

# IRAM

Fonds documentaire numérisé

**Auteur :** GOUSSAULT, Yves

**Titre :** «La réforme agraire chilienne : hésitations ou impasses», *Revue Tiers-Monde*, n°51, pp. 541-558

**Editeur :** PUF, Vendôme

**Date :** Juillet-Septembre 1972

## ' DOCUMENTATION

---

### LA RÉFORME AGRAIRE CHILIENNE : HÉSITATIONS OU IMPASSE ?

par Yves GOUSSAULT\*

Que la réforme chilienne actuelle soit le reflet des contradictions auxquelles se heurte le gouvernement d'Unité populaire n'étonne pas ceux qui ont l'habitude des programmes agraires. L'agriculture, parce qu'elle est le lieu des résistances les plus vives et des écarts les plus manifestes, révèle toujours les orientations réelles d'une politique et la mesure de ses possibilités effectives. Que le régime se veuille réformiste ou révolutionnaire, sa pratique dans le secteur agricole sera le meilleur témoin des changements qu'il peut prétendre opérer. En effet, dans les conditions de dépendance qui caractérisent les économies de la périphérie, les rapports économiques sont imposés de l'extérieur dans les secteurs avancés — banque, industrie, commerce —, et les réformes agraires qui s'adressent au secteur le plus en retard ne peuvent remettre en cause ces relations (1). De plus, maintenant que les contraintes impérialistes se sont déplacées vers les activités non agricoles, c'est à l'Etat que revient la charge de la nouvelle politique dans les campagnes et les marges de réforme qui lui sont permises restent nécessairement dans les limites définies par le mode de production dominant.

Le Chili n'échappe pas à cette règle. Malgré le rôle économique et social relativement faible joué par l'agriculture — elle représente moins de 10 % du PIB et intéresse environ 25 % de la population active —, le problème agricole constitue, depuis une dizaine d'années, une préoccupation essentielle des politiques gouvernementales.

Il faut rappeler, en effet, que les quatre siècles d'histoire agricole — si l'on fait remonter l'origine de l'agriculture actuelle à la révolution marchande de la colonisation —, ont légué aux gouvernements contemporains une situation particulièrement difficile. La grande propriété « agro-exportatrice »

\* Directeur de l'IRAM. Professeur à l'IEDES.

(1) P.-A. BARAN, *Economie politique de la croissance*, Paris, Maspéro, 1970, chap. 6.

créée aux XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles à partir d'un triple pouvoir sur la force de travail (*encomienda*), sur la terre (*merced de tierra*) et sur le marché (alliance oligarchique), est à l'origine des principaux défauts structurels de l'économie agraire d'aujourd'hui (1) :

*La concentration foncière avec son corollaire, le minifundisme.* — Le recensement agricole de 1955 fait apparaître des disproportions considérables dans la répartition de la terre : les propriétés de plus de 5 000 ha représentaient alors 55 % de la propriété totale et seulement 0,5 % des exploitants, tandis que les *minifundia* (inférieurs à 20 ha) ne disposaient que de 1,8 % des surfaces appropriées et supportaient 63 % des familles d'agriculteurs.

*La sous-exploitation des terres, caractéristique du système de production latifundiaire.* — A la même date on recensait environ 5 500 000 ha de sols arables dont seulement 2 800 000 étaient effectivement cultivés.

*La très-faible capitalisation de la grande exploitation.* — Les chiffres de 1955 donnaient une intensité de capital à l'hectare deux fois moins grande dans les *latifundia* que dans la petite exploitation, et l'on sait que le capitalisme agricole chilien a fait son apparition dans les zones de culture intensive pour le marché interne (en général avec peu de disponibilité de terres), c'est-à-dire dans le secteur diamétralement opposé à celui du grand domaine exploité extensivement pour le marché extérieur. C'est l'effondrement des exportations en 1926 qui mit en crise la *hacienda* traditionnelle et accéléra la promotion des zones intensifiées : colonisations du sud et *chacras* des pourtours urbains. Les considérables fortunes accumulées par l'oligarchie agro-commerciale n'eurent qu'un rôle marginal dans l'investissement agricole.

*Le statut archaïque des travailleurs de la terre.* — Il illustre, comme dans toutes les structures agraires latino-américaines, la dimension des problèmes sociaux et économiques. Contrairement à ce qui est souvent dit, les *inquilinos* ne représentent pas la partie la plus exploitée de la force de travail rurale. Sur une population active (masculine) agricole de quelque 700 000 personnes, ils sont environ 70 000 et constituent une catégorie sociale à mi-chemin entre le prolétariat et la petite production marchande. Rémunérés par la grande exploitation dont ils ne forment que 30 % de la main-d'œuvre, ils reçoivent leur salaire de telle manière (*regalías*, droits de pacage) qu'ils tendent souvent à devenir des producteurs individuels et même à se faire remplacer par des travailleurs (*voluntarios*) qu'ils embauchent pour les prestations dues

(1) Les chiffres cités dans cette communication sont d'origines multiples. Nous n'indiquerons ici que les principaux emprunts, le détail des références étant réservé à une prochaine publication en collaboration avec R. Billaz à qui sont dues beaucoup des informations économiques sur la réforme agraire. Pour les données générales sur l'agriculture : cf. J. CADEMARTORI, *La economía chilena*, Santiago de Chile, Ed. Universitaria, 1968, et *Chile hoy*, ouvrage collectif, Mexico, Ed. Siglo XXI, 1970.

au propriétaire. Une partie d'entre eux est installée sous un régime mixte de salariat et de métayage (*inquilino-mediero*) qui accentue ce caractère. Dans ce sens, l'*inquilino* est relativement privilégié et sa situation n'est plus comparable à ce qu'elle avait été au XIX<sup>e</sup> siècle, au temps « féodal » par excellence de la *hacienda* (1). Bien pire est la condition de tous les *afuerinos* et minifundiaires qui constituent la réserve de main-d'œuvre de l'agriculture grande et moyenne pour ses travaux saisonniers. Il y a là une masse de 300 ou 400 000 travailleurs dont la rémunération, les garanties sociales et la vie familiale sont totalement soumises au bon ou au mauvais vouloir de l'employeur. Si on y ajoute les 160 000 familiers sans emploi qui se rattachent à cette force de travail disponible, on peut estimer à près de 500 000 actifs masculins la masse des paysans frappés par le sous-emploi. C'est donc bien là qu'il faut identifier le vrai « noyau fondamental » du prolétariat agraire (2) et le problème central pour les réformes.

*Le déséquilibre dans la syndicalisation.* — C'est un aspect rarement souligné et qui est pourtant de grande importance pour l'attitude du mouvement paysan à l'égard des politiques agraires. Le syndicalisme chilien n'a jamais été récupéré par le populisme et, depuis ses origines (Emilio Recabarren), il est resté marqué par le marxisme. Il en fut de même dans les campagnes jusqu'à la loi de « défense de la démocratie » (1947) qui paralysa la syndicalisation et permit aux organismes d'inspiration chrétienne de prendre le relais des leaders communistes et socialistes. D'où une double conséquence : d'abord un nombre restreint de syndicats paysans, et surtout une rupture idéologique dans le front des travailleurs, ceux de l'agriculture étant soumis à une action de type réformiste et paternaliste tandis que les masses ouvrières maintenaient leur revendication anticapitaliste. A la veille des réformes agraires les paysans étaient donc peu touchés par le syndicalisme (18 syndicats paysans en 1964 avec 1 800 adhérents) et, là où celui-ci existait, c'était en majorité pour des luttes qui ne remettaient pas en cause les structures économiques et sociales du pays.

Telle était la situation dans les années 1955-1960. Pour en compléter les données, il peut être utile de rappeler comment se présentait la structure des exploitations en termes de terre, capital, force de travail et surplus. Une étude récente, faite au Chili (3) à partir des statistiques agricoles (enquête

(1) McBRIDE, *Chile : su tierra y su gente*, Santiago, ICIRA, 1970. M. GONGORA, *Origen de los inquilinos de Chile central*, Santiago, Ed. Universitaria, 1960.

(2) L'expression est de Cademartori : elle se réfère aux masses semi et sous-prolétarisées qui furent au centre des analyses de Lénine sur les effets de la pénétration du capitalisme à la campagne, et sur les stratégies à en déduire.

(3) R. BILLAZ et E. MAFFEI, *La Reforma agraria chilena y el camino hacia el socialismo : algunas consideraciones*; CEREN, *Cuadernos de la Realidad Nacional*, Santiago, Enero, 1972, pp. 45-80.

CIDA, recensement 1955 et plan agricole), nous apporte les informations suivantes :

*Exploitations multifamiliales.* — 4-5 000 grands propriétaires et 11-12 000 exploitants capitalistes (25 000 avec leurs familiers), disposaient de 77 % de la terre, 63 % du capital, et 40 % de la force de travail. L'intensité du capital à l'hectare était faible, mais la productivité du travail (produit net par travailleur) était dix fois supérieure à celle de la petite exploitation. Il y avait de 10 à 13 ha par travailleur. La participation de cette catégorie d'exploitations à la production agricole était d'environ 61 %.

*Exploitations familiales.* — 41 000 exploitants et familiers; 13 % de la terre, 20 % du capital et 12 % de la force de travail; le coefficient de capital à l'hectare était le double de celui de la grande exploitation mais la productivité du travail deux fois moins importante; 7,5 à 6 ha par travailleur; la participation au produit agricole était de 12 %.

*Exploitations sous-familiales.* — 190 000 exploitations et 300 000 travailleurs familiaux : 10 % de la terre, 17 % du capital et 48 % de la force de travail; intensité de capital et productivité très faible; 0,9 ha par travailleur; participation à la production agricole : 27 %.

Il est inutile de commenter ces informations, sinon pour souligner une fois encore la très forte inégalité de la distribution des moyens de production. Nous en avons montré les conséquences sociales sur les masses paysannes; en termes économiques, la situation n'était pas plus satisfaisante puisque le Chili, autrefois gros exportateur de produits agricoles, se voyait dans l'obligation d'importer chaque année pour quelque 200 millions de dollars USA de denrées (viande, blé, sucre, lait, oléagineux, etc.).

## I. LA RÉFORME AGRAIRE DÉMOCRATE CHRÉTIENNE

Elle n'est pas l'objet de notre débat, mais il faut tout de même indiquer l'impact qu'elle a eu sur les structures de l'agriculture telles que présentées ci-dessus. Il convient aussi de rappeler tout de suite que l'actuel programme agraire de l'Unité populaire n'est, dans sa première phase et à quelques aménagements près, que la poursuite de l'application de la loi de réforme promulguée en 1967 par le gouvernement Frei.

Pour ne pas nous perdre dans les détails, nous nous limiterons aux traits les plus importants. D'abord l'esprit général de la loi : si l'on se réfère aux déclarations officielles de l'époque et en particulier aux messages présidentiels, il apparaît nettement que le gouvernement démocrate chrétien visait à briser le *latifundio* par l'expropriation et à créer, côte à côte, une agriculture privée et une économie paysanne, toutes deux modernisées et concurrentes. La

première était déjà capitaliste et, selon les promoteurs de la loi, la seconde devait être « communautaire ». D'où la formule coopérative retenue (*asentamientos*) pour le secteur réformé : une période probatoire de trois à cinq ans sans appropriation était fixée pour amener les paysans à opter si possible par la suite en faveur de l'exploitation collective. L'objectif escompté pour 1970 était de constituer environ 100 000 familles en *asentamientos*. Rien n'était prévu pour le crédit et la commercialisation, sinon que la Corporation de Réforme agraire (CORA) prendrait les mesures adéquates en attendant que l'économie paysanne ainsi créée devienne compétitive. S'agissait-il d'une « troisième voie » ou d'une première étape de socialisation agraire ? Il semble que les deux positions coexistaient contradictoirement au sein de la démocratie chrétienne : les amis du Président Frei souhaitaient mettre en place un secteur paysan protégé par l'Etat et inspiré de l'idéologie communautaire, les partisans de Chonchol s'orientèrent progressivement vers la création d'un front « non capitaliste ». La contradiction éclata en 1968 avec la scission qui regroupa en un nouveau parti, le MAPU, l'aile socialisante des fonctionnaires de la réforme agraire.

Un rapide bilan des résultats obtenus en 1970 conduit aux observations suivantes :

a) Les expropriations et créations d'*asentamientos* ont été beaucoup plus limitées que prévu : moins d'un tiers des *latifundia* ont été touchés (1 400 sur 4 800) et seulement 20 000 familles bénéficiaires au lieu des 100 000 envisagées (sur quelque 300 000 à pourvoir au total). En termes de surfaces, 327 000 ha cultivés ont été expropriés, ce qui représente environ 15 % des terres irriguées du pays. Le résultat relativement modeste s'explique si l'on tient compte des innombrables contentieux rendus possibles par les dispositions légales et si on rappelle que la plupart des litiges supposaient l'arbitrage personnel du Président, lequel était soumis à des pressions politiques paralysantes. Dans ce sens, l'Unité populaire pourra prétendre à une application beaucoup plus stricte de la loi et, en particulier, à la liquidation du *latifundium*.

b) Les normes d'expropriation ont permis à la démocratie chrétienne de remplir son premier objectif, à savoir la modernisation du secteur privé. Etaient expropriables, en effet, tous les domaines excédant 80 ha irrigués (référence de base, donnant lieu à des équivalences par régions), ce qui ouvrait la voie à un format d'entreprise agricole important et propice à la capitalisation. Les propriétaires se voyaient libres de choisir leur « réserve » (les 80 ha autorisés) et pouvaient y affecter la totalité de leurs équipements et cheptel, lesquels n'étaient pas expropriables. L'effet de capitalisation devenait

donc inévitable et c'est ainsi qu'on observe, à la fin de la période Frei, un doublement du taux de capital par hectare dans ce secteur, une augmentation analogue du capital par travailleur et, malgré l'expropriation foncière, une élévation sensible de la productivité du travail. Le secteur privé a trouvé un avantage évident dans la réforme : il a perdu les moins bonnes terres et conservé le contrôle de 66 % des surfaces cultivées, il dispose encore des deux tiers du capital d'exploitation et il a diminué sa charge d'emploi à 25 % de la force de travail, se débarrassant du même coup des préoccupations sociales correspondantes. Il faudrait ajouter, bien qu'aucune étude n'ait été faite à ce sujet, que les indemnités perçues lui ont sans doute permis de transférer une partie de son capital foncier (celle réglée au comptant) dans des secteurs à meilleure rentabilité, dont l'industrie et la commercialisation agricoles où il se trouve en position avantageuse pour s'approprier les valeurs ajoutées à la production (y compris celle du secteur réformé).

c) L'économie paysanne, par contre, n'a pas été mise en route et ceci pour plusieurs raisons. Les *asentamientos* et les coopératives de réforme agraires constituent un terrain mal défini entre l'agriculture capitaliste d'un côté et la petite exploitation de l'autre. En superficie, ils disposent de six fois moins de terre que les moyennes et grandes entreprises agricoles, et en capital quinze fois moins (327 000 ha contre 1 800 000 et 456 millions d'*escudos* 1965 contre 6 milliards). D'où une position nettement désavantagée en disponibilité de terre par travailleur (7,3 ha contre 14,4), en capital par hectare cultivé (1 400 E° contre 3 400) et en capital par travailleur (10 000 E° contre 49 000). De ce point de vue, et malgré l'aide de l'Etat, le secteur réformé se présente comme sous-capitalisé et incapable de concurrence réelle, d'autant plus que ses débouchés restent dépendants du marché contrôlé par le secteur privé, y compris les quelques agences publiques de commercialisation-industrialisation qui sont tributaires des prix imposés par le marché capitaliste. Les rapports de production à l'intérieur des *asentamientos* sont difficilement assimilables à ceux d'une entreprise collective ou communautaire autogérée. Il y a une grande diversité de situations selon les régions et la tutelle de l'Etat, mais on observe généralement que les anciens *inquilinos* et travailleurs permanents devenus *asentados* reproduisent au sein de l'*asentamiento* les tendances antérieures à la promotion individualisée : ils acceptent les activités de production coopérativisées dans la mesure où ils en tirent des avantages personnels (rémunération fixe, droits de pacage, distribution de récoltes), ils se font souvent remplacer par des familiers et ils consacrent une part importante de leur temps sur leur lopin individuel. La mentalité de petit producteur subsiste avec l'espoir d'une attribution privative de la terre au terme de la période

probatoire. On serait donc tenté de rapprocher le secteur réformé de la petite exploitation si l'*asentamiento* ne se comportait d'autre part en entreprise capitaliste embaucheuse de main-d'œuvre salariée : il est significatif, en effet, de relever que plus de 30 % de la force de travail vient de l'extérieur et que le couple *latifundio-minifundio* s'est reconstitué en partie dans la relation *asentamiento* - petits agriculteurs en quête d'emploi. Cette exploitation du travail extérieur et le refus des *asentados* d'incorporer à la coopérative les travailleurs ainsi employés, a brisé toute chance de créer un front paysan face au secteur privé, et le secteur réformé, malgré son manque de capital, s'est placé, objectivement et subjectivement, du côté de l'agriculture capitaliste.

La petite exploitation, familiale et sous-familiale selon les normes CIDA, n'est guère touchée par la réforme. En dehors du crédit et de l'assistance technique qui lui ont été apportés par une agence d'Etat parallèle à la CORA (l'Institut de Développement agro-pastoral, INDAP, dirigé par Chonchol), le seul effort structurel marquant pour elle a consisté dans la création de coopératives paysannes. Sur plus de 200 000 petits exploitants, 50 000 ont été groupés en comités pour recevoir cette aide financière et technique, mais la part de crédit public qui leur a été attribuée ne représente que 15 % des prestations effectuées par l'Etat, alors que les autres 85 % ont été affectés au secteur capitaliste de moyenne et grande exploitation. Quant aux coopératives paysannes, il y en avait à peu près 250 en 1970, regroupant 30 000 sociétaires, mais les nombreuses études monographiques qui leur ont été consacrées arrivent toutes à la conclusion qu'elles sont monopolisées par un noyau de paysans moyens, déjà privilégiés, qui en profitent pour améliorer leur situation en crédit, en équipement et en moyens de commercialisation (1). De ce côté aussi, il faut constater que l'économie paysanne n'a pas pu émerger et que l'aide de l'Etat, comme son encadrement technique, n'ont fait que faciliter une certaine progression de la capitalisation et de l'économie marchande au profit d'une minorité et au détriment du reste de la paysannerie.

d) Un caractère original de la politique agraire du gouvernement Frei aura été le considérable appui apporté à la syndicalisation rurale. Chonchol et l'INDAP en firent l'axe essentiel de leur action et on reconnaît là le signe contradictoire de la réforme démocrate chrétienne, créant un capitalisme paysan plus ou moins autogestionnaire d'une part, poussant les travailleurs à la lutte anticapitaliste d'autre part. Il n'est pas certain d'ailleurs que cette contradiction de fait n'ait pas eu sa cohérence dans l'idéologie paternaliste

(1) Nous disposons de nombreuses études à ce sujet, faites par les chercheurs de l'ICIRA : Antonio GARCIA, Michel LANGAND, David LEHMANN.

d'alors, la préoccupation quasi obsessionnelle des responsables étant l'organisation des paysans et leur intégration institutionnelle sous quelque forme que ce soit. C'est le sens qu'il faut donner à la loi syndicale de 1967 qui annula les mesures répressives de 1947 et libéra les dynamiques « grémiales » si naturelles pour les Chiliens. En réalité, le résultat fut double. Environ 100 000 travailleurs agricoles étaient syndiqués en 1970 dont près de la moitié dans la nouvelle confédération (*Triunfo campesino*) appuyée par l'Etat et un tiers dans le syndicalisme marxiste toujours fidèle à la lutte de classe anticapitaliste. Il est important de noter que le mouvement est resté limité aux salariés permanents et n'a pratiquement pas atteint les masses sous ou semi-prolétariées des travailleurs temporaires, dont on a vu qu'ils constituaient l'élément le plus exploité des campagnes. Il faut, en outre, remarquer que la loi syndicale a été largement utilisée par les exploitants capitalistes et latifundiaires pour consolider leur organisation patronale, à tel point qu'une étude de l'ICIRA (1) démontre que dans ce domaine aussi la politique démocrate chrétienne assura un renforcement considérable de leurs positions. C'est-à-dire que les mesures prises en faveur de la syndicalisation ont exercé leurs effets seulement dans le secteur de la grande et moyenne entreprise agricole, et au profit des partenaires déjà favorisés de ce secteur. La force de travail itinérante et saisonnière des paysans sans terre ou parcellaires est demeurée inorganisée, sauf les quelques petits propriétaires minifundiaires qui furent intégrés, en tant que producteurs individuels, dans les comités où leur était distribué du crédit de soutien. Ces observations, sans méconnaître l'importance du retour à la liberté d'organisation des travailleurs, en précisent cependant la portée réelle.

Elles confirment, en outre, l'orientation générale de la réforme agraire du Président Frei et la tendance des deux lois promulguées en 1967. Leurs effets complémentaires, au niveau des structures économiques et des superstructures syndicales, ont effectivement contribué à la modernisation de l'agriculture et à la normalisation des rapports de production. Mais ce fut au profit de l'économie capitaliste et marchande, dans les limites du prolétariat avancé et d'une minorité de producteurs individuels, et de toute façon, sans réussir à jeter les bases d'une économie paysanne. Celle-ci aurait exigé une politique de réforme appuyée sur la masse des petits paysans et supposé que les *asentamientos* soient ouverts à leur participation et contrôle. En héritant de ces lois, sans pouvoir les remplacer par une législation d'une autre nature sociale, le gouvernement Allende va se trouver pris dans une contradiction d'autant plus pesante que ses objectifs officiels se refusent au réformisme.

(1) S. GOMEZ, *Empresarios Agrícolas y Reforma Agraria*, Santiago, ICIRA, 1969.

## II. — LA RÉFORME AGRAIRE DE L'UNITÉ POPULAIRE

Le projet général du nouveau gouvernement en matière agraire, tel qu'il ressort du programme de l'Unité populaire, comprenait deux étapes : la première visait à appliquer de manière stricte la loi de 1967 pour en finir avec le *latifundio* en 1973 ; la seconde, peu précisée, prévoyait la promulgation consécutive d'une nouvelle loi. On reconnaît ici la référence à la future transformation institutionnelle, également inscrite au programme. Tant que le Congrès gardait sa forme antérieure, il n'était pas question de proposer une nouvelle loi agraire ; une fois instituée la « chambre unique » une législation plus radicale deviendrait possible. La première étape exigeait cependant quelques aménagements sous peine de retomber dans les contentieux qui avaient entravé la précédente réforme et surtout pour corriger les défauts évidents de l'*asentamiento*, mais les alliances politiques de l'unité populaire et ses marges d'action à l'égard de l'opposition l'obligeaient à ne pas toucher aux principes de la loi. C'est à cette délicate redéfinition que s'employa Chonchol, devenu ministre de l'Agriculture, quand il rendit publiques, en janvier 1971, les « règles du jeu » de sa politique agraire (1). Il précisa d'abord que la norme des 80 ha serait respectée et que, sauf abandon ou sous-exploitation, les petites et moyennes exploitations inférieures à cette surface ne seraient pas expropriées. Il désamorçait ainsi la propagande alarmiste déclenchée dans les campagnes par la droite. Il annonçait par contre l'accélération du processus de réforme sur les domaines expropriables et y incluait les vignobles et forêts qui n'avaient pas été concernés jusque-là. Le choix de la réserve était enlevé aux propriétaires qui se voyaient assurés, en contrepartie, de la récolte en cours au moment de l'expropriation. Cette garantie visait évidemment à éviter les sabotages et à préserver la production. Au sujet de l'équipement et du cheptel, la déclaration de Chonchol se contentait de faire allusion à la nécessité d'une « répartition adéquate » entre la réserve et l'*asentamiento*, et annonçant que la future loi prévoirait leur expropriation. Quant à l'*asentamiento*, il était clairement indiqué que seuls la maison et un jardin seraient attribués aux *asentados* en propriété privée, le reste de l'exploitation demeurant propriété sociale. Une allusion à des fermes d'Etat fit couler beaucoup d'encre, mais les rectifications consécutives du ministre précisèrent qu'il s'agissait seulement de quelques exploitations pilotes de haut niveau technologique et de grande superficie. Rien n'était changé sur le principe de l'indemnisation, pourtant fortement critiqué par des partis

(1) Publiées et commentées par toute la presse.



attachés à l'analyse marxiste de la rente absolue et différentielle, mais, plus encore que la limite des 80 ha qui constituait déjà une reconnaissance du droit à la propriété foncière dans certaines limites (importantes), l'indemnisation sanctionnait l'inviolabilité de l'idéologie constitutionnelle bourgeoise. Elle maintenait ainsi une référence particulièrement dangereuse pour l'avenir de la réforme agraire : à quoi bon en effet interdire au secteur réformé tout espoir d'appropriation privée quand celui-ci se trouve pris entre une agriculture moderne et une petite paysannerie toutes deux assurées de leurs droits privatifs sur la terre ? L'ambiguïté qui avait marqué la réforme Frei avec ses vellétés communautaires, se répétait au départ de la politique Allende avec des vellétés collectivistes mais sans plus de moyens sur les structures dominantes de l'agriculture.

Les mesures successives prises depuis un an par le gouvernement d'Unité populaire pour appliquer le programme ainsi défini ont été constamment marquées par cette contradiction initiale, la seule échappatoire possible consistant à décrocher le secteur réformé de l'agriculture capitaliste (grande, moyenne ou petite) auquel l'avait attaché la démocratie chrétienne, et à le lier au contraire à la paysannerie pauvre, minifundiaire et sans terre, pour en faire la base d'une agriculture socialiste. En rappelant ces mesures nous retrouverons chaque fois la même problématique avec ses deux positions opposées : d'un côté la consolidation d'une économie agricole avancée, sur les traces de la réforme antérieure, avec les correctifs nécessaires dans les relations entre asentamientos et paysans prolétarisés; de l'autre le risque d'une agriculture moins productive mais explicitement paysanne avec socialisation des rapports de production et contrôle politico-économique par les paysans pauvres. Les deux options marquent la ligne de clivage entre partis et tendances au sein de l'Unité populaire. La première a pour elle l'avantage d'être inscrite dans les structures actuelles; elle est donc réalisable, mais elle rejette une grande masse de travailleurs dans une lutte de classe qui, une fois politisée, devient opposition active à la réforme. La seconde est révolutionnaire et peut seule libérer les forces productives des campagnes en bouleversant à la fois les rapports de production et les rapports de pouvoirs; mais elle suppose des conditions politiques d'ensemble et des réformes au niveau de la commercialisation et de l'agro-industrie qui la rendent pratiquement impossible dans le cadre des institutions et alliances actuelles.

a) L'essentiel de la politique agraire de Allende consiste donc, pour le moment, dans la poursuite accélérée des expropriations selon les clauses de l'ancienne loi. Aux 1 400 domaines expropriés par la démocratie chrétienne en cinq ans, se sont ajoutées 700 nouvelles expropriations entre novembre 1970 et mai 1971; il est prévu d'atteindre le chiffre de 1 155 à la fin de 1971, soit

160 000 ha cultivés (130 000 ha irrigués). Comparés aux données précédentes ces résultats prouvent effectivement que le rythme de réforme est devenu très rapide. Il resterait ainsi 2 300 domaines à exproprier et les prévisions du gouvernement, à savoir la fin du *latifundio* en 1973, seraient réalisables.

Mais deux difficultés surgissent quand on examine la signification de ces expropriations. La première vient du fait que, une fois terminée cette phase du programme, on aboutit à une structure foncière dont une simple projection suffit à montrer les limites. Avec les normes actuelles de 80 ha, le secteur réformé ne disposera même pas de la moitié des terres cultivées : il contrôlera entre 45 et 48 % des surfaces, tandis que l'agriculture capitaliste en possédera encore 25 % et la petite paysannerie se partagera le reste. La figure est intéressante car elle révèle la portée de l'alternative exposée précédemment. Si le secteur réformé maintient son orientation de rapprochement avec les exploitants capitalistes (mêmes rapports de production, mêmes modèles de composition organique du capital et même marché), on aura un ensemble agraire dominant qui contrôlera les trois quarts de la terre et la quasi-totalité du capital. Si, au contraire, les exploitations réformées s'organisent en fonction de la petite paysannerie, ce sont elles qui disposeront ensemble des trois quarts de la terre. Le problème du capital restera évidemment à résoudre, de même que celui du marché : nous reviendrons ci-dessous sur les implications économiques de cette seconde orientation et sur les raisons qui condamnent le gouvernement à la première, mais on comprend l'irritation des forces de gauche à voir compromettre une telle éventualité.

L'autre difficulté vient de la nécessité d'organiser rapidement le secteur réformé pour le placer dans les meilleures conditions possibles de production. Dans une étude sur le Chili, Eric Hobsbawm soutient que la chute de production provoquée par l'expropriation massive serait de l'ordre de 50 % et qu'elle aurait conduit la CORA à suspendre les opérations foncières jusqu'en avril 1972 (1). Ses informations sont certainement mauvaises car les expropriations continuent, mais il est vrai que le gouvernement est confronté à une grave crise d'approvisionnement, source des désordres récents qu'on connaît (manifestations des « marmites »). Dès mars 1971, le ministre de l'Agriculture, conscient de la menace, avait lancé une campagne de production orchestrée par des discours et déclarations. Le principe en était simple puisqu'il consistait à signer dans tout le pays des contrats de production avec les asentamientos, les comités de petits agriculteurs et les coopératives. Le contrat comportait engagement réciproque de la part de l'État (crédit et assistance technique, commercialisation assurée) et des producteurs (livraisons des quotas prévus). D'autre part on se rappelle que les propriétaires touchés

(1) E. HOBBSAWM, Chile, year one, in *The New York Review*, 23 sept. 1971.

par la réforme s'étaient vus garantir les récoltes en cours. Il semble bien que la campagne ait été un échec. Les expropriés n'ont pas joué la confiance et dans plusieurs cas, ont réellement choisi le sabotage, en particulier dans les grandes *haciendas* d'élevage du sud où les troupeaux ont été tout simplement vendus en contrebande aux Argentins, provoquant du même coup une pénurie de viande dans les villes. Dans le secteur réformé et la petite agriculture, les procédures bureaucratiques de la campagne en ont paralysé l'efficacité, et il est probable que des mots d'ordre politiques ont eu aussi leur rôle. Ceci n'étonne pas quand on sait l'influence conservée par la démocratie chrétienne dans les campagnes.

Actuellement, la crise des approvisionnements urbains pèse comme une contrainte déterminante sur la politique agraire, car elle risque de compromettre, par ses conséquences sur l'ordre public, tout l'équilibre sur lequel repose la stratégie du gouvernement. Dans ces conditions, les consignes et objectifs-productivistes sont considérés comme prioritaires, ce qui revient à dire que la réforme continuera à rassurer les exploitants les mieux placés pour fournir le marché et qu'elle s'intéressera davantage à la productivité du secteur réformé qu'à sa reconversion. Certes, l'Unité populaire est consciente des conséquences sociales de cette orientation et elle sait qu'il existe une masse de près de 500 000 paysans voués ainsi à la sous-prolétarianisation. Les prises de domaines, initialement localisées dans la région mapuche (indienne) et maintenant multipliées ça et là dans le pays, les occupations des bureaux de la CORA et autres agences publiques, l'expansion des activités du Mouvement paysan révolutionnaire (MCR, lié au MIR) qui s'implante précisément dans les sous-prolétariats agricoles, suffisent largement à lui rappeler l'existence d'un problème social et politique grave dans les campagnes. Mais entre les deux menaces qui correspondent aux deux politiques, le gouvernement, de par la nature même de la coalition qui le compose, est amené à faire un choix.

b) C'est dans cette perspective qu'il faut juger des mesures prises pour instituer les conseils paysans et, plus fréquemment, pour remplacer l'*asentamiento* par une organisation nouvelle baptisée Centre de Réforme agraire (CERA). Les Conseils ont été créés par un décret de décembre 1970 qui stipulait que toutes les organisations paysannes nées de la réforme agraire (fédération d'*asentamientos*, coopératives, comités et syndicats), seraient ainsi représentées à l'échelon communal, les conseils communaux s'intégrant par délégations successives dans des conseils provinciaux et dans un conseil national. Les conseils bénéficient d'un pouvoir consultatif et doivent être associés à toutes les décisions de l'Etat concernant la politique agraire. On reconnaît les « pyramides » chères au formalisme des juristes... En réalité, le

décret se heurtait à un obstacle majeur : en dehors du caractère restrictif des compétences exclusivement consultatives accordées au conseil, il semblait ignorer que les deux tiers des paysans chiliens n'appartiennent à aucune organisation constituée, au moins au sens du texte. D'autre part, la composition sociale des dites organisations, se présentait comme une autre difficulté évidente si l'on tient compte de ce qui a été dit ci-dessus à propos de la tendance de la réforme agraire à favoriser le développement d'un secteur avancé, lié à l'agriculture et au marché capitalistes. Il était donc exclu que les conseils paysans puissent jouer le rôle de « direction prolétarienne » ou de « ligne de classe » que leur nom et les déclarations qui accompagnèrent la promulgation du décret semblaient leur donner. Il est intéressant de noter à ce sujet que le MCR décida de passer outre à ces dispositions limitatives et poussa, dans certaines zones, la paysannerie pauvre non officiellement organisée à prendre le contrôle des conseils communaux par une véritable représentation « sauvage » en tant que classe. Pour éviter des conflits le gouvernement dut entériner la procédure et la preuve fut ainsi faite que des dispositions révolutionnaires en matière de conseils paysans étaient possibles. Il reste que dans l'ensemble du pays, l'institution nouvelle des conseils garde un caractère formel dans la mesure où elle ne fait que coordonner les organisations déjà existantes. Elle reflète et indique les bases sociales sur lesquelles s'appuie la politique agraire : on est évidemment à l'opposé d'une stratégie de lutte sociale.

Avec la création des CERA, on retrouve la même volonté formelle de ne pas laisser la réforme s'enfermer dans les défauts de la précédente et la même difficulté à échapper aux tendances réelles de l'économie capitaliste dominante. Selon les propos directement recueillis du ministre de l'Agriculture, les CERA constituent la seule plate-forme sur laquelle les partis de l'Unité populaire — qui, rappelons-le, se sont distribués les diverses agences de réforme agraire —, ont réussi à se mettre d'accord : il n'est donc pas étonnant qu'ils portent la marque des divergences d'orientations et que, pour satisfaire des positions inconciliables, ils s'en tiennent à des définitions de principe peu explicitées. Résumons-en les principales clauses :

— Le CERA rompt avec la structure physique de l'*asentamiento* le quel n'était qu'une nouvelle forme de gestion donnée à l'ancien domaine. Dorénavant, les exploitations expropriées seront réunies en une unité plus vaste dont la dimension sera fixée en fonction de l'économie régionale et de l'utilisation des matériels. Par rapport aux objectifs de production il y a là en effet des possibilités de définir des critères d'organisation et d'équipement de l'exploitation que n'offrait pas la dimension des *asentamientos* directement héritée du *fundo* traditionnel.



— Mais c'est aussi l'occasion de briser les anciennes relations de production que ce cadre inchangé maintenait à travers la réforme agraire. Les nombreuses enquêtes effectuées pendant la période Frei avaient confirmé cette loi de conservation et de reproduction des hiérarchies antérieures à l'intérieur de l'autogestion, la dépendance à l'égard du patron se perpétuant à travers la relation avec la CORA (1). Le texte instituant les CERA cherche nettement à briser cette tendance : la composition sociale des nouvelles unités doit être plus favorable pour les paysans ; l'assemblée est ouverte à tous les travailleurs, hommes et femmes de plus de 16 ans, permanents ou occasionnels et il est prévu qu'elle s'augmentera de tous apports de main-d'œuvre ; l'autonomie, enfin, est requise par rapport à la tutelle antérieure de l'Etat.

— Une référence explicite est faite à l'effort en faveur de l'emploi, d'abord par le prélèvement institué sur les excédents au bénéfice d'un fond de compensation (péréquation communale et régionale), et ensuite par l'obligation qui est faite au CERA de planifier sa force de travail en fonction des directives régionales. Les conseils paysans sont évidemment associés à ces programmations, mais ce que nous en avons dit précédemment relativise la portée réelle de cette disposition.

— Autre clause importante mais attendue : les bénéficiaires ne recevront en propriété personnelle que la maison et le jardin ; on leur affectera chaque année un petit lot de terre (1/2 ha irrigué ou l'équivalent) pour les cultures familiales, mais ce sera à titre de simple jouissance et en fonction du plan d'exploitation général. Même chose pour le droit de pacage.

Cette clarification du problème de l'appropriation est un progrès. Le gouvernement dissipe ainsi l'incertitude que la démocratie chrétienne avait fait naître en refusant de se prononcer sur l'affectation définitive des terres expropriées. Les CERA tombent dans le domaine de la propriété sociale (*area de propiedad social*) qui, dans l'agriculture comme dans l'industrie, est un élément important de la politique gouvernementale en matière de socialisation des moyens de production. Mais nous avons vu que la coexistence des secteurs de propriété privée tout autour des CERA risque de créer un climat défavorable à l'intérieur de ceux-ci pour les paysans qui ne manqueront pas de comparer leurs droits à ceux de leurs voisins. Il est clair que l'objectif du gouvernement est de constituer un secteur de grande entreprise agricole (à la fois coopératif et parapublic) où les travailleurs auront un statut et des conditions de travail à l'opposé de ceux qui prévalaient dans l'exploitation paysanne individuelle. L'affectation des équipements à des stations régionales de matériel confirme cette volonté ; elle sanctionne la décision de ne laisser

(1) J. GAZMURI, *Asentamientos campesinos*, Buenos Aires, Ed. Troquel, 1970.

aucune illusion ni de propriété collective, ni de parcellement à venir. Ceci explique sans doute, que les deux options agraires qui s'affrontent au sein de l'Unité populaire se soient trouvées d'accord sur une mesure qui satisfait à la fois les partisans de l'agriculture productive et ceux qui veulent jeter les bases d'une socialisation agraire.

Mais si l'on tient compte des mentalités actuelles des travailleurs des *asentamientos*, de leur tendance à cumuler les avantages d'une rémunération fixe au prix d'un moindre travail dans le collectif, avec ceux d'une exploitation individuelle sur leurs lopins (plus les droits de pacage privés), et si l'on prend en considération leur attitude constante à l'égard de la force de travail temporaire, on peut imaginer les résistances auxquelles vont se heurter les CERA. Certes, le texte prévoit qu'il n'y aura plus d'avances de l'Etat comme au temps des *asentamientos*, plus de caisses alimentées artificiellement pour assurer le paiement des salaires, mais si le secteur réformé doit devenir un secteur de production avancé, une aide privilégiée demeurera nécessaire et des transactions indispensables. Il ne faut pas oublier que le propre de l'Unité populaire est de ne pas disposer d'une organisation de masse ni d'une idéologie capable d'encadrer une telle mutation et de lui imposer des normes politiques. Déjà l'opposition des *asentamientos* existants, très fortement noyautés par la démocratie chrétienne, se fait sentir au point de refuser, en beaucoup d'endroits, tout contact avec la CORA. En l'absence de moyens de pression politique, seules des négociations et des concessions économiques permettront d'éviter la paralysie. Comme la définition des CERA reste en outre assez vague sur des points aussi importants que les critères de capitalisation et d'emploi, et comme elle n'est pas plus explicite sur le problème central des formes de rémunération, on peut supposer que leur mise en application conduira à des aménagements. L'initiative est trop récente encore (août 1971) pour en mesurer les effets pratiques, mais on ne voit guère comment elle pourrait renverser les rapports de forces établis.

Ces quelques indications sur la première année de réforme agraire du gouvernement Allende montrent déjà dans quelle contradiction se trouve enfermée l'Unité populaire, du fait même des contraintes que lui imposent sa politique actuelle et ses alliances de pouvoir. Dans les conditions présentes, c'est-à-dire tant qu'elle restera liée par cet instable contrat de gouvernement, il lui est impossible de changer la nature de la réforme commencée par Frei : les mesures nouvelles prises depuis 1970 et dont nous avons vu les limites — conseils paysans, CERA, expropriation accélérée —, ne peuvent suffire à modifier cette nature, déterminée en fait par la survivance d'un capitalisme agraire qui impose les normes de capitalisation, de technologie, d'emploi et de marché, et qui entraîne derrière lui toute la petite agriculture marchande. En finir, avec le *latifundio* représente une étape nécessaire pour abolir ce qui

reste de dépendances de caractère « féodal » dans les campagnes et il n'est pas besoin de rappeler l'importance qu'y attachait Lénine dans sa théorie des voies vers le capitalisme. Mais si les normes d'expropriation pratiquées pour le moment, en référence à la loi démocrate chrétienne, sont effectivement suffisantes pour achever cette première mutation, elles sont trop élevées pour ne pas renforcer en même temps le secteur capitaliste. Tant que se poursuit un tel processus de consolidation, dont nous avons montré les progrès depuis 1965 et les perspectives au terme de l'application de la loi actuelle, rien n'autorise à parler de transition vers le socialisme : on reste totalement en deça des conditions d'expropriation qui, dans les révolutions socialistes, ont marqué le début de la rupture avec l'économie capitaliste et marchande. Mieux vaut donc reconnaître objectivement la réalité et accepter le fait que, jusqu'ici, il ne s'est rien passé d'autre, dans l'agriculture, que la poursuite du réformisme entrepris par le précédent gouvernement. Le problème n'est d'ailleurs même plus là. Il s'agit plutôt de savoir combien de temps cette politique agraire restera possible face aux dynamiques sociales déclenchées dans les campagnes par l'Unité populaire, avec d'un côté une prolétarianisation des paysans pauvres qui continue à s'aggraver du fait que la réforme ne change pas d'orientation, et de l'autre une politisation de ces mêmes sous-prolétariats, nettement facilités par l'arrivée au pouvoir d'Allende. Aucune enquête ne peut nous renseigner à ce sujet, mais quiconque connaît les campagnes chiliennes et y travaille, peut témoigner de l'évidente dégradation des relations sociales. Dans plusieurs secteurs la situation est caractérisée par un désordre constant : la démocratie chrétienne mène une action systématique dans les *asentamientos*, et dans les comités et syndicats qu'elle contrôle, tandis que le MIR et le MCR organisent non moins systématiquement la paysannerie sans terre ; si bien que l'on finit par ne plus savoir de quelle opposition viennent les prises de *fundos* ou les occupations de locaux administratifs. Même aux moments les plus agités de la période Frei, on n'avait pas connu une semblable tension et carence d'autorité.

C'est ici qu'on découvre l'impasse évoquée dans le titre de cette communication. Car on finit par se demander pourquoi le gouvernement Allende ne décide pas de renverser radicalement les orientations de sa politique agraire, se débarrassant du même coup de toutes les ambiguïtés et menaces qui l'assaillent. L'étude de Billaz et Maffei nous apporte des éléments de réponse à cette question, en nous décourant l'ampleur des moyens qu'il faudrait mettre en œuvre pour opérer ce retour à la réforme. C'est en effet tout l'édifice des structures économiques qu'il faudrait remettre en cause pour rendre effective une politique d'emploi et de libération des forces productives paysannes. Le coût d'un tel programme, qui n'implique pas seulement la révision des technologies et de la composition organique du

capital, mais également la création d'activités productives nouvelles (mise en valeur des 2 509 000 ha non cultivés), représente un investissement cinq fois supérieur aux investissements annuels moyens nets actuellement faits dans l'agriculture. C'est dire que, pour résorber le sous-emploi qui affecte le demi-million de travailleurs occasionnels des campagnes, il ne suffirait pas de renoncer aux indemnités prévues par la loi pour la terre et le capital d'exploitation — elles constituent 35 % du budget d'équipement de la CORA (1) — mais qu'il faudrait récupérer une grande partie des surplus qui se réalisent dans le commerce des produits agricoles. Or on a vu que c'est précisément vers ce secteur, au taux de profit important, qu'ont été transférées les indemnités de l'expropriation foncière. La part de ces transferts n'a pas été calculée, mais, quelle qu'en soit la proportion, il demeure que le commerce agricole, comme l'agro-industrie, constituent un élément essentiel de la stratégie actuelle du capitalisme agraire qui se renforce dans ce secteur au fur et à mesure des expropriations foncières. Il est donc probable qu'il défendra résolument ses positions. Le gouvernement Allende s'est lancé récemment dans un effort particulier pour réorganiser les entreprises publiques de commercialisation et il cherche à contrôler au moins l'écoulement des produits du secteur réformé. Mais ses possibilités sont limitées car déjà les anciens *asentamientos* ont leurs propres circuits qui lui échappent, et les deux tiers de la production sont de toute façon produits par les exploitations privées qui n'en livrent à l'Etat que ce qui ne peut être vendu par leurs propres organismes professionnels.)

Il est certain, d'autre part, que toute politique d'emploi, à cause des reconversions qu'elle requiert, entraînera un renchérissement des prix agricoles. Les populations urbaines qui consacrent en moyenne 50 % de leur budget aux achats alimentaires en seront les premières victimes, les plus touchées étant les familles à bas revenus pour qui ces dépenses, si on applique la loi d'Engel, représentent un pourcentage bien plus élevé de leurs ressources. De même les petits commerçants qui ne survivent que par les marges importantes que leur garantissent les taux actuels fixés par les grands réseaux de distribution (150 % en moyenne entre prix à la consommation et à la production). Les ouvriers enfin des industries de transformation des produits agricoles qui, dans un pays à industrialisation dépendante, constituent une part importante de l'activité industrielle (30 % de la valeur ajoutée par l'industrie totale au Chili). La solidarité entre travailleurs urbains et masses paysannes prend ici des formes très concrètes : on ne libérera pas les forces

(1) Reforma Agraria Chilena, *Seis ensayos de interpretación*, ouvrage collectif, Santiago, ICIRA, 1970.

## TIERS MONDE

productives des campagnes sans bouleverser la totalité des rapports de production et des structures économiques.)

On mesure ainsi à quel point la solution est d'ordre politique. Nous avons dit en commençant que la réforme agraire reflète, en les aggravant, les contradictions de l'économie et du système de pouvoir. Les conditions dans lesquelles l'Unité populaire a accédé au pouvoir et les rapports de force qu'elle doit respecter pour s'y maintenir, se répercutent directement sur sa politique agraire. On ne voit pas comment, sans brusquer les événements, elle pourrait sortir de cette impasse.