

Réformes agraires, marchés fonciers, organisations paysannes : échecs et défis. Les cas du Nicaragua et du Honduras. ¹

Michel MERLET (IRAM)

Résumé

Introduction

Bref rappel sur les réformes agraires nicaraguayennes et honduriennes.

La réforme agraire hondurienne

La réforme agraire nicaraguayenne

Les années 90 : libéralisation, effondrement des structures réformées, mais persistance du problème foncier

Honduras : remise en cause des schémas historiques de la réforme agraire

Nicaragua : instabilité et concentration foncière

Priorité à l'émission de titres fonciers et au libre marché

Quelles leçons tirer de ces expériences ?

Quatre problèmes des réformes agraires

Premier problème. La non intégration de la dimension temporelle dans la prise en compte de la question agraire.

Deuxième problème. L'articulation entre l'individuel et le collectif n'a pas été prise en compte.

Troisième problème. Le secteur réformé a été traité à part, sans lien avec le secteur des petits producteurs.

Quatrième problème : l'application depuis le haut des modèles de réforme agraire, par les gouvernements, ou par les organisations paysannes, sans s'appuyer sur des initiatives locales et sans les renforcer.

Des "réformes agraires" anti paysannes ?

Une production familiale qui se renforce par ailleurs

Conclusion. Vers de nouvelles institutions de gestion du foncier en Amérique Centrale.

Bibliographie

¹ communication préparée pour l'atelier international organisé par le CIESAS et l'IRD. TRANSITIONS FONCIERES ET CHANGEMENT SOCIAL. Mexico. 9-11 mars 1999.

Résumé

Les histoires agraires coloniales et post coloniales du Nicaragua et du Honduras présentent beaucoup de similitudes. Ces deux pays centraméricains ont aussi été, au cours des années soixante, soixante-dix et quatre-vingt, le théâtre de réformes agraires qui se voulaient ambitieuses, menées cependant dans des contextes politiques et idéologiques tout à fait spécifiques. Curieusement, dans les années quatre vingt dix, tant le Honduras que le Nicaragua ont vu s'effondrer avec une rapidité étonnante une bonne partie de ce que l'on pensait être les acquis de ces transformations agraires, pourtant construites avec un fort soutien de l'Etat pendant de longues années.

Certes, les mesures d'ajustement structurel qui ont été appliquées dans ces pays ont cherché à privilégier les mécanismes de marché : dans la même période, les programmes antérieurs de réforme agraire ont été explicitement stoppés. Mais au delà du débat sur l'intérêt et le bien fondé de telles politiques, ce qui pose question, c'est l'incroyable fragilité des mécanismes qui avaient été mis en place lors de réformes agraires qui avaient pourtant été le fruit de luttes sociales très dures, ayant impliqué de lourds sacrifices économiques et humains.

Après avoir rappelé les grands traits des transformations foncières réalisées au Nicaragua et au Honduras, et après avoir exposé rapidement ce qu'il est advenu des acquis de ces réformes depuis le début des années 90 et la nature des politiques foncières aujourd'hui en vigueur, nous essayerons d'apporter quelques éléments d'analyse pour mieux comprendre la nature des faiblesses des réformes agraires de ces deux pays. Nous observerons la non prise en compte de caractères pourtant évidents de la question foncière, comme par exemple le besoin d'intégrer la dimension temporelle dans l'analyse. On retrouve souvent des situations de même nature en Amérique Latine, ce qui n'est bien sûr pas un hasard et s'explique par la nature des sociétés latino-américaines et leur genèse historique. Cette situation perdure puisqu'on retrouve aujourd'hui, dans un contexte idéologique complètement différent, des vices théoriques de même nature au sein des propositions libérales visant au renforcement du marché foncier, préconisées et appliquées au sein des programmes d'ajustement.

Les cas du Nicaragua et du Honduras illustrent bien le fait que toute analyse des problèmes fonciers ne peut être que dialectique. Il apparaît clairement que le débat entre le "tout Etat" et le "tout marché" est avant tout idéologique. Non seulement il ne rend pas compte de la réalité, mais il la rend plus opaque à l'observation et fait obstacle à la découverte des vrais raisons des phénomènes et à la prise en compte des intérêts cachés des différents groupes sociaux. Les politiques issues de ce débat déformé et caricatural loin d'être anodines ont eu des conséquences économiques, sociales, humaines dramatiques, qui sont en partie irréversibles. Les réformes agraires qui visaient à s'abstraire du marché et à régler les contradictions d'une façon dirigiste ont le plus souvent échoué et parfois eu a posteriori des effets opposés à ceux qui étaient recherchés. Les marchés fonciers, du fait de la spécificité du bien particulier qu'est la "terre", ne peuvent fonctionner de façon viable et durable que s'ils font l'objet de mécanismes permanents de contrôle et d'intervention. Or ces mécanismes exigent le fonctionnement d'institutions spécifiques, au sein desquelles les principaux acteurs directement concernés par la question foncière doivent pouvoir participer. Cette lente construction n'a pas bénéficié de l'espace nécessaire pour se développer dans la région : les transformations, radicales seulement en apparence, n'ont dès lors pas réussi à modifier durablement les rapports sociaux dans les campagnes ni les rapports de force autour du foncier.

Comme dans d'autres régions du monde, par delà l'individuel et le collectif, le défi est donc aussi en Amérique Centrale de construire pas à pas les outils d'une gestion patrimoniale, optimisée dans la durée, du bien commun que constitue la terre.

Introduction ²

Le problème central des politiques foncières est de pouvoir faire en sorte que la terre soit distribuée et gérée conformément à "l'intérêt général". Des experts de la Banque Mondiale, BINSWANGER, DEININGER et FEDER, dans une intéressante étude de synthèse intitulée Power, Distortions, Revolt, and Reform in Agricultural Land Relations publiée en 1993, constatent que le marché seul n'est pas capable d'allouer les ressources foncières aux acteurs économiques les plus efficaces, les unités de production agricoles familiales, et en analysent les raisons. Ils montrent au travers d'une reconstruction historique que les autres marchés, ceux du capital, des intrants, des produits agricoles, de la force de travail, ne fonctionnent pas en général de façon parfaite et que la terre est toujours l'enjeu de rapports de pouvoir. Un des points forts de leur démonstration consiste à reconnaître qu'il n'y a pas le plus souvent d'économies d'échelle dans le domaine agricole du fait de la spécificité de ce secteur, mais au contraire des phénomènes inverses, de des-économies d'échelle.

Ce constat de l'incapacité du marché à parvenir à lui seul à assurer une distribution optimale des terres est largement partagé. La concentration du foncier dans un nombre réduit de mains contraint un grand nombre de producteurs à une situation "d'insécurité foncière", préjudiciable en premier lieu à l'optimisation de la production, mais aussi à une gestion viable des ressources naturelles et au maintien de la paix sociale. Les réformes agraires sont donc nécessaires, de temps en temps, pour apporter les corrections qui permettront de mieux respecter l'intérêt général en évitant ou limitant les risques de crises majeures, de révoltes ou de révolutions.

Nous utilisons ici le terme réforme agraire dans le sens que lui donne Marc Dufumier dans son ouvrage Les politiques agraires : "une opération de redistribution foncière en faveur des paysans les plus démunis en terre" ³. Les deux processus de réforme agraire auxquels nous nous intéresserons ici, ceux du Nicaragua et du Honduras, présentent un certain nombre de points communs, malgré des différences importantes de contexte. Nous commencerons par en rappeler les principaux traits avant de voir comment elles ont été en quelques années remises en question au cours de la dernière décennie. Nous nous interrogerons alors sur les causes de cette extrême fragilité et sur les limites des processus de légalisation des terres et de promotion du marché de la terre qui leur ont succédé.

Bref rappel sur les réformes agraires nicaraguayennes et honduriennes.

Le Nicaragua et le Honduras ont un long passé commun : cultures précolombiennes proches et colonisation espagnole. Pendant la période coloniale, entre les espagnols et les indiens, et en marge des lois, s'est constitué petit à petit dans ces deux pays un groupe social métis, qui va y constituer l'essentiel du paysannat. Les couches aisées, les *criollos*, après avoir obtenu

² Mes remerciements à Denis Pommier (IRAM), dont les commentaires et les observations m'ont aidé à améliorer la première version de ce texte.

³ Marc Dufumier, Les politiques agraires. Presses Universitaires de France. Octobre 1986. Page 57. Soulignons qu'il importe de faire clairement en Amérique Centrale la distinction entre la réforme agraire proprement dite et les programmes de colonisation dirigée sur des terres vierges : ces activités bien qu'ayant des significations complètement distinctes ont été le plus souvent intégrées par les gouvernements de la région au sein des mêmes institutions d'exécution. Cela permettait d'enfler les statistiques des terres dites "réformées" sans entrer en contradiction avec les grands propriétaires fonciers en réalisant une véritable redistribution foncière.

l'indépendance au début du XIX siècle, disputèrent par divers moyens le contrôle des richesses et en particulier de la terre à ces couches paysannes montantes.

Au Nicaragua, au cours de la seconde partie du siècle dernier, un ensemble de mesures visant à accélérer le développement de la culture du café va permettre à l'oligarchie et aux nouvelles couches dominantes de consolider leur pouvoir. La privatisation des terres vierges à leur avantage (*denuncias de tierras nacionales*) sera un élément central de leur stratégie, en bloquant la progression de la frontière agricole paysanne. L'épopée sandiniste des années trente exprime la réaction des couches paysannes du Nord à l'introduction forcée de rapports de production capitalistes ⁴. La défaite des rebelles fut suivie par une longue période de dictature, jusqu'au renversement de Somoza en 1979 par le Front Sandiniste de Libération.

Au Honduras, le poids des mines et des plantations aux mains d'entreprises étrangères fit que les couches dominantes nationales n'eurent ni la même composition ni les mêmes stratégies. C'est sur la côte Nord, autour de l'économie de plantation, que se sont concentrés leurs intérêts ⁵. Honduras devint l'archétype de la république bananière. Les régimes militaires s'y succédèrent jusqu'à une période récente. Ce n'est qu'après la seconde guerre mondiale que se développera silencieusement au Honduras la culture du café, à partir de l'investissement en travail des paysans, et sans que cette production ait été comme au Nicaragua dès le début l'enjeu d'une lutte avec les couches dominantes.

La réforme agraire hondurienne

La réforme agraire hondurienne débute en 1962, quelques années après la révolution cubaine, avec l'appui de l'Alliance pour le Progrès et avec comme objectif premier, celui d'éviter la contagion révolutionnaire. Après la grève générale de 1954, les conflits agraires s'étaient multipliés dans la zone de la côte Nord où l'organisation syndicale ouvrière était puissante ⁶. Des licenciements massifs avaient forcé un retour à la petite production directe, ce qui impliquait de pouvoir accéder à des terres qui le plus souvent étaient accaparées par de grands éleveurs. C'est dans ce contexte que naquit la première organisation fédérative paysanne, le *Comite Central de Unificación Campesina*, qui allait se transformer en 1962 en *Federación Nacional de Campesinos de Honduras*, la FENACH. Cette organisation paysanne, qui fut la première à organiser des invasions de terres appartenant aux compagnies bananières transnationales, n'obtint jamais de statut légal. Elle fut accusée de communiste, et violemment réprimée ⁷.

On ne peut comprendre la nature de la politique de réforme agraire au Honduras sans faire référence à la réorganisation du mouvement paysan qui lui fut dès le début associée. Le gouvernement de Villeda Morales avait besoin pour réaliser une réforme agraire modérée d'organisations paysannes qu'il puisse contrôler : l'ANACH (*Asociación Nacional de*

⁴ Voir à ce sujet CIERA Nicaragua...y por eso defendemos la frontera. *Historia agraria de las Segovias Occidentales*. et Michel Merlet, *El siglo diecinueve en Nicaragua. Auge y derrota de la vía campesina (1821-1934)*. Texte présenté à la conférence sur l'histoire rurale de l'Amérique Centrale. San Jose, Costa Rica. Juillet 1990.

⁵ Quand bien même les investissements dans les plantations de bananes aient été essentiellement américains.

⁶ Des inondations dramatiques et la grève amenèrent la Tela RR Company à arrêter ses activités de plantation bannière dans un certain nombre de fermes marginales, à chercher à augmenter la productivité des autres et à licencier près de 69% de ses salariés, soit près de 18.000 travailleurs. Ces derniers durent se reconvertir à la production directe pour subvenir à leurs besoins. Lire à ce sujet Mario Posas, *Breve historia de las organizaciones campesinas en Honduras*. Fundación Friedrich Ebert, Tegucigalpa, 1987. P 10.

⁷ Mario Posas, Op cit. pages 11 à 13.

Campesinos de Honduras), fut constituée dans cette intention ⁸. Un grand nombre d'organisations paysannes qui travaillent avec le secteur réformé sont issues de divisions successives de l'ANACH ⁹.

L'application de la première loi de réforme agraire (Décret #2 du 29/09/62) a été très lente. Elle prévoyait la redistribution de parcelles individuelles à partir de terres au statuts juridiques divers (nationales, ejidales ou privées) qui seraient affectées parce qu'étant en friches ou pour avoir été appropriées illégalement. La répression du mouvement paysan joua un rôle déterminant pour faire avorter cette première tentative.

Au cours de ces mêmes années 60, un modèle d'organisation collective fut expérimenté avec succès par la coopérative de Guanchías, intégrée par des producteurs qui étaient d'anciens ouvriers des plantations de la Tela RR Co et travaillaient sur des terres abandonnées par la plantation. Le décret #8 de 1972 précipita la distribution de terres nationales et communales, tout en donnant son aval à cette option collective. Les mobilisations paysannes exigeant l'accélération du processus de réforme agraire, organisées par l'ANACH et souvent réprimées permirent l'adoption d'une seconde loi de réforme agraire en Janvier 1975 sous le régime réformiste du General Oswaldo López Arellano. Mais cette fois, ce furent les redistributions de terres sous des formes collectives, coopératives ou entreprises, qui furent clairement privilégiées.

L'argumentation utilisée pour ce faire était habile: d'une part, elle insistait sur le besoin de moderniser l'agriculture, sur l'utilisation d'intrants et de machines; d'autre part, elle faisait appel à la morale, en insistant sur la lutte contre l'égoïsme, contre l'individualisme. Elle allait jusqu'à faire des références implicites à l'idéal "socialiste". La diffusion de la "théorie de l'organisation", développée par C. Santos de Moraís, devint un outil important des institutions chargées de mettre en œuvre la réforme agraire et de former les dirigeants paysans. L'idéologie de ce document, en apparence "moderniste" et "progressiste" révèle en fait une totale méconnaissance de la petite production familiale et un profond mépris des couches paysannes considérées comme étant arriérées et incultes ¹⁰. Le modèle collectiviste israélien (déterminant pour certains universitaires qui appuient ces démarches et préparent pour l'ANACH des plans d'action) et les aspirations "socialistes" d'autres intellectuels et militants paysans se retrouvent aussi dans ces propositions. En même temps, persiste le double jeu de la part de l'Etat d'appuyer ou d'accuser de communistes suivant les circonstances ceux qui en ont fait leur credo.

⁸ L'ANACH créée à l'initiative et avec l'appui de syndicats nord-américains dès 1962, obtint en moins de 6 mois sa reconnaissance juridique et devint l'interlocuteur du gouvernement pour l'application de la première loi de réforme agraire. Source : entrevue avec Luis Lagos, Président de l'ANACH, en 1990. Voir Cuaderno campesino # 10, Fondation pour le Progrès de l'Homme, CEDAL, Paris (France) et Santiago (Chili) 1991.

⁹ Les autres organisations travaillant avec le secteur réformé proviennent d'un courant appuyé à l'origine par l'église catholique (ACASCH puis UNC), qui donneront ensuite naissance à la CNTC. Mario Posas, Op cit

¹⁰ Clodomir Santos de Moraís après avoir travaillé comme assesseur auprès du directeur de l'INA, Rigoberto Sandoval Corea, dirigea à partir de 1972 le PROCARRA (Programa de Capacitación Campesina para la Reforma Agraria). Il y développa les "laboratoires expérimentaux" dont le but était "el crecimiento de la conciencia organizativa del campesino de Honduras", (faire croître la conscience organisationnelle du paysan hondurien). La théorie de Santos de Moraís détaille les vices, ou déviations idéologiques déterminées par les formes artisanales du travail : l'individualisme, le personnalisme, le spontanéisme, l'anarchisme, l'immobilisme, le "commodisme", le sectarisme ou le radicalisme, le "liquidationisme", l'aventurisme, et l'autosuffisance. Elle offre en quelque sorte une théorisation du mépris des couches dominantes envers la paysannerie, considérée comme sous développée, inculte et enfin, économiquement inefficace. On relira avec intérêt et sans doute étonnement les "Apuntes de la teoría de la organización" de Clodomiro Santos de Moraís. Editorial Guaymurás. (première édition 1983, ou les éditions ultérieures), toujours en librairie aujourd'hui au Honduras. Voir aussi sur ce sujet la position de l'un des directeurs de l'INA qui a eu un rôle décisif dans le processus de la réforme agraire hondurienne, M. Rigoberto Sandoval Corea, dans le livre édité par le CEDOH, Puntos de vista. Temas agrarios. Tegucigalpa, 1992.

Dans un pays comme le Honduras, où les plantations "modernes" des transnationales bananières côtoient une agriculture indienne et métisse pauvre qui n'avait jamais vraiment été reconnue par la colonisation espagnole, et dans lequel les producteurs les plus combattifs ont souvent eu une longue expérience salariée, on comprend la force d'un tel discours. Le directeur de l'INA (Institut National Agraire, institution publique chargée de l'application de la Réforme Agraire) de cette époque, Sandoval Corea, rapporte que "Clodomir Santos de Moraís disait qu'il ne comprenait pas la préoccupation qui se manifestait sur la propriété collective et ajoutait : 'si, eux, les bénéficiaires, n'ont jamais rien eu, ils ne savent même pas ce que c'est que la propriété individuelle et ce qu'ils veulent, c'est de la terre pour travailler.'" ¹¹

Même les organisations paysannes les plus radicales, souvent fortement réprimées par les gouvernements successifs, vont s'enfermer dans ce rôle de promotion des coopératives et entreprises associatives de la Réforme Agraire, pensant mettre enfin un terme à l'obscurantisme et le retard technologique des paysans individuels. La perception que les organisations paysannes ont du progrès, le référent permanent et mythique que constitue pour elles l'entrepreneur qu'elles n'arrivent pas à devenir, leur méconnaissance de trajectoires de développement fondées sur la production familiale, une confiance en soi des petits producteurs si faible qu'elle va jusqu'à se transformer en mésestime pour les paysans, sont autant d'éléments qui aident à comprendre les raisons de cette attitude ¹². Cette cooptation du mouvement paysan se développera de plus en plus, avec le financement de la plupart des organisations par les institutions de Réforme Agraire, souvent, sous le prétexte de formation, et une corruption croissante ¹³. FECORAH, la Fédération des Coopératives de Réforme Agraire du Honduras, fut créée à l'initiative et avec l'appui de l'Institut National Agraire, pour renforcer le dispositif et donner une représentation propre aux groupes collectifs organisés ¹⁴.

Dans les années 60 et 70, une vaste partie du territoire hondurien était encore couverte de forêts. Selon la législation hondurienne, les terres sur lesquelles aucun titre de propriété n'a été distribué sont considérées comme "nationales". De plus en plus de terres nationales étaient appropriées, dans un processus classique de frontière agricole, avec déplacement des paysans pauvres et installation d'exploitation pratiquant l'élevage extensif, sans que le processus d'émission de titres fonciers puisse suivre le même rythme. La loi de Réforme agraire de 1975 limitait à 200 ha la surface qui pouvait faire l'objet d'une cession de terres de l'Etat à un particulier. Souvent, le processus de réforme agraire a donc coïncidé avec un processus de "récupération de terres nationales" "illégalement" en possession de grands éleveurs. La loi de 1975 établissait aussi la possibilité d'affecter les terres de propriétés privées quand elles n'étaient pas utilisées en conformité avec la "fonction sociale" de la propriété. La surface des exploitations ne pouvait excéder de limites qui allaient de 100 ha à 2.000 ha suivant le type de terrain et la localisation (latifundium). De plus, la loi interdisait aux propriétaires de rester dans l'indivision plus d'un an après l'émission de la loi. La loi de réforme agraire de 1975, qui

¹¹ Rigoberto Sandoval Corea, dans le livre édité par le CEDOH, Puntos de vista. Temas agrarios. Tegucigalpa, 1992. P 120.

¹² La colonisation et, plus tard, la révolution verte, avec son cortège de vulgarisateurs, auront joué un rôle déterminant dans la confection de ce lit idéologique propice à la dévalorisation de la propre culture paysanne : on retrouve ce phénomène dans les différents pays de la région, mais il est particulièrement prononcé au Honduras. Voir à ce sujet sur le Nicaragua. M. Merlet, La construction d'une nouvelle identité paysanne. Une métamorphose difficile et inachevée des organisations paysannes au Nicaragua. Février 1995.

¹³ Rigoberto Sandoval Corea, dans le livre édité par le CEDOH, Puntos de vista. Temas agrarios. Tegucigalpa, 1992. P 135.

¹⁴ Idem, p 117 et 118.

voulait éradiquer le minifundio, interdisait la légalisation de la propriété de toute parcelle inférieure à 5 ha. Elle interdisait également la cession en location ou en métayage des terres. Si ces prohibitions n'ont évidemment pas réussi à éliminer les formes de faire-valoir indirect, elles ont introduit des contraintes supplémentaires pour les petits producteurs et illustrent bien l'esprit dans lequel se déroule cette réforme. Beaucoup des dispositions de la loi s'avèrent inapplicables, compte tenu des rapports de force en présence.

La lutte pour la terre fut monopolisée par les organisations paysannes liées à la réforme agraire. Pour avoir une chance d'accéder à cette terre de réforme agraire, il fallait intégrer un groupe de paysans sans terres, une des "bases" d'une organisation, participer à une prise de terre et obtenir ensuite de l'INA l'autorisation de rester sur ces terres, puis, beaucoup plus tard, la légalisation de la propriété collective.

Cependant, la production dans ces groupes de base était en général loin d'être complètement collective, même dans les plaines du littoral atlantique. Une étude réalisée en 1989 montre que seulement 9% des groupes de la région Nord organisaient quasiment toutes les productions collectivement. 44% des groupes maintenaient au moins une parcelle en commun. 47% avaient divisé la terre en parcelles individuelles qu'ils travaillaient en maintenant une organisation coopérative pour les services (17%) ou sans aucune organisation coopérative (30%)¹⁵. Mais la "propriété" ou les droits formels sur la terre restaient dans tous les cas au niveau du collectif. Ces chiffres montrent bien que l'aspiration des producteurs était beaucoup plus d'accéder à une parcelle individuelle que de travailler collectivement. Ils y avaient d'ailleurs directement intérêt, sauf dans certains cas précis, pour certains types de spéculation, comme par exemple la palme africaine, ou la banane, ou quand les surfaces par coopérateur étaient importantes. Mais alors, la richesse produite par ha pouvait être inférieure à ce qu'elle aurait été avec des systèmes de production paysans (cas des plantations de palme en monoculture)¹⁶.

On constate aujourd'hui que plus de trente années d'application de programmes de réforme agraire n'ont pas permis au Honduras de résoudre le problème de l'inégalité foncière. Les producteurs sans terre ou ne disposant pas de plus de 1 ha étaient estimés en 1993 à plus de 200.000, soit 44% des familles rurales¹⁷. La réforme agraire hondurienne a permis en tout et pour tout l'assignation d'environ 380.000 ha, soit environ 14% des terres cultivées, ou 4% du territoire total du pays. (70% des terres sont soit couvertes de forêts soit dites de vocation forestières et sont censées être du domaine public)

¹⁵ On trouvait par contre 100% de production collective pour les coopératives de RA produisant de la palme africaine. Voir Childress, Melmed-Sanjak and Stanfield, "Los grupos campesinos de la reforma agraria hondureña: una perspectiva de base". Land Tenure Center Research Paper. Madison. (1990) cité dans Honduras: el ajuste estructural y la reforma agraria. CEDOH, POSCAE, compilation Hugo Noe Pino, Andrew Thorpe. Tegucigalpa, 1992.

¹⁶ Des études de cas de diverses coopératives et de petits producteurs indépendants réalisées en Juillet 1990 dans la région du Bajo Aguan dans le cadre d'un séminaire du Programme de Formation en Sécurité Alimentaire CADESCA-IRAM suggéraient que la valeur ajoutée produite par unité de surface dans les coopératives de palme était inférieure à celle produite par les petits producteurs de la frontière agricole voisine qui travaillaient avec des rotations incorporant une légumineuse de couverture (*Mucuna spc*) et très inférieure à celle produite par les producteurs individuels de produits vivriers des groupes de réforme agraire voisins. Archives personnelles. M.Merlet.

¹⁷ Source Recensement Agricole de 1993, cité par Eduardo Baumeister et Cor Wattel, dans Una visión de conjunto de la estructura agraria hondureña. In El agro hondureño y su futuro. Ed Guaymurás, Tegucigalpa, 1996.

Figure 1. Honduras. Historique des redistributions de terres.

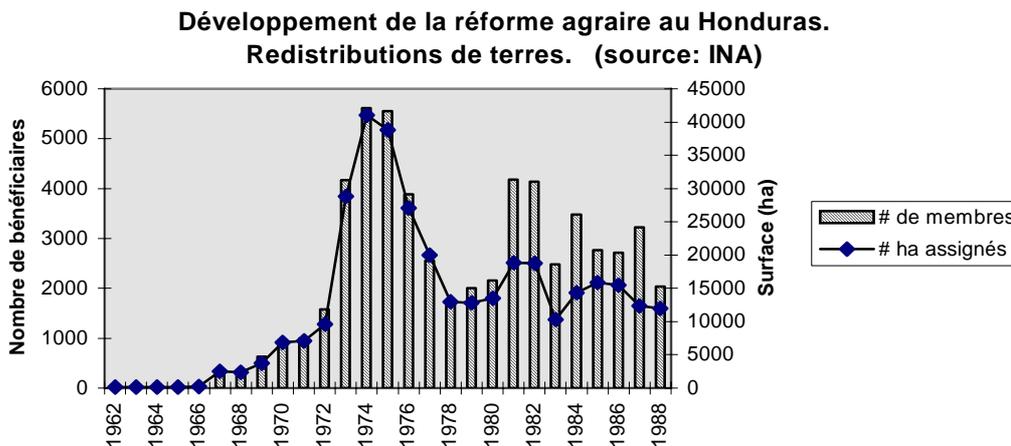
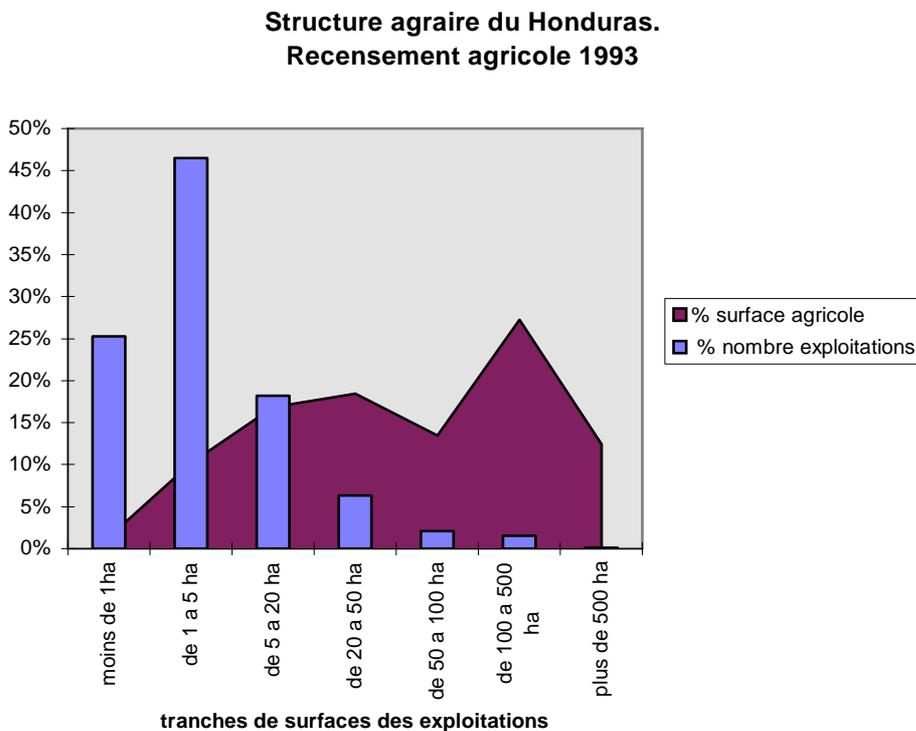


Figure 2. Honduras. Répartition du foncier au début des années 90.



Ce serait donner une image faussée de la réalité agraire hondurienne que de ne pas mentionner le développement concomitant de la caféiculture par de petits producteurs paysans ayant pu petit à petit coloniser de nouvelles terres. Ce secteur dont la croissance lente se fit en silence et à l'écart des principales contradictions sociales et économiques du pays, bénéficia d'un appui radicalement différent de celui apporté à la réforme agraire : constitution d'un institut du café, d'une Banque du Café et d'une organisation de producteurs, AHPROCAFE, tous financés par les producteurs via un prélèvement sur les exportations. Le secteur devint un des piliers de l'économie nationale, arrivant à influencer sur les décisions de politique agricole. L'association des producteurs de café n'a donc rien de commun avec les organisations de

producteurs de la réforme agraire. Sa vocation reste liée au produit, et elle n'intervient pratiquement pas dans le débat et l'application de la réforme agraire. Elle est pourtant aujourd'hui présente partout dans le pays avec une structuration au niveau local, départemental et national.

La réforme agraire nicaraguayenne

Il y eut aussi au Nicaragua une première "réforme agraire" dans les années soixante, mais son impact resta extrêmement limité. Une très forte répression empêcha toute organisation syndicale dans les campagnes. C'est pourquoi nous ne parlerons ici que de la réforme agraire mise en place après la révolution sandiniste, qui va profondément transformer les structures agraires du pays.

Au moment du l'accès au pouvoir du Front Sandiniste, en juillet 1979, lors du renversement de la dictature somociste, il n'existait pas d'organisation paysanne nationale susceptible de représenter les petits producteurs. L'ATC (*Asociación de Trabajadores del Campo*), de création très récente et qui regroupait des paysans pauvres et des ouvriers agricoles, n'était implantée que très localement. Mettant à profit la mobilisation populaire en grande partie spontanée qui se développa pendant l'insurrection et les politiques paternalistes des premiers mois de gouvernement révolutionnaire, l'ATC étendit rapidement son influence à tout le pays, sans avoir toutefois le temps de se consolider suffisamment. Au lieu d'appuyer les mobilisations paysannes et les nombreuses prises de terres qui avaient eu lieu pendant et dans les semaines qui suivirent l'insurrection, le gouvernement révolutionnaire décida de confisquer les terres des fonctionnaires et des militaires somocistes pour les transformer en fermes d'Etat. Les paysans pauvres qui en avaient déjà souvent pris possession furent instamment "invités" à devenir ou à redevenir des ouvriers agricoles du domaine de la propriété du Peuple (APP). Ceux qui refusaient durent partir, tout particulièrement ceux qui voulaient travailler la terre individuellement. Dans certains cas, des petits groupes réussirent à garder le contrôle des terres en adoptant un statut de coopératives de production ¹⁸.

En 1981, craignant que les paysans moyens et riches ne se rallient à la bourgeoisie d'opposition, le FSLN appuya la création de l'Union Nationale des Agriculteurs et des Eleveurs (UNAG), qui était censée regrouper les petits et moyens producteurs aux côtés d'une partie de la bourgeoisie agraire pro-sandiniste. L'ATC n'avait plus dès lors que la responsabilité d'organiser les ouvriers agricoles. Cette décision revenait à refuser un espace d'organisation spécifique aux paysans pauvres et aux paysans sans terre, dont la combativité et les revendications étaient jugées dangereuses et incompatibles avec la politique d'unité nationale et de défense. Ce fût désormais l'Etat ¹⁹ qui dirigea l'exécution de la réforme agraire par l'intermédiaire du Ministère de la Réforme Agraire.

La loi de réforme agraire, adoptée en 1981, permit d'affecter progressivement les terres insuffisamment utilisées des grands domaines. Les bénéficiaires en furent les entreprises d'Etat et les coopératives de production. Dans la pratique, les paysans durent accepter de travailler dans ces coopératives de production pour avoir accès à la terre de la réforme agraire. Le secteur d'Etat augmenta rapidement jusqu'à représenter 20% de la production agricole totale du pays. Une politique d'investissement très volontariste accorda la priorité absolue à quelques grands projets agro-industriels tandis que la politique macro-économique visait à

¹⁸ Bon nombre de coopératives agricoles sandinistes (CAS) naquirent de cette façon.

¹⁹ Et donc, le FSLN, qui contrôlait alors presque totalement l'Etat.

rendre compatibles la mise en place du projet et la satisfaction des besoins immédiats des secteurs urbains, qui avaient eu un poids prépondérant dans la lutte antisomociste ²⁰.

Pendant la période 1980-1984, la UNAG, fortement dépendante politiquement et économiquement des structures politiques du FSLN ne joua aucun rôle protagoniste dans l'approfondissement de la réforme agraire. Ses dirigeants, des paysans aisés ou par des membres de la bourgeoisie agraire de l'intérieur, aux intérêts souvent opposés à ceux du petit paysannat, ne revendiquaient pas un accès à la terre plus égalitaire. Elle participa par contre à la mise en place des nouvelles structures de production. L'Etat gérait les appuis techniques, le crédit, l'assistance technique, la formation à la gestion des coopératives, alors que la UNAG s'occupait de "l'organisation", sans avoir les moyens de remettre en cause les schémas imposés par l'Etat et le Parti. Dans les coopératives de production, diverses formes de production se mirent en place, mais les producteurs ne pouvaient accéder à la propriété individuelle de leurs parcelles. La vente des terres de réforme agraires, cédées gratuitement aux bénéficiaires, resta d'ailleurs interdite jusqu'à la perte de élections par le FSLN. Cette division des tâches entre l'Etat et la UNAG, fit obstacle à l'émergence d'un véritable mouvement paysan: le mouvement coopératif ne se structure en Fédération de Coopératives (FENACOO) qu'en 1990, après la défaite électorale du FSLN.

La politique économique et agraire menée au cours de ces années 1980-1984 (priorité aux fermes d'Etat, prix administrés, déstructuration des canaux commerciaux) était contraire aux intérêts des petits producteurs. Dans la région centrale du pays, la résistance paysanne, incapable de se canaliser par des organisations reconnues se manifesta par une intégration massive dans les rangs de la contre-révolution, massivement financée et armée par les Etats-Unis. Dans la région pacifique, la résistance paysanne prit d'autres formes: le recours au marché noir, l'établissement au niveau des coopératives de production de lopins et de petits troupeaux individuels, souvent plus ou moins clandestins. Certaines coopératives de services commencèrent à réclamer de la terre. Beaucoup de paysans se rallièrent à des courants contestataires liés à la hiérarchie de l'église catholique.

Fin 84, la situation économique, politique et militaire était devenue tellement critique que le gouvernement dût instaurer le service militaire obligatoire qui allait fortement contribuer à dresser contre lui une grande partie de la population, en particulier dans les campagnes. Afin de renouer une alliance avec la paysannerie devenue indispensable pour se maintenir au pouvoir, le gouvernement révolutionnaire réintroduisit la liberté du commerce, améliora les termes de l'échange entre villes et campagnes et modifia sa politique agraire. Une fois de plus, le rôle de la UNAG dans l'application de ces mesures fut secondaire. Les redistributions de terre s'intensifièrent et on laissa le choix du mode d'organisation aux bénéficiaires. Les assignations de terre pour une exploitation individuelle se firent de plus en plus nombreuses mais, et c'est là un point essentiel, les titres de réforme agraire restèrent non négociables et continuèrent le plus souvent à être attribués collectivement.

Entre 1985 et 1987, le gouvernement redistribua près de la moitié du secteur d'Etat à des coopératives ou à des paysans. Ces mesures aidèrent le gouvernement à reprendre le contrôle de la situation. La production vivrière augmenta. Les opérations militaires aidant, l'avancée de la "contra" fût détenue mais le déchirement de la paysannerie était bien réel.

²⁰ Ses principales composantes en furent: une politique de change qui instaura une sur-évaluation croissante du cordoba, et dont l'effet négatif sur les exportations fut compensé par l'instauration d'un système complexe de taux multiples, du crédit à la production fortement subventionné, des prix administrés, un contrôle par l'Etat de la commercialisation des produits alimentaires avec subvention bénéficiant le consommateur urbain, le blocage des niveaux des salaires nominaux, contrebalancé au début par des avantages et subventions divers, que l'on appela le "salaire social".

L'assouplissement des politiques agraires à partir de 1984 ne se transforma pas en une révision radicale de celles-ci. Une fois le pays sorti de la situation d'urgence, le FSLN stoppa l'approfondissement de la réforme agraire.

Début 1988, les transformations des structures foncières étaient réelles mais limitées. Les grandes exploitations de plus de 350 ha ne représentaient plus que 19% de la Surface Agricole Utile (7% privées et 12% fermes d'Etat), au lieu de 36% en 1978. Les coopératives de production travaillaient 12% de la SAU, et le reste était aux mains des producteurs paysans individuels et des couches de la petite bourgeoisie agraire. 70.000 familles paysannes avaient en principe reçu de la terre, soit à peu près une famille paysanne sur deux, mais la surface redistribuée sous forme d'usufruit individuel ne représentait que 5% de la SAU.

Le contexte politique favorisa, sous l'administration du gouvernement de doña Violeta Chamorro qui succéda au FSLN en 1990, une vaste remise en cause des transformations antérieures: une partie des terres fut restituée aux anciens propriétaires, une autre plus importante fut indemnisée par l'intermédiaire de bons. Mais les transformations foncières continuèrent après les élections avec la privatisation du secteur d'Etat au profit de la bourgeoisie, des anciens combattants de l'Armée Populaire Sandiniste et de la Résistance Nicaraguayenne, et des travailleurs des fermes d'Etat. D'autres transformations eurent aussi lieu silencieusement sous l'impulsion des producteurs de base: en 1994, environ 80 % des terres des coopératives de production avaient été parcellisées.

Globalement, l'impact sur la structure foncière nationale de ces changements a été considérable. Tout semble indiquer que les tendances de redistribution du foncier ait, dans un premier temps, largement dominé celles de concentration de la propriété.

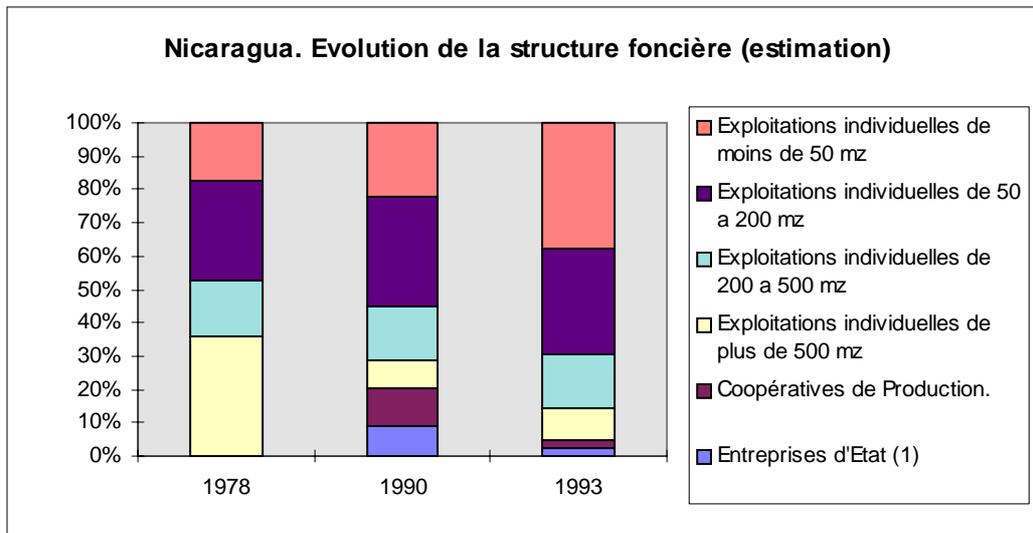
Il est particulièrement difficile de se faire une idée précise de la répartition du foncier aujourd'hui au Nicaragua. Le dernier recensement remonte à 1971, et n'est que partiellement disponible. Entre cette date et aujourd'hui, on estime que la superficie agricole est passée de 8 à 11 millions de manzanas approximativement ²¹. On ne sait pas comment ont évolué les surfaces qui n'ont pas été affectées par la réforme agraire, s'il y a eu concentration ou au contraire division des propriétés.

Malgré d'importants problèmes d'incohérence entre les sources, il est toutefois possible de reconstruire l'évolution des surfaces en supposant un statut quo de la propriété non affectée et en traduisant les diverses modifications due à la réforme agraire et aux modifications récentes. Ce calcul, indicatif, montre qu'avec ces hypothèses, les exploitations de moins de 140 ha représenteraient 69% de la surface agricole du pays, les exploitations de 140 à 350 ha 16% et les exploitations de plus de 350 ha seulement 9%. En 1979, le poids des exploitations de moins de 140 ha était de 47%, et en 1990, de 54% ²². Le Nicaragua serait devenu, par le biais de réformes successives et contradictoires, un des pays d'Amérique Latine à la structure foncière la moins inégalitaire.

²¹ 1 manzana (mz) = 0.7 hectares

²² M.Merlet, à partir des sources suivantes, Ciera 1989, Wheelock 1990, et INRA 1993. In Programa de apoyo al fortalecimiento de la situación de derecho y al despegue económico en el campo. Rapport de mission pour l'Union Européenne. Octobre 1993.

Figure 3. Nicaragua. Evolution du pourcentage de la SAU occupée par les différents types d'exploitation.



Elaboration : Michel Merlet à partir de CIERA 1989, Wheelock 1990, et INRA 1993

Les années 90 : libéralisation, effondrement des structures réformées, mais persistance du problème foncier

Au Honduras comme au Nicaragua, la décennie 90 est marquée par l'application de politiques d'ajustement structurel, par une libéralisation accélérée de l'économie et par l'abandon des politiques de réforme agraire. Désormais le marché est censé résoudre tous les problèmes.

Honduras : remise en cause des schémas historiques de la réforme agraire

La loi pour la modernisation et le développement du secteur agricole, publiée en avril 1992, sous le gouvernement de Rafael Callejas constitue la pièce centrale d'un dispositif visant à reconstruire sur de nouvelles bases l'ensemble du développement agricole du pays. Définie avec l'aide d'assesseurs internationaux (USAID, principalement), elle modifie les lois antérieures dans de nombreux domaines avec une très claire orientation idéologique libérale.

En ce qui concerne le foncier, la loi vise à réintégrer les terres de la réforme agraire dans le système général d'enregistrement et de suivi de la propriété en accélérant les processus d'émission de titres et leur inscription dans le registre de la propriété. Elle cherche à accélérer le processus de transfert formel de la propriété de l'Etat aux particuliers en réduisant à trois ans le temps minimal d'occupation de terres nationales nécessaire pour pouvoir obtenir un titre. En ce qui concerne la réforme agraire, la loi remet en cause la priorité au collectif: elle établit que les bénéficiaires de la réforme agraire pourront désormais opter pour l'attribution de parcelles individuelles et que les membres de coopératives ou d'entreprises associatives disposeront d'un titre de participation établissant la part du capital total qui leur revient. Elle redéfinit la surface en dessous de laquelle une exploitation est considérée comme minifundium et n'est donc pas susceptible d'être légalisée, qui passe de 5 à 1 ha. Enfin, et c'est un point essentiel, la loi autorise la vente des terres des bénéficiaires de la réforme agraire, une fois que celles-ci ont été légalisées.

Mais en même temps, la loi de modernisation met de fait un point final à la réforme agraire en annulant pratiquement toute possibilité de continuer les redistributions de terre: 1) elle

autorise l'existence de propriétés dépassant les limites que fixait l'article 25 de la loi de 1975, s'ils font l'objet de projets d'investissement importants. 2) elle supprime le faire-valoir indirect comme motif d'affectation pour la réforme agraire. 3) les terres incultes restent en théorie susceptibles d'être expropriées sauf si elles sont couvertes de forêts.

Depuis les années 70 jusqu'en 1992, les forêts étaient au Honduras propriété de l'Etat, même si le sol était propriété privée. La loi de modernisation redonne aux détenteurs de titres de propriété (*dominio pleno*) la propriété des arbres. Elle cherche à généraliser les mécanismes de marché, et à favoriser la location des terres et le co-investissement dans la production agricole.

La loi de modernisation prévoit cependant des mécanismes destinés à aider les petits producteurs à devenir plus compétitifs : 1) une aide exceptionnelle d'installation (*capital semilla*) aux bénéficiaires de la réforme agraire et aux bénéficiaires des programmes de remise de titres, 2) la mise en place d'un réseau de caisses d'épargne et de crédit rural qui était sensée travailler avec les organisations paysannes²³, 3) la mise en place de mécanismes permettant à plus de producteur d'accéder au foncier par le biais du marché. Des lois spécifiques complémentaires furent votées dont celle sur le "*fondo de tierras*".

Dans la pratique, l'application de la loi va être beaucoup plus caricaturale que son texte ne le supposait.

- Aucune des trois propositions visant à favoriser une meilleure insertion des petits producteurs dans les marchés, capital d'installation, caisses de crédit, fond de terre, ne fut jamais suivi de la moindre application.
- La "privatisation" des forêts va générer un problème important en redonnant de la valeur à de vieux titres de propriété émis pendant la période coloniale ou après l'indépendance et détenus par des co-proprétaires n'ayant jamais légalement divisé leurs terres (*sitios proindivisos*) et ayant souvent perdu complètement l'usage de terrains occupés depuis des générations par des paysans ne disposant pas de titres. Au lieu de sécuriser le foncier, la loi va considérablement augmenter l'insécurité des usagers.
- Enfin, et c'est sans doute un des éléments les plus significatifs, la loi va permettre une explosion des ventes de terres de la part des coopératives et entreprises de la réforme agraire.

Le processus de vente de terres du secteur réformé avait commencé avant même la publication de la loi, en 1990, avec la vente de l'entreprise associative phare "Isletas" par les membres à la Standard Fruit Company, pour un prix estimé au quart de sa valeur. Bien que la vente ait été en principe interdite par la loi de Réforme Agraire, l'Institut National Agraire ne s'y était pas opposé. Les ventes de terres vont se multiplier après la publication de la loi, surtout sur les terres fertiles qui peuvent produire de la banane ou de la palme. Après la dévaluation de la monnaie hondurienne et face à un marché en expansion de la banane, il y avait là pour les entreprises transnationales et pour quelques très grands entrepreneurs honduriens une opportunité d'investissement à saisir.

²³ Sur le fond, il est clair que le projet rédigé par des consultants de l'USAID avait été préparé hors participation des paysans et de leurs organisations. Il prévoyait un important rôle de tutelle de l'Etat dans le schéma. Alors que le pays n'avait aucune expérience d'institutions financières rurales gérées localement, la loi fixait dans le détail l'ensemble des modalités d'opération et de fonctionnement. La loi prévoyait en fait un transfert de moyens vers le réseau des caisses, et sur cette base, les organisations ont défendu le projet dans l'espoir de recevoir quelques millions. Le projet recherchait l'adhésion d'au moins une partie des organisations paysannes honduriennes, dans leur majorité très hostiles au projet de loi de modernisation. (communication personnelle de Denis Pommier, expert en financement rural de l'IRAM en Amérique Centrale).

En mai 1994, soit à peine deux ans après la publication de la loi, les groupes paysans du secteur réformé avaient vendu plus de 30.000 ha de terres, soit un peu plus de 7% du total des terres réformées. Dans certaines régions au fort potentiel agricole, comme le littoral nord, où se sont concentrées plus de 80% des ventes, l'impact sur le secteur a été considérablement plus important.

L'ampleur du phénomène traduit bien la fragilité de nombre d'entreprises associatives et coopératives de réforme agraire, souvent en difficulté économique et minées par la corruption de leurs dirigeants. Le processus a continué par la suite dans tous les cas où les terres réformées étaient de qualité et bien situées, mais nous ne disposons pas de chiffres plus récents.

D'autres phénomènes, location de terres à des producteurs ou de entreprises, ou établissement de systèmes de "co-investissement" avec des capitalistes nationaux ou étrangers se sont aussi développés dans le secteur réformé. Les modalités de ces contrats varient mais les producteurs perdent en général le contrôle du processus de production, devenant des ouvriers qui continuent à assumer une partie des risques et ne peuvent même pas toujours valoriser la terre qu'ils apportent.

Voyons maintenant quelle a été l'évolution du secteur réformé au Nicaragua.

Nicaragua : instabilité et concentration foncière

Nous avons vu que le Nicaragua était devenu au début des années 90, par le biais de transformations complexes et d'une réforme agraire remodelée par le conflit armé, un pays où dominait très largement la petite production. Mais la politique économique d'ajustement structurel, commencée par le gouvernement sandiniste et continuée par son successeur a brutalement changé les règles du jeu pour les producteurs en supprimant d'un coup les multiples subventions dont ils bénéficiaient. Les nouveaux petits producteurs et les entreprises privatisées au bénéfice des travailleurs qui souffraient d'une très forte insécurité sur le foncier du fait des nombreux problèmes légaux et des pressions des anciens propriétaires, ont été asphyxiés économiquement par la réduction drastique de l'accès au crédit, et par l'absence ou l'inadéquation des renégociation des dettes acquises antérieurement par leurs coopératives ou leurs entreprises ²⁴. Dans ces conditions les avantages d'une répartition plus égalitaire de la propriété foncière en matière de développement économique eurent bien du mal à s'exprimer.

Les années 90 sont donc marquées au Nicaragua par une insécurité croissante de la tenure foncière, alimentée par le manque de consolidation légale des transformations réalisées pendant les années 80, par les multiples modifications contradictoires apportées à la législation depuis la perte des élections par le FSLN, par les réclamations des anciens propriétaires. En Août 94, pas moins de 2 millions de manzanas, soit 72% des terres acquises par le gouvernement antérieur pour la réforme agraire, par expropriation, confiscation

²⁴ Il convient de souligner que le crédit des années 80 avait aussi été entaché de nombreux problèmes. Si les coopératives étaient restées extrêmement dépendantes vis à vis du crédit, c'est en grande partie parce qu'elles n'avaient pas véritablement transformé les systèmes de production en leur sein. On a l'impression que certains crédits octroyés après 1990 avaient en fait pour but de forcer la vente de certaines haciendas. La banque de développement nationale, le BANADES semble avoir joué un rôle dans ce sens en invitant les gros propriétaires à acheter les terres et les moyens de production des coopératives en faillite. (communication personnelle, Denis Pommier). Par delà les nombreux cas individuels d'annulation ou de renégociations de dettes, la UNAG n'a pas joué le rôle qui aurait dû être le sien, de négocier une résolution globale du problème des dettes du secteur réformé, des dettes des coopératives et aussi des dettes héritées par les producteurs devenus individuels des structures associatives antérieures.

échange ou achat, faisaient l'objet d'une demande de révision auprès de la Commission Nationale de Révision des Confiscations ²⁵.

Le débat sur la propriété a été la première question politique à l'ordre du jour pendant des années jusqu'à la publication de la loi sur la propriété réformée urbaine et agraire par le gouvernement de A.Aleman fin 1997. Cette loi, élaborée après une forte pression populaire et une négociation avec des dirigeants du FSLN, reconnaît finalement la validité des titres de réforme agraire, tout en laissant la possibilité d'une révision des abus qui avaient pu être commis. Les anciens propriétaires lésés peuvent être indemnisés par des bons émis par l'Etat. La loi, tout comme une loi antérieure de 1995, interdit la vente des terres de la réforme agraire pendant 5 ans, mais la fixation du point de départ de cette période rend la mesure peu efficace pour beaucoup. La loi constitue néanmoins aux yeux des organisations paysannes un compromis acceptable. Deux années auparavant, une première loi avait essayé de résoudre ce difficile problème, mais elle n'avait jamais été appliquée: il est encore trop tôt pour savoir ce qu'il adviendra de celle-ci dans la pratique.

Sur le terrain, la situation des bénéficiaires de la réforme agraire a été très difficile pendant les années 90: étranglement économique, harcèlement juridique et policier. Malgré les dispositions légales, les ventes de terres continuaient en 1997, les coopératives intégrant parfois les acheteurs dans leurs membres pour contourner la loi ²⁶. Ce furent aussi les terres les plus riches ²⁷ qui souffrirent les pressions les plus fortes, la vente se produisant souvent après une période de plusieurs années de location à l'acheteur potentiel.

En l'absence de données chiffrées fiables pour l'ensemble du pays, c'est sur la base d'enquêtes partielles réalisées à Boaco-Chontales, Rivas et Leon en 1994 que nous pouvons approcher ces évolutions. Dans l'intérieur du pays, environ 30% des terres remises quelques années auparavant aux soldats démobilisés de la Résistance avaient été vendues. On constatait des processus de concentration dans certaines régions. Sur le pacifique, 13% des terres des coopératives de réforme agraire avaient été vendues à des grands propriétaires privés, dont certains étaient des anciens fonctionnaires sandinistes. Dans les municipes de San Juan et Cardenas, qui ont un fort potentiel touristique, c'est 91% des terres des coopératives qui avaient déjà été vendues en 1994. Les prix de vente étaient de l'ordre de la moitié des prix pratiqués dans la région, eux mêmes très bas par rapport aux prix en vigueur dans les pays voisins. Dans la région de Leon, 13% des terres avaient été vendues surtout entre 1990 et 1993, mais souvent par petites parcelles ²⁸.

Les informations disponibles concordent pour affirmer que les coopératives ayant divisé leurs terres résistaient en général mieux aux pressions à la vente que celles, peu nombreuses, qui continuaient à travailler une grande partie de leur territoire en collectif. Mais souvent la parcellation s'était produite trop tard, alors que la coopérative avait accumulé des dettes considérables.

²⁵ Davied Stanfield, LTC Wisconsin. Un análisis de la situación actual de la tenencia de la tierra en Nicaragua. ASDI. 1994.

²⁶ Entrevue avec Ariel Bucardo, Président de la FENACOOP, Fédération Nationale des Coopératives. Nov.1997.

²⁷ ou plus exactement les terres qui pouvaient donner lieu à l'extraction d'une rente importante, qui ne sont pas nécessairement les plus riches dans le sens agronomique du terme : zones périurbaines, ou sites au potentiel touristique important, mais aussi pâturages convenant à l'embouche bovine, proche des voies de communication.

²⁸ Javier Matus, Monitoreo del mercado de tierras en Rivas, Leon, Boaco-Chontales. Avril 1994. In Consolidación del estado de Derecho y Promoción del Despeque Económico en el campo. Informe final de la fase de preparación. Michel Merlet, Denis Pommier, Javier Matus, Julio Cesar Quintero. Commission Europepa. Septembre 1994.

Ce qui frappait en 1993 et 1994 au Nicaragua, c'était l'incapacité des organisations paysannes à trouver des réponses à l'effondrement des structures issues de la réforme agraire. Le discours collectiviste restait dominant. La UNAG et la Fédération des Coopératives admettaient que la division des coopératives était devenue la règle générale mais refusaient toujours d'envisager des systèmes permettant une légalisation individuelle des parcelles, même avec l'instauration de mécanismes qui auraient permis un contrôle des transactions ultérieures par une instance collective. Un certain nombre de dirigeants d'organisations paysannes refusaient même catégoriquement toute idée d'intervention sur le marché foncier.

Il semble que le processus de vente des terres de la réforme agraire se soit poursuivi depuis 1994, avec des achats réalisés tant par des nicaraguayens que par des étrangers. Mais il faudra attendre le prochain recensement prévu pour l'an 2000 pour avoir enfin une idée claire et complète de la situation globale de la structure agraire du pays.

Priorité à l'émission de titres fonciers et au libre marché

Tant au Honduras qu'au Nicaragua, les appuis des organismes internationaux (Banque Mondiale, BID, USAID et organismes européens) accordent aujourd'hui la priorité à l'émission de titres fonciers et à l'amélioration des systèmes de Registre de la Propriété et du Cadastre. Les arguments essentiels sont l'amélioration de la sécurité foncière et le fait de permettre aux producteurs d'utiliser leurs titres fonciers comme garantie pour avoir accès au crédit. Il s'agit aussi, en toile de fonds de créer les conditions pour améliorer les recettes fiscales des Etats. Au Nicaragua, le gouvernement, sous la pression externe, a même en 1997 pour la première fois dans l'histoire de pays émis une loi taxant la propriété foncière. Mais il n'a pas pris les moyens de la faire appliquer et les captations ont été dérisoires.

La sécurité de l'accès au foncier n'est pourtant pas mécaniquement liée à la possession d'un titre légal. Au Honduras, les producteurs de café se sont développés sans titres de propriété jusqu'à devenir suivant les années les premiers ou seconds exportateurs du pays. Ce sont des mécanismes sociaux locaux qui assurent en général le respect des droits de chacun.

Le développement des marchés fonciers constitue l'autre objectif de ces mesures. Or il est prouvé que les marchés fonciers dans la région sont profondément imparfaits, comme l'a confirmé une intéressante étude sur les marchés de la terre au Honduras. Les marchés fonciers sont toujours cloisonnés, peu transparents. En l'absence de mécanismes permanents de correction, ils ne peuvent aider à une allocation optimale de la ressource terre ²⁹.

Or tant les efforts concrets des gouvernements que ceux des organismes de producteurs pour développer des mécanismes d'amélioration des marchés fonciers restent pratiquement inexistantes. On peut donc s'attendre à ce que les dynamiques de concentration foncière reprennent de plus belle dans la région comme semble le confirmer les tendances actuelles tant au Honduras qu'au Nicaragua.

La question foncière, en grande partie à l'origine de l'instabilité et des conflits armés qui ont dévasté les pays d'Amérique Centrale au cours des dernières décennies, risque donc malheureusement de rester d'actualité, comme problème central des problématiques économiques, sociales, et politiques du Nicaragua et du Honduras.

²⁹ Voir à ce sujet l'ouvrage coordonné par Ramón Salgado El mercado de tierras en Honduras. CEDOH, POSCAE-Wisconsin. Tegucigalpa 1994.

Quelles leçons tirer de ces expériences ?

Ce n'est pas parce qu'une réforme agraire a réalisé de nombreuses redistributions de terres sur un pourcentage important du territoire agricole qu'elle atteint ses objectifs : la perpétuation des acquis dans le temps n'est pas nécessairement corrélée avec ce seul critère quantitatif.

Si les phénomènes de contre-réforme, ou la remise en cause indirecte des acquis des réformes agraires ont certes été favorisés par les politiques d'ajustement et d'intégration aux marchés mondiaux, ils trouvent aussi leur origine dans la nature même des politiques de réforme agraire, et dans la façon dont les organisations paysannes sont intervenues pour les appliquer. On constate que contrairement à leurs intentions affichées, les réformes agraires en Amérique Latine ont souvent, du fait des modalités de leur mise en œuvre et de leur évolution, accéléré le processus de transformation de la terre en marchandise, en favorisant un élargissement des marchés fonciers³⁰. C'est ce qui semble aussi se passer au Honduras et au Nicaragua.

Essayons de maintenant de mieux comprendre comment et pourquoi cela a été possible. Nous distinguerons pour la facilité de l'exposé quatre problèmes essentiels :

1. la non intégration de la dimension temporelle dans l'analyse de la question agraire.
2. la perception de l'individuel et du collectif comme étant deux réalités antagoniques et incompatibles
3. le traitement du secteur réformé à part, sans lien avec le secteur des petits producteurs
4. l'application exclusivement descendante des modèles de réforme agraire, qui ne s'appuient pas sur des initiatives locales et qui de ce fait ne peuvent les renforcer

Quatre problèmes des réformes agraires

Premier problème. La non intégration de la dimension temporelle dans la prise en compte de la question agraire.

Les interventions sur les structures foncières se font sur un univers qui est perçu comme fixe et immuable. Voyons quelques exemples dans des domaines divers.

Les évolutions souvent lentes et continues de la structure agraire, par le jeu des achats et des ventes, des héritages, des processus de colonisation de terres vierges, ont été en général sous estimées au profit d'une analyse de la structure agraire à un moment donné.³¹

Les possibilités de travail et les besoins en terre des familles paysannes évoluent dans le temps, au fur et à mesure que la composition de la famille change. C'est aussi le cas au sein des secteurs dits "réformés", en particulier dans les situations d'unités de production familiales ou coopératives, où des réajustements périodiques des surfaces assignées à chaque famille sont pour cette raison nécessaires. Le plus souvent, le cadre légal des réformes agraires manquait de flexibilité dans ce domaine : il interdisait aux bénéficiaires de vendre ou de louer

³⁰ C'est ce qu'observe Olivier Delahaye, dans le cas du Chili et du Venezuela. In Renta y Mercado de la Tierra Agrícola: Algunas Indicaciones de los casos Venezolano y Chileno, FAO, 1997.

³¹ Toutes les statistiques existant sur la réforme agraire au Nicaragua partent d'une situation estimée en 1978 de répartition des terres en classes de surface et, par soustractions successives, intègrent les changements apportés par les expropriations et confiscations. A aucun moment ne sont comptabilisées ni même évoquées les dynamiques internes de concentration ou au contraire de morcellement des exploitations et le processus de progression de la frontière agricole.

tout ou partie des parcelles qu'ils avaient reçues. Les réajustements, ventes de parcelles, cessions en métayage, ou en location, nécessaires à la survie des exploitations, durent donc se faire de façon plus ou moins clandestine en marge ou en violation ouverte des lois³². Les problèmes d'héritage, pourtant essentiels pour comprendre les comportements des producteurs familiaux n'ont pas non plus fait l'objet d'une réflexion spécifique pour les bénéficiaires des réformes agraires, dont seuls les héritiers restant sur la terre pouvaient faire valoir leurs droits.

Les changements qui pouvaient survenir dans le futur dans des contextes politiques différents n'ont pas non plus été envisagés. Au Nicaragua, le Front Sandiniste était à ce point convaincu qu'il était au pouvoir pour très longtemps que la légalisation des terres réformées n'a en aucun cas constitué une priorité. Bon nombre de processus d'expropriation des terres des somocistes n'étaient pas encore légalisés, dix ans après leur exécution. Ce n'est qu'une fois perdues les élections de 1990, pendant la période de transition, que, dans la précipitation, le gouvernement a essayé de consolider légalement la réforme agraire. Ce n'est d'ailleurs qu'à ce moment là qu'il a rendu légalement possible la vente des terres de réforme agraire. Au Honduras, on retrouve une situation semblable, puisque en 1995, seulement 34% des groupes organisés dans le cadre de la réforme agraire disposaient d'un titre de propriété à part entière (*título de dominio pleno*)³³. Les mécanismes dont auraient eu besoin les bénéficiaires des réformes agraires pour défendre leurs terres et les ressources qu'elles contenaient lors d'un changement de politique n'ont pas été étudiés au préalable et n'ont donc pas pu faire l'objet d'un apprentissage de la part des organisations de producteurs.

Deuxième problème. L'articulation entre l'individuel et le collectif n'a pas été prise en compte.

L'imposition de formes collectives de production a constitué un élément central des politiques de réforme agraire tant au Nicaragua qu'au Honduras : les premières lois de réforme agraire qui privilégiaient la production individuelle n'ont pratiquement pas été appliquées. Au début des années 80, se constituer en coopérative de production constituait une véritable condition pour pouvoir avoir accès aux terres réformées pour les paysans sans terre nicaraguayens. Il en a été de même au Honduras, avec les coopératives de réforme agraire et les entreprises associatives à partir des années 70. Les organisations paysannes ont souvent joué un rôle majeur dans l'application de modèles fréquemment contraires aux intérêts des paysans et à l'intérêt général. Le niveau important de désertion des membres des coopératives de réforme agraire, ainsi que les modalités réelles de production associant production individuelle et collective mises en place à la base en sont des illustrations.

Sur les meilleures terres et les plus accessibles, quand les conditions économiques étaient favorables (production d'exportation permettant de faire des bénéfices conséquents comme le coton dans les années 80 au Nicaragua, la banane ou la palme au Honduras, par exemple), et souvent grâce à l'appui de l'Etat, des entreprises dans lesquelles tout le processus de production était collectif ont pu voir le jour et prospérer. Partout ailleurs, dans l'immense majorité des cas, il y a eu maintien et cohabitation de la production individuelle et de la production collective. Mais cette articulation pourtant généralisée entre la production collective et la production individuelle a toujours été conçue et traitée comme un vice, comme

³² Une enquête réalisée par l'INA auprès de 413 groupes paysans au début des années 90 indique que 46% de ceux-ci louent une partie de leurs terres, alors que ceci était explicitement interdit par la loi. Raúl Ruben, Francisco Fúnez, La compra-venta de tierras de la Reforma Agraria. Ed Guaymuras. 1993. P 67.

³³ El Heraldo, 24 juillet 1995, cité par Ramón Salgado, in La tenencia de la tierra en Honduras. In El agro hondureño y su futuro. Compilation Ed Guaymuras. 1996.

le signe du retard culturel de paysans incompetents en matiere de gestion. Les organisations paysannes et les structures d'encadrement de l'Etat n'en ont jamais reconnu l'interet.

Dès 1985, au Nicaragua, des travaux de recherche avaient mis l'accent sur le fait que ni les partisans du tout collectif, ni ceux du tout individuel ne pouvaient rendre compte de la realite et intervenir sur elle de facon efficace ³⁴. Rien ne pouvait etre totalement individuel ni totalement collectif. Le repereage des differents centres de decision, lies a la production mais aussi a la reproduction (famille) s'averaient des lors essentiel pour comprendre comment, dans chaque situation concrete, une articulation entre collectif et individuel etait trouvee. Celle-ci ne pouvait etre la meme dans des situations de terres riches avec une integration au marche tres avancee et dans des situations d'isolement et de ressources naturelles limitantes. La preoccupation des chercheurs etait de comprendre les raisons des difficultes de la mise en place des cooperatives de production et de promouvoir des systemes bases sur la production individuelle ou mixtes. Ces travaux contribuerent a rendre plus flexibles les modalites d'accès a la terre. Mais, il apparait clairement aujourd'hui qu'il ne suffisait pas de tolerer l'existence de l'articulation entre l'individuel et le collectif. Il fallait que ces pratiques puissent en quelque sorte s'institutionnaliser et se transformer en mecanismes reconnus et explicites de gestion des biens communs.

La non reconnaissance du caractere "contradictoire" (en entendant ce terme tel qu'il est defini par la dialectique, et non dans son acceptation courante synonyme d'antagonique) de la relation entre individuel et collectif amene necessairement a un traitement dogmatique de la question. Celui-ci, bien entendu, n'est pas neutre, et favorise certains groupes sociaux aux depens des autres. Cette situation perdure avec le processus de decollectivisation. Ainsi, la division en parcelles individuelles des cooperatives au Nicaragua a ete impulsée par la base paysanne, mais dans l'informel, en opposition avec les etats majeurs syndicaux et avec la politique des Etats. Sa legalisation, avec le changement brusque de politique dans le cadre des programmes d'ajustement structurels, se deroule alors dans les pires conditions: faute de temps, de volonte politique, et surtout faute de la capitalisation d'experiences anterieures, il n'est pas possible de mettre en place une reflexion en profondeur sur les mecanismes de gestion collective ou commune necessaires pour eviter une rapide remise en cause de l'effet redistributif de la reforme agraire.

Troisieme probleme. Le secteur reforme a ete traite a part, sans lien avec le secteur des petits producteurs.

Cette observation porte a la fois sur la politique fonciere et sur la politique d'organisation.

Les beneficiaires de la reforme agraire ne recevaient pas de veritables "titres de propriete", mais plutot des "titres d'usufruit" : ils ne pouvaient ni vendre leur lopin ni l'hypoteker, mais seulement le transmettre en heritage sous certaines conditions a leurs enfants. Ces limitations etaient etablies soit de facon temporaire (au Honduras, les titres de reforme agraire devenant apres un certain nombre d'annees de veritables titres de propriete, un fois que le beneficiaire avait rempli un certain nombre de conditions - bonne utilisation et mise en valeur, paiement des annuites pour l'acquisition des droits), soit de facon definitive (au Nicaragua avant 1990).

³⁴ CIERA, Etude de 71 cooperatives de production, 1985. J'avais alors participe a cette etude avec une equipe de jeunes chercheurs du centre d'etude de la reforme agraire.

Afin d'éviter que n'aient lieu des processus trop rapides de reconcentration des terres par le biais du marché³⁵ l'Etat a voulu garder le contrôle des terres réformées et est intervenu plus ou moins directement et d'une façon plus ou moins autoritaire pour orienter leur utilisation.. Ce n'était évidemment pas la seule option possible, mais c'était celle qui permettait aux gouvernements de tirer le plus facilement parti du levier politique que constituait la réforme agraire, et d'accroître leur pouvoir à court terme.

Les terres réformées ont ainsi été artificiellement extraites du domaine général, et traitées à part, avec une législation spécifique³⁶. L'Etat conservait beaucoup plus de droits sur ces terres que sur les terres privées ordinaires. Ce rôle de "grand-frère" de l'Etat, "protégeant", souvent malgré eux, les bénéficiaires de la réforme agraire des méfaits du marché foncier nous semble être au centre des problèmes que connurent beaucoup de réformes agraires.

La politique d'organisation des paysans appliquée par les partis et les gouvernements faisait partie intégrante de cette conception³⁷. Bon nombre d'organisations paysannes du secteur réformé ont été, pour le moins à certains moments de leur histoire, sous la tutelle de l'Etat et n'ont pas pu développer d'espaces propres de décision ni d'intervention sur le marché de la terre, puisque le secteur sur lequel elles intervenaient en était exclu.

Quatrième problème : l'application depuis le haut des modèles de réforme agraire, par les gouvernements, ou par les organisations paysannes, sans s'appuyer sur des initiatives locales et sans les renforcer.

Nous retrouvons ici des éléments que nous avons déjà mentionnés. L'application des réformes agraires s'est déroulée essentiellement d'une façon verticale. Même dans des situations révolutionnaires où une expérimentation sociale à grande échelle avait lieu, comme au Nicaragua dans le début des années 80, elles n'ont pas su s'appuyer sur des initiatives locales et les renforcer petit à petit.

La constitution progressive de mécanismes locaux de contrôle de l'accès à la terre au fur et à mesure que se mettaient en place les réformes agraires aurait sans doute permis des évolutions différentes. Pourquoi cela n'a-t-il pas eu lieu ? Différents facteurs que nous mentionnions précédemment permettent d'en comprendre au moins en partie les raisons :

Les organisations paysannes, dont l'indépendance par rapport aux partis politiques était limitée, se sont confinées dans des rôles :

1. de pression sur l'Etat pour la adoption de textes de lois permettant la réforme agraire. Mais elles n'ont pas contesté le monopole qu'avait le niveau central de

³⁵ un phénomène qui, en l'absence de mesures adéquates, était inévitable du fait de la fragilité économique des nouvelles exploitations

³⁶ Cette séparation a été poussée à l'extrême au Nicaragua : non inscription dans les registres de la propriété des actes d'expropriation ou de confiscations, ni des attributions et des changements des droits fonciers opérés par le gouvernement révolutionnaire (titres de réforme agraire enregistrés dans un registre séparé). Nous avons vu que ces pratiques ont généré des problèmes juridiques et politiques considérables, les gouvernements ultérieurs, sous la pression des anciens propriétaires fonciers, n'ayant souvent pas reconnu la validité légale des titres de réforme agraire. Voir les travaux de consultation réalisés au Nicaragua par l'IRAM pour la préparation du projet "Renforcement de l'Etat de Droit et Promotion du Développement Economique dans les Campagnes" (CEDEPER, Union Européenne), 1993-1994.

³⁷ Nous avons vu qu'au Honduras, des organisations spécifiques avaient été mises en place pour travailler avec le "secteur réformé". Des ressources importantes ont mobilisées par les ministères chargés de la réforme agraire pour la formation des dirigeants des organisations, ou par les mouvements politiques qui luttaient pour la réforme agraire. Quand ces organisations syndicales ou économiques étaient aussi censées travailler avec la paysannerie dite "traditionnelle", comme au Nicaragua, c'était soit pour y promouvoir la "modernisation des formes de production" par le biais de coopératives, soit en concentrant ses efforts sur les couches les plus aisées.

l'Etat sur la gestion du patrimoine foncier dans le temps; en d'autres termes, elles n'ont pas revendiqué une participation croissante de leurs instances au niveau local dans ce processus de gestion du foncier.

2. de pression sur l'Etat pour la remise de titres de réforme agraire, mais sans discuter la nature des droits que conféraient ces titres,
3. de divulgation des messages idéologiques et politiques qui accompagnaient la mise en place des réformes agraires, ce que l'on appelle en Amérique Latine la "conscientisation" des producteurs

L'adaptation des règles fixant l'accès à la terre au niveau local ayant dû se faire en marge des lois, il n'a pas été possible de capitaliser cette expérience et de s'appuyer sur les dynamiques qu'elle suscitait pour la constitution progressive d'organes locaux de contrôle de l'accès à la terre³⁸.

Les organisations paysannes liées à ces réformes agraires ont ainsi souvent eu tendance à se couper des revendications profondes du monde paysan, ce qui les rendaient fragiles et vulnérables, quand bien même elle ait pu jouir d'une certaine influence du fait de leur capacité de dialogue avec le pouvoir central. Elles n'ont pas travaillé sur les causes de création de nouveaux paysans sans terres dans le secteur non réformé, ni cherché à articuler au niveau local les dynamiques des secteurs réformés et non réformés. Elles se sont ainsi transformées en simples exécutants des mesures gouvernementales, en intégrant en leur sein nombre de pratiques et de conceptions verticales de l'Etat.

Il aurait pourtant été possible pour ces organisations de promouvoir des structures locales de régulation et de prise de décision visant à la résolution des conflits et à la gestion des ressources naturelles et du foncier. Mais tous les mécanismes d'appui et de financement qui leur permettaient de travailler à grande échelle allaient dans une direction opposée³⁹.

Au lieu d'accumuler des forces dans un processus d'élargissement de leur influence, beaucoup d'organisations paysannes se sont ainsi sclérosées et marginalisées, tout en souffrant de la corruption croissante de leurs dirigeants. Elles ont perdu la possibilité d'intervenir dans les débats nationaux sur les politiques et le droit agraires avec une force de proposition correspondant réellement aux intérêts des paysans. C'est ce que nous constatons tant au Nicaragua qu'au Honduras, depuis 1990.

Des "réformes agraires" anti-paysannes ?

L'examen à posteriori des réformes agraires du Nicaragua et du Honduras nous amène à interpréter différemment leurs véritables objectifs. On peut se demander si, compte tenu des rapports de force qui existaient dans ces deux pays, les choix stratégiques en matière de réforme agraire n'avaient pas en fait pour but ultime d'empêcher une mobilisation paysanne

³⁸ Une comparaison avec la réforme agraire mexicaine serait très intéressante, puisque cette dernière, de nature radicalement différente, avait été portée par un puissant mouvement social. De fait, ce n'est que 75 ans plus tard que sera légalisée la privatisation des *ejidos*. (Cuadernos Agrarios No 3 Sept. Déc. 1991. Mexico). L'existence d'un mouvement social est capitale pour que des réformes foncières d'envergure puissent être engagées. Dans quelle mesure les structures de gestion du territoire mises en place lors de répartitions de terre ont-elles pu évoluer et s'adapter ? C'est un des thèmes sur lesquels le séminaire CIESAS - IRD de Mexico devrait apporter des éléments de réponse.

³⁹ Citons par exemple le crédit subventionné distribué par l'Etat au travers de pseudo coopératives, les Coopératives de Crédit et de Services, dans les années 80 au Nicaragua. Les modes de financement des organisations de producteurs, assurés au niveau central par l'Etat ou par des institutions de coopération externe et non par des apports de leurs membres n'ont pas favorisé une prise d'indépendance de leur part.

massive pour un meilleur accès aux ressources. Les transformations mises en œuvre dans ces deux pays sous le nom de "réforme agraire", auraient-elles, dès lors, permis d'éviter un renforcement du secteur des petits et moyens producteurs, une évolution qui aurait été dangereuse pour les groupes dominants? Aurait-elles donc eu l'effet inverse de ce qu'on attend d'une véritable réforme agraire? Les éléments que nous avons rassemblés et discutés ici nous invite à répondre que c'est bien en partie ce qui s'est passé. S'il n'y ait sans doute pas eu préméditation au sens strict, ce n'est de toutes façons certainement pas par hasard que les processus de transformation agraire se sont passés de la façon que nous avons décrite dans ces deux pays. Les décisions prises et leurs politiques d'application reflètent en dernière instance les intérêts des couches dominantes, des groupes économiques les plus puissants. Mais nous avons aussi vu que le déroulement complexe de l'histoire a fait que les réformes aient pu aller plus loin que ce qu'elles visaient, comme le prouve la transformation des structures foncières au Nicaragua après 1990.

Si les modalités de "collectivisation" ont été différentes au Nicaragua et au Honduras, il y a eu dans les deux cas, conjonction entre une position idéologique inspirée du "socialisme des pays de l'Est" et des intérêts objectifs des groupes dirigeants. Pour les couches dominantes d'Amérique Centrale, faire obstacle à l'accès individuel des travailleurs ruraux à la terre et aux moyens de production a été, depuis des siècles, un élément essentiel de leur stratégie de maintien de leur position économique et sociale. Les espagnols n'avaient-ils pas déjà, au début de la colonisation, interdit aux indiens l'accès aux terres et au bétail à titre individuel, tout en l'autorisant sous des formes collectives, *comunidades*, *cofradias* dont ils contrôlaient le processus d'accumulation beaucoup plus facilement et dont ils pouvaient exploiter la main d'œuvre? Pendant les premières années de la révolution sandiniste, une crainte majeure des dirigeants était de favoriser un processus de création de nouveaux paysans (*recampesinización*). Cette évolution aurait laissé la grande production d'exportation sans main d'œuvre, et aurait par là même remis en cause la viabilité économique d'un système agraire fondé sur l'accès inégal au foncier, en amenant à une véritable rupture avec l'oligarchie⁴⁰.

Les formes de production collectives, entreprises d'Etat, entreprises associatives, coopératives de production, ne pouvaient pas changer radicalement le processus de production. Ce qui changeait par rapport aux autres structures de production de grande taille, c'était la répartition de la propriété et de ses bénéfices entre un plus grand nombre d'individus. Il s'agissait d'une mesure plus sociale qu'économique, et c'est d'ailleurs le plus souvent comme une politique sociale que la réforme agraire avait été menée. Les coopératives, moins bien dotées en moyens financiers que les grandes entreprises du secteur privé traditionnel devaient en plus assumer les surcoûts générés par la contradiction entre les intérêts des familles qui les intégraient et ceux de l'entreprise coopérative elle-même. Elles ne pouvaient constituer en aucun cas un danger économique pour la grande production privée.

On est donc bien à l'opposé des objectifs d'une véritable réforme agraire, qui cherche en redistribuant la terre, à favoriser des systèmes de production économiquement plus intéressants pour le pays que ceux des latifundia antérieurs.

Mais c'est sans doute au niveau de la dynamique des luttes paysannes que la politique de collectivisation s'avérait à moyen terme la plus payante pour les classes dominantes. L'aspiration fondamentale des paysans sans terre était d'avoir accès à une parcelle en

⁴⁰ et les groupes dominants, tant somocistes qu'anti-somocistes.

propriété. En réduisant les possibilités d'accès à la terre à la production collective, on diminuait de fait la pression paysanne pour la réforme agraire.

D'une façon plus générale, la séparation de la gestion des terres réformées (dans laquelle l'Etat avait un rôle prédominant), de celle des autres terres (laissée au libre jeu du marché), et la spécialisation des organisations de producteurs pour chacun de ces deux univers permit à terme d'éviter un processus de renforcement des secteurs de la petite et moyenne production et surtout d'éviter une radicalisation de ses luttes. On comprend mieux dans ce contexte les raisons de l'effondrement rapide d'une partie des structures des secteurs réformés tant au Nicaragua qu'au Honduras au début des années 90.

Une production familiale qui se renforce par ailleurs

Que ce soit en marge du processus de réforme agraire, comme au Honduras ou du fait de son évolution comme au Nicaragua, on constate un renforcement de certains secteurs de petits et moyens producteurs individuels au cours des 30 dernières années.

Nous avons évoqué l'importance des petits producteurs de café, et des petits éleveurs au Honduras. 40% de la production de café de ce pays se trouve dans des exploitation de moins de 10 ha et 74% dans des exploitations de moins de 50 ha⁴¹. En ce qui concerne l'élevage, 48% du bétail se trouve dans des exploitations de moins de 50 ha⁴²

Au Nicaragua, tout semble indiquer que l'expansion des terres cultivées dans les zones de l'intérieur et les redistributions liées à la réforme agraire et à la division des coopératives ont aussi renforcé le poids de la petite et la moyenne production.

Entre minifundio et latifundio, il existe donc aujourd'hui plus que jamais dans ces deux pays un secteur paysan aux fortes potentialités. Ce secteur, qui s'est développé dans une forte mesure dans un contexte de frontière agricole, évolue désormais dans un univers fini, sans possibilités d'accéder à des terres vierges. Le fonctionnement des marchés fonciers aura donc une importance décisive dans son évolution.

Conclusion. Vers de nouvelles institutions de gestion du foncier en Amérique Centrale.

La terre n'est pas un bien comme les autres. Elle a en particulier ceci de spécifique qu'elle constitue un "espace", que l'on ne peut ni détruire⁴³ ni déplacer, et qu'elle contient à la fois des ressources "naturelles" et des richesses qui sont résultat du travail accumulé par des générations d'agriculteurs. La terre a les caractéristiques d'un bien créé par l'homme et à la fois des caractéristiques propres. Le rapport au foncier est donc par essence un rapport social, un rapport qui se noue entre les hommes autour de la terre⁴⁴.

⁴¹ Recensement Agricole 1993, Eduardo Baumeister, *Rasgos basicos y tendencias de la actividad cafetalera*. In *El agro hondureño y su futuro*. 1996.

⁴² Recensement Agricole 1993, David Kaimowitz. *La ganadería hondureña*. In *El agro hondureño y su futuro*. 1996.

⁴³ On peut détruire la fertilité du sol, en laissant s'établir des processus d'érosion, en construisant sur le sol, tout comme on peut incorporer du travail au sol pour construire la fertilité. Mais on ne peut éliminer la terre en temps qu'espace.

⁴⁴ Ce n'est pas un hasard si la terre est une des catégories utilisées dès le début en économie politique. Les différentes théories de la rente foncière ont essayé de rendre compte de cette spécificité.

C'est la raison fondamentale pour laquelle que l'on ne peut faire l'économie d'une perspective historique pour analyser les rapports liés au foncier. Si la lecture des rapports fonciers fait nécessairement référence à l'espace, ceux-ci sont très difficiles à appréhender dans l'absolu, hors du temps ⁴⁵.

Mais cette variable temporelle a comme caractéristique de ne pas être linéaire : nous vivons une gigantesque accélération de l'histoire, de l'évolution des techniques et des systèmes de production, qui a de lourdes conséquences sur l'évolution des problèmes fonciers. Les rapports fonciers étant avant tout des rapports sociaux, les modes de régulation du foncier n'arrivent plus à changer, à se stabiliser assez vite pour qu'une cohérence sociale et un équilibre dynamique puissent être atteints. Les individus n'ont souvent plus le temps de se construire des systèmes de représentation adaptés leur permettant de façon empirique de se situer dans leur nouvelle société.

Les cas du Nicaragua et du Honduras illustrent bien ces observations générales. Ils nous permettent de rappeler que toute analyse des problèmes fonciers ne peut être que dialectique. Les débats entre le "tout Etat" et le "tout marché", le tout individuel et le tout collectif, sont avant tout idéologiques. Non seulement ils ne rendent pas compte de la réalité, mais ils la rendent plus opaque à l'observation et font obstacle à la découverte des vrais raisons des phénomènes, et à la prise en compte des intérêts cachés des différents groupes sociaux. Les politiques issues de ce débat déformé et caricatural, loin d'être anodines, ont eu des conséquences économiques, sociales, humaines dramatiques, qui sont en partie irréversibles.

Les réformes agraires qui visaient à s'abstraire du marché et à régler les contradictions d'une façon dirigiste ont le plus souvent échoué et elles ont parfois eu a posteriori des effets opposés à ceux qui étaient recherchés. D'un autre côté, les marchés fonciers, prônés comme l'alternative aux réformes agraires d'hier par les organismes internationaux, du fait de la spécificité du bien particulier qu'est la "terre", ne peuvent fonctionner de façon viable et durable que s'ils font l'objet de mécanismes permanents de contrôle et d'intervention.

Les implications de cette simple observation sont encore loin d'être intégrées dans les propositions aujourd'hui en cours pour une meilleure sécurisation foncière. Des organismes internationaux comme la Banque Mondiale, l'USAID, tant au Nicaragua qu'au Honduras appuient des programmes ambitieux d'émission de titres de propriété, censés améliorer la sécurité foncière des occupants, et financent aussi une modernisation des Registres de la Propriété et des cadastres. Or, on sait qu'il existe dans le monde deux grandes modes de fabrication de la propriété foncière, par le haut, au travers de titres distribués par les Etats et par le bas, au travers de l'enregistrement de situations de fait via les mécanismes de prescription ⁴⁶.

- Ces programmes renforcent la conception d'une propriété foncière constituée par le haut, au travers de l'attribution par l'Etat de titres de propriété sur les terres "nationales". La propriété du sol, que l'Etat indépendant a hérité de la puissance coloniale est cédée ou vendue à des individus grâce à ce processus de *titulación* et le titre semble être ainsi à l'origine de la propriété.

⁴⁵ Etienne LE ROY, dans la sécurisation foncière en Afrique, insiste aujourd'hui sur les "dynamiques", les "processus" et rejette la vision simpliste qui dominait autrefois d'une transition entre systèmes coutumiers pré-coloniaux et systèmes modernes. Il utilise désormais le terme de "sécurisation foncière" au lieu de "sécurité foncière" "pour exprimer l'idée que la sécurité foncière n'est pas un état stable mais le résultat d'un ensemble de facteurs s'inscrivant dans un espace-temps à prendre en considération au cas par cas" LE ROY et al, La sécurisation foncière en Afrique. Op cit. P 21.

⁴⁶ Voir J. COMBI, la gestation de la propriété. Ouvrage préparé par le GRET et le ministère de la coopération. 1997.

- Plus ou moins explicitement, cette légalisation des droits par la remise d'un titre privilégié une forme de propriété absolue alors que, sur le terrain, on trouve de fait à des degrés divers une superposition de différents droits : le "titre" foncier ne fixe que les limites de la parcelle sur laquelle il porte et ne comporte en général aucune restriction ni servitude. Il fait l'impasse sur les droits d'accès aux ressources que pouvaient avoir auparavant d'autres personnes, accès à l'eau, au bois de chauffe, au passage. En même temps, la prise de conscience croissante de problèmes écologiques de plus en plus graves s'accompagne de la redécouverte de l'existence, par delà les propriétés privées, du besoin de gérer les ressources communes ⁴⁷.

Pourtant les codes civils des pays dont nous parlons reconnaissent aussi la construction par le bas de la propriété, au travers des mécanismes de prescription. Ceux-ci ont d'ailleurs par le biais de titres supplétoires été utilisés largement dans le passé. Ces mêmes codes civils, inspirés de ceux qui existent en Europe et transférés souvent mécaniquement contiennent également des articles permettant de faire valoir les droits de différents ayant-droits sur une même parcelle. Mais, une fois de plus, les politiques mises en œuvre aujourd'hui ne privilégient que le mécanisme descendant de gestation de la propriété considérée comme absolue.

La nécessité de gérer les marchés fonciers pour que leur fonctionnement puisse aider à une allocation optimale de la ressource terre ne peut se contenter de cette vision absolutiste de la propriété. De fait, il ne suffit pas de corriger les marchés des capitaux en rendant possible l'accès pour les plus pauvres à des prêts fonciers. Il faut aussi décloisonner les marchés fonciers et permettre que des exploitations de grande taille puissent être divisées et vendues à de petits producteurs. Afin de ne pas retomber dans les problèmes que nous avons analysés lors de la mise en œuvre des réformes agraires, il conviendra de créer ces mécanismes de correction depuis la base, avec une participation active des principaux acteurs concernés.

Le défi consiste donc à se donner le temps et les moyens pour que soit possible la construction de nouvelles institutions locales capables de gérer l'accès au foncier et aux ressources. Tout en étant parti d'un contexte à priori complètement différent, on retrouve une problématique très proche de celle sur laquelle travaillent en Afrique les chercheurs et développeurs qui font la promotion de mécanismes de "gestion patrimoniale".

Bibliographie

- BAUMEISTER, E.; WATEL, C.; SALGADO, R.; POSAS, M.; KAIMOWITZ, D.; CLERCX, L.;** El agro hondureño y su futuro. Ed Guaymuras, Tegucigalpa, 1996.
- BINSWANGER P. Hans, DEININGER Klaus and FEDER Gershon,** Power, Distortions, Revolt, and Reform in Agricultural Land Relations. Working Paper. The World Bank. July 1993.
- CEDOH, POSCAE, compilation Hugo Noe Pino, Andrew Thorpe.** Honduras: el ajuste estructural y la reforma agraria. Tegucigalpa, 1992.
- CEDOH,** Puntos de vista. Temas agrarios. Ouvrage collectif. Tegucigalpa, 1992.
- CIERA- MIDINRA.** Nicaragua... y por eso defendemos la frontera. Historia agraria de las Segovias Occidentales. 485 p. Ed. CIERA. Managua,. Nicaragua. 1984.

⁴⁷ La gestion des bassins versant servant à l'approvisionnement en eau potable au Honduras en constitue un bon exemple.

- CIERA.** Estudio de 71 cooperativas de producción. Managua. Nicaragua. 1985.
- COMBY, Joseph** (ADEF, Association pour le Développement des Etudes Foncières). "La gestation de la propriété." In Foncier rural, ressources renouvelables et développement - Analyse comparative des approches. GRET. A paraître en 1997.
- DELAHAYE, Olivier,** Renta y Mercado de la Tierra Agrícola ; algunas indicaciones de los casos Venezolano y Chileno. FAO. 1997.
- DUFUMIER, Marc.** Les politiques agraires. PUF Collection "Que sais-je ?" N°1472. Paris, 1986.
- LE ROY, Etienne; KARSENTY, Alain; BERTRAND, Alain.** La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables. Ed. KARTHALA. 1996. 388 p.
- MERLET, M.; POMMIER, D.; FEDELE, C.; QUINTERO, J.C.; MATUS, J..** Programa de apoyo al fortalecimiento de la situación de derecho y al despegue económico en el campo. Rapport de mission pour l'Union Européenne. Octobre 1993.
- MERLET, M.; POMMIER, D.; MATUS, J.; QUINTERO, J.C.** Consolidación del estado de Derecho y Promoción del Despegue Económico en el campo. Informe final de la fase de preparación. Commission Europea. Septiembre 1994.
- MERLET, Michel.** Como organizar la producción en las tierras de reforma agraria: producción individual o cooperativas de producción ? Algunos elementos para la discusión. IRAM. Janvier 1991.
- MERLET, Michel.** El siglo diecinueve en Nicaragua. Auge y derrota de la vía campesina (1821-1934). La importancia del renuevo campesino y de la colonización masiva de las tierras vírgenes en el siglo XIX. Exposé présenté en Juillet 1990 à la Conférence sur l'histoire rurale de l'Amérique Centrale. SAN JOSE, COSTA RICA.
- MERLET, Michel.** La construction d'une nouvelle identité paysanne. Une métamorphose difficile et inachevée des organisations paysannes au Nicaragua. Texte présenté pour le Séminaire sur les organisations paysannes dans les pays en voie de développement. Mèze. CIRAD. Février 1995. 39 p. En partie publié dans le bulletin de GAO. Paris.
- MERLET, Michel.** La question foncière et les organisations paysannes. Les approches de l'IRAM. IRAM. Avril 1998. 24 p.
- POSAS, Mario.** Breve historia de las organizaciones campesinas en Honduras. Fundación Friedrich Ebert, Tegucigalpa, 1987.
- RUBEN, R.; FÚNEZ, F..** La compra-venta de tierras de la Reforma Agraria. Ed. Guaymuras. Tegucigalpa. 1993.
- SALGADO, Ramón (compilateur), CEDOH, POSCAE.** El mercado de tierras en Honduras. C.H. Honduras. Tegucigalpa, 1994.
- SANTOS DE MORAIS, Clodomiro.** Apuntes de la teoría de la organización. Editorial Guaymuras. Tegucigalpa. Honduras. Edition 1983.
- STANFIELD, David.** Un análisis de la situación actual de la tenencia de la tierra en Nicaragua. LTC Wisconsin. Rapport pour l'ASDI. 1994.