer les accords qu'il avait pourtant souscrits (parfois un peu sous la pression sociale, il faut bien le reconnaître). Le favoritisme envers les anciens propriétaires, l'empressement à les indemniser¹⁶ – parfois même plusieurs fois – a contrasté avec l'incurie de la CORNAP. Cela a contraint les différents bénéficiaires à rechercher des accords directs avec les anciens propriétaires qui, dans certains cas, ont pu aboutir mais dans de nombreux autres ont déclenché des conflits, voire les ont accentués.

Xavier Zeledón, un des responsables de l'entreprise de l'APT Alfonso Nuñez qui regroupait cinq *fincas*, décrit le processus de négociations comme suit :

« [...] Puisqu'il n'y avait aucune négociation avec le gouvernement, nous avons été obligés de traiter avec ces familles, une négociation formelle, légale, puis nous avons inscrit la propriété au registre public et nous avons fait un transfert formel et conscient. Nous nous sommes assis autour d'une table. "Combien tu m'offres ?

– Tant. Ça te va ?

– Non, je veux tant !

– Je vais réfléchir, je vais consulter les autres" .

On a négocié à tant, on a payé et les trois familles en question ont reçu notre argent. [...] »

La CORNAP sait que ces *fincas* ont déjà été payées et nous ne sommes plus en contact avec elle que pour deux propriétés, la *finca Santa María de Wasaka*, qui est enregistrée au nom de l'État, et la *finca La Isla de Peñas Blancas*, qui est réclamée par l'ambassade des États-Unis parce qu'elle appartient à une famille [américaine], les Robin. » [2001]

Le discours de la majorité des cadres de l'APT, présentant la révolution comme une rupture avec le modèle politique somoziste, semblait en décalage avec la continuité dans les choix des modes de production faits par le gouvernement sandiniste. Le naufrage du projet de l'APT qui s'est produit quelques années plus tard amène à explorer l'hypothèse selon laquelle c'est précisément cette continuité qui, même accompagnée d'un transfert partiel de la propriété, a favorisé

16. Les anciens propriétaires dont les anciennes propriétés n'ont pas été restituées (soit pour des raisons légales, soit parce que certains ne l'ont pas souhaité) ont pu opter pour une indemnisation sous forme de bons, lesquels seront quelques années plus tard négociables sur le marché – contrairement aux propriétés du secteur réformé qui en principe ne peuvent être vendues.

la recomposition de l'oligarchie sur les anciennes structures agraires et par la suite un rapide démantèlement des acquis de la révolution en dépossédant le groupe social sur lequel elle s'était principalement appuyée : les ouvriers agricoles.

La politique, qu'on peut qualifier de volontariste du gouvernement de Violeta Chamorro, de retarder la titularisation des terres aux bénéficiaires du secteur réformé avait réduit à néant leurs espoirs d'accéder au crédit pour exploiter la terre qui leur avait été attribuée. La période de gouvernement d'Arnoldo Alemán (1996-2001) marque un changement de tactique en ce qui concerne la titularisation des terres (en particulier l'adoption de la loi 278 sur la propriété). À partir de cette période, dès la réception du titre, nombre de paysans exsangues, du fait du manque de crédits ont commencé à vendre leur terre. Ce phénomène qui est allé en s'amplifiant a eu comme conséquence indirecte l'émergence d'un nouveau discours destiné à en attribuer la responsabilité aux victimes elles-mêmes. L'expression *modus vivendi*, devenue récurrente, décrit le « manque d'attachement à la terre » d'une partie de la population qui expliquerait sa propension naturelle à occuper un lopin puis un autre et à revendre la terre.

Cette stigmatisation a concerné tout particulièrement les démobilisés, bénéficiaires d'un lopin dans le cadre des accords de désarmement de 1990-1991 ainsi que les ouvriers agricoles des anciennes fermes d'État reprivatisées. Or, qu'ils aient combattu dans les rangs de la *Contra*, dans l'armée populaire sandiniste, dans la police ou qu'ils aient, depuis leurs entreprises, contribué à l'effort de guerre par la production, la majorité étaient d'extraction rurale, parfois – surtout dans le cas des *Contras* – eux-mêmes petits paysans. Pour autant, on peut se demander comment, en l'espace de huit à dix ans, une armée de paysans a été convertie – en tout cas dans les discours – en armée de vagabonds, supposée sans attaches à la terre et donc « naturellement » encline à sa déprédation.

L'AFFAIRE AGRESAMI : UN SYMPTÔME DE LA CONTRE-RÉFORME AGRAIRE

Le pas, franchi par une partie de la classe politique nicaraguayenne, consistant à situer dans les transactions opaques qui ont marqué la période de transition l'origine principale des conflits agraires qui perdurent jusqu'à aujourd'hui, mérite d'être nuancé : d'une part, parce qu'elles n'incluaient pas la portion la plus importante des terres nationalisées (les fermes d'État) et, d'autre part, parce que cette interprétation relègue au second plan l'imbroglio juridique aux effets bien plus dévastateurs qui se sont produits plusieurs années après, lorsque les bons d'indemnisation remis aux propriétaires confisqués ont été autorisés à faire l'objet de transactions spéculatives. C'est en effet ce phénomène, bien connu au Nicaragua, du transfert massif du capital productif aux mains du capital financier qui a fait exploser la dette interne du pays.

L'affaire AGRESAMI¹⁷ qui éclate en août 2000 révèle un cas spectaculaire de « cannibalisme foncier » et illustre la manière dont la lutte pour le pouvoir

17. Agropecuaria renacer de San Miguel S.A.

politique s'est répercutée sur le terrain économique. Loin d'être anecdotique, l'histoire de cette entreprise de commercialisation de produits agricoles qui s'est trouvée au cœur d'un scandale dont les contrecoups ont provoqué une crise bancaire d'une grande envergure au Nicaragua ¹⁸ permet de comprendre à travers quels mécanismes une grande partie des terres au Nicaragua « ont changé de mains ».

Certains antécédents qui ont joué un rôle décisif dans le déclenchement de cette affaire doivent auparavant être mentionnés : en 1997, la faillite de la Banque nationale de développement (BANADES) provoquait dans les campagnes un cyclone économique dans la mesure où elle écartait cette institution gérée par l'État de tout arbitrage concernant l'attribution de crédits à la production. La responsabilité de la faillite incombe principalement aux grands entrepreneurs qui n'ont pas remboursé leurs crédits. Les petits producteurs qui, eux, luttèrent pour la titularisation de leurs propriétés se retrouvèrent privés de toute possibilité d'obtenir un prêt... à moins d'hypothéquer leur propriété ou leur récolte auprès de banques privées. Un an plus tard, en novembre 1998, l'ouragan *Mitch* dévasta le pays, affectant durement la production. Enfin, le coup de grâce aux producteurs fut donné à partir de 1999 lorsque les prix du café connurent une chute spectaculaire.

L'entreprise AGRESAMI apparaît vers 1996-1997. De nombreuses rumeurs circulent sur l'origine de ses propriétaires, les frères Alex et Saúl Centeno Roque. La plus tenace affirme qu'ils ont commencé comme vendeurs de petit-bois ¹⁹ dans la région de Quilalí (Nord du pays).

« Écoutez... le père des AGRESAMI [des frères Centeno] est un producteur de San Juan del río Coco. Ce monsieur est un des fondateurs de l'UNAG... aux moments les plus difficiles de la guerre, [...] c'étaient des petits producteurs. Les enfants, ces jeunes Centeno, se sont mis au travail et sont bientôt devenus ceux qui, une fois que la Banque nationale a disparu, ont commencé à financer tous les petits producteurs et les coopératives. Et même ils leur ont donné vie et force, de sorte qu'ils sont arrivés à devenir les plus gros exportateurs du Nicaragua, plus que Calley Dagnall, [...] plus que les propriétaires des entreprises de transformation et de commercialisation de café... » [Daniel Nuñez, 27 août 2003]

En août 2000, l'institution financière Interbank qu'on sait liée au capital « sandiniste » est mise en liquidation. On crie à la manœuvre politique. Il s'agit en effet un peu de cela, mais au-delà, la faillite met en lumière une gigantesque fraude estimée à 300 millions de dollars. L'Interbank avait accordé des prêts faramineux à AGRESAMI, dont la tactique d'approche consistait d'abord à faire des avances sur récolte, puis n'ayant honoré ni le créancier ni liquidé le débiteur, à hypothéquer les terres des producteurs dans l'impossibilité de rembourser. Les titres de propriété étaient alors « remis sur le marché » afin

18. La faillite de sept banques.

19. La majorité des ménages cuisinent au bois au Nicaragua.

d'obtenir de nouveaux crédits. Grâce à ce stratagème, les frères Centeno Roque parvinrent d'abord à commercialiser près de 40 % de la production nationale de café mais ensuite à s'emparer d'une grande partie des plantations de café de la région pacifique centrale ainsi que d'importantes étendues de terres dans tout le pays. Sans surprise, les premières victimes ont été les bénéficiaires du secteur réformé qui avaient le moins accès aux banques privées et pour qui les crédits à des taux très favorables offerts par AGRESAMI avaient été reçus comme une bénédiction. C'est pourquoi dans un premier temps l'UNAG et dans une moindre mesure l'ATC réussirent à convoquer des manifestations gigantesques en soutien aux frères Centeno Roque.

« Quand le conflit a surgi, nous, logiquement, on a dit: "Comme dans ce pays, ou ce sont les Pellas ou ce sont les Chamorro ²⁰ – un groupe historique –, les seuls qui peuvent faire des affaires, quand ils voient qu'il y a quelqu'un qui est en train d'émerger, il y a toujours des problèmes". Et comme nous savions combien de coopératives ils avaient financées, combien de petits propriétaires, les prix qu'ils payaient – plus élevés que les entreprises exportatrices – et qu'ils nous ont demandé de les défendre, nous n'avons pas hésité, surtout à cause de leur trajectoire. [...] Et ceux d'AGRESAMI, je crois qu'ils avaient réellement réussi à s'associer avec des sociétés internationales à Londres, en Espagne, en Allemagne et nous parlions d'un financement de l'ordre de 40 millions de dollars. » [Daniel Nuñez, 27 août 2003]

Selon Daniel Nuñez, l'évolution mafieuse des frères Centeno Roque est, somme toute, imputable à la tentative d'étranglement d'un secteur économique émergent issu des secteurs populaires par l'oligarchie traditionnelle.

« [...] Quand AGRESAMI cesse de financer les petits caféiculteurs et les coopératives, le problème s'aggrave... [...] C'est dommage parce que c'était un capital émergent en faveur des petits producteurs et du secteur rural que personne ne se risque à financer dans ce pays.
– Mais finalement pour ne parler que de l'APT, ils ont absorbé la *Chale Haslam*... la *Jorge Vogl*, la *Dennis Gutierrez*... sans parler de tous les petits producteurs, des démobilisés de l'armée... à un certain moment presque toute La Dalia et presque tout San Ramón ²¹ étaient à l'AGRESAMI.
– L'AGRESAMI les finançait... Et ensuite, ils se sont servi [des propriétés] pour payer la banque. [...] Je crois que les propriétaires d'AGRESAMI assument cette position [de s'emparer des terres] quand ils entrent en crise financière. Parce qu'avant, ils finançaient sans aucun problème ces *fincas* de l'APT, que ce soit pour le riz, le café, ils ont financé une raffinerie

20. Ces familles (de tradition conservatrice) sont ici présentées comme symbole de l'oligarchie traditionnelle. Les Chamorro ont de tout temps été liés au pouvoir politique et les Pellas au pouvoir économique. Actuellement, le capital des Pellas est le plus important du Nicaragua.

21. La Dalia et San Ramón sont deux municipalités situées dans le département de Matagalpa (région centre pacifique nord) dont l'activité principale tourne autour de la production de café.

de sucre... Mais, ce qui a prévalu par la suite, c'est la loi du capitalisme, dont on sait qu'il est sauvage et qu'il ne respecte, comme nous disons, "ni poil, ni couleur, ni taille." » [27 août 2003]

Prenant acte de la défaite idéologique et dans une certaine mesure tirant les conséquences de l'expérience de l'APT, les organisations sociales issues du sandinisme se sont fait fort de consolider un entrepreneuriat capable d'affronter sur son terrain et avec les mêmes armes les représentants traditionnels du pouvoir économique et financier au Nicaragua. Pour autant, l'affaire AGRESAMI/Interbank ne peut être considérée comme un fait isolé qui a favorisé l'avènement d'une anarchie foncière de grande envergure, ni comme le déclencheur du processus de reconcentration agraire. En réalité, l'affaire AGRESAMI est un symptôme de la contre-réforme agraire. Celle-ci se clôt en 2003 par une vaste mise aux enchères des propriétés hypothéquées.

« [...] Les seuls bénéficiaires de la crise sont les banques dans lesquelles a atterri l'argent des comptes sortis d'Interbank. [...] Le capital de l'oligarchie traditionnelle se concentre autour de la BAC et de Banexpo ; le capital du FSLN autour d'Interbank et de la BDF²² ; le capital libéral autour de BANIC, qui est encore un établissement public mais en voie de privatisation totale. Les capitaux moyens ont Banpro, Bamer, Pribanco, Bancentro, Banco del Café et Banco Calley Dagnall²³. [...] »

Cette opération, censée permettre aux banques et à la Banque centrale qui avaient épongé les dettes, de récupérer quelques miettes des sommes englouties à l'occasion des faillites bancaires, a eu des résultats mitigés : d'une part, les propriétés ont été vendues en deçà de leur valeur réelle, d'autre part, nombre d'entre elles, n'ayant pas trouvé preneur, sont restées improductives. Enfin, loin de dénouer l'imbroglio autour de la propriété foncière, la mise aux enchères a contribué à remettre sur la table des négociations, des propriétés ayant déjà été négociées dans le cadre des accords de la Concertation (en 1991), mais dans un état d'esprit bien différent de celui qui prévalait à l'époque.

LES ACCORDS DE *LAS TUNAS*

La crise du café a enclenché un processus de ruée sur la parcelle de la part de nombreux ouvriers agricoles, qui sont ainsi entrés en concurrence dans leur demande d'accès à la terre non seulement avec les petits producteurs mais aussi et surtout avec les grands propriétaires. Le conflit s'est manifesté de manière d'autant plus aiguë dans les grandes *fincas* de café qui se trouvaient elles-mêmes en crise. Fortes demandeuses de main-d'œuvre, elles durent non seulement se passer de travailleurs saisonniers mais encore expulser leurs

22. Banco de finanzas. Il convient de signaler que cette banque qui gère les fonds de retraite des officiers de l'armée n'a pas été touchée par la crise bancaire.

23. Equipo Nitlápán-Envío, « Interbank : una quiebra con revelaciones inquietantes », *Envío*, n° 222, Managua, septembre 2000.

ouvriers permanents, souvent logés dans l'enceinte de la *finca*. Dans cette mesure, l'obtention d'un lopin pour y faire pousser au moins les cultures d'autosubsistance représentait la seule planche de salut pour les ouvriers agricoles licenciés. Mais ces demandes de terre en quantité suffisante ou sous forme collective représentaient pour les grands producteurs un double problème, d'une part, une potentielle concurrence économique et, de l'autre, une possible carence de main-d'œuvre. Que faire alors du trop-plein de sans terres ?

« Oui, vers où [les envoyer] ! C'est un problème auquel il reste à trouver une ou plusieurs réponses. Certains de ces jeunes, parfois deux veulent s'en aller et un reste... et celle qui reste, c'est principalement la femme. Ou bien, selon les cas, ils s'en vont aux *maquiladoras*... ou bien, ça dépend de leur préparation, ils n'arrivent pas plus loin que le Costa Rica... d'autres jusqu'aux USA. Ce sont ceux qui sont le plus en mesure d'envoyer de l'argent pour la *finca*. » [José Solorzano, 11 juin 2003]

D'un autre côté, la grande production requérait une main-d'œuvre que la crise ne permettait pas de payer. De plus, comme le fait justement remarquer José Solorzano, les salaires extrêmement bas offerts au journalier agricole ne pouvaient contrer longtemps l'attrait des *maquiladoras* ou du départ en migration. Finalement, la solution adoptée pour « résoudre la crise rurale » a permis aux grands producteurs d'obtenir « à la fois le beurre et l'argent du beurre », en faisant d'une part obstacle à une régularisation massive des propriétés occupées et de l'autre en imposant, au bout de deux ans de négociations, la vente à crédit sur le long terme de petites parcelles de 3 à 4 m²²⁴. Insuffisantes pour développer une production destinée à la commercialisation, celles-ci résolvent néanmoins les besoins alimentaires et compensent les bas salaires qui peuvent continuer à être maintenus dans les *fincas*.

À partir de septembre 2000, des milliers d'ouvriers agricoles réduits au chômage, sans salaire mais aussi sans toit, ne voyaient d'autre recours que de se rassembler au bord des routes, espérant ainsi glaner l'aumône des passants, ou d'envahir les rues de Matagalpa, le chef-lieu départemental, dans le but d'attirer l'attention des autorités sur leur situation. C'est dans ce contexte qu'en 2002 les *plantons* de Matagalpa s'ébranlent en direction de la capitale, emmenés par leurs organisations respectives (l'ATC et l'UNAG). Arrivés à mi-chemin, au lieu-dit *Las Tunas*, le gouvernement accepte d'entamer des négociations qui déboucheront sur la signature d'un document connu sous le nom d'« accords de *Las Tunas* ».

Les premiers accords de *Las Tunas* signés en septembre 2002 comportent trois volets : le premier économique porte sur la réhabilitation de la production et la renégociation de la dette des producteurs ; le second, plus politique, est une nouvelle tentative d'apporter une solution aux conflits de propriétés, en

24. Abréviation de *manzana*, unité de mesure de la terre correspondant à un peu moins d'un hectare.

particulier celles liées aux anciennes propriétés de l'État. Enfin, le volet social prétend s'attaquer à l'épineuse question de l'emploi et résoudre le problème des *plantons*. Mais du fait qu'aucun des trois points ne sera honoré, les *plantons* se reforment et, année après année, des vagues successives de paysans sans terres et d'ouvriers agricoles au chômage viennent s'échouer dans la plaine de *Las Tunas*.

Formellement, l'échec des négociations de *Las Tunas* est une conséquence directe du scandale AGRESAMI, mais celui-ci a constitué le résultat le plus visible des choix politiques du gouvernement en faveur du capital financier et au détriment des forces productives, *a fortiori* celles constituées par les ouvriers agricoles, secteur traditionnellement assigné à un rôle d'exécutant des décisions imposées par les acteurs économiques traditionnels.

Empêtrées dans les pesantes structures héritées de l'époque sandiniste où les fermes étaient subventionnées, les entreprises de l'APT n'ont pu faire face aux coûts de production.

« Parler de l'entreprise agropastorale *Alfonso Nuñez*, c'est parler de l'opportunité qu'ont eue les ouvriers agricoles depuis l'année 1991 où le gouvernement de madame Violeta, sous la pression des travailleurs, leur a remis cinq propriétés de café principalement.

[...] Malheureusement, [...] du fait que les cours ont complètement chuté en 2000, nous avons connu de sérieuses difficultés, vu qu'il n'y a pas de financement. [...] À présent, nous travaillons au minimum les zones de café; pratiquement, l'emploi s'est réduit uniquement aux associés alors qu'avant nous assurions environ 500 emplois temporaires et 1 500 emplois pendant la récolte. » [Leonel Gonzalez ²⁵ « El Peluche », *plantons* de *Las Tunas*, 11 juin 2004]

La réhabilitation de la production comme moyen de préserver l'emploi constitue donc un point de convergence entre les grands propriétaires et les dirigeants de l'ATC :

« [...] Déjà, le salaire est limité au tarif défini par le ministère du Travail, alors qu'avant on payait plus. De même, l'alimentation est réduite. La chute des prix internationaux a bloqué le développement social des travailleurs. Vous savez qu'ici, au Nicaragua, les grands producteurs de café ont disparu, les coopératives, [les propriétés] des petits et les moyens producteurs qui ont été vendues aux enchères par la Banque centrale ont disparu. Mais, cependant, les cinq propriétés sont aux mains des travailleurs. Nous y travaillons toujours, mais avec des limitations. » [Leonel Gonzalez, 11 juin 2004]

25. Leonel Gonzalez est le gérant de l'entreprise *Alfonso Nuñez*. L'usage des surnoms est très courant au Nicaragua. Leonel Gonzalez doit sans doute le sien (qu'on pourrait traduire par « nounours ») à son épaisse tignasse frisée.

Mais au-delà pour l'ATC, en tant qu'organisation syndicale, c'est aussi la satisfaction de sa base sociale qui est en jeu. C'est là tout le sens qu'il faut donner aux propos de Leonel Gonzalez : si même les grands producteurs sont en difficulté, le projet social de l'APT porté par les travailleurs l'est *a fortiori*. C'est pourquoi la renégociation du statut des propriétés représente un enjeu si important pour l'ATC qui, ayant fait le choix de la préservation de grandes propriétés, s'est trouvée doublement affectée : par la crise de la production agro-exportatrice et par les obstacles mis à la régularisation des propriétés.

LES ACCORDS DE *LAS TUNAS* SELON L'UNAG : TERRE ET PRODUCTION

L'UNAG qui, dès les années 1990, a fait le choix de parcelliser les coopératives, s'en est globalement mieux tirée²⁶. Pour José Solorzano, la priorité doit rester celle de la réhabilitation de la production. Dans la mesure où le principal risque de perdre la terre se situe sur le terrain économique, la principale bataille de l'UNAG s'inscrit dans l'obtention de crédits pour la petite et moyenne production et dans la création d'une banque de terres.

Pour autant, selon José Solorzano, les occupations de terres qui se sont multipliées sont attribuables à d'autres secteurs, principalement des ex-militaires et des ex-membres de la *Contra* à qui le gouvernement n'a pas résolu le problème de la titularisation. Certaines occupations ont d'ailleurs affecté des coopératives de l'UNAG, mais même s'il admet que ces bénéficiaires sont en droit de réclamer des terres, il précise que :

« Majoritairement en réalité, [le bénéficiaire] veut produire de la terre. [...] Il est déjà habitué depuis 1990 jusqu'à aujourd'hui et il vend... Et cela a été comme un mode de vie pour ce type de gens et ça a été un moteur de reconcentration pour les monopoles! » [11 juin 2003]

Malgré cette référence critique au *modus vivendi*, il établit très clairement le lien entre l'absence de politiques de régularisation, la spéculation foncière et la reconcentration foncière en faveur des grands monopoles fonciers. De fait, c'est exactement ce qui s'est passé dans le cadre de l'affaire AGRESAMI.

« Les motivations sont diverses, par exemple, les terres de la côte [Atlantique] ont été attribuées à des gens de la Résistance (*Contras*) et ces gens ont commencé à vendre... Disons qu'ils n'avaient pas pour objectif de s'installer et vivre de la terre, tu vois! Et s'ils l'avaient dans

26. Au milieu des années 1990, une fracture s'est peu à peu opérée au sein de l'UNAG qui a conduit à la fondation de la Fédération nationale des coopératives (FENACOOOP) en raison de la stratégie adoptée par l'UNAG de parcelliser les coopératives. FENACOOOP s'est plutôt impliquée dans la défense des coopératives et propriétés assignées de manière collective et s'est de ce fait alliée aux groupes d'anciens combattants. Bien que des affinités subsistent, diverses organisations reprochent à l'UNAG de s'être peu à peu éloignée des petits producteurs pour épouser la cause des plus grands, ce qui n'est pas totalement inexact mais pas totalement vrai non plus.

ces conditions difficiles, alors ils se sont dits : “C’est tout juste s’ils nous ont résolu le problème de la terre et maintenant que nous sommes là, ils ne vont même pas nous solutionner le problème du logement!” » [11 juin 2003]

Alors qu’en 2002, c’est le volet économique qui occupe la plus grande place dans les négociations de *Las Tunas*, en se focalisant sur la résolution de la crise du café et sur l’avenir des propriétés mises sous embargo bancaire à la suite du scandale AGRESAMI, le document de « suivi » daté du 9 août 2003 accorde en revanche une place prépondérante au volet social : il porte sur les mécanismes d’emplois temporaires, l’aide alimentaire d’urgence et s’appuie principalement sur les mesures préconisées par les programmes de réduction de la pauvreté. En 2004, la mobilisation des ouvriers agricoles porte presque exclusivement sur l’attribution effective des parcelles familiales promises depuis l’année précédente. Les raisons de l’inversion de l’ordre de priorités sont à imputer en premier lieu à la décision prise par le gouvernement de mettre aux enchères les propriétés hypothéquées par les banques à la suite de l’affaire AGRESAMI. L’annonce est faite à peine quinze jours après la signature des accords de 2002 et la vente effective se réalise pratiquement simultanément à la réunion de suivi de 2003.

NOUS NÉGOCIERONS 1, 2, 3, APT...

Mais pour l’ATC, les accords de *Las Tunas* constituaient également une tentative de renégocier le projet APT en tant que projet économique, vitrine d’un projet politique. Ses dirigeants avaient donc placé la défense des propriétés de l’APT comme une priorité, et ce, pour au moins deux raisons : la première extrêmement prosaïque est que certains défendent des intérêts économiques personnels la seconde, plus politique, obéit à la préoccupation de ménager le prestige de ceux qui, en plus de leurs responsabilités syndicales, affichent des ambitions à être élus au sein des différentes instances politiques locales ou nationales²⁷. Il est donc fondamental que la négociation des propriétés de l’APT apparaisse publiquement comme le fruit d’une mobilisation populaire. C’est pourquoi, en 2003, bien qu’il semble assez clair que les propriétés ne pourront être renégociées comme ils l’escomptent, les négociateurs de l’APT semblent vouloir encore y croire.

José Solorzano estime pour sa part que l’ATC a manqué de vision économique sur le long terme en continuant à se battre pour des propriétés qui avaient déjà totalement échappé au contrôle de l’État avec lequel elle les négociait, puisque celui-ci avait pris la décision de les livrer aux banques :

« Le ministre avait exposé clairement qu’il ne serait pas possible de légaliser les propriétés dans le cadre de la loi de réforme agraire, mais

27. La municipalité de Matagalpa ainsi que les municipalités de San Ramón et La Dalia sont gouvernées par le Front sandiniste. Des députés du Front sandiniste influents au sein des commissions législatives concernant la production sont également élus dans cette région.

l'ATC a insisté dans sa volonté d'achat des propriétés. C'est à la suite de ça que d'autres gens se sont organisés et qu'il y a eu une recrudescence d'occupation de *fincas*. » [11 juin 2003]

DE LA DÉFENSE DES PROPRIÉTÉS À LA DÉFENSE DE L'EMPLOI PRÉCAIRE

Si l'ATC n'a pas abouti sur la question des propriétés, la question de l'emploi et du sort des ouvriers agricoles n'a pas avancé non plus. Limités à trois mois, à partir de la signature des premiers accords, les mesures d'emplois temporaires sous la modalité « aliment contre travail » ainsi que les distributions de vivres par le programme alimentaire mondial (PMA) sont épuisés depuis longtemps. Les estomacs sont donc suffisamment vides pour motiver les *plantoneros* à se remettre en marche vers la capitale. En 2004, lorsque l'opération des *plantons* se répète une nouvelle fois, c'est pour obliger le gouvernement à tenir ses engagements sur la question des parcelles familiales. Comme les années précédentes, leur progression se paralysa à mi-chemin, à *Las Tunas*, où le campement de fortune s'installa le temps d'une nouvelle négociation au terme de laquelle les autorités gouvernementales et l'ATC qui dirigeait le mouvement signèrent de manière « ferme et définitive » le document connu comme les accords de *Las Tunas IV*. Du point de vue des résultats immédiats et concrets, chaque famille se verra attribuer un lopin de terre de 3 mz, payable à long terme, sur lequel elle pourra cultiver pour son autosubsistance et ériger sa maison. Toutefois, de nombreux éléments laissent entrevoir qu'il s'agit en fait d'une victoire à la Pyrrhus. En effet, par rapport aux premiers accords signés deux ans auparavant, les revendications ont été considérablement revues à la baisse.

Cette redéfinition des objectifs semble à première vue confirmer la défaite d'un système de production fondé sur les grandes exploitations, défendu par l'ATC au profit d'un modèle d'agriculture individuel et familial (soutenu par l'UNAG). L'analyse plus détaillée de la situation montre que, dans le discours des dirigeants de l'ATC, les parcelles familiales ont en réalité pour but de stabiliser les ouvriers agricoles autour des *fincas* afin qu'ils puissent continuer à y être employés comme main-d'œuvre. D'ailleurs, les dirigeants de l'ATC sont parfaitement conscients du fait que les parcelles familiales représentent une béquille nécessaire à la survie des travailleurs agricoles dans le cadre du système de grande production extensive.

Afin de bien comprendre cette évolution d'un discours vantant l'accès des travailleurs à l'actionnariat à celui visant à leur faire accepter l'idée d'une garantie minimum (les parcelles) leur permettant de mieux supporter leur condition d'ouvriers agricoles, et cela, sans même l'espoir d'accéder au statut de petits paysans, il convient de rappeler que déjà à l'origine du projet de l'APT, il existait une différence de statut et, par conséquent, de hiérarchie entre travailleurs actionnaires, travailleurs permanents (sans actions) et travailleurs temporaires, mais comme souvent, c'est la crise du projet qui a vraiment révélé la nature des inégalités déjà en gestation. Le sauvetage des quelques propriétés de l'APT exigeant donc le sacrifice d'une partie des travailleurs, il était nécessaire de justifier politiquement ce choix. C'est là le sens qu'a

pris la négociation sur les parcelles qui se sont avérées un lot de consolation pour le plus grand nombre alors que, par ailleurs, les transactions autour des propriétés de l'APT se poursuivaient mais dans le cadre plus opaque des retombées du scandale AGRESAMI.

« Ce que nous voulons vous expliquer, c'est que nous ne parlons pas d'un paysan qui possède 10, 15 ou 20 mz et qui va vivre exclusivement de sa *finca*. Pour les ouvriers agricoles, c'est différent : maintenant ils vont avoir leur 3 mz, [...] et de là ils pourront aller travailler dans les différentes *haciendas* des environs. C'est-à-dire que si on en reste seulement à ces 3 mz, c'est clair que les gens ne vont jamais sortir de la misère et que la première chose qu'ils vont faire c'est chercher à les vendre. C'est pourquoi il faut combiner ça avec l'emploi dans les *haciendas*. Ce sur quoi nous voulons insister et mettre en relief ici, c'est que quand on le vire d'une *finca* ou qu'une *finca* cesse ses activités parce que le propriétaire n'a pas les moyens de l'entretenir et de payer son salaire, il faut que l'ouvrier agricole ait ses 3 mz où vivre avec sa famille et semer son maïs et ses haricots. C'est comme ça que nous concevons ces 3 mz, parce pour nous il est évident que s'il s'agissait de « reconverter l'ouvrier agricole en paysan » [il emploie le terme *campezinizar*], il ne faudrait pas moins de 20-25 mz par famille pour qu'elles puissent s'en sortir sur le plan économique. » [Leonel Gonzalez, *Las Tunas*, 2004]

L'expression *campesinizar* – intraduisible littéralement – mais qui exprime l'idée forte de « rétablir le travailleur dans la condition de paysan » mérite d'être relevée car elle s'établit ici en termes de superficie cultivable apte à générer un développement économique, c'est-à-dire non seulement l'autosuffisance alimentaire mais la possibilité de générer des excédents commerciaux. Or, de la part de Leonel Gonzalez, cette affirmation semble prendre le contrepied de la conception du travailleur actionnaire sur lequel reposait pourtant le projet de l'APT. En effet, elle est en cela ambiguë qu'elle laisse entendre que la réussite économique serait garantie par le retour à la condition de paysan alors qu'en même temps il s'agit de garantir les conditions optimales pour que le travail salarié dans les *fincas* continue d'être supportable à défaut d'être attractif. Pour autant, ce qui suit constitue une remarquable pirouette sur le plan de la rhétorique : le maintien dans la condition de travailleur agricole (à travers la parcelle de 3 mz) et le renoncement à toute perspective de changement de condition sociale constitue un « pas de plus en direction de l'ouvrier agricole » :

« Ici ce que nous faisons, c'est un pas de plus vers l'ouvrier agricole ; qu'il ait sa parcelle de terre, sa maison, que sa famille soit stabilisée ; et ce, sans risque de se retrouver à la rue quand le patron le vire ou que la *finca* cesse ses activités, que le cycle de café se termine et que les travaux saisonniers s'achèvent. Désormais, l'ouvrier agricole va travailler dans différentes *fincas* où on pourra lui proposer du travail, mais en sachant que lorsque la *finca* cesse de fonctionner ou qu'il n'y a pas de travail, il a sa parcelle où il a son logement, où se trouvent ses enfants et où il peut semer le maïs et les

haricots qui sont la base de l'alimentation de l'ouvrier agricole. C'est ça pour nous le concept de la parcelle familiale. » [Leonel Gonzalez, 2004]

La plupart des protagonistes de la réforme agraire (tant ses défenseurs que ses détracteurs) s'accordent à l'analyser en termes d'affrontement politique. Pourtant, l'observation de ses effets sur un temps long et la prise en considération d'autres facteurs, notamment économiques mais aussi historiques, mène à nuancer cet aspect. Tout d'abord, force est de prendre acte que les obstacles économiques et institutionnels qui ont bloqué l'accès à la terre à une grande partie des démobilisés du conflit armé (toutes tendances confondues) a contribué à cimenter le processus de réconciliation selon des critères liés non plus à des affinités politiques mais à une similitude de condition. Dans cette mesure, il n'est pas étonnant que l'UNAG, en tant que représentante des petits et moyens producteurs, ait été le principal artisan du rapprochement avec une fraction importante des *ex-Contras* qui étaient pour la plupart de même extraction. Dans le même temps, le divorce avec l'ATC s'est révélé de façon patente: en effet, lorsque Daniel Nuñez expose que « la réforme agraire a été politique », il se réfère au fait qu'en misant sur les ouvriers agricoles, trop liés au salariat pour être enracinés à la terre, la révolution s'est trompée de « sujet révolutionnaire ».

« Pour nous, d'un côté, il y avait l'ouvrier agricole – qui même s'il est issu de la paysannerie a grandi dans des campements, y est né et il s'y est enraciné. Pour lui, c'est mieux de recevoir un salaire que d'être dans l'insécurité. Va-t-il jouer son va-tout pour semer? Va-t-il ou pas avoir un salaire? Je crois que la différence est là, indépendamment du fait qu'il soit un paysan parce qu'il travaille à la campagne ou qu'il travaille la terre... le fait est qu'il a perdu la "perspective"! Parce que pour moi un paysan c'est celui qui vit à la campagne, qui y travaille et qui, définitivement, y est enraciné. » [27 août 2003]

Cette perception permet d'interpréter la convergence d'intérêts, beaucoup plus surprenante que celle de l'UNAG sandiniste et des *Contras* antisandinistes entre les grands producteurs de café et l'ATC protagoniste du projet APT. Malgré les allures de lutte des classes que certains ont cherché à lui imprimer, il s'agit là en effet d'une alliance tactique visant à défendre un système de production en déclin que l'action conjuguée de la crise du café et de la spéculation financière ont fait vaciller et que la défection d'une main-d'œuvre salariée « rendue à sa condition de paysan » amènerait définitivement à péricliter.

Loin de constituer une rupture, le processus enclenché par la réforme agraire sandiniste et qui s'est intensifié par la suite s'inscrit dans la continuité d'un système où, depuis l'époque coloniale, la guerre se joue d'abord au sein des classes dominantes. Tout comme le *boom* du café avait permis à la fin du XIX^e siècle le déplacement de l'oligarchie traditionnelle par une nouvelle élite, la crise du café survenue un siècle plus tard a mis face à face les tenants traditionnels du capital financier et une nouvelle bourgeoisie, principalement issue des classes moyennes (sandinistes et non sandinistes) aspirant à l'ascension sociale. Au-delà des différences idéologiques, ces forces rivales s'accordent sur la nécessité d'empêcher l'émergence d'une paysannerie qui pourrait un jour leur faire concurrence sur le plan économique.