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.