

MOUVEMENT PAYSAN ET RÉFORME AGRAIRE AUX PHILIPPINES : VERS UN ÉLÉMENT DE RÉSISTANCE À L'ACCAPAREMENT DES TERRES

PAR **Geneviève Talbot**

Les réformes agraires sont souvent perçues comme un outil essentiel à la lutte à l'accaparement des terres. L'analyse de la mobilisation paysanne aux Philippines pour le renouvellement du programme de réforme agraire est une illustration de la capacité d'influence et du pouvoir du mouvement paysan. Lors de cette mobilisation, un nouvel acteur est apparu : les organisations internationales. Cependant, il reste à voir si la capacité de mobilisation du mouvement paysan persistera une fois la réforme adoptée et si cette dernière sera un outil efficace pour contrer l'accaparement des terres.

En août 2009, la présidente des Philippines, Gloria Macapagal Arroyo (GMA) entérinait le Republic Act (RA) 9700 nommé le Comprehensive Agrarian Reform Program Extension with Reforms, plus communément appelé CARPER. CARPER se veut une version améliorée du premier programme de réforme agraire aux Philippines, le Comprehensive Agrarian Reform Program (CARP) adoptée en 1988, prolongée en 1998, et qui a pris fin en juin 2008. L'extension du programme de réforme agraire a fait l'objet de chaudes luttes aux Philippines, car aussi imparfaites que de telles réformes puissent être, la perception d'une large frange du mouvement paysan philippin est qu'une réforme agraire permettrait aux paysans de mieux vivre de la terre et, par conséquent, de s'opposer à l'accaparement des terres. De juin 2008 à août 2009, l'avenir du programme de réforme agraire a été l'enjeu d'une imposante mobilisation paysanne et citoyenne. La lutte pour la réforme agraire a atteint son apogée les premiers jours de juin 2009, alors que les organisations paysannes ont tenu deux sit-ins dans le lobby du Congrès pendant que les députés débattaient du projet de loi sur la réforme

agraire (Traduction libre, Bello 2009). Quelques jours plus tard, soit le 9 juin 2009, le Sénat et le Congrès s'entendaient sur un projet de loi final. Enfin, le 7 août 2009 GMA signait le Republic Act No.9700 et CARPER devint une réalité, légale à tout le moins (Kaisahan 2012).

CARPER est une victoire douce-amère pour le mouvement paysan philippin ; si les élites terriennes et politiques souhaitaient mettre fin dès 2008 à tout programme de réforme agraire, CARPER a quand même d'importantes limites. Tout de même, sur papier, CARPER est une version améliorée de CARP. CARP avait pour objectif de redistribuer un peu plus de 8 millions d'hectares de terres privées et publiques à environ 4 millions de familles bénéficiaires (un mélange de travailleurs agricoles, de locataires terriens et d'autres catégories de sans-terre) selon différents schémas de redistribution (Borras et Franco 2005, 336). Pourtant à la fin de CARP en juin 2008, les résultats obtenus étaient plutôt mitigés : selon les sources officielles du gouvernement philippin, CARP aurait atteint 72 % de ses objectifs en termes de redistribution des terres. Ce que ce chiffre ne dit pas c'est que le processus de redistribution a été plutôt inefficace en ce qui concerne la redistribution des terres privées¹ (Manahan 2012, 3). Les évaluations par rapport à l'atteinte des résultats en termes de redistribution sont aussi silencieuses sur les services offerts aux paysans une fois la redistribution faite et sur la capacité des paysans à vivre de la terre.

Avec CARPER les paysans philippins auront gagné une version améliorée du programme de réforme agraire CARP. Cette victoire s'explique en grande partie par le regain de la mobilisation des paysans philippins, mais aussi grâce à leur capacité à se trouver des alliés au sein d'institutions influentes dont le Congrès, le Sénat, l'Église, une large coalition de la société civile (incluant les pauvres urbains et des groupes de réflexion) et un appui d'organisations et de mouvements transnationaux.

Historiquement, l'État philippin n'est pas un allié des forces de redistribution de la terre : étant plutôt décentralisée, l'élite terrienne a su s'imposer aussi bien au sein des institutions nationales que locales. Malgré tout, le mouvement paysan aura pu et aura su, en 1988 et en 2009, profiter d'une

¹ Comprendre ici les haciendas et plantations pour la plupart vouées aux cultures d'exportation (ananas, canne à sucre, coco, huile de palme...).

division momentanée des élites terriennes et politiques pour mettre à profit des alliances stratégiques et faire adopter des programmes de réforme agraire plutôt progressistes. Une différence notable entre 1988 et 2009 est le rôle joué par les acteurs transnationaux présents en 2009, mais plutôt absents en 1988.

Dans un contexte plutôt difficile où les terres ont pris une valeur financière importante, la pression sur la marchandisation et l'accaparement des terres est forte. Les élites terriennes, composées de gens d'affaires qui, par ailleurs, contrôlent l'appareil étatique, ne sont pas intéressées à ce que le programme de réforme agraire favorise les paysans, mais bien que cette réforme permette la libéralisation des terres et favorise un meilleur accès au marché. Dans ces circonstances, pourquoi et comment le mouvement paysan philippin a-t-il réussi à influencer l'adoption d'un deuxième programme de réforme agraire ? La capacité des représentants du mouvement paysan à forger des alliances stratégiques avec des acteurs locaux influents (au Congrès, au Sénat et au sein de l'Église catholique par exemple), à lier leurs demandes à celles d'autres secteurs (dont les pauvres urbains) et leur lien avec des organisations et mouvements transnationaux offrent des éléments de réponse.

Les caractéristiques du mouvement paysan philippin en 2008

L'analyse de Walden Bello, représentant au Congrès du parti Ackbayan, parti politique de gauche, nous éclaire sur le rôle de la mobilisation paysanne dans le regain de la pression populaire pour un deuxième programme de réforme agraire :

« In November 2007, fifty five farmers demanding redistribution of 144 hectares of land they were entitled to in Sumilao, Bukidnon, made an epic 1700 kilometer march to Malacañang . The march, led by the indefatigable peasant leader Rene Penas, brought agrarian reform back to the center of national consciousness and provided the spark for the counteroffensive against the landlord bloc's drive to kill land reform in Congress. It inspired many other farmers' groups to march to Malacañang and Congress to press the cause of reform, among them the Banasi farmers, the Calatagan peasants, and the Reform CARP Movement (RCM), the broad coalition of farmers' movements » (Bello 2009)

Cette première marche, dont le chef de file était Rene Penas², aura été le coup d'envoi d'autres manifestations de ce genre : le 21 avril 2008, une autre marche de paysans reçoit une forte attention politique et médiatique, soit la marche des paysans de Calatagan Batangas. Les paysans, qui arrivent à Manille le 15 juin 2008 demandent la résolution de leur litige avec la société minière Asturias Industries et surtout, ils ravivent l'intérêt populaire pour CARPER. À la suite de cette marche,

« The farmers' campaign for CARPER receives support from educational institutions (Ateneo de Manila University and De La Salle University), Church leaders (the Archdioceses of Manila and Lipa, the Diocese of Kalookan, and others), sectoral groups (labor, youth, and anti-mining groups) and the Asian Farmers Association, an international peasant group » (Kaisahan 2012).

C'est donc à l'instigation des paysans philippins que la lutte pour un deuxième programme de réforme agraire a été menée.

La lutte de 2008 a toutefois été différente de la première campagne pour un programme de réforme agraire (CARP) : les paysans ont adapté leurs stratégies en fonction des modifications au sein de l'État, de la bureaucratie et des mouvements de résistances. Aux Philippines, ce sont traditionnellement les mouvements de gauche, plus précisément le Parti Communiste des Philippines (PCP) et son organe interne, le Secrétariat Paysan National, (SPN, traduction libre de National Peasant Secretariat) qui ont mené les luttes pour la réforme agraire (Borras et Franco 2009, 207). Selon Borras et Franco, un changement majeur s'est opéré au sein du SPN dans les années 1980. Ce changement, que les auteurs qualifient de changement de paradigme, aura comme conséquence de libérer le mouvement paysan de l'instrumentalisation de leur mouvement par la gauche (Borras et Franco 2009, 223).

En effet, à la suite de l'adoption de CARP, la ligne la plus radicale du mouvement de gauche a choisi d'ignorer CARP et de lutter pour une nouvelle réforme agraire. La stratégie adoptée par cette branche est l'occupation armée des terres. Par conséquent, « thousand of hectare of land were occupied, 2 René Penas est maintenant considéré comme un héros des luttes paysannes aux Philippines : il a été assassiné le 5 juin 2009, soit deux jours après que le Congrès a adopté CARPER. Ses assassins courent toujours.

but only barely secured. As a result, when the counterinsurgency campaign hit, the peasant's hold on the land soon fell away » (Borras et Franco 2009, 214). Cet échec a forcé les leaders du mouvement à reconsidérer leurs approches. C'est à ce moment que le « changement de paradigme » au sein du mouvement s'est opéré et que deux courants ont vu le jour :

« First, a political-electoral reform-orient stream viewed civil society as a democratizing national political force whose main raison d'être was to seize state power by wresting it from selfish and corrupt 'traditional politicians' through political-electoral means, particularly by organising alternative political parties to compete in election. Second, a more social reform-oriented stream saw civil society as the seedbed of empowered, locally rooted social movement actors whose main objective was to exercise citizenship power in order to win redistributive gains by engaging the state bureaucracy and making it accountable to traditionally excluded groups.»
(Borras et Franco 2009, 211).

Si ces deux courants ne sont pas mutuellement exclusifs, c'est le deuxième qui aura un effet durable sur les nouvelles formes d'action collectives et de résistances mises de l'avant par les paysans.

Ce courant, qui a beaucoup en commun avec les approches d'organisation et d'éducation populaire mises de l'avant par Paulo Freire, est appelé FISO pour «Fast-Track, Issue Based Community Organizing ». Cette approche allie analyse socio-économique du contexte local, national et mondial à des luttes locales et populaires. Ces luttes doivent être basées sur des enjeux locaux qui ont de bonnes chances d'être remportées par le mouvement. « FISO was a radical departure implying the organization of the greatest number of people based on commonly-felt problems, in the shortest period possible » (Borras et Franco 2009, 217). Cette nouvelle approche a été un succès, et des batailles agraires locales importantes ont été gagnées un peu partout aux Philippines. Mais le mérite principal de cette approche est de redonner une voix aux paysans locaux qui sont jugés comme étant les mieux à même de déterminer quels sont les enjeux et les stratégies prioritaires dans leur contexte. Cette approche, flexible, aura aussi permis au mouvement paysan d'adopter un vaste répertoire d'actions collectives et de résistances en réaction aux changements au sein de l'État et de la bureaucratie aux Philippines.

À la suite de l'arrivée au pouvoir de Gloria Macapagal Arroyo en 2000 et du retour du contrôle des élites agricoles au sein de l'appareil étatique, le mouvement paysan a dû, une fois de plus, réagir et adopter un nouveau répertoire d'actions collectives.

« Since then, the rural social movement engaged in agrarian reform has become increasingly radicalized under the combined pressures of a deteriorating human rights situation in the countryside and the (re) consolidation of anti-reform forces inside the state, especially at the top. In response some local peasant groups have adopted an alternative strategy akin to what O'Brien (1996) has called "rightful resistance" in an effort to confront intensified resistance to agrarian reform and to reset the playing field by forcing shake-up at the DAR». (Borras et Franco 2009, 220).

Cette approche, parfois nommée « le droit d'avoir des droits », a aussi provoqué une multiplication des acteurs non étatiques³ qui ont recours à la violence, ce qui a causé un effet d'entraînement et qui a fait en sorte qu'il était impossible d'ignorer ces violations flagrantes des droits des paysans, à tout le moins sur la scène internationale. C'est dans ce climat très tendu que la campagne pour CARPER a été menée. Le 15 décembre 2007, le mouvement paysan élaborait sa stratégie de campagne.

Kilos AR, then the largest and broadest coalition of farmers groups and agrarian reform advocates in the country, convenes a General Assembly to lay out plans for the CARPER Campaign. The plans include: (a) putting forward agrarian reform as an electoral agenda, (b) engaging the Church-initiated National Rural Congress as proposed by the Catholic Bishops Conference of the Philippines and (c) coming up with a unity bill on CARPER for filing with the 14th Congress" (Kaisahan 2012).

Cette stratégie, qui consiste à établir des alliances tactiques avec des personnes clés au Congrès, au Sénat, au sein de l'Église catholique, ne sera pas toujours simple à suivre, mais au final aura été un succès. Une seule chose n'aura pas été prévue : le rôle joué par des acteurs transnationaux.

³ Des armées privées des grands propriétaires terriens, mais aussi de la part des mouvements armés révolutionnaires et des groupes de « Vigilante » mis sur pied par les paysans eux-mêmes et autres mercenaires.

Un pour tous et tous pour un ? Le rôle des alliances stratégiques

L'appui des structures de l'Église dans la campagne pro-CARPER a été important. La structure de l'Église permet en effet d'entendre la voix et d'organiser les paysans au sein des diocèses, assurant ainsi une participation et sensibilisation du grand public sur une base locale. En janvier 2007, la Conférence des Évêques catholique des Philippines (CECP), émet une lettre pastorale intitulée *Dignity of the Rural Poor* qui indique les étapes qui mèneront à un Congrès catholique national sur la question de la réforme agraire. L'influence de l'Église catholique auprès des élites politiques est telle que la présidente dit clairement lors de son discours à la Nation, tenu quelques jours après la diffusion de la Déclaration finale du Deuxième Congrès rural National, qu'elle souhaite l'adoption d'une loi sur l'extension, avec réformes, du programme de réforme agraire (Kaisahan 2012).

Toutefois, c'est principalement sur la scène nationale et en tant qu'entremetteur entre le mouvement paysan et la présidente que le soutien de l'Église est important. Ainsi, monseigneur Pabillio, l'évêque à la tête du National Secretariat for Social Action, Justice and Peace (NASSA), organe de la Conférence des Évêques Catholiques des Philippines pour la justice sociale, sera un allié indéfectible du mouvement, participant à des grèves de la faim ou encore agissant à titre d'intermédiaire entre les paysans et des élu(e)s au Congrès et au Sénat. D'autres suivront son exemple, ce qui donnera une grande visibilité et crédibilité au mouvement paysan, entre autres auprès des élus.

À cet allié de taille, s'ajoute les « champions » au Congrès et au Sénat qui ont appuyé les demandes des paysans. Le système électoral philippin permet que 20 % des représentants au Congrès soient élus par le système de Party-List. Malgré de grandes failles, ce système permet à des groupes et à des secteurs sous-représentés d'avoir une voix au Congrès. C'est par l'entremise de certains élus de Party-List que le mouvement paysan a été en mesure de présenter des projets de loi au Congrès et au Sénat en faveur du programme de la réforme agraire. Les porte-parole ont su défendre cette cause avec habileté et gagner des appuis auprès de leurs pairs. Ainsi, le mouvement paysan a profité des avantages du système électoral pour faire avancer sa cause. Le soutien de l'Église et surtout la vaste mobilisation populaire qui ne s'essouffait pas aura facilité le travail des élus.

En effet, sans la grande Coalition populaire qui a soutenu les paysans philippins, on peut douter du renouvellement de CARP. Les paysans ont réussi à avoir l'appui, à la fois des universités, des écoles catholiques, mais aussi d'autres mouvements sociaux, dont celui des pauvres urbains et des jeunes. Ce grand soutien populaire s'est traduit par des manifestations à grand déploiement qui attiraient un vaste support. Il devenait donc impossible pour l'élite politique d'ignorer les demandes de la population à moins de risquer une perte de contrôle encore plus grande. L'appui à CARPER s'est aussi traduit par la participation d'organisations non gouvernementales et autres groupes de réflexion qui ont su à la fois vulgariser les éléments clés de la réforme agraire et expliquer en quoi cette dernière bénéficierait à l'ensemble des Philippines. Ces groupes de réflexion auront aussi réussi à mettre le mouvement paysan philippin en contact avec des organisations transnationales, ce qui est une nouveauté par rapport à la mobilisation de 1988.

Rôle des acteurs transnationaux ou la stratégie du four à convection

Si les mouvements internationaux agricoles et pour des alternatives économiques sont les premiers à s'être activement lancés dans la campagne pour la réforme agraire, ce sont les mouvements internationaux de droits humains qui auront attiré l'attention internationale sur la situation des paysans philippins. Face aux assassinats récurrents et surtout impunis des leaders paysans, un mouvement de solidarité internationale s'est formé. Les actions faites par les membres du réseau international Stop the Killings ont attiré la sympathie des citoyens du monde entier. Ces derniers ont fait pression sur leurs gouvernements afin que ceux-ci exigent qu'une enquête des Nations-Unies soit conduite aux Philippines de façon à exposer les nombreux assassinats extrajudiciaires et le climat d'impunité qui les entoure. En février 2007, Philippe Alston, le rapporteur spécial des Nations-Unies sur les Droits de la personne a conduit une mission d'enquête sur la situation aux Philippines. Son rapport publié en 2008 dénonce l'impunité qui règne aux Philippines. Le mouvement paysan philippin aura profité de la visite du rapporteur et de la publication de son rapport pour faire connaître la situation à laquelle ils font face. La pression sur les élites politiques philippines pour qu'elles adoptent une réforme agraire plus juste allait donc en s'accroissant : pression venant de la base, pression venant d'en haut et pression, plus diffuse, de l'internationale. C'est ce qu'on appelle la stratégie du four à convection : le mode de cuisson du four à convection utilise un vent qui souffle sur les éléments chauffants placés dans le haut et dans le bas du four afin de

maintenir la chaleur et d'accélérer les échanges thermiques entre l'aliment à cuir et l'air chaud. Ainsi, les acteurs transnationaux ont soufflé du vent sur la base et sur les alliés « d'en haut » afin de maintenir la mobilisation et d'assurer une pression égale et de toute part sur l'élite politique. La capacité du mouvement paysan philippin à utiliser cette attention internationale sur les violations des droits de la personne pour éclairer les questions de justice sociale et économique et surtout pour mettre en lumière leur lutte contre la marchandisation des terres aura été un élément clé du succès de la campagne pour la réforme agraire.

C'est par l'entremise de coalitions comme le International Land Coalition, Asian Farmer Association et des groupes d'intellectuels militants comme Focus on the Global South que le mouvement paysan a pu créer des liens entre une bataille nationale et des luttes transnationales qui font la promotion d'une autre mondialisation. Cette relation entre le mouvement paysan et les organisations internationales était mutuellement bénéfique : elle a permis aux organisations transnationales d'être enracinées auprès de luttes locales et d'avoir accès à la réalité des conditions vécues par les paysans. Pour les paysans, être liés à des organisations transnationales leur a permis d'élargir leur discours et de concevoir des solutions de rechange à la domination exercée par les élites terriennes. Travailler conjointement avec des groupes reconnus sur la scène internationale a aussi contribué à donner de la crédibilité au mouvement qui ne pouvait plus être ignoré par l'élite politique sans que celle-ci risque des représailles sur la scène internationale.

En 1988, lors de l'adoption de CARP, les acteurs transnationaux étaient moins présents et surtout moins près de la base du mouvement paysan. L'apport majeur des acteurs transnationaux en 2009 a été d'inclure le point de vue des paysans philippins au sein d'un narratif mondial de résistance aux politiques néolibérales : les paysans philippins ne sont pas seuls, ils font partie d'un vaste mouvement de résistance en lien avec d'autres mouvements de résistance paysanne dans d'autres pays.

Face à l'attention et à la pression internationale pour une réforme agraire, l'élite politique philippine, déjà sous pression à la suite des mobilisations citoyennes en appui au mouvement paysan, à l'appui public et engagé de l'Église catholique et aussi en raison de la présence d'alliés au mouvement au sein même de l'establishment politique, devra céder et adopter un programme de réforme agraire. Le lobby pro-élite terrienne aura finalement été isolé, et

CARPER adopté malgré l'opposition des grands propriétaires terriens. C'est ce que nous avons baptisé la stratégie du four à convection : pression par le bas, pression par le haut, vent chaud tout autour, et le gâteau est cuit !

Ceci dit, une fois le programme de réforme agraire adopté, d'importantes questions restent : est-ce que CARPER sera une véritable force de redistribution des richesses et des terres ? Est-ce que le mouvement paysan sera en mesure de maintenir la pression et de s'assurer que le programme soit mis en œuvre ? Jusqu'à maintenant, les réponses à ces questions ne sont pas définitives. Si le lobby des grands propriétaires terriens n'a pas réussi à arrêter l'adoption du programme de réforme agraire, il pourra néanmoins certainement en compliquer la mise en œuvre. En ce qui concerne la résistance à l'accaparement des terres, si une réforme agraire n'est pas l'unique facteur de succès, ça demeure assurément un élément important qui peut faciliter la capacité des paysans à bien vivre de leur terre.

Geneviève Talbot est candidate au doctorat en science politique à l'Université de Montréal. Chargée de programmes à Développement et Paix depuis 2007. A vécu aux Philippines de 2004 à 2006.

Références

Abinales P.N. et Amoroso D.J. 2005. *State and society in the Philippines*, Lanham : Rowman and Littlefield.

Bates, Robert H. 1988. « *Governments and Agricultural Markets in Africa* », dans *Toward a Political Economy of Development : A Rational Choice Perspective*. Berkeley : University of California Press, : 331-358.

Bello W. 2009. « *Afterthoughts CARPER: Latest Chapter in Agri Reform Battle*. » Article publié dans le journal *Inquirer* le 22 juin 2009 et disponible en ligne <http://opinion.inquirer.net/viewpoints/columns/view/20090622-211874/CARPER-Latest-Chapter-in-Agri-Reform-Battle>

Borras S. et Franco J. 2005. « *Struggle for Land and Livelihood: Redistributive Reform in Agribusiness Plantation in the Philippines.* » *Critical Asian Studies* 37:3 331-361

Borras S. et Franco J. 2010. « *Paradigme Shift: The 'September Thesis' and rebirth of the 'Open' peasant mass movement in the era of neoliberal globalization in the Philippines* » dans *Agrarian Angst and Rural Resistance in Contemporary Southeast Asia*, Routledge p. 206-226

Caouette D. 2010. "Oligarchie, électoralisme et contestation politique: les dérives du néopatrimonialisme et l'État philippin contemporain." *Revue canadienne d'études du développement*, 30:3-4, 365-379

Caouette D. et Turner S. 2009. *Agrarian Angst and Rural Resistance in Contemporary Southeast Asia*. Routledge

Diani, Mario. 1992. « The concept of Social Movement », *The Sociological Review*, 40, 1 :1-25

Evans, Peter B. 1995. « States and Industrial Transformation », dans *Embedded Autonomy : States and Industrial Transformation*. Princeton University Press, p. 3-20 et 227-250.

Fillieule, O. 2009. De l'objet de la définition à la définition de l'objet. De quoi traite finalement la sociologie des mouvements sociaux ? » *Politique et sociétés*, 28, 1 : 15-36.

Franco, J. 2008. "Making Land Rights Accessible: Social Movements and Political-Legal Innovation in the Rural Philippines", *Journal of Development Studies*, 44:07, 991-1002

Hawes, G. 1987. *The Philippines State and the Marcos Regime : the politics of export*, Ithaca : Cornell University Press

Houtzager, P. et Franco, J. 2003. *When the poor make law: comparison across Brazil and the Philippines*. Research note, *Law, Democracy and Development Programme*, Institute of Development Studies, Brighton.

Kaisahan. 2012. "CARPER Campaign: Milestones and Key Dates" Disponible en ligne: <http://www.kaisahan.net/carper-the-triumph-of-the-filipino-peasantry-2/>

Manahan, A. 2012. "Voices from the Countryside: Farmers speak of agrarian reform struggles" Publié dans *Focus Policy Review: Whose Growth? Whose Democracy?* 1:5 3-6. Disponible en ligne: <http://focusweb.org/content/focus-policy-review-whose-growth-whose-democracy>

Skocpol, Theda. 1985. « Bringing the State Back In : Strategies of Analysis in Current Research », dans *Bringing the State Back In*, dirigé par Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer et Theda Skocpol : 3-37.

Tarrow, S. 1994. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.