
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. Huamantinco, É. Mesclier, *op. cit.*, 2008, pp. 17-18.

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