

Politiques publiques et changement institutionnel : legalisation, formalisation et securisation des transactions foncières au Mexique

Public policy and institutional change: legalization, formalization and securization of land transactions in Mexico

Emmanuelle Bouquet

CIRAD TERA, TA 60/15, 73 av. J.-F. Breton, 34398 Montpellier Cedex 5 – bouquet@cirad.fr

Résumé

Cette communication s'intéresse aux fondements institutionnels de la formalisation et de la sécurisation des transactions foncières (achat-vente et faire-valoir indirect), à partir du cas du Mexique. En 1992, le régime de propriété hérité de la réforme agraire a fait l'objet d'une réforme majeure, reposant sur l'établissement d'un cadastre, l'émission de titres fonciers individuels, et la légalisation du marché de la terre. Selon le discours officiel, cette légalisation visait à reconnaître, à formaliser et à sécuriser des transactions foncières qui se nouaient jusqu'alors dans la clandestinité.

La communication porte sur les relations entre le cadre légal et le fonctionnement du marché foncier. Elle part du postulat que le cadre légal constitue un référentiel majeur, mais qui ne concerne qu'un registre du contexte institutionnel plus large dans lequel s'inscrit le marché foncier. Par conséquent, la sécurité des transactions foncières est une variable relative qui doit être caractérisée de manière empirique. L'analyse s'appuie sur un travail de terrain réalisé en 1996 et 1999 au niveau fédéral et dans un état de la fédération mexicaine. Les observations portent sur les déterminants et les modalités effectives des transactions foncières, ainsi que sur les différents registres de règles et les représentations des catégories d'acteurs -producteurs agricoles, mais aussi communautés paysannes et instances administratives- impliqués dans le fonctionnement des marchés fonciers. Ces observations ont permis de reconstituer la situation institutionnelle antérieure à 1992 et d'identifier les recompositions induites par la mise en œuvre de la réforme.

Les résultats suggèrent que la légalisation des transactions foncières n'est pas une condition suffisante pour l'émergence d'un marché formel et sécurisé. Plus généralement, ils posent la question des relations entre politiques publiques et changement institutionnel, et appellent à la prudence sur les conditions d'applicabilité du modèle actuel d'ingénierie institutionnelle en matière de politiques de développement.

SUMMARY

The paper explores the institutional foundations of the formalization and securization of land transactions for both the land sales and land rental and share-tenancy markets in the land reform sector in Mexico. In 1992, the land reform sector in Mexico went through a major reform, based on the issuing of individual land titles and the opening of legal land markets. According to official statements, the legalization aimed at acknowledging, formalizing and securing land transactions which were previously taking place illegally.

The paper addresses the linkages between the legal framework and the effective operation of land markets. The main assumption is that although the legal framework is a major reference for actors, it is only a part of a wider institutional framework into which the land market is embedded. Thus, the security of transaction is a relative feature that needs to be assessed empirically. The analysis relies upon a fieldwork that was conducted from 1996 to 1999 at the federal level and in the Mexican federation state of Tlaxcala. The fieldwork addressed various issues, including the rationale and process of land transactions, as well as the different layers of rules and the representations of the actors involved in the land market (farmers, land reform communities, administrative bodies). The focus was placed on the initial (pre-1992) situation and on the process of institutional changes that took place with the 1992 reform.

The results suggest that legalizing transactions does not necessarily translate into the emergence of a formal and secured land market. More generally, they raise the issue of the linkages between public policy and institutional change, and call for caution with regards to the applicability of the current model of institutional engineering in development policy.

Mots-clés

Mexique, marché foncier, politique foncière, sécurité, formalisation, pluralisme institutionnel, acteurs
Mexico, land market, land policy, security, formalization, institutional pluralism, actors

INTRODUCTION

Entre 1917 et 1992, la réforme agraire mexicaine a procédé à la réallocation de la moitié de la superficie nationale sous un régime de droits de propriété spécifique, interdisant notamment toute transaction foncière sur les parcelles redistribuées. En 1992, ce régime de propriété a fait l'objet d'une réforme majeure, reposant sur l'établissement d'un cadastre, l'émission de titres fonciers individuels, et la légalisation du marché de la terre, à l'achat-vente et en faire-valoir indirect. Cette légalisation s'accompagne de la création de canaux administratifs de formalisation des transactions (procédure de transfert nominatif des titres pour les achats-ventes, inscription de contrats écrits pour le faire-valoir indirect). Le discours officiel s'appuie sur la reconnaissance de l'existence et de l'importance économique d'un marché foncier qui s'était constitué de manière illégale avant la réforme. L'objectif affiché est de lever les contraintes légales et de mettre en place un environnement institutionnel favorable au fonctionnement du marché foncier, en garantissant la sécurité des transactions foncières. Partant, le résultat attendu est le développement d'un marché foncier formalisé.

Pourtant, les observations de terrain réalisées plusieurs années après la réforme amènent à considérer deux autres scénarios. D'une part, en ce qui concerne le faire-valoir indirect, on observe le maintien à l'identique d'un marché non formalisé. D'autre part, si l'on constate pour le marché achat-vente un développement des transactions formelles, celui-ci s'accompagne du développement en parallèle d'un marché informel, plus important en volume. Ces résultats apparemment paradoxaux au regard des attendus de la réforme permettent de poser trois grands types de questions.

Une première question est d'ordre méthodologique. Elle porte sur la façon la plus appropriée d'aborder l'analyse du cadre institutionnel dans lequel s'inscrivent les marchés fonciers, ainsi que les processus de changements institutionnel induits par une rupture qui s'effectue au niveau légal. On s'appuiera ici sur le cadre d'analyse élaboré par North (1990), qui enrichit les approches néoinstitutionnelles des droits de propriété en mettant l'accent notamment sur la dimension de pluralisme institutionnel, sur les mécanismes *d'enforcement*, et sur les représentations des différentes catégories d'acteurs, dans un contexte d'information imparfaite.

Une deuxième question, d'ordre plus empirique, s'inscrit dans le cadre d'analyse défini précédemment et s'intéresse à la relation entre cadre institutionnel, pratiques d'acteurs et performances économiques. L'indicateur retenu ici est celui de la sécurité des transactions, considérée comme une condition fondamentale au bon fonctionnement des marchés fonciers. On fait l'hypothèse que dans un contexte de pluralisme institutionnel, la sécurité des transactions ne peut pas être considérée comme la conséquence automatique de la légalisation et l'ouverture de canaux de formalisation des transactions. Un travail de caractérisation empirique des fondements institutionnels de la sécurisation des transaction et des reconfigurations induites par la réforme de 1992 s'avère nécessaire.

Un troisième champ concerne le lien entre théories institutionnelles, changement institutionnel et politiques publiques. De plus en plus dans les discours des décideurs (hauts fonctionnaires ou

bailleurs), les politiques publiques sont présentées comme une opération d'ingénierie institutionnelle : on agit sur les règles du jeu pour induire une modification du comportement et des modes de coordination des acteurs, en vue d'obtenir un résultat positif en termes de performances, qu'elles soient d'ordre économique ou social. Le risque est alors de perdre de vue la dimension des jeux d'acteurs dans la construction et la mise en application des règles. Au contraire, la dimension des jeux d'acteurs devrait être explicitement prise en compte par les politiques publiques, pendant la phase d'élaboration mais aussi, et surtout, pendant la phase de mise en œuvre.

INSTITUTIONS DU MARCHE FONCIER : UN CADRE D'ANALYSE

Institutions, acteurs et changement institutionnel

L'économie néoinstitutionnelle repose sur le principe selon lequel, dans des marchés caractérisés par des coûts de transaction et de l'information imparfaite (c'est-à-dire, à des degrés divers, dans la totalité des marchés du monde réel), les institutions (ou règles du jeu) ont une incidence sur les performances économiques, et doivent par conséquent être intégrées comme objet de recherche.

La caractérisation du contexte institutionnel du fonctionnement d'un marché déterminé ne peut pas se limiter aux spécifications du cadre légal. Une approche en termes de pluralisme institutionnel est indispensable pour clarifier la nature des relations entre institutions et pratiques. Selon North (1990), ce contexte institutionnel élargi inclut le cadre légal (ou règles formelles), mais aussi les contraintes informelles : règles locales, normes sociales, coutumes etc. Par ailleurs, au-delà du contenu des règles, il est nécessaire de spécifier les mécanismes et l'effectivité avec lesquels ces règles sont appliquées (*enforcement*).

Dans une analyse institutionnelle, il importe également de distinguer entre les règles du jeu et les joueurs, qu'ils soient individuels ou collectifs (organisations). Le contexte institutionnel contribue à définir les contours des arènes de jeu pour les acteurs, mais la relation entre règles et pratiques ne relève pas d'un déterminisme étroit. D'une part, comme on en verra une illustration avec le cas mexicain, les différents registres du pluralisme institutionnel peuvent faire coexister des règles contradictoires, ou se prêtant à diverses configurations. D'autre part, l'analyse du comportement des acteurs dans un cadre institutionnel donné doit intégrer un certain nombre de paramètres supplémentaires : leurs logiques (ou fonctions d'objectifs), leurs perceptions, à la fois des règles et du contexte économique plus large, et leurs conditions d'interaction avec d'autres acteurs. Ces interactions renvoient à des dimensions économiques – gains de l'échange –, mais aussi sociales et politiques – réseaux sociaux, relations de pouvoir et mise en œuvre de mécanismes *d'enforcement*. Enfin, les joueurs disposent d'une certaine latitude pour générer des règles à la marge, et contribuent par là à l'évolution du cadre institutionnel. La relation entre cadre institutionnel et pratiques des acteurs doit ainsi se comprendre comme une interaction.

D'une manière générale, la question de l'imperfection de l'information occupe une place centrale dans l'analyse des relations entre règles et pratiques. Cette imperfection est liée à l'incomplétude de l'information dont disposent les acteurs, mais également aux déficiences de leurs modes de traitement de l'information disponible. Elle génère un décalage entre la réalité et les représentations que s'en font les acteurs.

Avec la prise en compte du pluralisme institutionnel et de l'interaction entre les règles du jeu et les joueurs dans un contexte d'imperfection de l'information, North (1990) propose par ailleurs un cadre d'analyse du changement institutionnel qui dépasse les limites des approches institutionnelles évolutives antérieures, parce qu'il permet d'intégrer d'autres sources de changement institutionnel que l'évolution des prix relatifs (notamment les relations de pouvoir), et parce qu'il reconnaît l'importance des processus d'ajustement et des phénomènes de dépendance de sentier dans la détermination du résultat final. Plus réaliste et moins déterministe, ce cadre permet également de rendre compte de l'existence et de la persistance d'institutions déficientes.

Application à l'analyse des marchés fonciers au Mexique

L'analyse s'appuie sur un travail de terrain réalisé en 1996 et 1999 au niveau fédéral et dans l'état de Tlaxcala. Les observations portent sur les déterminants et les modalités effectives des transactions foncières, ainsi que sur les différents registres de règles et les représentations des catégories d'acteurs impliqués dans le fonctionnement des marchés fonciers. Les observations de terrain ont permis de reconstituer la situation institutionnelle antérieure à 1992 et d'identifier les recompositions induites par la mise en œuvre de la réforme¹.

Dans le cas du Mexique, il est important de prendre en compte, au-delà des individus qui échangent sur le marché foncier, deux grands types d'organisations impliquées dans le fonctionnement du marché : (1) l'administration agraire, en charge de l'application du cadre légal ; (2) les ejidos, c'est-à-dire les organisations foncières mises en place par la réforme agraire de 1917. Les ejidos regroupent l'ensemble des bénéficiaires d'une dotation agraire (les ejidataires). Les instances de l'ejido ont été investies par les cadres légaux successifs d'un certain nombre de fonctions liées à la gestion du foncier. A ce titre, elles sont susceptibles de jouer un rôle dans l'opération des marchés fonciers, à l'interface entre l'administration agraire et les ejidataires.

L'examen du fonctionnement des marchés fonciers sur les terres de la réforme agraire au Mexique permet de distinguer deux grandes formes d'interaction entre cadre légal et pratiques locales. La première forme correspond à des règles locales stabilisées permettant l'opération du marché foncier dans un cadre légal qui en exclut au contraire la possibilité. La deuxième forme correspond à une rupture dans le cadre légal, et aux reconfigurations qui s'ensuivent dans les règles locales et dans l'interaction entre les deux niveaux.

¹ Pour des analyses plus approfondies, se référer à Bouquet (2000).

L'analyse institutionnelle des marchés fonciers permet d'explorer empiriquement la notion de sécurisation des transactions foncières. La sécurisation des transactions, qui constitue en soi un registre institutionnel, est envisagée ici comme le produit du contexte institutionnel plus large. Elle englobe à la fois les procédures auxquelles il est fait recours et le résultat en tant que tel (la sécurité des transactions). La sécurisation des transactions présente deux dimensions. La première, qui s'applique à la fois au marché à l'achat-vente et en faire-valoir indirect, est la sécurisation de la tenure, c'est-à-dire des droits permanents sur la terre. La seconde, qui se rapporte au marché en faire-valoir indirect, est la sécurisation des contrats, c'est-à-dire les conditions de *l'enforcement* des engagements mutuels.

AVANT LA REFORME DE 1992 : UN MARCHÉ QUI FONCTIONNE MALGRE L'INTERDICTION LEGALE

Nos observations de terrain tendent à montrer que malgré l'interdiction légale, les marchés fonciers dans les ejidos avant 1992 fonctionnent sur un système de règles claires, partagées par l'ensemble des acteurs, et qui contribuent à assurer un niveau satisfaisant de sécurité aux transactions. L'analyse doit cependant être différenciée selon le type de marché (faire-valoir indirect ou achat-vente).

Les règles locales : marché à l'achat-vente interdit, marché en faire-valoir indirect autorisé

Avant 1992, le cadre légal interdisait toute transaction foncière (en faire-valoir indirect ou à l'achat-vente), et prévoyait des sanctions très dissuasives, allant jusqu'à la privation de l'ensemble des droits fonciers et l'exclusion de l'ejido, en cas de contravention. Pourtant, l'ensemble des études empiriques menées à une échelle locale dans les ejidos avant 1992 met en évidence l'existence de dynamiques foncières marchandes. Ces dynamiques sont néanmoins différenciées selon le type de marché. Le faire-valoir indirect apparaît comme une pratique extrêmement courante, impliquant la grande majorité des membres de l'ejido, que ce soit à titre de propriétaire ou à titre de tenancier, de façon conjoncturelle ou structurelle. Par contre, les achats-ventes de parcelles sont beaucoup plus circonscrits, que l'on considère la fréquence des transactions ou le nombre d'individus impliqués.

Le registre des règles locales permet d'explicitier le décalage observé par rapport au cadre légal. Le faire-valoir indirect y apparaît comme une pratique autorisée sans restriction. Par contre, les achats-ventes sont présentés comme interdits. Ces règles locales sont relayées par les perceptions et les normes sociales des acteurs sur les deux types de transactions. Les contrats de faire-valoir indirect sont perçus comme un arrangement interpersonnel légitime, librement consenti, générant un gain de l'échange pour les deux parties, et relevant de la sphère privée. Par contre, les achats-ventes font l'objet d'une condamnation pratiquement unanime, qui s'applique à la fois à la personne du vendeur et de l'acheteur.

Règles et représentations : lecture sociale versus lecture économique du marché foncier

Le cadre institutionnel présenté ci-dessus est le résultat stabilisé d'un processus dont on ignore les détails, mais dont on sait qu'il s'est inscrit dans le temps long, la mise en place de la réforme agraire remontant aux années 1920-1930. La direction prise est clairement une marchandisation de la terre, mais différenciée selon le type de marché considéré. Les moteurs du changement ont pu être reconstitués à partir de l'analyse du discours des acteurs sur leurs pratiques. L'émergence et la consolidation de règles locales permettant l'opération d'un marché foncier en faire-valoir indirect tiennent essentiellement à des déterminants économiques qui entrent en contradiction avec l'interdiction légale.

Le cadre légal antérieur à 1992 repose sur une conception du marché foncier par le législateur essentiellement axée sur les rapports de force sociaux préexistants à la Révolution de 1910 (abus de pouvoir par les grands propriétaires terriens), auxquels la redistribution foncière et l'interdiction de marché sont supposés mettre fin. Les fonctions économiques du marché foncier, notamment dans sa dimension faire-valoir indirect, ne sont pas prises en compte.

Au niveau des règles locales, en revanche, il est intéressant de noter la synthèse qui s'est opérée entre le registre social de la terre comme patrimoine (associé au marché achat-vente) et le registre économique de la terre comme facteur de production (associé au marché en faire-valoir indirect).

Ainsi, l'interdiction légale de l'achat-vente était généralement perçue comme un garde-fou contre la reconstitution des grands domaines et le démantèlement des ejidos. Cette interdiction était relayée par les normes sociales condamnant à la fois le vendeur et l'acheteur : condamnation du vendeur parce qu'en traitant sa terre comme une marchandise, il trahit la réforme agraire et dilapide un patrimoine destiné à être transmis à ses descendants. Condamnation de l'acheteur parce qu'il amorce un processus de concentration foncière et s'approprie « indûment », sur la base du critère de pouvoir d'achat, des parcelles qui devraient avoir été redistribuées selon d'autres critères (de nature sociale) à des paysans sans terre. Condamnation de l'acheteur extérieur, parce qu'il met de surcroît en péril l'identité et l'unité du groupe originel.

A l'inverse, la pratique du faire-valoir indirect est présentée comme d'autant plus légitime qu'elle ne menace pas l'intégrité du patrimoine foncier et qu'elle repose sur des relations de complémentarité économique plus que sur des rapports de force. En effet, contrairement au cas d'école, les contrats observés mettent généralement en jeu un propriétaire plus fragile économiquement que son tenancier, et le fait de donner en faire-valoir indirect constitue précisément une forme de gestion de cette vulnérabilité. En d'autres termes, on est loin de la relation socialement conflictuelle d'exploitation du tenancier par un latifundiste. De manière plus générale, le faire-valoir indirect joue un rôle fondamental de lubrifiant de l'activité économique dans les ejidos, à la fois en statique et en dynamique : en statique, comme mécanisme de contournement des multiples imperfections de marchés (spécifiques à l'agriculture et spécifiques au système ejidal); en dynamique, comme mécanisme d'ajustement vis-à-vis des évolutions démographiques (migrations, arrivée à l'âge adulte

des nouvelles générations). Dans la pratique, si l'interdiction de marché en faire-valoir indirect avait été effectivement mise en application, cela aurait créé une rigidité ingérable pour les individus et injustifiable de la part des organisations chargées de *l'enforcement*.

Sécurité des transactions

Sécurité de la tenure

L'interdiction légale de marché foncier avant 1992 fait théoriquement courir des risques importants aux individus qui y contreviennent. La pratique de faire-valoir indirect fait théoriquement courir des risques au propriétaire, mais pas au tenancier (au contraire, ce dernier peut théoriquement se retrouver bénéficiaire de la parcelle réattribuée). L'achat-vente fait théoriquement courir des risques aux deux parties : au vendeur, qui encourt une privation de droits y compris sur les parcelles non concernées par la transaction ; à l'acheteur, qui peut ne pas parvenir à faire valoir ses droits sur la parcelle en raison du caractère nul et non avenue de la transaction.

Le niveau effectif de risque est conditionné aux modalités d'application des mécanismes *d'enforcement* associés à l'interdiction légale. En théorie, les sanctions sont prises par l'administration agraire sur dénonciation des pratiques marchandes par les représentants de l'ejido. Dans la pratique, sur le marché en faire-valoir indirect, les relations contractuelles sont nouées dans l'impunité. La consultation des archives agraires dans l'état de Tlaxcala a ainsi montré que la procédure de destitution de droits pour sanctionner des pratiques de faire-valoir indirect n'a jamais été appliquée en 75 ans.

Sur le marché à l'achat-vente, où la règle locale vient renforcer l'interdit de la règle légale, le nombre très limité des transactions effectives tend à indiquer que le principal mécanisme *d'enforcement* s'exerce a priori, sur le mode de l'autocensure. Notre travail de terrain ne nous a pas fourni d'exemples de sanctions a posteriori. Par contre, il est intéressant de préciser les modalités de contournement de l'interdiction dans le cas des quelques transactions qui ont effectivement eu lieu. Celles-ci impliquent la participation des autorités ejidales, voire de l'administration agraire, sur la base de relations sociales ou de pouvoir préexistantes. La procédure généralement utilisée est celle de la privation de droit, qui est alors radicalement détournée de son sens originel. De mécanisme de sanction, elle devient mécanisme de formalisation et de sécurisation d'un achat-vente permettant d'établir de nouveaux certificats de droit foncier au nom de l'acheteur².

² Cet exemple de transformation d'un mécanisme de sanction en mécanisme de validation d'une transaction est éclairant à plusieurs titres. Il souligne tout d'abord l'importance de s'intéresser non seulement aux mécanismes *d'enforcement* mais à leur effectivité. Par ailleurs, il illustre les modalités de coexistence des différents registres institutionnels. Le cadre légal et les règles locales ne sont pas deux univers disjoints qui s'ignorent ou qui s'opposent. En fonction de l'enjeu particulier, de l'information disponible et du positionnement dans les réseaux sociaux et de pouvoir, les acteurs peuvent ainsi mobiliser plusieurs référentiels, séparément ou simultanément, et selon différentes configurations.

Le discours des ejidataires sur leurs pratiques et le niveau de risque associé vient confirmer cette lecture. Le faire-valoir indirect est essentiellement perçu comme une pratique non risquée, qui n'appelle pas de mesure de sécurisation particulière. En particulier, les contrats restent dans la sphère privée. Par contre, l'achat-vente est présenté comme comportant un risque réel, largement dissuasif. Face à ce risque, la sécurisation consiste à conférer à la transaction un caractère public, avec validation (sous couvert d'une procédure officielle de transfert détournée de sa fonction initiale) par les autorités ejidales, éventuellement relayées par l'administration agraire. Nos observations de terrain confirment la robustesse de la procédure : en cas de conflit à propos d'une parcelle ayant fait l'objet d'une transaction (par exemple lorsque l'héritier du vendeur cherche à invalider le transfert, parfois des années après qu'il ait eu lieu), les instances officielles mobilisées (ejido et/ou administration agraire, selon les cas) se fondent sur l'existence de documents établissant publiquement la réalité du transfert pour trancher le différent.

En résumé, la question de la sécurité de la tenure ne se pose que pour le marché à l'achat-vente. Le sentiment de sécurité est clairement associé à la possibilité de faire valoir de manière formelle, en recourant à des instances officielles (l'ejido, l'administration agraire), la possession permanente de la parcelle en question. Cependant, la démarche de « formalisation » n'est pas, par définition, du registre du cadre légal. Elle suppose en outre de pouvoir mobiliser des réseaux sociaux et de pouvoir conséquents. Elle n'est pas conséquent pas accessible à la majorité des ejidataires, ce qui contribue à expliquer le nombre limité des achats-ventes effectifs (et, parallèlement, à alimenter la norme sociale qui condamne les pratiques d'achats-ventes).

Sécurité contractuelle

La sécurisation contractuelle renvoie aux conditions *d'enforcement* des termes des contrats de faire-valoir, à la fois pour le propriétaire et pour le tenancier. Nos observations montrent que le marché de contrats de faire-valoir opère de manière déconnectée du cadre légal. Des conflits ponctuels peuvent se présenter, bien sûr, mais ni leur occurrence ni leur gestion ne sont directement liés aux spécifications du cadre légal relatif au marché foncier. Le système de sécurisation contractuelle observé dans les ejidos est fondé sur la personnalisation des relations et l'imbrication du social et de l'économique. Des conventions locales régulent les termes des contrats (de location ou de métayage), établissant une palette de choix contractuels prédéfinie, connue de l'ensemble des acteurs, et le respect des engagements contractuels repose sur des mécanismes qui mobilisent le capital social. D'une manière générale, ces mécanismes assurent un niveau de sécurité contractuelle satisfaisant, ce que confirme le caractère généralisé de la pratique du faire-valoir indirect dans les ejidos étudiés.

LA REFORME DE 1992

La réforme de 1992 fournit l'occasion d'analyser le déroulement d'un processus de changement institutionnel déclenché par une rupture au niveau du cadre légal. Dans une perspective de pluralisme institutionnel, la réforme doit se comprendre comme une réacommodation des différents registres

préexistants. Cette réacommodation n'a a priori rien d'automatique, et le résultat n'est pas nécessairement efficient. En première analyse, la réforme légale s'aligne sur les dynamiques endogènes de marchandisation de la terre, ce qui devrait faciliter les processus d'ajustement, notamment en matière de formalisation et de sécurisation des transactions. Une analyse différenciée selon le type de marché, reposant sur les perceptions et les pratiques des acteurs en lien avec les différents registres de normes et les imperfections de l'information, apporte cependant des nuances substantielles.

Conception et mise en œuvre de la réforme : représentations et pratiques d'acteurs autour du marché foncier

Le technocrate

La réforme de 1992 s'inspire du paradigme d'accompagnement de l'évolution des droits fonciers élaboré par les organisations internationales de développement sur la base de la théorie évolutive des droits de propriété (Bruce et Migot-Adholla 1994, Binswanger et al. 1995). La théorie postule une évolution spontanée (et efficiente) des droits dans le sens de l'individualisation et de la marchandisation. Le rôle de l'Etat est alors d'accompagner ces évolutions en levant les contraintes légales et en créant un cadre institutionnel favorable. Le marché foncier est considéré dans ses fonctions strictement économiques (allocation des ressources³ et mise en adéquation des autres facteurs de production par transactions liées dans un contexte de marchés imparfaits).

Le législateur

La réforme de 1992 ne peut pas être présentée uniquement comme une réforme économique. Elle touche à un symbole national – la réforme agraire est un des piliers de la construction du Mexique post-révolutionnaire - et s'avère éminemment politique. Les représentations du marché foncier comme expression de rapports de force sociaux continuent d'avoir cours dans les différents courants politiques. La confrontation de ces deux modèles de marché (économique versus social) a des répercussions dans la formulation du cadre légal. Les articles de loi correspondants recèlent des restrictions, des lacunes et des ambiguïtés qui traduisent les polémiques nouées autour de la légalisation des transactions foncières, particulièrement dans le volet achats-ventes.

L'administration agraire

L'administration agraire n'est pas un vecteur neutre du nouveau cadre légal. Elle assure au contraire sa mise en application en fonction de ses logiques et marges de manœuvre propres. Ces marges de manœuvre sont élargies par les lacunes et imprécisions des textes de loi qui ouvrent des espaces d'interprétation potentiellement divergents.

³ Les théories récentes des marchés fonciers intègrent par ailleurs la question de l'équité de la distribution foncière, et soulignent le rôle des mécanismes de marché pour ouvrir des possibilités d'accès à la terre à certaines catégories, notamment les jeunes et les pauvres (Deininger 2003).

D'une manière générale, l'administration agraire continue de manifester une profonde méfiance vis-à-vis du marché foncier dans sa composante achat-vente (le faire-valoir indirect, par contre, reste absent de son discours, de ses préoccupations et de ses actions). Les références au marché achats-ventes s'articulent presque exclusivement autour d'enjeux d'ordre social : le risque d'abus de la part d'acquéreurs de terre auprès de vendeurs en position de faiblesse (ventes forcées, prix sacrifiés), le risque de déséquilibres sociaux liés à des dynamiques de différenciation patrimoniales trop prononcées, le risque de dilution identitaire des ejidos en cas d'achats de terres par des individus extérieurs. La seule référence d'ordre économique est également présentée sous l'angle d'un risque : celui de l'atomisation des parcelles et la propagation du minifundisme non rentable.

Les réserves de l'administration agraire vis-à-vis du thème du marché achat-vente trouvent une première traduction dans la façon dont elle a géré et diffusé l'information concernant le nouveau cadre légal. Les moyens consacrés à cette tâche ont été insuffisants, les canaux de diffusion étaient inadaptés à toucher le plus grand nombre de destinataires, et les contenus ont délibérément été brouillés, privilégiant un discours axé sur les enjeux patrimoniaux et identitaires à une présentation objective des nouvelles dispositions légales.

Un deuxième champ d'implication concerne la gestion administrative du marché achat-vente, à travers la procédure de formalisation des transactions qui leur confère une validité juridique. De nouveau les observations concernent essentiellement le volet achat-vente⁴. L'administration agraire a ainsi progressivement émis une série de règles additionnelles qui se traduisent concrètement : (1) par le rétrécissement du champ de validité d'un achat de terre (avec en particulier l'introduction d'une interdiction de fractionnement des parcelles); et (2) par l'alourdissement de la procédure de formalisation de la transaction pour les acquéreurs de parcelles. Aucun mécanisme particulier de diffusion de l'information relative à ces dispositions réglementaires n'a été mis en place.

Par ailleurs, ni les priorités affichées de l'administration, ni les schémas incitatifs de ses agents (évaluation et primes) n'incluent les activités de détection et de suivi sur le terrain des dossiers d'achats-ventes (encore moins de faire-valoir indirect) en vue de leur formalisation. Enfin, il faut signaler l'absence de procédure d'annulation des ventes non valides d'un point de vue légal et réglementaire, ainsi que l'absence de dispositif formel de règlement des conflits liés au marché foncier.

En résumé, face à une réforme légale qui représente pourtant une véritable rupture, l'administration agraire n'a pas procédé à la mise en place de programmes d'accompagnement administratif de la transition⁵.

⁴ En ce qui concerne le faire-valoir indirect, l'administration a produit des formulaires types permettant d'enregistrer des contrats écrits, mais ceux-ci n'ont pas fait l'objet de programme spécifique de diffusion visant à en systématiser l'usage auprès des parties prenantes.

⁵ A la différence de ce qu'on observe dans d'autres pays d'Amérique Latine, l'ouverture du marché foncier ne s'est pas accompagné non plus de programmes d'accompagnement économique, visant par

Les ejidos

Avec la réforme de 1992, les ejidos à travers leurs structures de représentation perdent leurs prérogatives en matière de contrôle et de formalisation du marché foncier, ces activités étant désormais assurées par l'administration agraire. Les instances ejidales restent théoriquement investies d'une fonction centrale de relais de l'information entre l'administration et les ejidataires. Cependant, leur capacité à mener cette fonction à bien est limitée, d'une part par les difficultés des représentants de l'ejido à maîtriser eux-mêmes une information complexe et confuse, d'autre part par le discrédit généralisé du système de gouvernance interne de l'ejido au moment de la réforme.

Perceptions de la réforme par les ejidataires - déficiences informationnelles

Le nouveau contexte de la prise de décision des ejidataires, plusieurs années après la promulgation de la réforme, se caractérise en premier lieu par un important déficit informationnel relatif aux nouvelles dispositions légales et réglementaires. Ce déficit, dont la nature et l'ampleur varient selon le positionnement et l'expérience individuelle, est le résultat cumulé de la complexité de la réforme, des orientations suivies par l'administration agraire, et de l'affaiblissement des structures ejidales. Il s'alimente des représentations et des normes sociales en vigueur.

La réforme ainsi comprise comme une privatisation économique de la terre et comme un affranchissement par rapport aux anciennes tutelles (représentants de l'ejido et administration agraire). Le jugement porté sur ces transformations apparaît mitigé. D'un côté, la sécurisation foncière conférée par le titre foncier et l'autonomie reconnue à l'ejidataire dans la gestion de sa terre remportent une large adhésion. La légalisation du marché en faire-valoir indirect n'appelle pas de commentaires particulier, ce dernier s'étant de toutes manières organisé de façon autonome par rapport au cadre légal. Par contre, la légalisation du marché à l'achat-vente suscite de l'inquiétude, le risque de retour à l'ancienne situation de latifundisme et d'exploitation sociale étant systématiquement mis en avant. La norme sociale condamnant le vendeur et l'acheteur reste en vigueur. Pour autant, lorsqu'elles sont connues, les restrictions réglementaires aux achats-ventes sont généralement considérées comme illégitimes. C'est particulièrement le cas de celle qui touche à l'interdiction de fractionnement, considérée comme injuste car elle limite la marge de manœuvre du vendeur et peut l'obliger à décapitaliser au-delà de ses préférences.

Six ans après la promulgation de la réforme, le niveau d'information et de maîtrise des procédures administratives de formalisation des transactions reste extrêmement limité. L'existence de formulaires d'enregistrement des contrats de faire-valoir indirect est presque totalement ignorée. Lorsqu'elle est connue, elle ne suscite de toutes façons pas un grand intérêt, les modalités de régulation des contrats

exemple à favoriser certains types de structure de production ou encore l'accès à la terre pour certaines catégories telles que les jeunes ou les sans terre. Un programme pilote de crédit foncier à taux bonifié pour les jeunes des ejidos, promu et financé par la Banque Mondiale, vient à peine d'être mis en place en 2005, soit 13 ans après la réforme.

s'inscrivant dans un registre interpersonnel. L'existence de la procédure d'enregistrement des achats-ventes avec annulation du titre antérieur et émission d'un nouveau titre au nom de l'acquéreur est mieux connue, et suscite un vif intérêt. Mais cette connaissance n'est toujours pas systématique et par ailleurs, le détail de la procédure et des conditions pratiques pour la mener à bien fait l'objet de nombreuses omissions et confusions, sauf pour les individus qui en ont fait directement l'expérience et l'apprentissage (et encore, puisque les règles administratives peuvent avoir changé entre-temps).

Légalisation des transactions foncières : formalisation et sécurisation accrues?

Faire-valoir indirect

En ce qui concerne le faire-valoir indirect, le changement de la législation foncière ne fait qu'officialiser des pratiques d'ores et déjà courantes, admises socialement et régulées localement. Nos travaux de terrain montrent que leur légalisation n'entraîne pas de modifications, que ce soit dans le volume, dans la forme, ou dans le registre de régulation des transactions (d'autant que l'administration agraire ne cherche pas à interférer dans le fonctionnement de cette modalité du marché foncier). En particulier, les contrats conservent leur caractère informel⁶.

Le système de sécurisation contractuelle qui s'était constitué dès avant la réforme de 1992 était fondé sur la personnalisation des relations et l'imbrication du social et de l'économique. Ce système persiste après la réforme, assurant dans de bonnes conditions le maintien du jeu contractuel local. Par contre, il s'avère inadapté à l'élargissement des relations contractuelles à des acteurs extérieurs à la sphère locale, parce qu'il ne permet pas de générer un climat de confiance préalable, et ne fournit pas de mécanismes de résolution ex post de conflits (pour un exemple des enjeux et des difficultés que soulève l'élargissement du jeu contractuel lié à l'introduction d'une culture de rente à haute valeur ajoutée, voir Bouquet et Colin 1999). Pour autant, la formalisation des contrats ne permettrait pas de résoudre ces difficultés, l'administration agraire n'ayant pas le pouvoir légal de faire exécuter les engagements contractuels.

Achats-ventes

Le nouveau cadre légal était supposé générer un contexte institutionnel favorable au développement d'un marché formel. Paradoxalement, on observe un marché peu actif, ainsi que la multiplication de transactions informelles qui s'installent dans la durée.

Si l'on observe bien le développement des transactions formelles, le rythme est plutôt lent compte tenu des restrictions antérieures : entre 1993 et 1998, dans l'état de Tlaxcala, 2,5% seulement de la superficie ejidale ont ainsi fait l'objet d'une transaction formelle. La norme sociale peut contribuer à expliquer le fait que le marché achat-vente reste peu actif même après sa légalisation. Cela étant, il convient de faire intervenir également des considérations économiques liées aux conditions d'offre et

⁶ L'ensemble des contrats de faire-valoir indirect formalisés auprès de l'administration en 1999 étaient identifiés par les fonctionnaires eux-mêmes comme des simulacres visant à assurer les conditions d'accès à des subventions en justifiant d'une superficie cultivée minimale.

de demande de terre : offre limitée par l'absence d'alternatives d'emploi local, pour le vendeur lui-même mais également pour ses descendants, demande limitée par la faible rentabilité de la production agricole dans de nombreuses régions, et surtout par des contraintes structurelles de financement.

L'informalité du marché achat-vente n'a rien d'un épiphénomène. Notre étude menée à l'échelle de l'état de Tlaxcala six ans après la promulgation de la réforme estime à 67% le pourcentage des transactions non enregistrées. Des études menées au niveau national concluent à des ordres de grandeur similaires (Olinto 1998, Procuraduría Agraria 1998).

L'informalité des transactions ne relève pas uniquement d'une problématique de transition. Les mécanismes institutionnels qui lui sont attachés contribuent à la génération d'une informalité structurelle. Les étapes de la formalisation du marché et du développement d'un marché informel peuvent en effet être schématisées de la façon suivante :

1. La compréhension de la réforme comme privatisation et comme affranchissement des tutelles ainsi que le caractère sensible des achats-ventes lié à la condamnation sociale qui leur est attachée conduisent à replier les transactions dans la sphère privée, ce qui rend d'autant plus difficile la résorption des déficits informationnels. Le caractère privé de la transaction n'empêche pas la mise en place de dispositifs de réduction de l'informalité, mais ceux-ci se maintiennent dans un registre interpersonnel. Le plus fréquent consiste pour le vendeur à remettre son titre de propriété à l'acquéreur, en l'endossant selon la norme en usage pour une transaction de véhicule.

2. Lorsque l'existence d'une procédure administrative de formalisation est connue, l'acquéreur manifeste une préférence pour celle-ci, en raison de la valeur accordée au titre de propriété nominatif comme mécanisme de sécurisation. La démarche de formalisation est lancée.

3. Mais la formalisation ex-post d'une transaction peut se heurter au rejet du dossier par l'administration (transaction considérée comme invalide), ou à des blocages liés au montage du dossier (difficultés à réunir l'ensemble des pièces requises, notamment celles qui concernent le vendeur). En l'absence de procédures formelles de suivi (conseil aux personnes ou annulation des transferts invalides), la transaction s'installe dans l'informalité.

Du point de vue de la sécurisation de la tenure, le risque lié au marché achat-vente porte désormais entièrement sur la personne de l'acheteur, en cas de contestation de la légitimité de la possession d'une parcelle dont la transaction n'a pas fait l'objet d'un enregistrement auprès de l'administration agraire. En effet, d'un point de vue légal, les garanties juridiques relatives à la propriété de la parcelle continuent de s'exercer au bénéfice du vendeur ou de ses héritiers. Le risque pour les acheteurs informels est renforcé par les positions de l'administration agraire, qui manifeste un a priori plus favorable aux vendeurs qu'aux acheteurs. Par ailleurs, ce risque d'ordre légal n'est plus compensé par un système de sécurisation légitimé au niveau local : le système antérieur, basé sur des relations de pouvoir et sur la complaisance des autorités ejidales et administratives, se révèle complètement caduc sous les nouvelles conditions.

Conclusion

L'analyse empirique des fondements institutionnels du fonctionnement du marché foncier permet de préciser la nature et les limites de la connexion entre formalisation et sécurisation des transactions. Si l'on considère la sécurité des transactions comme un indicateur d'évaluation de la réforme de 1992, le résultat est pour le moins mitigé.

En ce qui concerne le marché achats-ventes, on observe bien une connexion directe entre formalisation et sécurisation des transactions. Pourtant, la légalisation des transactions et l'ouverture d'une procédure d'enregistrement formel des transferts s'est accompagnée d'une augmentation paradoxale de l'insécurité liée à la multiplication de transactions informelles qui s'installent dans la durée. Les conditions de mise en œuvre de la réforme par l'administration agraire se sont conjugué aux perceptions et aux normes sociales des ejidataires pour générer de très fortes distorsions et asymétries informationnelles ainsi que des problèmes de légitimité sur certaines restrictions à la validité des transactions (notamment l'interdiction de fractionnement) et des vides institutionnels (disparition des mécanismes de régulation internes à l'ejido, absence de procédures d'annulation de transaction non valides). La désactualisation du cadastre qui en résulte constitue un passif qui va au-delà d'une simple problématique de transition. Cette désactualisation pose un problème général de sécurité de la tenure pour les acheteurs informels qui ne parviennent pas à régulariser ex post une transaction. Elle pose également un problème d'équité : les petits acheteurs sporadiques sont en effet moins susceptibles que les gros acheteurs d'être bien connectés aux réseaux administratifs et d'avoir eu accès en temps utile à l'information nécessaire pour participer au marché formel et sécurisé.

En ce qui concerne le marché en faire-valoir indirect, la sécurisation des contrats ne dépend pas tant de l'existence d'un contrat formel que de la confiance dans l'effectivité des mécanismes de règlement des conflits. Les mécanismes reposant sur la mobilisation du capital social remplissent cette fonction dans le cadre des relations contractuelles personnalisées qui prévalent actuellement dans les communautés. En revanche, le passage à un marché de contrats plus impersonnel, permettant d'élargir les fonctions économiques du faire-valoir indirect (par exemple, transferts de technologie, accès aux marchés pour certains produits spéculatifs), requiert des mécanismes relevant d'un registre plus formel. En mettant l'accent sur la sécurité de l'appropriation foncière au détriment de la dimension de la sécurité contractuelle, la réforme de 1992, dans sa conception comme dans sa mise en œuvre, laisse cette question de côté.

CONCLUSION : THEORIES NEOINSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES PUBLIQUES

Parce qu'elles s'intéressent aux relations entre institutions et performances, dans une perspective statique et dynamique, les théories néoinstitutionnelles sont souvent mobilisées pour justifier et orienter les modes d'intervention de l'Etat visant à instituer un environnement institutionnel favorable. De plus en plus dans les discours des décideurs (hauts fonctionnaires ou bailleurs), les politiques publiques sont présentées comme une opération d'ingénierie institutionnelle : on agit sur les règles du

jeu pour induire une modification du comportement et des modes de coordination des acteurs, en vue d'obtenir un résultat positif en termes de performances, qu'elles soient d'ordre économique ou social. Le risque est alors de perdre de vue la dimension des jeux d'acteurs dans la construction et la mise en application des règles. Cette dimension est pourtant fondamentale lorsqu'on travaille en situation réelle, car elle amène de l'indétermination et de l'incertitude quant aux résultats d'une politique publique.

L'enrichissement du cadre d'analyse néoinstitutionnel par North lui confère une pertinence et une applicabilité accrue, parce qu'il s'intéresse aux acteurs et aux processus de changement institutionnel. En explorant les implications du pluralisme institutionnel et de l'imperfection de l'information, il souligne que les ajustements liés à une modification des règles du jeu légales ne sont ni automatiques, ni toujours conformes aux résultats attendus.

Le cas mexicain illustre comment, loin de constituer un récepteur passif de politiques publiques, les individus et les organisations établissent des formes de coordination en fonction de leurs logiques et marges de manœuvre propres, le cadre légal ne constituant qu'un référentiel parmi d'autres. Il vient par ailleurs rappeler que les conditions de mise en œuvre des politiques sont partie intégrante du processus de changement institutionnel. L'administration n'est pas une interface neutre d'application des politiques publiques. Elle fait partie des joueurs et elle contribue à façonner le pluralisme institutionnel et ses modalités d'évolution.

Ces résultats n'entament pas la validité et la pertinence de la grille néoinstitutionnelle pour l'analyse des politiques publiques. Ils ont en revanche des implications en ce qui concerne les conditions d'application de la théorie pour la conception et la mise en œuvre de politiques publiques conçues comme des opérations d'ingénierie institutionnelle. Si le pluralisme institutionnel et les processus de changement institutionnel comptent, alors il est nécessaire d'envisager des dispositifs d'accompagnement. Dans la phase de conception, il s'agit en particulier de procéder à un travail de caractérisation du contexte institutionnel initial pour identifier la nature et les sources du pluralisme institutionnel et anticiper des scénarios sur les modalités de recomposition suite à un changement institutionnel formel. Dans la phase de mise en œuvre, la diffusion de l'information à l'ensemble des acteurs impliqués et le suivi des processus de changement institutionnel revêtent une importance primordiale, qui justifie des stratégies et des dispositifs spécifiques.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Binswanger, H., Deininger, K., et Feder, G. (1995). Power, distortions, revolt, and reform in agricultural land relations. In *Handbook of development economics* T. Srinivasan et J. Behrman (éds.), Vol. III, chapter 42, p. 2659-2772. Elsevier, Amsterdam.
- Bouquet, E. and J.-P. Colin (1999). Dangerous liaisons on the Altiplano. Asymmetric information, opportunistic behaviour and sharecropping contracts in a Mexican ejido. Communication in 1999 Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics, Washington D.C., ISNIE. <http://www.isnie.org/ISNIE99/Papers/colinj.pdf>
- Bouquet, E. (2000). La construction du marché foncier par les acteurs. Politiques publiques, pluralisme juridique et jeux contractuels dans le secteur ejidal mexicain. Thèse de doctorat en Economie du développement agricole et rural, Montpellier, Ecole Nationale Supérieure d'Agronomie de Montpellier.
- Bruce, J. et Migot-Adhollat, S. éds (1994). *Searching for land tenure security in Africa*. Kendall/Hunt publishing company, Dubuque.
- Colin, J.-P. and E. Bouquet (2001). Le métayage comme partenariat. L'arrangement a medias dans la Sierra madre orientale - Mexique. *Economie Rurale* (261): 73-88.
- Deininger, K. (2003). *Land policies for growth and poverty reduction*. Washington DC, The World Bank.
- North D. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Olinto, P. (1998). The impact of the ejido reforms on land markets in Mexico. Communication in : American Agricultural Economists Association Meeting, Salt Lake City, 2-8 août.
- Procuraduria Agraria (1998). *Los tratos agrarios en ejidos certificados*. Mexico, Procuraduria Agraria.