

La Banque mondiale et le foncier : *le cas du Honduras*



INTRODUCTION

Face à la crise alimentaire en 2007/2008 et au constat que dans les pays du sud la pauvreté est un phénomène avant tout rural touchant les paysans eux-mêmes, l'agriculture est revenue au centre des préoccupations de la Banque mondiale, qui lui a consacré son rapport sur le développement 2008.* Elle affirme désormais défendre les intérêts des paysans, (The Oakland Institute 2014 : 4) reconnaissant – enfin ! - l'importance de l'agriculture familiale dans la lutte contre la faim et la réduction durable de la pauvreté en milieu rural. Au Honduras comme dans nombre d'autres pays du sud, elle commence à financer des programmes pour l'accès à la terre.

* Voir *L'Agriculture au service du développement. Rapport sur le développement dans le monde 2008*, Washington, Banque mondiale, 2008.



Début 2014, un audit interne de la Banque mondiale révèle de sérieuses insuffisances dans l'enquête qui a précédé l'octroi d'un prêt à la Corporation Dinant, l'un des groupes agroindustriels les plus puissants du Honduras. Le « dossier Dinant » est épinglé par les organisations internationales de la société civile qui travaillent dans le domaine des droits de l'homme. En effet, à travers celui-ci, la Banque mondiale met le pied dans l'un des dossiers les plus épineux du pays, emblématique de la situation de violence chronique, de l'immobilisme juridique et de l'impunité qui caractérisent le pays : le directeur de Dinant, Miguel Facussé, est la figure centrale du conflit autour de la terre dans la vallée de l'Aguán, le plus important conflit des quinze dernières années en Amérique Centrale en termes de violence à l'encontre des communautés paysannes.¹ Dans ce contexte, il est accusé à maintes reprises de graves violations des droits de l'Homme.

Mais au-delà de cette dimension conflictuelle, certes centrale dans ce dossier mais dont l'omission par la Banque mondiale pourrait par d'aucuns être qualifiée de « malheureux faux pas », ce financement interpelle. En effet, en soutenant Facussé, magnat de l'agrobusiness devenu grand propriétaire foncier et producteur de palme africaine par l'accaparement des terres les plus fertiles de la vallée, la Banque mondiale soutient directement un modèle de développement agricole qui ne laisse aucune place à l'agriculture familiale et est en totale opposition avec les intérêts des paysans dont elle se veut pourtant le défenseur. Comment comprendre ce paradoxe ?

UNE AGRICULTURE À DEUX VITESSES

La situation foncière au Honduras, « épicerie des conflits sociaux » (BAHR CABALLERO 2011), est très représentative de la situation générale du pays qui, malgré sa richesse en ressources naturelles, est l'un des pays les plus pauvres et inégaux d'Amérique latine (Banque mondiale 2011 : i).

En dépit d'une urbanisation croissante et du rapide développement de l'industrie, en particulier les maquilas, le pays reste un pays très rural² et l'agriculture un secteur économique important en termes de PIB et d'emploi (Banque mondiale 2011 : i). Cependant, c'est la population rurale qui est la plus touchée par la pauvreté et la malnutrition.³

Cette situation, qui est à l'origine des conflits fonciers, est à chercher dans le développement d'un secteur agricole « à deux vitesses » : une agriculture familiale sur des surfaces réduites, non mécanisée, à faible productivité, de plus en plus marginalisée par de grandes exploitations, fortement mécanisées et à haute productivité et rentabilité, qui produisent essentiellement pour l'exportation

- surtout du café, des bananes et de la palme africaine (La Via Campesina 2013 : 28). Ainsi, comme ailleurs en Amérique latine, la pauvreté est intimement liée à l'inégalité de distribution de la terre : 70% des agriculteurs se partagent 10% des terres alors qu'1% dispose de 25% de celles-ci (KERSSEN 2013 : 2).

LIBÉRALISATION DES MARCHÉS AGRICOLE ET FONCIER

La structure inégalitaire du foncier, inextricablement lié au modèle de développement agricole en place, s'est constituée historiquement. Bien qu'elle y soit antérieure,⁴ elle s'est fortement accélérée et renforcée au début des années 1990, lorsque suite à la fin de la Guerre froide et la crise de la dette, le rôle de la Banque mondiale devient central dans les pays du sud. Elle impose alors rapidement son modèle néolibéral à travers les Politiques d'ajustement structurel (PAS), ce qui est facilité par son énorme pouvoir financier et la faiblesse des états endettés (The Oakland Institute 2014 : 4).

Avec ce nouveau modèle, la croissance économique devient l'objectif premier et le libre marché le principe régulateur central de l'économie, alors que la portée de l'action de l'Etat est fortement réduite (KAY 2009 : 111). La Banque mondiale impose aux Etats la réduction des politiques et dépenses publiques, les privatisations ainsi que l'ouverture des marchés, et prône l'importance du secteur privé et des investissements directs étrangers pour le développement.



1 Voir *International organizations request ending to evictions and to violence in Bajo Aguán*, 20 mai 2014.

2 Le Honduras est l'unique pays d'Amérique latine qui concentre la majorité de sa population en milieu rural : en 2011, 55% de la population était rurale.

3 En 2010, 70% de celle-ci était pauvre, dont 60% se trouvait dans une situation d'extrême pauvreté (La Via Campesina 2013 :48).

4 Au Honduras, si certains aspects du modèle étaient déjà présents depuis les réformes libérales du 19^{ème} siècle (grandes exploitations, cultures d'exportation, investissements directs étrangers), l'introduction des en ont provoqué l'approfondissement. Pour une remise en contexte voir EDELMAN M., LEON A., "Cycles of Land Grabbing in Central America: an argument for history and a case study in the Bajo Aguán, Honduras", *Third World Quarterly*, Vol. 34, No. 9, 2013, pp. 1697-1722.

Au Honduras, où les PAS sont introduites sous le gouvernement de Callejas (1990-1994), le changement est fondamental. Pour le secteur agricole, la Ley de Modernización para el Desarrollo del Sector Agrícola (LMDSA)⁵ est promulguée en 1992. Elle marque la fin du processus de réforme agraire, central dans les politiques d'Etat depuis les années 1960 (BAHR 2011 : 1-2), qui avait permis d'atténuer les inégalités en termes d'accès à la terre et de désamorcer les conflits sociaux. En effet, l'accès à la terre pour les paysans n'est plus considéré comme la clé pour la réduction de la pauvreté, et les réformes agraires sont perçues comme des mesures illégitimes et inefficaces tant sur le plan économique que social, car jugées trop coûteuses, politiques et bureaucratiques (KAY 2006 :476).

Mais avec la LMDSA, ce n'est pas seulement la redistribution des terres qui prend fin ; c'est également le soutien de l'Etat aux coopératives issues de la réforme agraire, qui sont privatisées et parcellisées. Le gouvernement hondurien tourne dès lors ses politiques vers le secteur de l'agro-exportation, la nouvelle voie vers le développement. (Kay 2009 : 100-101 et 110)

Ce nouveau modèle préconisé par la Banque mondiale, est censé réduire la pauvreté à travers « l'effet de retombée ». Or au Honduras les résultats sont tout autres : il crée un « cercle vicieux de l'exclusion » (La Via Campesina 2013 : 18-19). Après la LMDSA, la concentration des terres - et des autres facteurs de production - entre les mains de quelques agro-industriels est rapide et massive, provoquant la marginalisation des petits agriculteurs qui perdent leurs terres.⁶ L'exode des paysans appauvris et privés de terres vers les centres urbains et l'étranger (notamment les Etats-Unis) s'intensifie fortement. Parallèlement à l'appauvrissement et la marginalisation des paysans, l'élite économique et politique du pays - dont Facussé -, qui a largement adopté le modèle se renforce. Aujourd'hui, ce dernier appartient à l'une des dix familles qui contrôlent non seulement les richesses du Honduras, mais également les médias et son système politique. (KERSSSEN 2013 : 31)

Délaissés par l'Etat, les paysans se regroupent en mouvements dès les années 2000, afin de faire face à cette situation. Après avoir tenté de récupérer des terres par voie légale, ils commencent à les occuper car aucune autre issue ne s'offre à eux.⁷ Jusqu'au coup d'Etat de 2009, une certaine suite est donnée par le gouvernement à ces actions, bien qu'elle soit très partielle et localisée.⁸ Le coup d'Etat met brutalement fin au dialogue et revient même sur les quelques acquis des organisations paysannes. Les conflits entre ces dernières et la sécurité privée des propriétaires fonciers et les militaires s'intensifient.

Ainsi, ce modèle, qui n'a fait qu'accroître la pauvreté, les inégalités sociales et l'exclusion, est à l'origine du conflit qui ravage aujourd'hui le Bajo Aguán. (La Via Campesina 2013 : 18-19) Ce dernier est donc en réalité également emblématique des clivages socio-économiques croissants dans le pays.

VERS UN NOUVEAU MODÈLE DE SOUTIEN AUX PETITS PAYSANS ?

Depuis une quinzaine d'années environ, en raison de la persistance de la pauvreté, de nouvelles revendications émanant de mouvements sociaux forts et transnationaux, ainsi que d'enjeux nouveaux dans le domaine de l'alimentation et de l'environnement, la Banque mondiale est progressivement revenue - du moins sur le plan discursif - sur certains aspects de son modèle de développement. Son nouveau discours met en avant l'importance d'une agriculture familiale inclusive et respectueuse de l'environnement (BORRAS, KAY, AKRAM-LODHI 2007 :1 ; KAY 2006 :476) et souligne la centralité de l'accès à la terre pour les pauvres. Il se veut « pro poor », c'est-à-dire permettant à la fois d'accroître la production et la productivité et de réduire les inégalités sociales. (DEININGER 1999: 651 et 661)



5 Loi de Modernisation pour le Développement du Secteur Agricole.

6 Outre la détresse financière des coopératives, de nombreux paysans témoignent également de ventes frauduleuses.

7 Notons cependant que ces occupations ne se font jamais au hasard mais après de souvent longues recherches concernant le statut des terres (en particulier leur titre) et leur utilisation. Ainsi, les revendications des organisations paysannes se basent toujours sur la Constitution hondurienne et la loi de Réforme agraire.

8 Notamment via le "Decreto 18-2008", par lequel un certain nombre de groupes de paysans accèdent à la terre.

Dans ce contexte, de façon plutôt inattendue, le concept de réforme agraire est « ressorti du placard » et un nouveau modèle de « réforme agraire assistée par le marché » est implémenté dans de nombreux pays du sud.⁹ Au Honduras, la Banque mondiale finance dès 2000 le Programa de Acceso a la Tierra (PACTA)¹⁰ avec pour objectif « de permettre l'accès à la terre et à d'autres actifs productifs à des familles paysannes exclues du développement. » (PACTA 2006)

Cependant, ce « recyclage » du concept s'avère très boiteux. Le but reste de contribuer à l'objectif principal du modèle, la croissance économique, et ce à travers les mécanismes de marché. Il s'agit donc pour les paysans de créer des exploitations rentables qui génèrent des bénéfices (KAY 2006: 476). Ils doivent acheter les terres, et il n'y a pas de contraintes pour les grands propriétaires fonciers à vendre leurs terres. (NETO 2004: 53; DEININGER 1999: 651) Le rôle de l'Etat est limité à la création du cadre nécessaire pour les transactions. (DEININGER 1999: 651; BORRAS, KAY, AKRAM-LODHI 2007: 1 et 18-20; CIAMARRA 2003: 8) Ainsi, un regard critique sur PACTA montre bien que la Banque mondiale envisage la promotion de l'accès à la terre uniquement via des mécanismes compatibles avec les normes et valeurs néolibérales qui sous-tendent son modèle de développement (AKRAM-LHODI 2007:1439; BORRAS, FRANCO 2010: 3-4). Ceci implique l'exclusion du modèle de la majorité des pauvres, parce que par définition ils n'ont pas les ressources financières et humaines pour être éligibles, et que beaucoup ne peuvent rembourser les lourdes dettes. Par ailleurs, le mécanisme exclut également la plupart de terres du processus, puisqu'il suppose l'accord des élites foncières pour qu'il y ait transfert. Il n'y a donc aucune rupture et un changement structurel et massif, si urgent au Honduras, est par conséquent impossible.

CONCLUSION

En fait, la logique sous-jacente aux deux exemples est similaire, puisqu'à travers eux est promu un même modèle qui n'est en rien favorable aux paysans. Contrairement au discours de la Banque mondiale, celui-ci ne profite qu'aux élites et à certains pauvres « pas trop pauvres », cette minorité qui a le « potentiel » pour devenir rentable et participer du modèle. Les initiatives des mouvements paysans « d'en bas », quant à elles, sont élégamment contournées, car elles remettent en question les structures de pouvoir existantes en réclamant une redistribution de la terre à travers une réforme agraire véritable.

En fait, un regard précis sur l'action – directe et indirecte – de la Banque mondiale en matière d'accès à la terre au Honduras montre qu'elle a non seulement fortement contribué à approfondir un modèle, mais qu'à l'heure actuelle, elle contribue à le perpétuer. En effet, malgré l'assouplissement de son discours, son action n'a pas fondamentalement changé. Elle se propose de promouvoir une agriculture diversifiée, inclusive et respectueuse de l'environnement, mais en réalité sous un vernis de discours « pro-paysan », l'objectif de croissance et de rentabilité à travers un modèle agricole basé sur l'agrobusiness, l'amène à ne soutenir que certaines parties de la population rurale de même que les élites honduriennes, renforçant la situation « à deux vitesses » de l'agriculture. Dans sa configuration actuelle, le modèle ne laisse pas de place pour l'inclusion des paysans qu'il contribue à marginaliser et appauvrir. Il provoque la concentration de la terre, ce qui dans des pays aux difficultés de gouvernance comme le Honduras, mène à d'importants conflits et violations des droits de l'homme.

Les exemples de Dinant et du PACTA montrent que la Banque mondiale évacue complètement la dimension politique, comme si la lutte contre la pauvreté rurale et pour la promotion de l'agriculture familiale était un processus technique réalisable à l'aide de quelques « bonnes pratiques ». Or au Honduras comme ailleurs, le problème principal n'est pas d'ordre technique mais bien le manque de volonté politique de la part d'un Etat qui se caractérise par un « caractère de classe » très marqué. Le système politique en place exclut les secteurs les plus pauvres dans l'élaboration des politiques publiques rurales. En conséquence, les institutions, politiques, projets et programmes de développement rural ne prennent pas en compte les luttes et demandes sociales, et les bénéficiaires se retrouvent entre les mains de quelques groupes privilégiés (KAY 2009 : 95,101 et 110-111). Ceci est d'autant plus vrai depuis le coup d'Etat de 2009, puisque celui-ci a mis fin aux timides avancées en termes d'accès à la terre obtenues sous le gouvernement de Zelaya et a au contraire entraîné la militarisation de l'Aguán et accru la « criminalisation juridique et discursive » (BAHR CABALLERO 2011 :4) du mouvement paysan. A travers le PACTA et le financement de Dinant, la Banque mondiale se retrouve en réalité au cœur des rapports de pouvoir qui régissent la société hondurienne, pérennisant ainsi une situation socio-économique et politique qui ne permet aucunement la réduction massive de la pauvreté et des inégalités.

Il est indispensable d'une fois pour toutes concevoir ce processus comme fondamentalement politique, et de remettre en question et repenser les rapports de pouvoir au sein de la société hondurienne. Pour ce faire, comme le souligne Kay, un nouvel accord entre Etat et société civile est nécessaire, ce qui présuppose d'importants changements politiques (KAY 2009 :110). Or ce n'est définitivement pas en ce sens que travaille la Banque mondiale, même si elle prétend « travailler dans l'intérêt des paysans ». Ceci est d'autant plus urgent depuis le coup d'Etat de 2009 qui a renforcé l'appauvrissement, la marginalisation et la criminalisation des paysans dans la société hondurienne.

9 Pour des exemples et analyses, voir notamment BORRAS S. M. Jr, "Questioning MLAR: Experiences from Brazil, Colombia and South Africa", *Journal of Agrarian Change*, Vol. 3, No. 3, Juillet 2003, pp. 367-394 ; LAHIFF E., BORRAS S. M. Jr., KAY C., "Market-led Agrarian Land Reform: Policies, Performance and Prospects", *Third World Quarterly*, Vol. 28, No. 8, 2007; DEININGER K., "Making Negotiated Land Reform work: Initial Experience from Colombia, Brazil and South Africa", *World Development*, Vol. 27, No. 4, Avril 1999, pp. 651-672.

10 Programme d'Accès à la Terre.

SOURCES

Les mythes de la Banque mondiale sur l'agriculture et le développement, Oakland, The Oakland Institute, 2014.

International organizations request ending to evictions and to violence in Bajo Aguan, 20 may 2014.

Banque mondiale, L'Agriculture au service du développement. Rapport sur le développement dans le monde 2008, Washington, Banque mondiale, 2008.. Disponible sur <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/2795087-1192111580172/FINAL_WDR-OV-French-text_9.25.07.pdf>. Consulté le 15 mars 2015.

Banque mondiale, International development association and international finance corporation country partnership strategy for the Republic of Honduras for the period fy2012-2014, November 1, 2011, disponible sur <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2011/11/28/000350881_20111128094002/Rendered/PDF/633700CAS0corrigendum0IDA0R20110030901.pdf>. Consulté le 9 mars 2015.

La Vía Campesina & CESPAD, Agenda de transformaciones democráticas en el agro hondureño, Tegucigalpa, mai 2013.

AKRAM-LODHI H. A., « Land, Markets and Neoliberal Enclosure: an Agrarian Political Economy Perspective, Third World Quarterly, Vol. 28, No. 8, Special Issue: Market-Led Agrarian Reform: Trajectories and Contestations, 2007, pp. 1437-1456.

BAHR CABALLERO K., Honduras : Résistances populaires, des réformes du 19ème siècle à l'après-coup d'Etat de 2009, Note d'analyse, Cetri, 2011.

BORRAS S. M. Jr., KAY C., AKRAM-LODHI A. H., "Agrarian Reform and Rural Development" in AKRAM-LODHI A. H., BORRAS S. M. Jr., KAY C. (Ed.), Land, Poverty and Livelihoods in an Era of Globalization. Perspectives from Developing and Transition Countries, Londres, Routledge, 2007, pp. 1-40.

BORRAS S. M. Jr., FRANCO J. C., "Contemporary Discourses and Contestations around Pro-Poor Land Policies and Land Governance", Journal of Agrarian Change, Vol. 10, No. 1, Janvier 2010.

CIAMARRA U. P., State-led and Market-assisted Land Reforms: History, Theory, and Insight from the Philippines, Paper prepared for presentation at the VIII Spring Meeting of Young Economists, Louvain, 3-5 Avril 2003, 40 p.

COMPTON L. p., TABLAS H., ALEMAN R., PACTA Honduras. Resultados y Perspectivas, Tegucigalpa, FAO, 2006, 10 p.

DEININGER K., "Making Negotiated Land Reform work: Initial Experience from Colombia, Brazil and South Africa", World Development, Vol. 27, No. 4, Avril 1999, pp. 651-672.

EDELMAN M., LEON A., "Cycles of Land Grabbing in Central America: an argument for history and a case study in the Bajo Aguán, Honduras", Third World Quarterly, Vol. 34, No. 9, 2013, pp. 1697-1722.

KAY C., "Rural Poverty and Development Strategies in Latin America", Journal of Agrarian Change, Vol. 6, No. 4, Octobre 2006, pp. 455-508.

KAY C., "La persistencia de la pobreza rural en Honduras, Nicaragua y Bolivia: un fracaso del neoliberalismo", Nueva Sociedad, No. 223, Septiembre-Octobre 2009, pp. 94-112.

KERSSEN T., Grabbing Power. The New Struggle for Land, Food and Democracy in Northern Honduras, Oakland CA, Institute for Food and Development Policy, 2013.

NETO F., "Innovative Approaches to Rural Development: moving from State-controlled towards Market-based Land Reform", Natural Resources Forum, n°28, Février 2004, pp. 50-60.

CONTACT :

FIAN Belgium

Rue Van Elewycyk, 35
1050, Bruxelles
+32 (0)2 640 84 17
fian@fian.be - www.fian.be

Avec le soutien de la fédération Wallonie-Bruxelles

