



QUESTION FONCIÈRE ET RÉFORME AGRAIRE AU MEXIQUE : UNE AFFAIRE D'ÉTAT

Eric Léonard
Institut de Recherche pour le Développement (IRD), UMR GRED
eric.leonard@ird.fr

Documents :

- 1 - Les terres des communautés indiennes, un défi à la construction nationale ?
- 2 - La réforme de la propriété foncière à la fin du XIX^e siècle
- 3 - La question foncière dans la Révolution mexicaine de 1910
- 4 - La Réforme agraire, outil de justice sociale ou d'intégration nationale ?
- 5 - La réforme légale de 1992 : la fin des communautés agraires ?

Au Mexique, la question foncière rurale, c'est-à-dire tout ce qui touche à la distribution des terres et aux règles d'accès et d'usage de ces terres, a joué un rôle central dans la construction de la Nation et de l'identité mexicaine. Cette question a constitué un thème récurrent du débat politique, parce qu'elle était considérée comme un déterminant majeur du modèle de société à bâtir. Entre 1856 et 1992, trois réformes majeures ont été entreprises 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 du débat politique et de l'action étatique sur la question foncière, au long d'un siècle et demi ?

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 empêche les producteurs d'utiliser leurs terres comme garantie pour obtenir des prêts et investir sur leur exploitation ; elle favorise aussi l'exercice abusif du pouvoir par les individus qui régulent l'accès à la terre. La propriété privée individuelle serait la condition, à la fois d'une bonne gouvernance politique et d'un meilleur fonctionnement de l'économie. 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 (grands propriétaires privés, commerçants, firmes nationales et étrangères) qui convoitaient leurs ressources, et comme un moyen de préserver leur capacité de décider des formes de gouvernement local qui leur conviendraient le mieux. La Réforme agraire a totalement bouleversé les structures foncières, sociales et politiques des campagnes à partir des années 1930 ; elle a été la première, la plus longue et la plus radicale des réformes agraires entreprises sur le continent américain. C'est ce projet qui a été remis en cause par le processus de libéralisation et les réformes légales entreprises durant les années 1990. L'instabilité récente que connaissent les campagnes et les sociétés rurales mexicaines est difficile à comprendre sans référence à cette histoire longue.

Ce dossier propose de retracer les enjeux, les formes de mobilisation politique et les interventions publiques qui ont jalonné l'histoire de la question foncière au Mexique, afin de mieux en cerner l'actualité au regard des défis qu'affronte ce pays à l'aube du XXI^e siècle.

Pour en savoir plus

Hubert Cochet, 2009, *La Réforme Agraire au Mexique : 77 années d'intervention de l'État en matière foncière*, AGTER. http://www.agter.org/bdl/_docs/cochet_2009_mexique_ra_complet_fr.pdf

Eric Léonard, « 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*, n° 47, <http://www.iheal.univ-paris3.fr/IMG/CAL/cal45-dossier4.pdf>

Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural, <http://www.icarrd.org>

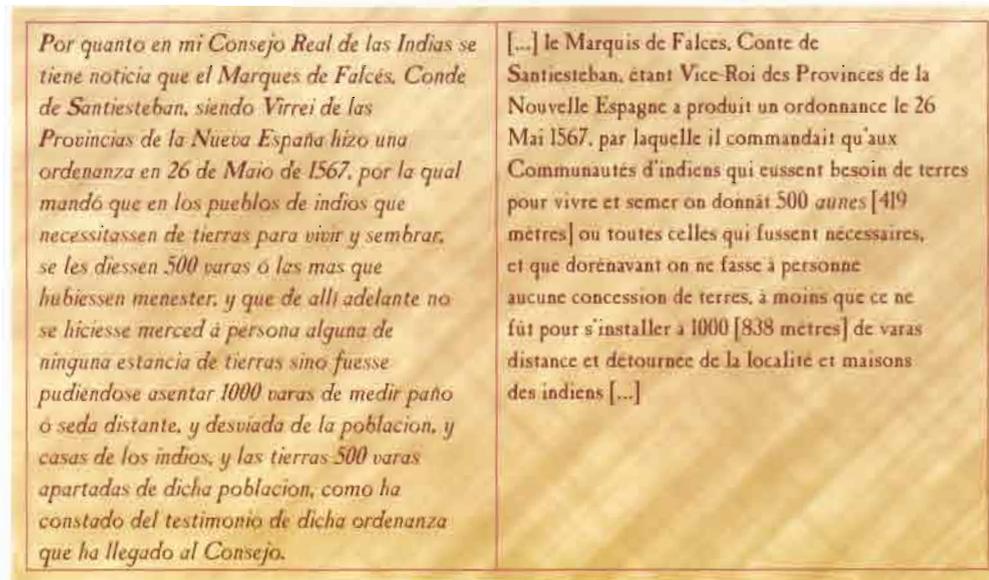
Document 1 - Les terres des communautés indiennes, un défi à la construction nationale ?

Ce décret royal, signé à Madrid le 4 juin 1687 par le roi Charles II, est le premier texte juridique fixant les limites minimales des terres allouées aux communautés indiennes (*pueblos de indios* ou *repúblicas de indios*) dans la Vice-royauté de la Nouvelle-Espagne. Il établit cette limite basse à 600 varas (503 m) mesurées «à chaque vent» (aux quatre points cardinaux) « depuis la dernière maison » de la localité. Le texte fait référence à une mesure de 1567, qui interdisait aux Espagnols de s'établir et de s'approprier des terres de pâturage ou de culture à moins de 1 000 varas (838 m) des villages indiens.

Par la suite, les communautés indiennes se munirent de titres de propriété et de plans qu'elles pouvaient utiliser dans les litiges juridiques fréquents qui les opposaient à leurs voisins, créoles, métis ou indiens, empiétant sur le territoire qu'elles estimaient leur appartenir. Une fois l'indépendance du Mexique acquise (1821), le statut des terres des *républiques d'indiens* a constitué un enjeu central du débat politique et de l'action publique. Le pouvoir colonial avait attribué aux villages indiens un statut juridique particulier, qui leur conférait, outre la pro-

priété collective et inaliénable de leurs terres, une forte autonomie dans la conduite du gouvernement local. À la suite des réformes constitutionnelles de 1813, la plupart des communautés avaient été instituées en municipalités (*ayuntamientos*) et avaient vu leurs prérogatives de gouvernement amplifiées. Pour le nouvel État mexicain, qui tentait de s'imposer aux pouvoirs régionaux dans un contexte de faiblesse politique et budgétaire, la question de cette autonomie se posait comme un défi à son institutionnalisation.

Très tôt, la propriété corporative des communautés sur leurs terres a été considérée comme l'obstacle majeur à l'incorporation des populations indiennes au projet de Nation des élites libérales. L'idée de ces dernières était que, en transformant les paysans indiens en propriétaires privés des terres qu'ils exploitaient dans le cadre communal, ceux-ci se convertiraient en citoyens nationaux et s'émanciperaient des formes de contrôle (familial, politique, religieux) qui fondaient l'autonomie des pouvoirs communautaires. Dès les premières années de l'indépendance, certains États du Mexique ont ainsi ratifié des lois portant sur la privatisation des terres des communautés et leur répartition sous forme de propriété privée. Cette production législative a culminé avec la promulgation de la Constitution de 1857, qui abolissait les propriétés communales et habilitait leurs occupants à en demander l'adjudication en propriété individuelle. La guerre civile entre libéraux et conservateurs, déclenchée par la nouvelle Constitution (qui s'attaquait également à l'ensemble des propriétés de l'Église), puis l'intervention impérialiste française, entre 1863 et 1867, et enfin la lente reconstruction de l'État mexicain, ont toutefois différé la mise en œuvre de ces réformes légales jusqu'au dernier quart du XIX^e siècle.



Disposition Royale par laquelle Sa Majesté informe de la manière et de la forme selon lesquelles les *pueblos* d'Indiens doivent mesurer les 600 varas de terre qui leur sont conférées à chaque vent.

Source : <http://www.biblioweb.dgscia.unam.mx/dublanlyozano/>

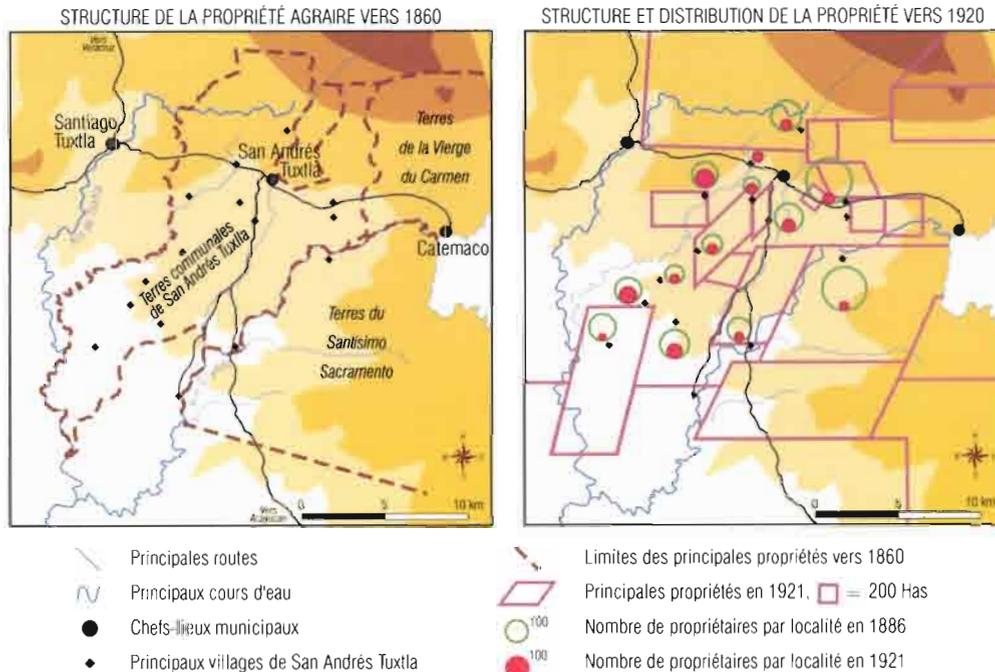
Document 2 - La réforme de la propriété foncière à la fin du XIX^e siècle

Entre 1860 et 1886, les autorités municipales de San Andrés Tuxtla, dans l'État de Veracruz, ont été sommées de procéder à la privatisation de l'ensemble des terres qui relevaient d'un statut collectif. La première carte situe les limites des terrains administrés par la municipalité, ainsi que celles des propriétés des confréries (*cofradías*) qui étaient des émanations de la communauté pour organiser le culte d'un saint-patron ou réaliser des œuvres de bienfaisance. La seconde carte représente la position et la surface approximatives des principales propriétés vers 1920, ainsi que l'évolution du nombre des propriétaires de terres agricoles dans les villages du municipio entre 1886 et 1921. Ces deux cartes illustrent les effets de la politique de dissolution des propriétés communales sur les structures agraires à la fin du XIX^e siècle.

La municipalité de San Andrés était particulièrement concernée par les lois de dissolution des propriétés des corporations civiles et religieuses de 1857 : elle assumait la gestion de 14 000 hectares de terrains communaux, qui lui procuraient l'essentiel de son budget à travers les redevances perçues auprès des agriculteurs et des

éleveurs du municipio. D'autre part, deux confréries, celle de la Vierge du Carmen et celle du Très Saint Sacrement, possédaient de très grandes surfaces, dont le fermage servait à financer leurs œuvres pieuses, mais aussi à effectuer des opérations de crédits. Les terres de ces confréries furent adjugées aux notables locaux qui les affermaient, conformément aux termes de la loi de 1857. La privatisation des terrains communaux, en revanche, fut l'objet d'une lutte intense entre partisans et adversaires de la municipalité. Ce n'est qu'en 1886, à l'apogée du pouvoir du général Porfirio Díaz, que le gouverneur de Veracruz parvint à imposer leur parcellement et leur distribution, sous forme de lopins privés, entre les membres de l'ancienne communauté de San Andrés. Au total, près de 3 200 titres de propriété furent émis, pour des surfaces variant entre 6 et 25 hectares, selon la qualité et l'accessibilité des terres. Très vite, à travers des opérations de crédit hypothécaire passées avec des paysans illettrés, soumis à un fort accroissement des impôts, la majorité de ces titres furent récupérés par une petite élite de commerçants et de grands producteurs agricoles. En 1921, lorsque les premiers recensements furent réalisés en vue de la réforme agraire, il ne restait que 500 propriétaires, dont plus de la moitié possédaient moins de 5 Ha ; 8 *haciendas* concentraient 60 % des terres et employaient près de 2 000 familles comme ouvriers agricoles ou fermiers.

Au début du XX^e siècle, le Mexique était l'un des pays les plus inégalitaires du point de vue de la répartition de la propriété agraire. On estime qu'en 1910, à la veille de la révolution, environ 1 % de la population rurale contrôlait 85 % des terres agricoles, alors que 88 % de cette population devait s'employer comme ouvrier agricole, de façon saisonnière ou permanente, pour survivre.



Evolution de la propriété agraire dans la région de San Andrés Tuxtla, entre la fin du XIX^e et le début du XX^e siècle.

Réalisation : Eric Léonard, à partir de documents de l'*Archivo General de la Nación* et de l'*Archivo General Agrario*.

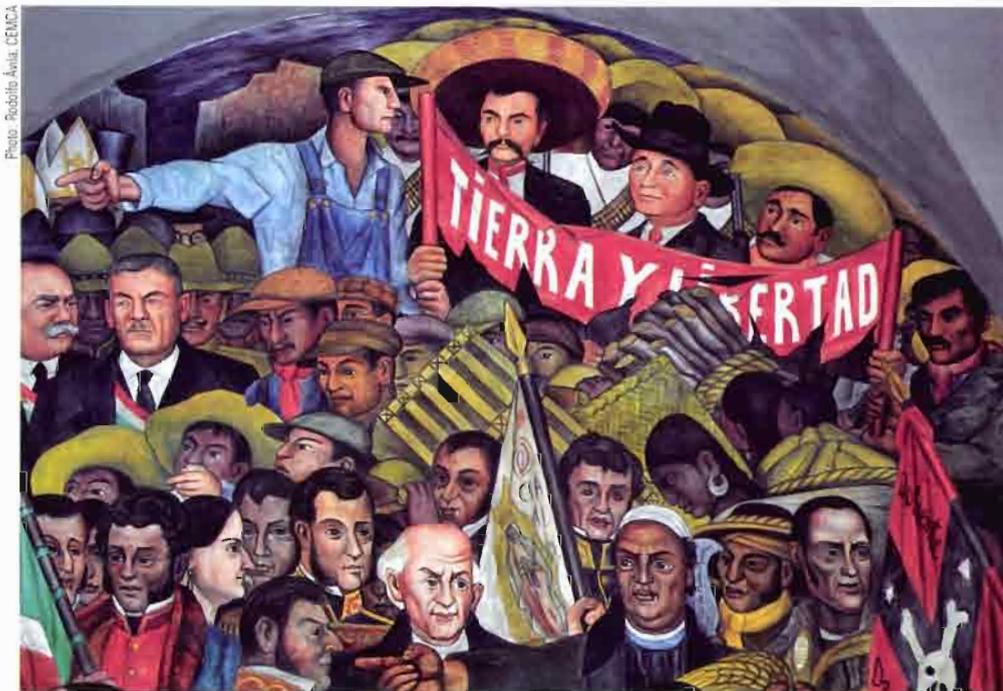
Document 3 - La question foncière dans la Révolution mexicaine de 1910

Cette peinture domine la partie centrale de la fresque que Diego Rivera a dédiée à l'histoire du Mexique, en surplomb de l'escalier principal du Palais National de Mexico. On y voit Emiliano Zapata, l'une des figures centrales de la Révolution de 1910, entouré de paysans que l'on reconnaît au port du *sombrero* à larges bords, dominer d'autres héros nationaux, comme les pères de l'indépendance, Hidalgo, Morelos ou Guerrero. Zapata tient une banderole où figure le slogan des guérillas paysannes engagées dans le mouvement révolutionnaire : *Terre et Liberté*. Rivera est le plus célèbre des peintres mexicains ; figure de la gauche révolutionnaire, ses grandes fresques murales avaient pour objet de créer une conscience politique ancrée dans l'histoire et les luttes du peuple mexicain.

Le contenu de la banderole exprime le caractère indissociable des revendications de récupération des terres et de restauration de l'autonomie politique des communautés indiennes. Sous la longue présidence de Porfirio Díaz (1876-1911) l'État mexicain avait non seulement imposé la dissolution des propriétés communales, mais aussi

favorisé leur expropriation au bénéfice de firmes privées et instauré un régime centralisé, plaçant les municipalités sous la tutelle de préfets, les chefs politiques (*jefes políticos*), nommés par le pouvoir central. A l'occasion des élections de 1910, lorsqu'un opposant modéré, Francisco I. Madero, se soulève contre la fraude électorale perpétrée pour maintenir le général Díaz au pouvoir, des guérillas indiennes se joignent à lui sous la bannière *Tierra y Libertad*. Cette mobilisation se poursuit après l'assassinat de Madero, en 1913. Elle joue un rôle central dans le triomphe militaire du mouvement révolutionnaire et oblige les gouvernants qui accèdent au pouvoir à partir de 1917, pour la plupart peu enclins au démantèlement des grandes propriétés, à intégrer ces revendications à leur programme politique.

La nouvelle Constitution de 1917 établit ainsi à la fois le principe d'autonomie de gouvernement des municipalités et le devoir de l'État de satisfaire les besoins en terre des communautés et des familles paysannes : la Réforme agraire devient la base du pacte de gouvernance entre l'État et la population rurale. Mais sa mise en œuvre soulève des réticences parmi les élites gouvernantes : elles craignent de voir se reconstituer des pouvoirs indépendants autour des municipalités, qui s'appuieraient sur la reconstitution des propriétés communales pour s'opposer au projet d'intégration nationale. De fait, les redistributions de terres effectuées durant les années 1920, souvent conduites par des chefs guérilleros ayant pris le contrôle des municipalités ou des gouvernements provinciaux, semblent contribuer à la résurgence de pouvoirs locaux forts, et suscitent le blocage de l'État central. En 1934, après 17 ans de réforme agraire, celle-ci n'a redistribué que 13 % des terres cultivables à 1/3 environ des familles rurales ; les tensions s'expriment sous de multiples formes que la crise économique de 1929 ne fait qu'amplifier.



Emiliano Zapata brandissant le slogan *Tierra y Libertad* au dessus des héros de l'Indépendance. Fresque de Diego Rivera, Palais National

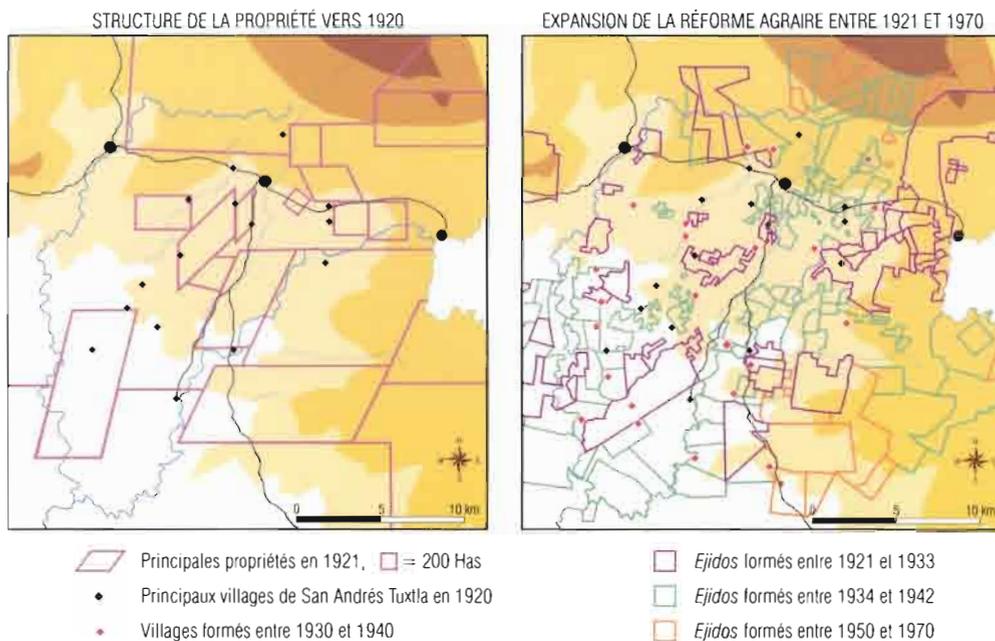
Document 4 - La Réforme agraire, outil de justice sociale ou d'intégration nationale ?

Ces cartes rendent compte de l'impact de la Réforme agraire dans la région de San Andrés Tuxtla. La première reprend les structures de la grande propriété en 1920 (document 2), alors que la seconde montre l'expansion des redistributions de terres à partir de cette date, en différenciant trois périodes (1921-1933, 1934-1942, et à partir de 1950). Ces cartes illustrent la rupture fondamentale qu'a constituée la réforme agraire en termes de structures agraires et territoriales.

La Réforme agraire institue la figure de l'*ejido*, à la fois forme de propriété collective qui proscrit la vente et le faire-valoir indirect des terres, entité administrative qui dispose de ses propres organes de gouvernement validés et contrôlés par l'État, et organisation économique qui peut bénéficier de crédits et de projets de développement. À San Andrés, la création d'*ejidos* a d'abord été gérée par la municipalité au bénéfice des villages qui formaient l'ancienne communauté indienne. À partir de 1934, avec l'élection du président Lázaro Cárdenas, la Réforme agraire devient à la fois un outil de reconfiguration des structures sociales et productives, et un instrument d'intégration des populations paysannes à un nouveau projet de Nation, qui laisserait un rôle marginal aux

municipalités et aux gouverneurs provinciaux. Dans les Tuxtlas, comme dans l'ensemble du pays, la Réforme agraire connaît alors une nouvelle impulsion et concerne, non plus uniquement les anciens villages indiens, mais aussi les paysans qui vivaient dans les haciendas. Cette fois, c'est l'administration centrale (et non plus les municipalités ou les gouverneurs) qui prend en charge les procédures conduisant à créer les nouvelles communautés villageoises. Au cours des années 1930, la création des *ejidos* à San Andrés Tuxtla conduit à la formation de quantité de nouvelles localités (points rouges), dont les liens administratifs avec la municipalité sont très réduits. En fait, ces nouvelles communautés sont surtout liées aux administrations centrales de l'État, qui gèrent leurs demandes d'appuis. La Réforme agraire permet ainsi à l'État de démanteler les formes de contrôle politique et économique issues de la période coloniale, correspondant aux municipalités, héritières des communautés indiennes, et aux haciendas. Elle constitue ainsi un outil central d'incorporation des populations rurales au nouveau projet de Nation promu par l'État central, ce que les libéraux du XIX^e siècle n'étaient pas parvenus à faire.

Malgré des fluctuations dans les orientations des gouvernements successifs, la Réforme agraire a été régulièrement réactivée pour assurer l'incorporation des nouvelles générations à ce pacte entre l'État et les sociétés rurales. Dans les Tuxtlas, de nouveaux *ejidos* ont ainsi été créés à partir de 1950, qui ont assuré l'accès à la terre des enfants des bénéficiaires des distributions foncières des années 1920 et 1930.



Evolution des structures foncières dans la région de San Andrés Tuxtla au cours du XX^e siècle

Réalisation : Eric Léonard, à partir de documents de l'*Archivo General Agrario*

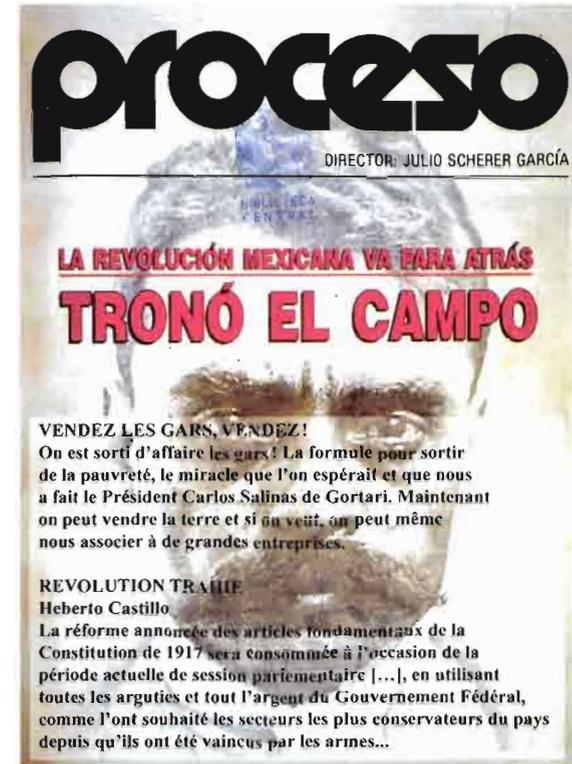
Document 5 - La réforme légale de 1992 : la fin des communautés agraires ?

À la fin de l'année 1991, au plus fort du débat parlementaire sur la réforme de l'*ejido*, la revue *Proceso* se saisit du sujet dans son numéro du 9 novembre. *Proceso* est un hebdomadaire à grand tirage (120 000 exemplaires) clairement affiché à gauche et considéré comme une référence journalistique. Le document reproduit la couverture de ce numéro spécial, ainsi que les titres et accroches de deux de ses articles. Ceux-ci situent les positions contrastées de l'opinion mexicaine : le projet de réforme (fin des distributions foncières, levée de l'interdiction de vendre ou d'exploiter en faire-valoir indirect les terres des *ejidos*) suscite de grands espoirs chez les partisans de la libéralisation du marché foncier et un émoi profond chez ses adversaires, qui y voient un risque d'expropriation massive des petits paysans. Pour ces derniers, c'est l'idéal de la révolution de 1910, symbolisé par la figure d'Emiliano Zapata, qui est trahi.

À la fin des années 1970, l'état du secteur de la Réforme agraire est alarmant : les *ejidos* occupent la moitié de la surface agricole et abritent plus de la moitié de la population rurale, mais l'extension des distributions de terres aux nouvelles générations est devenue impossible, du fait de l'épuisement des réserves foncières ; les nouvelles installations se font par fractionnement des exploitations, sur des surfaces trop exiguës pour permettre la modernisation et l'augmentation de la production. Les tensions sociales s'accroissent, alors que le secteur de la Réforme agraire est mis en cause du fait de son incapacité à répondre aux besoins d'une population en expansion. Au cours des années 1980, le gouvernement mexicain, en difficulté financière, lance une politique d'ouverture économique (intégration à l'OMC, signature de l'ALENA) qui se traduit par un démantèlement du statut de la propriété *ejidale* et par une baisse des prix des produits agricoles. De nombreux observateurs craignent alors la faillite d'une majorité des producteurs du secteur *ejidal* et une concentration massive de leurs terres, comme cela s'est produit un siècle auparavant.

Pourtant, vingt ans après la réforme constitutionnelle de 1992 qui mit fin officiellement à la Réforme agraire, le bilan de la réforme légale est encore sujet à débat : le cataclysme annoncé n'a pas eu lieu et la majorité des exploitations *ejidales* ont pu survivre, grâce à la mise en place de subventions publiques ; mais la libéralisation des transactions foncières n'a pas non plus eu l'effet escompté en termes de dynamisation et de modernisation du secteur de la petite agriculture. Les *ejidos* sont toujours en place, mais pâtissent d'une pauvreté persistante et d'une productivité insuffisante.

LA RÉVOLUTION MEXICAINE FAIT MARCHÉ-ARRIÈRE
LES CAMPAGNES ONT IMPLÔSÉ



Le débat autour de la réforme de l'*ejido* : entre espoir de progrès économique et reniement des idéaux révolutionnaires

Source : Revue *Proceso*, numéro 764, 9 novembre 1991

Conclusion

Le traitement de la question foncière a représenté un enjeu central de l'intégration nationale au Mexique. Autant qu'un outil de développement économique ou de justice sociale, la Réforme agraire a constitué un maillon essentiel de la mise en place du régime politique de parti-État et de la stabilité, assez exceptionnelle dans le contexte latino-américain, qu'a connu le Mexique durant plus d'un demi-siècle. De ce point de vue, la réforme légale de l'*ejido* a constitué une remise en cause brutale du pacte qui liait l'État aux sociétés paysannes. Il est difficile de dissocier cette rupture de l'instabilité sociale et politique que connaît le milieu rural depuis le début des années 2000, même si elle ne peut expliquer à elle seule la magnitude des désordres de tous types.

COLLECTION DE DOCUMENTS POUR COMPRENDRE LES AMÉRIQUES

LE MEXIQUE

Arnaud Exbalin
Coordination scientifique



CEMCA

Centre d'Études Mexicaines et Centraméricaines

Sierra Leona 330 Lomas de Chapultepec, C.P 11000, México, D.F.
Tels. (52-55) 5540-5921 / 22 / 23, Fax (52-55) 5202-7794

CEMCA en Guatemala: 5a Calle 10-59, zona 13, Finca La Aurora,
Ciudad de Guatemala CA., 01013
Tels. (502) 2440-2401, Fax (502) 2440-2401

Directrice de la publication
Delphine Mercier

Coordination scientifique
Arnaud Exbalin

Comité de lecture
Alexis Bernard, Stéphane Estrade, Arnaud Exbalin, Bruno Le Bonniec,
Sofía Noyola

Conception artistique
Rodolfo Ávila

Secrétariat de rédaction
Martín del Castillo Padilla et Virginie Brun

Coordination éditoriale
Centre d'Études Mexicaines et Centraméricaines

Partenaires institutionnels
Institut Français d'Amérique Latine (IFAL)
Lycée Franco-Mexicain de Mexico (LFM)

Première édition 2013

Tous droits réservés

© Centre d'Études Mexicaines et Centraméricaines (CEMCA)
Ministère des Affaires Étrangères, CNRS, Paris, France
© Institut de Recherche pour le Développement (IRD)

Les dossiers contenus dans cette publication peuvent être téléchargés
en format pdf sur les pages web de sites suivants : www.cemca.org.mx ;
www.casadefranciaodigital.org.mx ; www.mexique.ird.fr

diffusion@cemca.org.mx
www.cemca.org.mx

ISBN 978-2-11-138365-4