

- Venezuela - D'une loi agraire à l'autre

Depuis quarante ans, les réformes agraires se succèdent au Venezuela mais, en dépit de quelques déclarations fracassantes, la situation foncière des campagnes n'évolue que lentement.



légende
source

L'auteur :
Olivier Delahaye
Universidad Central du Venezuela

Après un relatif effacement, la question agraire¹ au Venezuela se trouve de nouveau au premier plan des controverses politiques. Le Président Chávez, élu en 1998 et réélu en 2006 qui se présente comme l'artisan d'une « rupture » avec les précédents gouvernements, a mis en place en 2001 (et amendé en 2005) la LTDA (*loi sur les terres et le développement agraire*). En quoi cette nouvelle « réforme agraire » est-elle différente de celle qui était issue de la précédente « Loi de réforme agraire » (LRA) de 1960 ? Cet article examine en paral-

lèle ces deux réformes ainsi que leur application.

La question agraire au Venezuela paraissait maîtrisée, après les redistributions massives de terres, effectuées dans le cadre de la LRA de 1960 qui avait marqué une rupture brutale dans le rythme historique de formation des droits à la terre². Parallèlement, on pouvait observer une baisse significative des demandes paysannes de terres de la réforme agraire³. Cependant, dans les années 2000, apparaît une résurgence du débat et des luttes agraires, qui ne peut être exclusivement liée aux changements de la conjoncture politique nationale, même si ceux-ci semblent y jouer un rôle important.

Le débat agraire fut intense dans les premières années du nouveau régime, depuis les polémiques autour de la LTDA et des mesures complémentaires telles que les « chartes agraires » délivrées massivement en 2002-2003, que nous évoquerons plus loin. Puis il revint en première page des journaux

dans la deuxième moitié de 2005, du fait des occupations de terres par des demandeurs de la réforme agraire. Le thème sembla perdre de son urgence tout au long de 2006, même pendant la campagne électorale présidentielle, alors que depuis 1958⁴, chaque élection correspondait à une période de revendications paysannes soulignées par des occupations de terres. Les déclarations publiques du président Hugo Chávez dans les premiers jours de sa deuxième période de gouvernement n'ont pas non plus fait référence à la situation agraire avec la même véhémence que celle des années antérieures - sauf quelques annonces sur la possible « intervention⁵ » de quelques centaines de milliers d'hectares à partir du milieu du mois de mars, que l'on examinera plus loin -. On peut cependant penser que les controverses concernant les droits de propriété sur la terre agricole seront toujours présentes dans les années à venir, car les nombreuses situations non résolues et l'annonce de « l'approfondissement de la révolution » exigeront des solutions aussi bien sur le plan légal que sur celui de la réalité agraire. Pour cette raison, la question des droits de propriété dans les campagnes vénézuéliennes mérite un examen dont cet article se propose d'analyser les grands traits. Il examine l'évolution du traitement de la question agraire par le gouvernement, à partir de la mise en oeuvre de la LTDA entre 2001 et 2007. Il s'appuie sur les rares données disponibles, et de les comparer avec les réalisations des politiques agraires des gouvernements précédents qui appliquèrent la LRA de 1960. La réflexion sur la tenure se heurte au fait que les données officielles ne sont pas accessibles de façon systématique et exhaustive. Une recherche de sources alternatives telles que les indications de la presse et les déclarations de responsables officiels⁶ a donc été nécessaire.

1. Il s'agit pour ce travail de la question de la répartition des droits de propriété entre les différentes catégories de producteurs.

2. De quelques titres délivrés annuellement, l'on passe à plusieurs milliers (voir Delahaye, *Políticas de tierras en Venezuela en el siglo 20*, Caracas, Fondo Editorial Tropykos, 2001).

3. Les syndicats et ligues paysannes réclamaient l'acquisition de terrains pour que leurs membres les reçoivent en dotation dans le cadre de la LRA. La moyenne annuelle du nombre de terrains dont l'expropriation est demandée par une organisation paysanne baisse de plusieurs dizaines en

1958-1973, premières années de la réforme agraire, à quelques unités dans les années 1990.

4. En 1958, tombait la dernière des nombreuses dictatures qui ont jalonné l'histoire du Venezuela, et commençait la période démocratique.

5. Sans que cette intervention corresponde à une figure légale.

6. Les chiffres avancés dans cet article proviennent essentiellement de la presse. Elles coïncident, en termes généraux, avec les quelques chiffres obtenus dans des institutions publiques, qui ne peuvent être cités du fait de leur caractère « non officiel ».

La mise en oeuvre de la Loi agraire

Les objectifs de la LTDA de 2001 sont ambitieux (développement durable et planifié, dotation de terres, élimination du *latifundio*, incitation à la production des exploitations moyenne et grandes, création d'un impôt foncier, etc.). Mais la réalisation de ces objectifs semble problématique dans la mesure où la loi ne précise pas les modalités concrètes de sa mise en oeuvre. Pour évaluer leur application, nous précisons leur légalité tout en tenant compte de la modification partielle de la LTDA votée en mai 2005.

Les exploitations doivent être certifiées comme « inactives », « améliorables » ou « productives ». Des terres définies comme inactives peuvent être récupérées ou expropriées. Mais la loi n'établit pas avec précision les critères correspondants, ce qui laisse une ample marge d'appréciation au jugement des fonctionnaires régionaux. Cette certification joue un rôle comparable à celui de la « fonction sociale » inscrite dans la LRA de 1960, mais cette dernière détaillait les critères que devaient remplir les exploitations pour ne pas être expropriables.

Le *latifundio* : Il s'agit d'une forme de production qui a disparu de la campagne vénézuélienne en même temps que le *peonage*⁷ dans les années 1960 ; s'y attaquer maintenant (comme la LTDA prétend le faire) n'a pas de sens historique ou social, dans la mesure où ses protagonistes (les propriétaires d'haciendas et les *peóns*) ont disparu de la scène agraire. D'autant plus que la LTDA le définit à partir de la superficie (plus de 5.000 ha), quand les caractéristiques du *latifundio* étaient plutôt des rapports de production basés sur la dépendance personnelle des travailleurs vis-à-vis du latifundiste (sous la forme du *peonage* au Venezuela, *huasipongo* en Equateur, *inquilinage* au Chili, etc.). La révision de la LTDA en 2005 a modifié ce concept de latifundio et le détermine à partir de critères techniques et économiques. Dans ce sens, elle montre un effort pour établir des critères qui dépassent celui de la superficie. Cependant, on peut penser que le terme lui-même reste peu approprié : lutter contre un « ennemi » disparu depuis longtemps ne semble pas recommandable. Il pourrait être plus indiqué de parler de grandes exploitations

extensives, ou inefficaces (en précisant, bien sûr, les critères correspondants).

La LTDA établit un impôt foncier et charge le service national des impôts (SENIAT) de sa perception. Il s'agit peut-être de l'objectif le plus important de la loi, qui n'était pas formulé dans le texte de la LRA de 1960. C'est une mesure importante pour inciter à une meilleure productivité des exploitations. Mais il manque les éléments matériels indispensables pour sa perception par un service administratif centralisé : un cadastre mis à jour, et un enregistrement fiable des propriétés. La direction du SENIAT semble reconnaître que sa perception va être problématique (voir l'exposition de son directeur dans le journal *El Nacional* du 28/3/2005 : il y déclare que l'application de l'impôt aux terres improductives pourrait être repoussée à 2007). En fait, on n'observe toujours pas de signes de sa prochaine mise en oeuvre. Il pourrait être plus indiqué de confier cette mission aux conseils municipaux. L'impôt foncier produit des revenus locaux et sa perception est facilitée par la connaissance par l'administration municipale des caractéristiques des propriétés, qui ne nécessite pas un enregistrement formel, et peut travailler avec un cadastre simplifié⁸.

La loi de 1960 exigeait l'autorisation de l'Institut agraire national (IAN), organisme qui précéda l'INTI créé par la LTDA, pour les ventes d'améliorations établies sur les terres de la réforme agraire (ces dernières étant inaliénables, la vente porte sur les améliorations - constructions, chemins, clôtures, cultures, etc., qui y ont été réalisées). Cette disposition n'a été respectée que dans une proportion infime des cessions de parcelles entre particuliers (0,3% entre 1967 et 1975, seule période pendant laquelle le calcul est possible (voir Delahaye, 2001) : dans la pratique, l'exigence de l'autorisation de vente correspondait à une interdiction. Un décret de 1976 les interdit d'ailleurs formellement sur la plus grande partie des terres du IAN. Cette interdiction se maintient dans l'article 12 de la LTDA. Cette dernière mesure fut fortement critiquée par de nombreux responsables de l'opposition, qui l'accusent de ne pas respecter « la propriété », alors qu'ils la défendaient énergiquement lorsqu'ils étaient au pouvoir⁹. Cependant, l'article 68 de la LTDA (65 dans la version de 2005), pré-

voit la possibilité que l'INTI autorise la cession à des tiers : le bénéficiaire de la loi de 1960 n'est pas plus propriétaire de la terre que celui de la LTDA. Dans les deux cas, l'État maintient la propriété de la terre dont la vente est soit prohibée, soit soumise à l'autorisation préalable de l'Institut responsable, IAN ou INTI.

Cependant ces ventes de droits en terres de la réforme agraire sont pratiquées couramment en dehors du cadre légal. Peu de données sont disponibles à ce sujet, précisément, du fait de leur caractère illégal dans la majorité des cas. Des enquêtes de terrain, réalisées dans des *asentamientos*¹⁰ dans les années 1990, indiquèrent des pourcentages annuels de 1 à 2% de terres échangées, quelques années après la dotation des parcelles correspondantes¹¹. D'autres chiffres permettent d'évaluer la dimension quantitative de ce marché informel : tout d'abord, on peut comparer les chiffres disponibles de dotation par l'IAN à ceux de la « régularisation de la tenure », programme mené à partir de 1979 pour légaliser la situation des producteurs occupant sans titres des terres de l'institut. Entre 1979 et 1990, période sur laquelle on dispose de données, la dotation porte sur 1.239.160 ha tandis que la régularisation atteint 4.642.803 ha, c'est-à-dire 3,7 fois plus. Une bonne partie des terres régularisées a en fait été cédée par une personne qui fut dotée dans le cadre de la loi et a vendu sa parcelle à un autre producteur. On peut donc penser que la régularisation des ventes informelles touche une superficie qui correspond pour le moins au double de la superficie dotée pendant la même période. D'autres données vont dans le même sens : alors que les chiffres officiels indiquent un nombre total de 367.000 titres délivrés par le IAN entre 1960 et 1998, les successives évaluations réalisées par ce même institut n'ont jamais recensé plus de 160.000 producteurs sur les terres de la réforme agraire¹². Cette différence est pour sa plus grande part attribuable aux cessions illégales de parcelles. Les

La vente de terres obtenues dans le cadre de la loi agraire est interdite. Il ne s'agit donc pas d'un plein droit de propriété.

7. Statut des travailleurs (les *peóns*) dans les haciendas (plantations de cultures d'exportation, essentiellement de café et cacao). Il maintenait ceux-ci dans une dépendance prononcée vis-à-vis du patron, qui leur permettait de cultiver un bout de terrain pour leur subsistance, en échange de quoi ils devaient travailler pour un salaire exigü sur la plantation.

8. Voir Comby, « Reconnaître et sécuriser la propriété coutumière moderne », *Études Foncières*, n°128, 2007, pp.38-44.

9. Voir Delahaye, « La discusión sobre la ley de tierras : espejismos y realidades », *Revista SIC*, n°647, 2002, pp.350-354.

10. Exploitations sur terres de réforme agraire

11. Voir Delahaye, O.; Vásquez, K.; Rivera, H. J.; Montoya, S.; Rodríguez, J. L., et González, C., « El mercado informal en las tierras del Instituto Agrario Nacional I : algunas indicaciones en el distrito Zamora (Estado Aragua) », *Revista de la Facultad de Agronomía*, 29(2), 2003, pp. 243-255.

12. Voir Delahaye 2001.

légende
lieu

quelques indications disponibles semblent indiquer que ce phénomène se poursuit depuis la promulgation de la LTDA en 2001. On voit d'ailleurs apparaître à partir de 2006, au niveau de directions régionales de la réforme agraire, des délivrances d'autorisations de cessions d'améliorations en terres de l'INTi.

Les attributions de terres

La LTDA définit les attributions de terres en termes assez généraux. Dans ses versions de 2001 et 2005, elle établit le droit à la terre par les articles 5 (qui garantit la dotation de terres au « secteur paysan »), et 12 (« Le droit à l'adjudication de terres est reconnu à toute personne apte au travail agricole... »). Plus loin, le chapitre 5 précise la procédure correspondante. Il n'existe pas de chiffres exhaustifs officiels sur les adjudications réalisées dans ce cadre légal. Les données probablement les plus fiables se trouvent dans De Long¹³ (2005) : « *Après un lent début, le Gouvernement de Chávez a redistribué environ 2,2 millions d'hectares de terres de l'État à plus de 130.000 paysans et coopératives* ». L'auteur n'indique pas ses sources (il s'agit probablement d'indications officielles), et ne précise pas si les chiffres incluent les « chartes agraires », que

l'on présente plus bas. Mais une comparaison avec des indications de presse (par exemple *El Nacional* du 20-11-2006) permet de penser que ses chiffres sont vraisemblables et que la plus grande partie concerne ces chartes. Il est donc possible d'observer en 2001-2006, un rythme annuel de dotation de 367.000 ha, c'est-à-dire 1,2 % de la superficie des exploitations agricoles (SEA) de 1997. Ce rythme présente un même ordre de grandeur que les dotations des premières années de la réforme agraire antérieure, qui était de 1,3% de la SEA (Delahaye 2001). Ces chiffres incluent une proportion importante de « chartes agraires ». De quoi s'agit-il?

Les chartes agraires

La LTDA ne fait pas mention de ces « chartes agraires ». Elles résultent d'une résolution administrative de l'INTi (N°177 du 5-2-2003). Elles consistent à doter des « groupes paysans organisés » d'un droit d'occupation¹⁴ mal défini sur des exploitations existantes sur des terres publiques, « *tandis que la situation de la tenure est mise au clair* », selon le Président de l'INTi¹⁵). Cependant, la superposition d'un nouveau droit à un droit déjà existant qui n'a pas été liquidé¹⁶ est une source probable de conflits à moyen et long terme. De plus, la charte peut s'établir « *au groupe organisé pour solliciter le terrain X* », parfois sans l'indication de l'identité des membres du groupe. Cela ajoute une autre indéfinition à la tenure que la charte veut établir. Une formule aussi défectueuse avait été déjà appli-

quée pendant les années 1960, en délivrant des titres à des groupes de paysans organisés sans préciser le nom des bénéficiaires, ce qui créa sur le long terme des problèmes parfois complexes¹⁷. Le nombre de chartes agraires n'est pas exactement connu. Une information officielle de l'INTi de janvier 2004 indique qu'en 2003, 116.899 personnes auraient reçu 9.117 chartes agraires pour une superficie de 2.262.467 ha. Les données de 2004 sont plus incertaines. En tout cas, si l'on compare avec les chiffres de De Long, il semble que la majorité des familles qui ont bénéficié d'adjudication, aient reçu une « charte agraire ». Cependant une discussion s'est ouverte dans les cercles officiels au sujet de cette procédure qui aurait cessé d'être utilisée massivement pour la dotation au début de 2005. Il a même été envisagé de les révoquer¹⁸. Dans une déclaration reproduite dans *El Nacional* du 18 mars 2005, la Procuratrice générale de la République indique : « *Il est parfaitement faisable de révoquer des chartes agraires si elles furent délivrées sur des terrains privés* ». Des données isolées permettent de penser que l'INTi continue à délivrer des chartes, tout au moins dans des certaines régions. La révision des archives de quelques bureaux régionaux de l'INTi indique qu'une proportion importante des chartes n'a pas été distribuée à leurs destinataires, et n'est donc pas opérationnelle. D'autres sont comptabilisées plusieurs fois. Cela suggère que les évaluations précédentes sont plutôt surévaluées et qu'il n'y a donc pas de rupture avec le rythme annuel de dotation de la réforme agraire des années 1960.

Les affectations de terres à la réforme agraire

Les déclarations des présidents successifs de l'INTi permettent d'évaluer à 3,5 millions d'hectares, la superficie affectée suivant des procédures variées. Dans *El Universal* du 21 mars 2006, ce haut fonctionnaire déclare que « *au total nous avons récupéré 3.400.000 ha dans le cadre de la LTDA* ». Il n'indique pas s'il s'agit de terrains privés ou, ce qui est plus probable, d'améliorations réalisées sur des terres publiques) et il en prévoit 1.500.000 hectares de plus en 2006, indiquant que « *... par la méthode de résolution de conflits l'on a récupéré 169.000 ha dans tout le pays et nous négocions 300.000 en plus* ». Dans *El Nacional* du 2 février

13. De Long, *Chavez's Agrarian Land Reform: More like Lincoln than Lenin*, Memorandum to the press, Washington, Council On Hemispheric Affairs, 2005. Disponible sur www.coha.org.

14. Dans les faits, ce droit est souvent attribué à des individus.

15. voir « *El Nacional* » du 02-06-2003

16. Il n'existe pas au Venezuela de terres

publiques sur lesquelles une ou plusieurs personnes ne revendique(nt) pas un ou plusieurs droits.

17. voir Delahaye 2001

18. voir, dans « *El Nacional* » du 30-01-2005 (« INTi révoquera des chartes agraires »).

19. Voir Delahaye 2001

2007, un de ses successeurs considère que « grâce à la LTDA l'on a pu récupérer environ 1.600.000 ha » et que « ... l'on a régularisé 3.500.000 ha, qui correspondent à 79.000 unités de production. »

La régularisation ne peut s'assimiler à une affectation de terres à l'INTi, car elle concerne des terrains qui appartiennent à cet institut, occupés de fait par des producteurs dont la situation devait être formalisée. Mais la récupération peut être considérée comme une affectation de terres qui, d'une manière ou d'autre, auraient disparu du patrimoine de l'institut.

Ces chiffres indiquent que la procédure de la récupération (l'article 36 de la LTDA spécifie que l'INTi « pourra récupérer toute terre de sa propriété qui se trouve inutilisée ou inculte ») semble donc prédominer. Les 3.500.000 ha récupérés entre 2001 et 2007 correspondent à une moyenne annuelle de 580.000 ha, soit aux 1,9% de la SEA donnée par le recensement de 1997. Ce rythme peut être comparé à celui des premières années (1959-73) de la précédente réforme agraire. La superficie du patrimoine foncier de l'IAN pouvait s'estimer à au moins 10.000.000 d'hectares en 1975¹⁹, ce qui représente une moyenne annuelle de 625.000 ha, là encore comparable à celle de 2001-2007. On n'observe donc pas de différence substantielle avec le rythme observé pour les années 1960. Dans les deux cas, le patrimoine de l'institut de réforme agraire (IAN ou INTi) est constitué à plus de 75% de terres publiques²⁰. Les terres privées affectées correspondent aux 169.000 ha récupérés par la méthode de la résolution de conflits. Le rythme annuel d'affectation de terres privées en 1958-1973 était comparable (145.000 ha)²¹.

Les fundos zamoranos

Les *fundos zamoranos* constituent une modalité d'affectation collective²². Ils ne sont pas explicitement prévus dans la LTDA. Seul son article 4 prévoit, dans des termes généraux, la mise en place d'un « système coopératif, collectif ou communautaire ». Les articles 62-70, qui établissent les modalités de l'adjudication, ne spécifient aucune modalité de dotation collective. Cependant, la création de « *fundos zamoranos* » a été évoquée dès les premières années du régime, il existe actuellement 85 exploitations de ce type sur 400.000 ha

selon le ministre de l'Agriculture²³ Il existe peu d'éléments d'évaluation de cette expérience. Mais il ne s'agit pas d'une initiative complètement nouvelle au Venezuela. On peut donc s'intéresser aux enseignements des expériences antérieures.

Il s'agit tout d'abord des « communautés agraires, coopératives de production qui débutent sous la forme de fermes d'État »²⁴. Elles furent créées par la *Corporation vénézuélienne de développement* (CVF) par la « *junte civique et militaire* » qui prit le pouvoir lors d'un coup d'État en octobre 1945. Leur objectif, selon une résolution de la CVF de 1946²⁵, était de créer des fermes d'État, « *jusqu'à ce que la communauté agricole puisse s'administrer toute seule* ». Quatorze communautés furent créées en 1947 et 1948. Le rapport annuel de la CVF de 1948 fait état de l'échec de toutes les communautés, du fait de « pertes considérables » et d'une « production quasi inexistante ». Elles furent liquidées en 1950. La sous-commission économique de la réforme agraire de 1959 les ajoute « à la liste d'essais qui ont échoué », et considère que ce fut l'administration directe des communautés par le gouvernement qui fut responsable de cet échec.

Un autre essai fut celui des « entreprises paysannes » qui furent créées à partir de 1960. Ce furent aussi des entreprises collectives. Il n'était pas prévu de phase de transition pendant laquelle l'État les administrerait directement. Tout comme la LTDA, la LRA de 1960 ne les mentionnait pas non plus, tout en prévoyant les dotations collectives. A leur apogée, en 1968, l'Institut national agraire en comptait 210 qui avaient 5.000 membres²⁶. Mais des fonctionnaires porteurs d'autres priorités dirigèrent l'IAN à partir de 1968, et ces entreprises déclinerent. Un rapport de l'IAN²⁷ donne un chiffre de 74 entreprises, avec 4.780 membres. Seulement une trentaine montrait une certaine viabilité économique. Seules quelques unes survivent actuellement.

D'autres formes d'entreprises paysannes (« unions de crédit », « centres agraires », etc.), qui réunissaient des exploitants individuels de parcelles de la réforme agraire pour obtenir un crédit de groupe, se formèrent au long des années suivantes, et montrèrent le même cycle de progression suivie de déclin. Il n'existe pas d'évaluation objective de ces cycles, souvent

plus liés à des changements de responsables administratifs qu'à des options définies au plan socio-économique. On peut penser que les *fundos zamoranos*, malgré les moyens matériels considérables investis dans le programme, connaîtront le même sort, si l'on ne tire pas les conséquences des échecs des expériences du passé.

Une continuité paradoxale

Sur les aspects essentiels de la réforme, la mise en oeuvre de la LTDA montre donc une continuité avec celle de la LRA de 1960, malgré les déclarations en termes de rupture des dirigeants nationaux lors de la déclaration de guerre au *latifundio* des premières années du gouvernement actuel. Qu'il s'agisse de la certification des exploitations (qualifiées comme inactives, améliorables ou productives), de l'affectation et de l'attribution des terres de la réforme agraire, on constate des rythmes similaires. Les obstacles aux cessions pures et simples des parcelles de réforme agraire se maintiennent, de même que la pratique illégale de ces dernières au niveau local. Il est à craindre que les *fundos zamoranos* subissent le même sort que les expériences antérieures d'exploitations collectives. La seule nouveauté est l'introduction de l'impôt foncier, mais il ne semble pas viable tel qu'il est prévu par la LTDA, sous une forme centralisée. La concentration de la tenure, sa précarité et l'existence d'une ample extension de terres publiques, conséquences du cadre historique de formation des droits fonciers au Venezuela²⁸, se sont donc maintenues jusqu'aux années actuelles. Les efforts des gouvernements successifs, depuis l'instauration de la démocratie, n'ont pas modifié substantiellement cette situation. ■

Pour l'essentiel, la réforme agraire consiste en l'attribution de terres publiques en application du « droit à la terre »

20. Voir Delahaye 2003

21. Voir Delahaye 2001

22. Exploitation (fundos) collectives nommées zamoranos en souvenir d'Ezéquiel Zamora, leader paysan du XIX^e siècle.

23. Voir « el Universal », 3-10-2007).

24. Fernández y Fernández, R., *Reforma agraria en Venezuela*, Caracas, Tipografía Vargas, 1948, p. 72.

25. Voir Venezuela, Ministerio de Agricultura y Cría, *Comisión de Reforma Agraria*, 1959.

Informe de las subcomisiones, 4 volumes, 7 tomes.

26. Voir Soto, O., *La empresa y la reforma agraria en la agricultura venezolana*, Mérida, 1973 IIDARA.

27. Venezuela, Instituto Agrario Nacional, Departamento de Promoción, Sección Organizaciones Económicas, 1971.

28. Voir à ce sujet Delahaye, O., « La fabrication de la propriété en Amérique latine », *Études foncières* n°89, 2001, pp. 18-21.