

les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 9 ● Juin 2012

Ces notes valorisent les présentations et débats
des journées de réflexion organisées par le Comité technique
« Foncier & développement » de la Coopération française.

Les dynamiques foncières au Mexique depuis la réforme agraire de 1992

Cette réunion a été motivée par le besoin de la Coopération française de mieux cerner et de comprendre les enjeux de la question foncière au Mexique. Elle a été structurée autour des interventions d'Éric Léonard (chercheur à l'IRD, UMR GRED) qui a fait une brève présentation du contexte mexicain; de Hector Robles Berlanga (coordinateur exécutif du site internet « Subsidios para el campo ») qui a exposé le bilan des réformes de 1992 de la législation foncière; et d'Antonio Azuela de la Cueva (professeur à l'Instituto de Investigaciones Sociales - Universidad Nacional Autónoma de México) qui a présenté des éléments de l'histoire intellectuelle de la propriété paysanne au Mexique.

La question foncière rurale a été un enjeu historique central de construction nationale et de légitimation de l'État au Mexique, ce qui explique la récurrence des interventions publiques dans ce secteur au long de l'histoire moderne. Entre 1856 et 1992, l'État mexicain a ainsi entrepris trois réformes majeures qui, dans un ample mouvement de balancier, ont d'abord tenté de faire disparaître les communautés agraires qui abritaient la majorité de la population indienne, avant de proposer une reconstruction de ces communautés, sous une forme renouvelée, puis d'en remettre en question le bien fondé. Pourquoi une telle focalisation dans la durée du débat politique et de l'action étatique sur la question foncière ?

Dans la perspective des libéraux qui ont gouverné le pays dans la deuxième moitié du XIX^e siècle, puis à la fin du XX^e, la propriété collective est un obstacle à la modernisation agricole, car elle fournit un cadre dissuasif à l'investissement. Elle est aussi suspecte de favoriser l'exercice abusif du pouvoir par des gouvernants locaux ou une administration

étatique qui contrôlent l'accès des paysans aux terres et les soumettent à des rapports clientélistes. La propriété privée individuelle serait la condition, à la fois d'une bonne gouvernance politique et d'un meilleur fonctionnement de l'économie agricole. À ces arguments se sont opposées de tout temps des fractions de la société qui considéraient la propriété des terres par les communautés paysannes comme la condition du maintien de leur mode de vie, comme une sécurité vis-à-vis des acteurs économiques (élites locales, firmes nationales et étrangères) qui convoitaient leurs ressources, et comme un moyen de préserver leur capacité de décider de leurs propres formes de gouvernement.

Ce débat autour du statut de la propriété rurale a été subordonné à un autre débat : celui qui concernait la nature de la Nation, la place des communautés paysannes dans cette Nation et les rapports entre ces communautés et les institutions nationales. La politique foncière a été gérée sur la longue durée comme un outil d'incorporation de sociétés rurales diverses et hétérogènes à un projet unifié et centralisé d'État-Nation. La réforme agraire, inscrite au rang constitutionnel à partir de 1917, a ainsi conduit à instituer une nouvelle forme de propriété, l'*ejido*, figure juridique par laquelle l'État délègue la propriété collective d'une portion de territoire à un groupe de demandeurs de terre, organisés en communauté et dotés d'instances de gouvernement politique et foncier propres. L'*ejido* constitue ainsi à la fois une organisation administrative, une instance de gouvernance des ressources naturelles et une organisation économique dotée de capacités juridiques pour gérer des crédits et des projets de développement.

La réforme agraire, conduite sur plus d'un demi-siècle, a concerné 105 millions d'hectares, soit 54,1 % des terres du pays et constitué plus de 30 000 communautés agraires, formées par 3,5 millions de bénéfici-

>>> Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le Comité technique « Foncier et développement » est un groupe de réflexion informel qui apporte depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions.

ciaires et leur descendance. Elle a ainsi bouleversé les structures foncières, sociales et politiques des campagnes à partir des années 1930. Elle a constitué le socle d'un pacte politique et social entre le monde paysan et l'État mexicain.

C'est ce pacte qui a été remis en cause par les réformes légales de 1992. Les communautés issues de la réforme agraire se sont vues proposer une individualisation des droits de propriété et le démantèlement des formes collectives de régulation foncière et de gouvernement politique. Mises en œuvre dans un contexte de forte exposition des ménages agricoles au jeu des marchés, les réformes de 1992 et leurs formes d'appropriation par les communautés et les familles paysannes sont au cœur des processus de recomposition des économies rurales. Leur rôle doit également être évalué au regard de l'instabilité socio-politique que connaissent les campagnes mexicaines depuis 15 ans.

> INTRODUCTION

Qu'est-ce qu'un *ejido*?¹

Origines

Dans la tradition juridique espagnole, le terme *ejido* désignait initialement les terres de propriété collective situées sur le pourtour d'un village, qui étaient destinées à la vaine-pâture des animaux de trait et à l'extension de la zone habitée, selon les besoins d'une collectivité locale. Il revêtait, dans le Mexique issu du régime colonial espagnol, une forte charge symbolique, car les *ejidos* représentaient des espaces d'amortissement des tensions sociales et foncières associées à l'intégration des nouvelles générations dans les communautés indiennes confrontées à une forte différenciation socio-économique interne et aux pressions des grands domaines privés, les *haciendas*. Dans les mobilisations paysannes qui ont nourri le mouvement révolutionnaire de 1917, la restitution des *ejidos* constituait ainsi une revendication fondamentale des villageois spoliés par la réforme foncière libérale de la fin du XIX^e siècle.

Dans le cadre juridique posé par la réforme agraire, l'*ejido* est une entité collective dotée d'une personnalité juridique et d'un patrimoine propre. Il est constitué à partir d'une dotation foncière attribuée collectivement et gratuitement par l'État à un groupe de paysans qui en fait la demande, sous réserve de satisfaire à certaines conditions (être de



La définition légale des droits de propriété associés aux terres *ejidales* correspond ainsi à un projet de « propriété sociale », par opposition à la propriété privée. Il s'agit, d'une part, de permettre la distribution de terres au plus grand nombre possible et, d'autre part, d'empêcher l'émergence d'un processus de différenciation sociale au sein du système *ejidal*, en interdisant toute régulation foncière marchande – *via* la prohibition du faire-valoir indirect et de toute forme de transaction portant sur la terre.

nationalité mexicaine, être âgé de plus de 16 ans, résider dans la localité, etc.). L'*ejido* correspond à la fois à une forme organisationnelle et à un système de droits de propriété.

Organisation institutionnelle

L'*ejido* comprend trois instances :

- l'assemblée *ejidale*, qui regroupe l'ensemble des *ejidatarios*. Elle est habilitée à prendre les décisions relatives au fonctionnement interne de l'*ejido* à travers le vote à la majorité de ses membres ;
- le commissariat *ejidal*, composé de trois membres, constitue l'instance exécutive chargée d'appliquer les décisions prises par l'assemblée et de gérer les fonds propres de l'*ejido* cédés en dotation par l'État ;
- le conseil de surveillance, composé de trois élus, est chargé de contrôler les actions du commissariat *ejidal*.

Organisation spatiale

En tant que système de droits de propriété, l'*ejido* s'organise, avec des variantes, autour de trois zones :

- zone d'habitat ;
- zone à usage commun (indivis collectif constitué d'espaces boisés, de pâtures naturelles, de carrières ou de gravières) ;
- zone de culture.

Les droits sur la terre

Les droits des *ejidatarios* constituent une combinaison de droits individuels et collectifs, qui varient selon les zones. Sur la zone habitée, les *ejidatarios* disposent d'un droit d'usufruit individuel. La zone d'indivis, lorsqu'elle existe, est gérée collectivement par l'assemblée *ejidale*. Chaque *ejidatario* détient un droit d'usufruit individuel (selon les cas de figure, pâture, coupe de bois, etc.) et/ou un droit à recevoir une part des bénéfices tirés de l'exploitation collective des ressources naturelles

1. Cette section reprend le travail d'Emmanuelle Bouquet et Jean-Philippe Colin, « L'État, l'*ejido* et les droits foncier : ruptures et continuités du cadre institutionnel formel au Mexique », dans Jean-Philippe Colin, Pierre-Yves Le Meur et Éric Léonard (éd.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Éd. Karthala, Paris, 2009, p. 299-332.

(forestières ou minières), assorti d'une obligation de participation aux tâches collectives d'entretien ou d'exploitation. L'exploitation des terres cultivées s'opère généralement de façon individuelle, chaque *ejidatario* travaillant la ou les parcelles qui lui ont été attribuées au moment de la dotation, ou qui lui ont été transmises par héritage. Certains *ejidos* se caractérisent cependant par l'indivision de la zone de culture, qui fait alors l'objet d'une exploitation collective, le plus souvent dans le cadre de projets étatiques (d'irrigation, notamment).

> RÉFORME AGRAIRE ET RÉFORMES FONCIÈRES AU MEXIQUE AUX XIX^e-XX^e SIÈCLES

Récurrence de l'action publique sur le foncier dans l'histoire de l'État moderne

L'instauration par l'État mexicain d'une forme très particulière de propriété foncière, combinant des instances de contrôle collectif et une exploitation de type familial, autour d'une organisation politique et administrative communautaire, ne peut être analysée qu'en référence au poids démographique et territorial des communautés indiennes au cours du long processus de formation d'une Nation mexicaine indépendante, et au défi que ces communautés ont constitué à l'institutionnalisation de l'État. Dès l'indépendance acquise, en 1821, les élites politiques nationales, d'obédience libérale, ont ciblé les communautés indiennes comme un obstacle majeur à l'instauration d'un État-Nation et d'un modèle de citoyenneté unifiés.

Ce souci s'explique par le legs des structures juridico-foncières coloniales. La communauté indienne est en effet une création *ex nihilo* du régime colonial espagnol, dans un souci de préserver les paysanneries indiennes des appétits d'accaparement foncier des conquérants. Disposant d'un statut juridique et administratif propre et d'une autonomie dans l'élection des autorités locales, les communautés disposaient de la propriété collective et inaliénable des ressources formant leur territoire. La création des municipalités, à partir de 1813, puis à un rythme accéléré après l'indépendance, s'est fréquemment superposée à la trame des communautés. Le contexte d'instabilité politique qui a accompagné la révolution d'indépendance, puis les conflits politico-militaires du premier demi-siècle (1821-1867), a favorisé l'expression des logiques d'autonomie de ces communautés, à la fois du point de vue des formes institutionnelles de gouvernement et de leur engagement fluctuant vis-à-vis des factions politiques aux prises pour le contrôle du pouvoir national.

Très tôt, la propriété communale a été perçue comme un facteur central de cette autonomie et comme un obstacle à l'intégration nationale des populations indiennes, ainsi qu'à leur modernisation, à la fois politique et productive. Les libéraux au pouvoir, entre 1856 et 1961, puis à partir de 1867, se sont ainsi attachés à démanteler les systèmes de droits collectifs au profit d'un régime de propriété privée, auquel était mécaniquement associé un modèle de citoyenneté individuelle et universelle. Dans un premier temps, la Constitution de 1857 a déclaré illégales les propriétés détenues en main-morte par des corporations civiles – dont les municipalités et les communautés – et religieuses. Mais c'est sous le régime du général Porfirio Díaz (1876-1910) que les lois de colonisation des « terres vacantes » et les décrets de démantèlement des communautés ont conduit à une mise en œuvre rapide de ces réformes à l'échelle des municipalités indiennes. Cette politique autoritaire de démantèlement des droits collectifs a été menée par délégation de pouvoirs aux élites régionales et locales et a conduit à un phénomène de concentration massive et accélérée des terres distribuées en lopins privés aux membres des communautés.

Révolution et réforme agraire

Aux fondements du processus de construction de l'État moderne

La politique libérale s'est révélée être un échec : elle n'a conduit ni à l'émergence d'une classe étendue de propriétaires-citoyens, ni à l'incorporation des complexes politiques locaux ou régionaux à un État-Nation unifié. L'expansion et la consolidation de la très grande propriété² sont allées de paire avec le renforcement des caciquats régionaux. C'est dans ce contexte de paupérisation des exploitations familiales et de dérive totalitaire des formes de gouvernement local que la révolution mexicaine éclate en 1910. Elle durera presque 10 ans. Les guérillas paysannes indiennes y jouent un rôle central et se mobilisent autour de deux revendications complémentaires : la restauration des formes de propriété collective et celle du principe d'autonomie des gouvernements locaux, toutes deux associées dans le slogan « Tierra y Libertad ». En 1917, la faction réformatrice qui accède au pouvoir inscrit ces deux demandes au frontispice de la Constitution. La nouvelle loi fondamentale établit le devoir de l'État de satisfaire les besoins en terre des familles et des communautés rurales, à travers la réforme agraire,

2. En 1910, 2 % des propriétés (11 000 *haciendas*), dont la taille dépassait 1 000 ha, occupaient 44 % du territoire national (environ 90 millions d'hectares) ; parmi elles, 110 propriétaires possédaient une superficie supérieure à 100 000 ha chacun. À l'inverse, le quart des propriétés agricoles était constitué de surfaces inférieures à 1 ha et 60 % possédaient moins de 5 ha.



Détail de peinture murale du Palais présidentiel à Mexico © Google image



Plan d'une communauté indienne - 1569
© Archivo General de la Nación de Mexico

en même temps qu'elle restaure la municipalité « libre » en tant qu'organisation administrative de base de la société.

Toutefois, la Constitution ménage une plage d'ambiguïtés quant aux formes et aux modalités de la réforme agraire. En premier lieu, elle ne précise pas les attributions dévolues aux différentes instances de gouvernement, municipalité, État fédéré et État central, pour sa mise en œuvre. Elle prévoit ensuite deux modalités principales de distribution des terres, qui correspondent formellement aux organisations socio-foncières dont sont issus les demandeurs :

- La « restitution » s'adresse aux membres des ex-communautés qui peuvent établir qu'ils ont fait l'objet de formes de spoliation et d'expropriation dans la conduite de la privatisation des terres communales. Par cette mesure, l'État reconnaît – et se propose de rétablir – les droits fonciers d'une communauté agraire, d'origine coloniale, qui préexistaient donc à sa propre formation.
- La « dotation » concerne en revanche des paysans sans terre qui demandent à l'État la création de nouveaux droits fonciers. Par cette procédure, l'État exproprie puis délègue des droits à un collectif de demandeurs de terre constitués en une nouvelle communauté, un *ejido*, dont la création relève d'une décision de l'autorité publique.

On imagine bien que, dans un souci de légitimation et d'institutionnalisation dans les zones rurales, particulièrement indiennes, c'est la seconde procédure qui a été privilégiée. Au niveau national, entre 1916 et 1980, seulement 17 % des demandes de restitution formulées au nom d'organisations

communales (anciennes communautés indiennes ou municipalités) ont été satisfaites contre 79 % des sollicitudes de dotation émanant de groupements de paysans sans terre – 214 restitutions pour 21 289 dotations, soit 1 % du total des allocations foncières (Sanderson, 1984, cité par Nugent & Alonso, 1994 : 229).

Deux moments différenciés dans les modalités de mise en œuvre de la réforme agraire

Toutefois, cette orientation marquée de la réforme agraire en faveur de la création de nouveaux droits par une instance centrale s'est construite en phase avec la consolidation graduelle de l'État post-révolutionnaire. Dans les années 1920, les rapports équilibrés entre l'État central et les *caudillos* révolutionnaires qui avaient pris le contrôle des régions ont conduit à des formes d'autonomie et de gestion décentralisée de la réforme agraire. On a assisté, dans de nombreuses régions, comme dans l'État de Veracruz, par exemple, à la résurgence de pouvoirs politico-fonciers autour des municipalités, qui se sont appropriées les instruments de gestion de la réforme agraire, non sans créer des tensions entre l'État central et les pouvoirs provinciaux.

À partir des années 1930 cependant, mettant à profit l'impact de la crise économique internationale, qui affaiblit les élites agraires et agro-exportatrices régionales et les pactes qu'elles avaient établis avec les *caudillos* locaux, l'État central reprend en main la réforme agraire et opère une recentralisation de ses modes de mise en œuvre. La réforme agraire va constituer dès lors un outil de reconfiguration des organisations territoriales et politiques du milieu rural, en étant le socle d'un nouveau pacte entre l'État central et des secteurs particuliers des sociétés rurales.

Pour ce faire, l'État central s'appuie sur les tensions qui divisent ces sociétés autour des modalités de mise en œuvre de la réforme. Ces tensions mettent en jeu, d'une part, les ouvriers et métayers des domaines conservés par des élites foncières alliées aux nouveaux dirigeants locaux ou régionaux. Elles concernent, d'autre part, les gouvernements municipaux, qui exercent un contrôle sur les mécanismes de régulation de l'accès aux ressources allouées *via* la réforme agraire, et les villages-sujets, formellement bénéficiaires des redistributions, mais souvent marginalisés dans la gestion de ces ressources au bénéfice des réseaux de clientèle municipale. Elles opposent enfin les pouvoirs patriarcaux, issus des guérillas révolutionnaires et qui ont pris la main sur les processus de redistribution des terres, et de nouvelles générations de paysans, qui revendiquent un accès aux ressources foncières et politiques dans le cadre communautaire.

La construction d'un nouveau régime de gouvernamentalité rurale

Le projet de l'État central va porter sur la promotion de ces groupes minoritaires dans les champs politiques locaux et régionaux, qu'il fédère au sein de syndicats paysans unifiés et représentés au sein du Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI), et qu'il soutient dans leur stratégie de constitution de nouvelles entités politico-foncières. La réforme agraire va ainsi procéder à la création de mini-communautés, indépendantes des organisations préexistantes, en combinant le démantèlement des grands domaines fonciers avec un second démembrement des anciens territoires communautaires. Les procédures d'allocations foncières marginalisent totalement les gouvernements municipaux et provinciaux (États de la fédération), au profit d'instances de coordination qui associent l'administration centrale et le syndicat paysan unifié. La légitimité politique repose désormais sur deux piliers : la bureaucratie agraire et le syndicalisme, qui remplit un rôle de médiation entre les groupes de paysans et les autorités.

La réforme agraire induit ainsi une re-territorialisation de l'espace rural, à travers le transfert de la propriété des terres et la construction de communautés centrées sur l'organisation villageoise réduite, que l'action publique va consolider au détriment du niveau municipal de gouvernement. Elle tend à transformer les bases territoriales des pouvoirs locaux et à construire des communautés paysannes dont les principes de régulation sont fournis, validés et garantis par l'État. Entre 1930 et 1940, les propriétés privées de plus de 5 ha voient leur extension passer de 5,2 millions à 3 millions d'hectares, alors que l'emprise foncière des exploitations *ejidales* augmente de 800 000 à 3,5 millions d'hectares (Hewitt de Alcántara, 1978 : 21). L'*ejido* devient le

Quelques dates clés de l'histoire foncière mexicaine

1857 : Dissolution des propriétés communales par la Constitution fédérale du Mexique.

1915-1992 : Réforme agraire et retour des formes de propriété collective.

1992 : Réforme constitutionnelle faisant la promotion de la propriété individuelle et mise en œuvre d'un programme exhaustif de certification foncière des terres *ejidales*.

niveau prééminent d'organisation socio-politique et d'opérationnalisation de l'action publique.

Le régime de gouvernamentalité qui émerge de la politique de réforme agraire correspond à l'instauration d'un nouveau modèle de citoyenneté, associé à la délégation par l'État de droits fonciers et politiques à un nombre limité et non extensible de bénéficiaires, et à l'institutionnalisation d'une pyramide de médiations de type clientéliste, intégrées au dispositif de l'État-parti, au sein de laquelle les dirigeants de l'*ejido* occupent une fonction charnière et l'*ejidatario*, le « citoyen agraire », constitue la brique de base. Toutefois, ce système d'incorporation des *ejidatarios* au nouveau régime de gouvernamentalité foncière et politique demeure sujet à tensions : l'installation de nouvelles générations ne peut se faire *via* l'augmentation du nombre d'*ejidatarios*, qui demeure contingenté par l'administration. La réforme agraire instaure deux catégories de membres des communautés rurales, dont les proportions relatives sont amenées à évoluer au rythme de la croissance démographique et des nouvelles distributions de terre par l'État : les *ejidatarios*, détenteurs légaux des terres, habilités à siéger au sein des organes de gouvernement local et interlocuteurs exclusifs de l'appareil administratif et des programmes de développement ; et les résidents sans statut agraire, dont l'accès aux ressources de l'*ejido* et aux politiques publiques est conditionné par les dispositions spécifiques prises à leur égard par les *ejidatarios*.

De 1970 à 1992 : épuisement de la « frontière agraire » et crise du régime de gouvernance politique et foncière

L'accès des nouvelles générations à la terre et à l'espace politique va ainsi être organisé *via* deux modes distincts de régulation :

- l'ajustement interne, par individualisation des communs, le fractionnement des lopins familiaux et le développement des transactions marchandes dans l'accès à la terre (ces deux procédures étant formellement prohibées par la loi) ;

- l'externalisation des tensions inter-générationnelles, par transfert à l'État et propagation de la frontière agraire, via la colonisation des marges du territoire national.

Cette modalité a largement été mobilisée par l'État et les communautés paysannes, à la fois à des fins de régulation des tensions internes aux *ejidos* et de diffusion du régime de gouvernementalité rurale aux marges nationales. Elle a conduit à l'expansion de la frontière agraire, via les grands ouvrages d'irrigation dans le Nord du pays, ou la colonisation des forêts tropicales du Sud-Est, pendant près de trente ans.

À la fin des années 1970, ce système est entré en crise, faute de terres disponibles. Les *ejidos* ont connu une forte accélération des processus de morcellement qui s'étaient amorcés dès la deuxième génération de leurs résidents. Parallèlement, l'État s'est trouvé confronté à son incapacité à reconduire le pacte qui le liait aux communautés paysannes et qui reposait sur le renouvellement de leur accès aux ressources foncières. La crise budgétaire qui éclate au début des années 1980, et qui provoque une remise en question de l'ensemble des programmes de soutien (par les prix, par l'encadrement et la fourniture du crédit agricole) à l'agriculture familiale, provoque une remise en question généralisée du régime de gouvernementalité.

Cette crise entraîne un retour au diagnostic libéral. Comme un siècle auparavant, sont évoqués les effets négatifs des formes d'emprise collective sur l'accès aux ressources et les entraves à la circulation des droits de propriété, la nécessité de libérer les « forces vives » des sociétés rurales, en prenant acte de l'individualisation des mécanismes de régulation foncière et des pratiques de marchandisation de l'accès au foncier... Derechef également, le souci de démocratiser les formes de gouvernement local, monopolisées par une strate d'*ejidatarios* devenue fortement minoritaire, et caractérisées par la prévalence de la « citoyenneté agraire » sur une conception universelle de la citoyenneté, est mis en avant. Ce diagnostic donnera lieu aux réformes de 1992...

> LES RÉFORMES DE LA LÉGISLATION FONCIÈRE DE 1992

Réforme légale et le Procede

Les réformes de 1992 avaient les objectifs suivants :

- sécuriser les rapports fonciers dans le milieu rural en mettant fin à la distribution des terres ;
- réduire la petite propriété (*minifundios*) et la parcellisation des terres ;
- capitaliser le secteur rural ;

Les changements majeurs dans la législation foncière

La réforme amène plusieurs changements majeurs, mettant l'accent sur les principes de sécurité juridique et d'autonomie :

- fin de la distribution de terres ;
- création des tribunaux agraires indépendants au pouvoir exécutif ;
- régularisation de la propriété (par des certificats agraires pour les *ejidos* et les communautés à travers le Procede et des titres de propriété) ;
- autorisation des transactions marchandes par le droit de mettre en gage, de vendre ou d'acheter, avec un passage possible à la propriété privée ;
- fin de l'obligation de mise en valeur permanente des terres ;
- possibilité à des non-descendants d'hériter des parcelles de terre au sein de l'*ejido* ;
- création de nouvelles catégories juridiques (les *avecindados* et les *poseedores* qui ont un droit de culture garanti par un certificat, sans participer aux instances de décision et de gestion sur les espaces collectifs).

- promouvoir les partenariats productifs, pour faciliter la gestion des espaces et le regroupement des terres agricoles à travers de nouvelles constructions juridiques ;
- encourager la circulation des terres.

La réforme légale de 1992 : entre individualisation des droits et maintien de l'organisation communautaire

Cette réforme met fin à la distribution de terres par l'État. Elle redéfinit les droits de propriété dans les *ejidos* en autorisant (sous condition) les transactions marchandes. Les détenteurs des parcelles peuvent alors se constituer en association et accorder le droit d'usage de la terre à une tierce partie, ou changer de régime de propriété. Les communautés issues de la réforme agraire se voient ainsi proposer une individualisation des droits de propriété et le démantèlement des formes collectives de régulation foncière et de gouvernement politique.

Toutefois, les réformes de 1992 sont marquées par le pragmatisme de l'autorité étatique et le souci de maintenir un régime spécifique de propriété *ejidale*. Ce souci répond à la fois à la crainte de voir opérer des mécanismes d'accaparement des droits fonciers et d'exclusion, dans le contexte de la négociation de l'Accord de libre-échange d'Amérique

du Nord (Alena), qui doit préparer une ouverture très large des marchés agricoles, et à l'existence de dépendances de sentier dans les pratiques administratives et politiques, qui marquent fortement la réflexion des parties engagées dans la négociation du contenu des réformes. Finalement, ce contenu reflète un compromis autour d'une position médiane, qui reconnaît les formes d'individualisation des droits fonciers et la prévalence des pratiques marchandes, ainsi que l'ouverture des instances de gouvernement local à l'ensemble de la population, qu'elle dispose ou non de droits de propriété, mais maintient certaines formes de contrôle collectif, notamment concernant les transferts fonciers dans le cadre des marchés à l'achat-vente, mais aussi des processus de succession (à travers la prohibition de la subdivision des patrimoines certifiés).

Mises en œuvre dans un contexte de forte exposition des ménages agricoles au jeu des marchés, les réformes de 1992 et leurs formes d'appropriation par les communautés et les familles paysannes sont au cœur des processus de recomposition des économies rurales.

Le programme de certification foncière (Procede)

La réforme s'accompagne d'un programme de certification des droits *ejidiaux*; le Procede (Programa de certificación de derechos ejidales). L'attribution d'un certificat foncier ouvre la possibilité d'une privatisation ultérieure des parcelles *ejidales*, mais la nouvelle loi conditionne l'adoption du régime de propriété privée, que ce soit à titre individuel, par l'un des membres de l'*ejido*, ou pour l'ensemble des terres de celui-ci, à l'approbation par la majorité qualifiée des *ejidatarios*. Ainsi, la réforme continue

d'inscrire l'*ejido* dans un régime de propriété distinct de la propriété privée et conserve à l'État et à la communauté un rôle essentiel de régulation, notamment au regard des transferts – voir *infra*.

Le Procede est un programme basé sur le volontariat : les *ejidos* choisissent d'y adhérer ou non et, en leur sein, chaque individu a également la possibilité de certifier les terres dont il a la jouissance ou non. La propriété demeure à l'*ejido*, seuls les droits individuels de possession, d'usage et de jouissance sont transférés. Plus de 90 % des *ejidos* ont intégré ce programme.

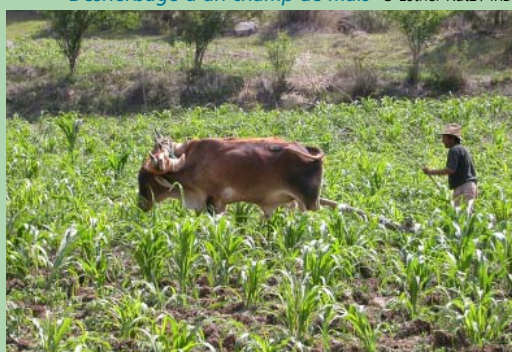
Si la réforme a permis une distribution sociale des terres via l'*ejido* à plus de 2 millions de nouveaux ayants-droits, qu'ils soient *ejidatarios* ou *poseedores* etc., le bilan de la réforme reste mitigé au regard des objectifs attendus. La volonté de favoriser les ventes de terres (officiellement restreintes aux locaux) n'a pas eu l'effet escompté : les achats de terres ont largement profité à des acteurs extérieurs, contournant ainsi l'interdiction via la validation par les instances communautaires.

Par ailleurs, le minifundisme et la parcellisation des terres n'ont pu être enrayerés. Les politiques agricoles de développement rural ne fournissent pas de réponses aux petites exploitations car le gouvernement réfléchit toujours en termes d'« économie d'échelle » en favorisant les grandes exploitations. Les indices d'équipement agricole des exploitations et d'infrastructures dans les campagnes ont régressé fortement au cours des 20 dernières années. On assiste à un assèchement complet du crédit – que la distribution de certificats fonciers pouvant servir de garantie n'a pas suffi à réactiver dans le contexte de



Parcellaire Michoacan © Claude Dejoux / IRD

Désherbage d'un champ de maïs © Esther Katz / IRD



Parcellaire Veracruz
© Bernard Tallet / IRD



Culture de tabac
© Patrice Cayre / IRD

libéralisation des marchés agricoles et de très faible rentabilité de la petite agriculture vivrière – et du financement du développement agricole. Les partenariats productifs avec le secteur privé restent très limités, avec des conditionnalités peu avantageuses pour les petits exploitants.

Sur les 25 millions d'hectares de surface agricole utile, 21 millions sont effectivement cultivés par environ 7,5 millions d'exploitants, dont 5,5 millions environ sont *ejidatarios* ou *poseedores* dans des communautés agraires. La répartition des ressources foncières reste extrêmement inégalitaire, avec 7 % de la population du pays détenant la majorité du territoire et une pauvreté prédominante dans les campagnes – avec un indice de pauvreté absolue qui a oscillé entre 15 et 25 % au cours des années 2000 – comme dans les villes. Le fermage devient la forme la plus commune de mise en valeur des terres. Faute de moyens de production et de capital, les exploitants louent leurs terres aux grands entrepreneurs. Ce phénomène de *reversed tenancy* est particulièrement développé dans les zones les plus productives et rentables telles que les grands périmètres irrigués. L'exode rural et l'émigration économique des hommes vers les États-Unis se poursuivent, accentuant la féminisation de l'accès à la terre.

L'analyse de cette expérience démontre qu'une réforme foncière ne peut à elle seule résoudre les problèmes des petites exploitations. Le financement du développement agricole et rural auprès des petites exploitations est indispensable. L'État mexicain a augmenté de façon substantielle les budgets pour l'agriculture, mais la majorité des subventions agricoles sont allouées aux grandes entreprises agricoles.

Les incidences de la réforme : individualisation des droits et maintien des formes de régulations collectives informelles

Des prohibitions réglementaires lourdes sont maintenues en ce qui concerne le fractionnement des parcelles certifiées : un titulaire de terre ne peut transférer son patrimoine qu'à un seul héritier ; la subdivision par vente des parcelles est interdite. Ces deux prohibitions majeures sont à l'origine d'une désactualisation rapide des registres : d'une part, la vente de fractions de parcelles constitue un mécanisme essentiel d'amortissement de chocs dans le cadre d'une économie rurale marginalisée de toute forme d'assurance (ventes de détresse) ; d'autre part, pour les mêmes raisons, l'accès élargi des membres d'une fratrie au patrimoine familial constitue un élément clé des mécanismes d'assistance inter-générationnelle. Les successions se font donc de manière informelle, créant ainsi un problème d'actualisation des registres. Le maintien du pluralisme légal et la désactualisation des registres

du fait du contournement des prohibitions réglementaires encouragent le maintien des formes de régulations collectives (arbitrage de litiges, validation des transferts hors communauté).

> DE LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE À LA COMMUNAUTÉ DURABLE

L'*ejido*, une histoire intellectuelle

La pensée des intellectuels a joué un rôle important dans la formation des concepts au Mexique. La propriété est sociale au Mexique. Antonio Azuela nous propose quelques éléments de recul :

- Au XIX^e siècle, les différentes formes de corporations civiles sont considérées comme des ennemis du progrès. C'est le paysan qui permet de nourrir le pays et non les collectivités agraires. Au XX^e siècle, un changement de paradigme s'effectue, avec un retour à l'idée de gestion collective. Les

La propriété de la terre au croisement d'autres domaines

La réforme amène plusieurs changements majeurs, mettant l'accent sur les principes de sécurité juridique et d'autonomie :

- **Les forêts.** Entre 1930 et 1960, les forêts sont concédées par l'État de manière individuelle. Depuis les années 1980, les communautés agraires s'approprient peu à peu les forêts juxtaposant leurs territoires. Le Mexique devient un exemple en matière de gestion communautaire des forêts.
- **L'eau.** De 1920 à 1970, l'eau est une propriété nationale. Au niveau local, des formes de résistance se constituent face à l'indifférence du gouvernement en ce qui concerne la gestion des eaux communales (*aguas pueblerinas*?). Depuis les années 1990, des conflits éclatent entre les communautés agraires et l'État, notamment à Mexico.
- **Les minéraux.** Depuis 1992, le domaine s'ouvre aux investissements étrangers. La superficie des mines à ciel ouvert diminue rapidement, créant des conflits entre nationaux et étrangers qui se sont vu allouer plus de 57 millions d'hectares.
- **La faune.** En 2000, la loi générale sur les espèces sauvages (*Ley general de vida silvestre*) entre en vigueur. Un débat apparaît entre la volonté de conserver et de protéger la faune, et celle d'appréhender sa gestion en termes de développement durable.
- **De nouveaux croisements.**
 - matériaux génétique (potentiel biotechnologique) ;
 - les zones archéologiques, un secret bien gardé : seules quelques zones font l'objet d'une appropriation étatique.

ejidos et les communautés agraires sont mises en avant. Désormais, la terre n'est plus prise en compte en tant que telle, mais elle est appréhendée à travers le concept de territoire.

- En termes de politiques publiques, l'accent est mis avant tout sur la terre, l'eau n'est mentionnée que de manière tout à fait accessoire.
- L'inaliénabilité de la terre est liée à l'idée de tutelle de l'État, à son devoir de protection. Il s'agissait à l'origine d'une mesure provisoire, qui a été perpétuée depuis les années 1930. ●

La rédaction de cette note a été coordonnée par **Céline Allaverdian** (allaverdian@gret.org), avec l'appui de **Marie Lan Nguyen Leroy** (nguyenleroy@gret.org) et d'**Éric Léonard** (eric.leonard@ird.fr), à partir des contributions d'**Éric Léonard**, chercheur à l'IRD, UMR GRED, de **Hector Robles Berlanga**, coordinateur exécutif du site internet « Subsidios para el campo » (robleshector@prodigy.net.mx) et d'**Antonio Azuela de la Cueva**, professeur à l'Instituto de Investigaciones Sociales - Universidad Nacional Autónoma de México (azueladelacueva@gmail.com).

Pour en savoir plus

- BOUQUET Emmanuelle, « Changement légal et sécurisation des transactions foncières au Mexique », in : COLIN Jean-Philippe, LE MEUR Pierre-Yves et LÉONARD Éric (éd.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Éd. Karthala, Paris, 2009, p. 333-364.
- BOUQUET Emmanuelle et COLIN Jean-Philippe, « L'État, l'ejido et les droits fonciers. Ruptures et continuités du cadre institutionnel formel au Mexique », in : COLIN Jean-Philippe, LE MEUR Pierre-Yves et LÉONARD Éric (éd.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Éd. Karthala, Paris, 2009, p. 299-332.
- CAMBRÉZY Luc, *Terre et territoire au Mexique (Veracruz). De la réforme agraire à la fiction municipale*, Cahiers des Sciences humaines, 28 (4), 1992, p. 625-642.
- CHOUQUER Gérard, *La morphologie agraire des ejidos à San Andrés Tuxtla (Mexique)*, Observatoire des Formes du foncier dans le monde, FIEF, octobre 2010, <http://www.formesdufoncier.org/pdfs/EtudeEjidos.pdf>
- COCHET Hubert, « Mexique : 'une mauvaise réforme agraire vaut mieux que pas de réforme agraire du tout' », in : DUFUMIER Marc (dir.), *Un agronome dans son siècle, Actualité de René Dumont*, Karthala/INAPG, Paris, 2002, p. 165-178.
- COCHET Hubert, *La Réforme agraire au Mexique : 77 années d'intervention de l'État en matière foncière*, Association pour contribuer à l'amélioration de la gouvernance de la terre, de l'eau et des ressources naturelles (Agter), juillet 2009, http://www.agter.org/bdf/_docs/cochet_2009_mexique_ra_complet_fr.pdf
- LÉONARD Éric, *Frontière interne, gouvernance locale et production de la culture politique en milieu rural mexicain. La réforme agraire dans le Sud-Veracruz, 1920-1980*, Cahiers des Amériques latines, 45, 2005, p. 51-74.
- LÉONARD Éric, *Marché foncier, asymétries de pouvoir et exclusion. Incidences régionales des réformes libérales mexicaines de la fin du XIX^e siècle*, Économie rurale, 303-304-305, 2008, p. 365-403.
- LÉONARD Éric, « L'économie très politique d'un programme de titularisation foncière. Trajectoires locales d'endogénéisation du changement légal en milieu rural mexicain », in : COLIN Jean-Philippe, LE MEUR Pierre-Yves et LÉONARD Éric (éd.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Éd. Karthala, Paris, 2009, p. 299-332.
- LÉONARD Éric, *Pluralisme institutionnel et reconfigurations de l'ejido au Mexique. De la gouvernance foncière au développement local*, Problèmes d'Amérique latine, 79, 2011, p. 13-34.

COORDONNÉ PAR LE GRET
AU TITRE DU SECRÉTARIAT
DU COMITÉ TECHNIQUE
« FONCIER & DÉVELOPPEMENT »



FINANCÉ PAR LE PROJET
« APPUI À L'ÉLABORATION
DES POLITIQUES FONCIÈRES »

