

L'INTERMINABLE CONQUETE OU L'HISTOIRE D'UN ETAT PROPRIETAIRE

Luc CAMBREZY

Département M.A.A./ORSTOM

Résumé : Les profonds changements que connaît le Mexique depuis quelques années doivent être analysés à la lumière du système politique en vigueur et de son inscription dans l'espace, aussi bien dans ses rapports à la terre qu'au territoire. Bien qu'il s'agisse d'un Etat fédéral, le Mexique a construit et préservé son unité nationale au prix d'une organisation politique et administrative sans partage, dont l'extrême centralisme demeure la principale caractéristique. C'est par de continuels réajustements de la législation fixant les limites de l'appropriation foncière que l'Etat, au gré des priorités du moment et des renversements d'alliance, a réussi l'impossible en imposant, par le biais du foncier, un contrôle strict du territoire national. La fin de la réforme agraire, annoncée en 1991, qui légitimait le système mis en place depuis la Révolution, ouvrirait-elle la porte sur l'inconnu ?

Mots-clés : Terre, territoire, enracinement, division administrative, réforme agraire, centralisme, politique.

Abstract : *The deep mutations which Mexico experiences since some years must be analyzed with due consideration to the present political system and its spatial aspects, as well as to its relations with land and territory. Although a federal State, Mexico achieved and maintained its national unity through a rigid political and administrative organization, whose extreme centralism remains a prominent fact. It is through constant readjustments of the legal rules setting the limits of land occupation that the State, depending on present priorities and the reversal of political alliances, achieved the impossible, i.e. the enforcement of a severe control of the national territory. Shall the giving up of the agrarian reform, announced in 1990, which supported the system since the Revolution, lead to a new era?*

Key-words : *Land, territory, rootedness, administrative limits, centralism, agrarian reform, politics.*

Terre et territoire ... deux mots familiers. Deux mots, simples en apparence, employés à longueur d'articles, de rapports et de communications. Deux mots, pourtant, qui partagent un espace commun mais se différencient par le point de vue, la perspective et l'espèce étudiée, animale ou végétale. La terre de l'agriculteur est le territoire de la fourmière, et le territoire d'une société paysanne ne se confond pas au territoire national, borné, délimité.

Toutes choses bien connues, dites et redites (Bourgeot, 1991, *Le Berre*, 1992). Sans doute. Mais voilà, déjà, que derrière l'apparente simplicité des mots apparaît l'immense complexité des transferts d'échelle. Car ces deux termes partagent la même difficulté; ils peuvent tout aussi bien désigner l'immensité finie que l'infiniment petit, le matériel que l'immatériel. La bonne vieille Terre avec un T majuscule, comme l'argile collée au soc de la charrue; des régions lointaines et mal maîtrisées, comme l'espace parfaitement contrôlé et délimité d'un Etat... Comment expliquer l'incertitude sémantique de ces deux mots ? Paresse intellectuelle, manque de rigueur ? Ou au contraire aptitude particulière de la pensée à se mouvoir sans ruptures dans l'échelle des perceptions ? Terre et territoire ..., deux mots qui se confondent pour nombre de sociétés agraires, enracinées de longue date, où l'attachement à la terre englobe les limites de l'espace cultivé mais le déborde aussi largement.

Mais que dire lorsque cette apparente confusion est le fait d'un Etat tout entier ? C'est l'une des énigmes que pose la géographie du Mexique, mais cette fois, pour des raisons presque opposées puisqu'elles tiennent à une histoire marquée par l'instabilité répétée des systèmes fonciers. On change d'échelle. Il ne s'agit plus du territoire d'une communauté rurale ou d'un groupe ethnique, mais de l'Etat dans ses rapports à la terre comme à l'espace. Rapports étonnants dans le cas du Mexique où la notion d'administration du territoire s'efface devant la totalité lisse de l'Etat. Comme si, dans ce cas, le contrôle de la terre pouvait tenir lieu et suffire à la gestion du territoire.

Vaste et difficile sujet, que ces quelques lignes épuiseront d'autant moins qu'il est hors de propos d'énumérer et de décrire ici les innombrables mesures prises par le pouvoir central - qu'il ait été royaliste, impérial, ou républicain - pour contrôler l'accès au foncier et organiser le pays par ce biais. Pour mieux situer les choses, notons seulement que toutes ces questions renvoient aux polémiques et débats qui n'ont cessé d'agiter la classe politique et intellectuelle mexicaine durant les XIX^{ème} et XX^{ème} siècles : libéraux contre conservateurs, Eglise contre Etat, centralistes opposés aux fédéralistes, agraristes contre productivistes, tels sont les principaux clivages qui résument la nature du débat, sans pour autant parfaitement le circonscrire.

Des lieux sans territoires

Le système politique mexicain est un modèle du genre. Bâti sur les principes de la constitution de 1917, le Mexique connaît depuis plus de soixante ans une remarquable paix sociale, seulement ponctuée de quelques noirs épisodes sévèrement matés. Le Président de la République, élu pour six ans mais non rééligible, est toujours issu des rangs du Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI), un parti "officiel" qui, sans l'être, présente toutes les apparences d'un parti unique et en adopte souvent les pratiques... C'est un Etat fédéral constitué de 32 Etats si l'on inclut le statut un peu particulier de la capitale Mexico. A quelques rares exceptions près, d'ailleurs récentes et qu'il serait trop long de développer ici, tous les gouverneurs d'Etats émanent également des files du PRI et sont choisis par le Président de la République pour défendre leur candidature devant les urnes. Non rééligible, le Président désigne également, par le canal du parti, celui qui sera le candidat à sa succession; l'actualité récente vient une nouvelle fois de confirmer la régularité de cette pratique. Grâce à l'efficacité et aux moyens dont il dispose, le candidat du PRI est immanquablement élu, même s'il arrive que les résultats soient contestés. Autrement dit, environ un an avant que ne se déroule le scrutin, la proclamation du nom du candidat "officiel" le désigne d'avance comme le prochain président. En somme, une démocratie sans surprise, où la seule crainte est celle du grain de sable imprévu.

Ce système politique aussi efficace qu'écrasant, laisserait deviner un contrôle territorial fort et hiérarchisé. Or, à l'exception du quadrillage territorial exercé par le PRI mais qui dépend lui-même des structures de l'Etat, c'est tout le contraire qui se produit. En dépit des apparences, l'organisation territoriale est à l'image d'un régime présidentiel sans véritable contre-pouvoir, qui, capable d'intervenir en tout lieu et quel qu'en soit le motif, conserve une pratique extraordinairement centraliste du fédéralisme¹. Certes, le Mexique de 1993 est bien divisé en 32 Etats et 2.387 *municipios* mais l'ampleur de leurs attributions respectives n'ont jamais cessé de diviser gouvernants et gouvernés. Quant à la délimitation territoriale de la circonscription administrative de base qu'est le *municipio*, souvent objet de litiges et jamais précisément cartographiée, elle n'a cessé de suivre, bien que mal, les bouleversements de la situation foncière.

¹ C'est dans ce contexte qu'il faut juger "le" programme que met en oeuvre chaque président au moment de sa prise de fonction. Le dernier en date, "Solidaridad", témoigne on ne peut mieux de cette très grande latitude du pouvoir présidentiel par rapports aux circuits administratifs habituels.

De la fondation de Veracruz ...

Il n'est pas exagéré de remonter aux débuts de la Conquête espagnole pour déchiffrer l'ambiguïté des rapports que le pouvoir entretient avec son territoire. Cette histoire commence un jour de 1519. Poussé par la pression d'une partie de sa troupe, lasse des conditions précaires qu'il lui faisait subir, Cortés s'affranchit des ordres reçus du gouverneur de Cuba, qui avait affrété l'expédition. Rapporter de l'or ne suffisait pas aux ambitions du Conquistador. Cortés voulait poursuivre l'expédition. Sa soif de conquête était au moins aussi puissante que ses désirs de fortune. Il lui fallait donc outrepasser ses fonctions et s'affranchir des ordres de Cuba. Par une assez grossière manipulation, Cortés parvient à se faire prier, par ceux qui lui étaient fidèles, de fonder une colonie. Devant l'homme de loi qui accompagnait la troupe, il n'accepte qu'à la seule condition d'être nommé "grand justicier et capitaine général". Ainsi les apparences étaient-elles sauvées. Une décision unilatérale, prise sans aucune espèce de soutien de la part du royaume espagnol, se trouvait désormais légalisée.

Il ne restait plus alors qu'à matérialiser cette volonté colonisatrice.

"L'ordre fut donné immédiatement de fonder et peupler une ville que nous nommâmes la Villa Rica de la Vera Cruz : Vera Cruz parce que nous étions arrivés le jour de la Cène et avions débarqué le vendredi saint de la Croix, et Rica en souvenir de ce qu'avait dit à Cortés ce caballero dont j'ai parlé [...] : "Voyez ce riche pays et sachez vous y bien conduire"; ce qui signifiait qu'il sût s'y établir en qualité de capitaine général". (Diaz del Castillo, 1980).

En fait de "ville", quelques cabanes en branchages construites à la hâte, fragiles protections contre les excès du climat. En fait de richesses, le site choisi n'avait rien d'autre à offrir que du sable et des moustiques. Pas un village proche pour se ravitailler, pas même un bon mouillage pour protéger la flotte des coups de vent du nord (*nortes*). Il est vrai que pour des navigateurs en quête d'abris sûrs et d'un arrière pays favorable à une installation durable, les côtes du Veracruz ne sont guère fréquentables. Un long ruban sableux frangé d'un cordon dunaire, des marais au-delà. Les baies abritées sont aussi rares que les estuaires de fleuves, d'ailleurs difficiles à remonter à la voile et souvent encombrés d'alluvions. De fait, tout allait si mal que Cortés avait déjà projeté d'envoyer un navire de reconnaissance vers le nord, à la recherche d'un site plus favorable. Mais, face à la mutinerie qui grondait, le temps pressait et nécessité faisait loi. Il fallait placer le gouverneur de Cuba devant le fait accompli en pariant que la Couronne, au regard des territoires offerts au royaume, comme des richesses à venir, fermerait les yeux sur ce coup de force. La fondation de la première colonie espagnole en terre mexicaine ne pouvait plus attendre. Elle seule lui permettait d'aller de l'avant. Ainsi, alors que le territoire restait encore à conquérir, le lieu n'avait déjà plus d'importance.

Mais la fondation d'une colonie ne se satisfait pas seulement de déclarations d'intention et d'habiles discours. Des actes s'imposaient. Toute fondation impose un rituel. Les règles furent respectées; s'inspirant des diverses charges existant dans toute ville du royaume d'Espagne, les responsabilités de cette fiction de pouvoir local furent attribuées aux hommes de Cortés : président, conseillers, commandant militaire, officier de justice, trésorier et porte drapeau. La croix érigée, il ne restait plus qu'à installer les attributs du pouvoir civil et judiciaire; "*on plaça un pilori sur la place publique et une potence hors de la ville*" (*ibid*) ! Par un jour de printemps de 1519, le premier *municipio* était né. Mais, né d'une supercherie et dans un lieu sans importance, il perdait le pouvoir au moment même de sa naissance; le pouvoir était déjà ailleurs... Pour Cortés, Veracruz n'était que le point de départ d'un territoire à prendre.

et de ce qui s'ensuit ...

Un premier lieu est fondé; un point sur une carte. Cela semble suffire. Définir les contours d'un espace municipal, pour qu'il s'agisse d'un *lieu territorialisé*, n'était pas nécessaire. Le projet de Cortés n'était ni de créer un "comptoir", ni de commencer le partage du territoire avant d'en avoir atteint ses limites. Ainsi, dès le début de la conquête - mais les racines sont aussi à rechercher dans le statut des villes espagnoles - le pouvoir local ne disposait d'autre territoire que celui qu'imposaient les exigences de l'urbanisme naissant (église, place publique, cimetière, édifice municipal, ...). Le *municipio* est un lieu dont les compétences s'effilochent à mesure qu'on s'en éloigne. Faute de territoire, le contrôle de la terre, indépendant des compétences attribuées au pouvoir local, ne cessera d'être l'enjeu principal. Cortés, en installant à Veracruz la première autorité localisée, signait, en un formidable raccourci, toute l'ambiguïté des rapports entre terre et territoire, administration locale et pouvoir central.

Le décor de cinq siècles d'histoire est désormais planté. C'est un jeu avec trois acteurs principaux. L'Etat central, bien sûr, juge et partie, arbitre et capitaine. Viennent ensuite les *municipios*, lieux sans territoires, représentant le pouvoir local. Enfin, entre ces deux groupes d'intérêts, souvent contradictoires, s'interposent les propriétaires fonciers, grands et petits, indiens ou espagnols, collectifs ou individuels. Des divisions municipales se sont certes créées mais sur aucune autre base géographique que la simple arithmétique résultant du dénombrement des lieux. Cette "vision" de l'espace, ou plutôt cette "non vision", récurrente au Mexique depuis la conquête espagnole, donne aux lieux une importance beaucoup plus forte qu'au territoire. C'est lorsqu'une localité accède au titre de *villa*, *ciudad*, ou *pueblo* qu'elle acquiert le privilège de pouvoir constituer un gouvernement local. Si besoin est, ce pouvoir peut s'étendre aux villages et hameaux des environs : *ranchos*, *rancherías*, *congregaciones*. Cette "a-spatialité" des *municipios* tend à

reproduire, à une autre échelle, le centralisme de l'Etat. Le gouvernement local, s'il n'oublie pas les hameaux et villages dispersés autour de sa zone d'influence pour le recouvrement de l'impôt, se montrera en revanche beaucoup plus discret dans la redistribution des équipements (Gonzalez, 1987); et ce, d'autant plus que l'importance de la population d'autres villages pourrait conduire leurs habitants à s'affranchir d'une tutelle dont, pensent-ils, ils ne retirent rien de bon. Dès lors, il n'est pas surprenant que l'aspiration logique et légitime de tout village d'une certaine importance soit d'obtenir à son tour le statut de *municipio*.

Le "territoire municipal" restant une notion fictive et floue, cette incertitude explique la difficulté que rencontrent cartographes et géographes à traiter le *municipio* en tant qu'entité spatiale. Pourtant, qu'il s'agisse de recensements de population, de cadastrage du pays ou d'élections, ... nombreux sont les besoins de tout Etat fort qui justifient des références territoriales précises. Or, force est de constater qu'il n'existe toujours pas de cartographie officielle du découpage municipal (Bayona, 1987). L'absence de délimitation précise des circonscriptions administratives, indépendante de la structure foncière, sème la confusion. Et dès lors, quelles références prendre en compte lorsque cette délimitation n'existe pas, si ce n'est, faute de mieux, celles de l'appropriation du sol ? La boucle est alors bouclée, car les mouvements de terres, exacerbés par la réforme agraire n'ont fait qu'augmenter les discontinuités et multiplier les écarts entre lieux habités et terres cultivées. Ainsi, adopter l'organisation foncière comme base territoriale pour la délimitation des *municipios* revient à admettre que ceux-ci puissent exister en dehors de tout principe de continuité géographique (Cambrézy, 1992); toutes choses que les cartographes se refusent à entériner, que les présidents municipaux vivent au jour le jour et qui n'intéressent guère les instances politiques supérieures.

Des terres sous surveillance

Le principe d'une autorité locale étant admis - surtout si ses pouvoirs sont limités - il restait à s'assurer le contrôle de l'espace de production, la terre, objet de toutes les convoitises et de tous les enjeux, et véritable clef de voûte de tous les systèmes politiques qui se sont succédé au Mexique depuis cinq siècles. Le principe moteur guidant l'action du pouvoir central semble avoir toujours été d'adapter la législation foncière tout en maintenant une société rurale divisée par l'inégalité des droits d'accès à la terre. La possession de terres procédera toujours d'un pacte entre l'individu (dans certains cas des groupes ou des corporations) et le pouvoir central, qui n'aura de cesse de rappeler qu'il représente la seule autorité habilitée à fixer les règles de l'accumulation

foncière. Sans entrer dans les détails, le sujet impose un bref rappel historique.

La colonie

Jusqu'à l'indépendance du Mexique, acquise en 1821, le royaume d'Espagne devait prendre en considération les intérêts contradictoires des colons espagnols et des communautés indiennes. Eu égard à l'éloignement, toute la difficulté pour la Couronne consistait à éviter que puissent se constituer des féodalités qui, à terme, auraient pu mettre en péril l'autorité du roi d'Espagne (Lira Gonzalez, 1987).

La Nouvelle Espagne fut successivement divisée en *Alcaldias mayores* puis en *Intendencias*. Les premières étaient des juridictions de taille moyenne dépendant du vice-royaume dont la capitale était Mexico. Chaque entité était administrée par un *Alcalde mayor* nommé par le gouvernement central et résidant dans la ville principale. Ces juridictions étaient composées d'un certain nombre de villages indiens. Chacun de ces villages était doté de son propre gouvernement, avec, à sa tête, un ensemble de dignitaires choisis parmi la population et chargés de l'administration et de la justice. Ces "républiques indiennes" étaient soumises à l'autorité de l'*Alcalde mayor* mais, dans bien des cas, les affaires se traitaient directement avec Mexico.

En 1786, est adopté le système des intendances. La Nouvelle Espagne se trouva alors divisée en douze intendances regroupant chacune plusieurs *alcaldias*. Ainsi voyait-on se dessiner une organisation à trois niveaux hiérarchiques. Chaque intendance était dirigée par un intendant, gouverneur de la place. Cette organisation politique de la colonie durera jusqu'à l'indépendance.

Dans le même temps, la politique foncière menée par le pouvoir central conduisait à la naissance de grands domaines fonciers aux mains des colons ou de l'Eglise tandis que les Indiens voyaient se réduire leurs territoires sous l'effet de l'effondrement des chiffres de population et d'une politique délibérée de regroupement de la population en congrégations (Moreno Toscano, 1978). D'un autre côté, toujours dans la crainte que ne se développent des féodalités foncières, la royauté s'attacha à limiter l'extension des grands domaines en restreignant la possibilité de fonder des *mayorazgos* (propriétés indivises) afin de favoriser l'arrivée de colons espagnols.

De l'Indépendance à la Révolution

De 1821 à 1870, le Mexique fut secoué par une série d'interventions étrangères et de combats fratricides, avec, en toile de fond, le débat sur la privatisation des biens de l'Eglise et la lutte entre "libéraux" et "conservateurs".

La loi de municipalisation (1822), datant du Premier Empire (Iturbide, 1821-1823), cherchait à formaliser les pouvoirs locaux sur le

modèle unique du *municipio*, en rejetant l'ancienne distinction entre *ayuntamiento* espagnol et *cabildo* indien (chefferie). Le principe était posé d'un libre accès pour tous à tous les organes de gouvernement. Le droit de voter et d'être élu quelles que soient la classe ou la caste était également reconnu. Cependant, l'institutionnalisation du nouveau municipe posait un problème pratique puisqu'on comptait à l'époque une dizaine d'*ayuntamientos* espagnols pour plus de cinq cent "républiques indiennes".

Passée la première aventure impériale, la guerre civile conduisit à d'incessants changements de gouvernements, opposés par leur politique centraliste ou fédérale, jusqu'à ce que cette dernière option l'emporte en 1857. Une nouvelle fois le pays se trouvait divisé en Etats "libres et souverains" et en cantons. Mais, bien que d'inspiration libérale, les pouvoirs locaux perdaient une grande partie de leurs prérogatives. En effet, l'expression consacrée marquant l'opposition entre "fédéralistes" et "centralistes" demeure beaucoup trop schématique car les deux camps partageaient en fait la même origine sociale et une égale aversion pour l'autonomie judiciaire et politique des *pueblos* indiens et pour l'existence d'un réel pouvoir municipal (Lira Gonzalez, 1987). La reconquête du *municipio libre* sera, de fait, un des motifs du déclenchement de la révolution en 1910.

Dans le même temps, la politique menée par les libéraux à l'égard de l'Eglise et des communautés indiennes alimenta, de 1856 à 1867 (exécution de Maximilien), les guerres les plus sanglantes de l'histoire du Mexique. L'expropriation des biens de mainmorte, décrétée en 1856, et la privatisation des terres communales, visaient à mettre en circulation les biens appartenant à toute forme d'organisation corporative afin de stimuler l'économie nationale. L'appropriation collective des terres, dans les villages indiens, était jugée inacceptable par une classe dirigeante aspirant à entraîner la population et le pays sur le chemin du progrès et de la révolution industrielle. Cette politique acheva de désagréger le tissu social en mettant un terme à l'organisation corporatiste héritée de la colonie (Pastor, 1986). Les conséquences furent l'éclatement des communautés indiennes et la consolidation du régime de la grande propriété. La tendance à l'accroissement des grands domaines fonciers fut encore renforcée par l'ensemble de lois, décrétées par Porfirio Díaz, portant sur la colonisation de terres non exploitées. Entre 1875 et 1883 ces décisions aboutirent à la création de sociétés d'arpentage (Silva Herzog, 1977). Trente deux millions d'hectares furent ainsi délimités. En compensation, ces sociétés reçurent ou rachetèrent à bas prix 27 millions d'hectares¹ ! Précisons toutefois que ce chiffre énorme (13 % de la

¹ Cette loi de colonisation de terres permit à un certain général Terrazas de se constituer un latifundio de plusieurs millions d'hectares dans le nord du pays ! A son propos, "lorsqu'on demandait si Terrazas était de l'Etat de Chihuahua, on répondait généralement : non, c'est l'Etat de Chihuahua qui est à Terrazas" (Herzog, 1977). Encore un bon exemple de la suprématie de la propriété foncière sur la division politique du pays ...

surface du pays) correspondait pour l'essentiel à des terres effectivement inexploitées dans le nord semi désertique du pays (Florescano, 1983).

A la fin du long "règne" de Porfirio Díaz (1870-1910), les chances d'accéder à la propriété foncière sont plus inégales que jamais. C'est l'âge d'or des haciendas. Cependant, la modernisation et l'intensification de l'agriculture conduisent les grands propriétaires à réduire la taille des exploitations, notamment là où s'élève la valeur de la terre du fait de la proximité des villes et des voies de chemin de fer. Entre les riches *hacendados* et les petits paysans (indiens ou métis) commence à émerger une classe de *rancheros* disposant de moyens de production significatifs sans pour autant imiter le modèle de l'hacienda qui, pour son exploitation, exigeait l'emploi de nombreux travailleurs (*peones* ou journaliers). Les *hacendados* constituaient alors les principaux alliés des gouverneurs mis en place par le pouvoir autoritaire de Porfirio Díaz. L'autonomie des pouvoirs locaux est réduite à sa plus simple expression.

La réforme agraire, un modèle achevé de contrôle politique.

De 1910 à 1920, le Mexique fut de nouveau le théâtre de violences. L'insurrection se mobilise contre Porfirio Díaz et défend le principe de la non réélection du Président de la République élu au suffrage universel. Très vite, les révolutionnaires ajoutèrent à leurs revendications la reconnaissance du *municipio libre* et une redistribution des terres au profit des basses couches sociales du monde rural. Si la liberté du *municipio* est inscrite dans la constitution dès 1917, il fallut attendre 1936 pour que l'application de la réforme agraire prenne un caractère systématique. L'expropriation des grands domaines fonciers permit la redistribution des terres dans le cadre d'une forme de tenure de la terre appelée "propriété sociale". Ses bénéficiaires se voient dotés d'un droit d'usage sur le sol mais ne sont en aucun cas propriétaires de la terre qu'ils exploitent. Ce statut est lourd de conséquences puisqu'il leur est interdit de diviser, louer, vendre ou hypothéquer la parcelle qu'ils exploitent. Parmi les diverses formes de propriété sociale - qui sont fonction du statut antérieur des terres attribuées - le modèle le plus courant est celui de l'*ejido*. Aujourd'hui, environ la moitié de la superficie totale du pays attribuée à quelques 38 000 unités de production "collectives" relève de ce régime foncier. L'autre moitié conserve son statut de propriété privée mais doit cependant se soumettre à une réglementation qui vise à limiter la taille des exploitations en fonction de la qualité des sols et de l'activité pratiquée (agriculture pluviale ou irriguée, plantations, élevage, ...).

Pourtant, au moment même où le pouvoir central semble renouer avec la démocratie par la reconnaissance d'une certaine autonomie des pouvoirs locaux, force est de constater que la réforme agraire aboutit à un contrôle accru sur les personnes par le biais de l'accès au marché foncier. Sur la moitié de la superficie du pays, des dizaines de milliers

d'*ejidatarios*, qui reçoivent un droit d'usage sur la terre mais n'en sont pas propriétaires, sont ainsi placés sous la dépendance du pouvoir central. Or celui-ci, engagé dans une dynamique d'attribution de terres répondant beaucoup plus à une logique politique et sociale qu'à un projet économique, ne se soucia jamais de rechercher une cohérence territoriale dans la mise en œuvre de la réforme agraire. La réalité territoriale du *municipio* devient ainsi plus incertaine que jamais. Car, si le Mexique compte aujourd'hui près de 2 400 localités ayant obtenu leur "indépendance" (c'est-à-dire le droit d'élire une administration locale) des dizaines de milliers de villages ou de hameaux (parmi lesquels il faut compter les 38 000 *ejidos* et communautés agraires) dont la population se rattache par la force des choses à l'un ou l'autre de ces chef-lieux, ont progressivement occupé l'espace interstitiel. Ce "mitage" progressif du territoire - qu'il soit le fait des *ejidatarios* ou des propriétaires privés - s'est souvent réalisé dans la plus parfaite insouciance des pouvoirs locaux en matière de cohésion et de continuité territoriale. Ainsi, pour reprendre une formule célèbre, si la revendication des révolutionnaires était de rendre la terre à ceux qui la travaillent, l'attachement à la terre et l'émergence d'une nouvelle territorialité ne faisaient visiblement pas partie des sentiments que les dirigeants souhaitaient voir se développer dans les sociétés rurales (Falcon, 1986).

La fin d'un modèle ?

En 1991, le Président de la République mexicaine propose de modifier la Constitution de façon à doter tous les *ejidatarios* qui le désirent d'un titre de propriété sur la parcelle qu'ils exploitent; c'est la fin de la réforme agraire. Mais c'est aussi la fin, acceptée et programmée, du contrôle direct de l'Etat sur la moitié du territoire national. Au delà, on sent bien qu'une telle décision implique une remise en cause complète du système politique. Pendant des décennies, le pouvoir tirait en effet l'essentiel de sa légitimité révolutionnaire et institutionnelle d'une politique continue de redistribution des terres. Aussi, en renonçant ainsi à ce qui faisait jusqu'alors sa force, le pouvoir central donne l'impression de scier la branche sur laquelle il était confortablement installé depuis si longtemps. En l'état actuel des choses, il est encore trop tôt pour juger des effets de ce changement de cap, mais, dans l'hypothèse où la privatisation des terres *ejidales* serait massivement acceptée, il faudrait alors prendre toute la mesure de cet immense bouleversement.

Jusqu'alors, pour que l'ensemble fonctionne dans le sens souhaité par l'Etat, il fallait maintenir ce subtil dosage entre des pouvoirs locaux sans véritable territoire et des propriétaires sans réels pouvoirs. En engageant un processus de privatisation des terres, le pouvoir est bien entendu suspecté de vouloir renouer avec une politique néoporfiriste qui, à terme, pourrait conduire à la reconstitution de la grande propriété.

Pourtant, au-delà de cette discussion, encore prématurée puisque les effets de la loi restent encore à venir, il est d'abord nécessaire de s'interroger sur le sens de ce revirement à la lumière de la façon dont a été géré le territoire national jusqu'alors.

La privatisation de l'*ejido* et le retrait de l'Etat en matière de politique foncière marqueraient-ils la fin d'une époque et une vraie rupture avec le passé ? La question mérite d'autant plus d'être posée que le système ne pouvait fonctionner que grâce à la dualité d'un "Etat propriétaire". Or, un peu de recul par rapport à la force immédiate de l'histoire événementielle oblige à reconnaître que la continuité l'emporte sur de vraies situations de rupture, car, tout au long des siècles, une double observation apparaît avec force : celle d'une frontière extraordinairement floue, voire d'une confusion, entre l'appropriation foncière à des fins productives et le contrôle du territoire dont l'objectif est avant tout politique et administratif. Or, si on comprend bien que cette absence de territorialité du *municipio* pouvait fonctionner dès lors que l'Etat contrôlait l'accès au foncier, on peut en revanche se demander si l'abandon par l'Etat de l'essentiel de ses prérogatives en matière d'accès à la terre ne devrait pas s'accompagner d'un renouvellement complet de sa politique de gestion du territoire. Si tel était le cas, on peut aisément imaginer que c'est l'ensemble du "système mexicain" qui serait atteint.

Dès lors, se pose la question de la nécessité du passage d'une logique territoriale floue à une autre forme d'organisation de l'espace national; ou, tout au moins, à une délimitation territoriale précise des *municipios* et à une redéfinition de leurs compétences et attributions appliquées cette fois à l'ensemble de l'espace municipal. Sans préjuger des conséquences multiples qu'un tel bouleversement entraînerait, on peut cependant supposer, sans trop prendre de risques, qu'une telle solution pourrait être le prélude d'une meilleure gestion des ressources et des infrastructures collectives.

Du système politique à son inscription dans l'espace

La question posée est celle de l'inscription d'un système politique dans un territoire. Dans le cas du Mexique, hormis le soin jaloux apporté à la préservation de l'intégrité du territoire national par une vigilance classique et plutôt débonnaire de ses frontières internationales, force est de constater que l'inconsistance territoriale du *municipio* donne quelques raisons de penser que le système politique mexicain est largement "a-spatial". Faut-il le regretter ? Ou faut-il au contraire admettre qu'il s'agit là d'une interprétation qui ne vaut que par rapport à des références culturelles (les nôtres) qu'on dit marquées du sceau d'une "rationalité" aussi peu universelle qu'envahissante ?

"L'espace géographique est source de représentations et objet de stratégies, qui sont partiellement fonction de ces représentations. Les géographes eux-

mêmes s'en font des représentations et travaillent sur celles-ci", déclare Brunet (1992).

De tels propos devraient rassurer. De telles propositions devraient en effet nous mettre à l'abri de toute vision ethnocentrique et totalitaire de la meilleure façon de "penser l'espace" et de "gérer" le territoire. Nous voici donc rassurés... mais pas vraiment avancés quant aux moyens à mettre en œuvre pour éviter de transposer nos propres grilles de lecture à des cultures et des pratiques de l'espace qui nous sont étrangères. Voilà qui suppose beaucoup de modestie, de capacité d'écoute et d'aptitude à remettre à plat des certitudes parfois trop bien ancrées pour être encore questionnées.

Il n'empêche. Depuis Cortés et jusqu'à la fin des années 1980, le double jeu du pouvoir central n'a cessé de conserver un parfum de conquête. Depuis le Conquistador fondant la ville de Veracruz, bien des *municipios* se sont créés; mais leurs pouvoirs ne cessent de s'effriter face à la suprématie des lois foncières que le gouvernement distille au mieux de ses intérêts propres. Telle est l'interminable conquête du territoire par un pouvoir central qui ne partage pas.

Cinq siècles se sont écoulés, les problèmes se sont déplacés. Dans une large proportion, la population est aujourd'hui urbaine, et il faut la nourrir. La question du contrôle territorial s'en trouve profondément modifiée et c'est aussi dans cette perspective qu'il faut interpréter la nouvelle politique mise en œuvre par l'Etat. Aujourd'hui, le problème pour le pouvoir est bien moins de contrôler l'accès à la terre pour mieux s'assurer la dépendance de ses agriculteurs que d'augmenter la production agricole pour limiter les importations et nourrir les villes. La voie libérale a été choisie et l'enjeu foncier change de nature; autrefois essentiellement politique, la bataille pour l'accès à la terre s'impose désormais sur un terrain économique dans lequel l'Etat engage son propre retrait. Du point de vue de l'Etat, la distinction entre le contrôle du territoire et l'appropriation foncière semble donc en passe de se réaliser. Mais semble-t-il à son insu ...

Du même coup, on devine bien que ce virage pris par l'Etat place la petite paysannerie *ejidale* dans une situation de fragilité qu'elle n'avait pas connue jusqu'alors. Sans territoire, sans véritable attachement à une terre qui ne lui appartenait pas, son seul lieu était son appartenance à une collectivité, l'*ejido*, dont la création fut bien souvent marquée par la naissance d'un nouveau village. L'éventuelle privatisation de l'*ejido* laisse ceux qui en furent les bénéficiaires livrés à eux-mêmes. Leurs capacités à valoriser leurs parcelles mais aussi les lois brutales de l'offre et de la demande les placeront devant un choix difficile : continuer comme avant, avec un Etat qui ne demande qu'à se retirer, ou vendre la terre et émigrer. Dans les deux cas, l'époque qui s'ouvre est celle de la rupture avec les seules racines qu'ils pouvaient revendiquer. Certes, des racines d'ordre sociologique plus que géographique puisque les vrais pouvoirs de décision influant sur leur avenir se trouvaient ailleurs. Mais, en même

temps, c'était bien cette dépendance à l'égard d'un Etat tout puissant qui leur avait un jour donné le seul et fragile point d'ancrage territorial qu'ils pouvaient espérer.

Du lieu à la totalité lisse de l'Etat : des catégories d'espaces à inventer ?

L'analyse géographique, sommée d'inventorier, de décrire et d'interpréter, se trouve placée au pied du mur. Appliquées à la réalité mexicaine nos catégories montrent leur fragilité. Les termes de "terroir" et de "territoire" n'auraient de légitimité que dans quelques zones de peuplement indien, d'ailleurs *refuges* plutôt que territoires appropriés et investis. Pour le reste, à moins de réserver son usage à l'ensemble du pays, le terme de "finage" n'est guère plus heureux, tant les mesures foncières qui ont été adoptées, mais aussi contournées (réforme agraire comprise) ont mis à mal l'idée d'un "*territoire collectivement géré, et surtout fini, borné*" (Sautter, 1985).

Il faut s'y faire. Le Mexique est une totalité. Sauf exception, sorti du chef-lieu de la commune, l'incertitude territoriale règne en maître au marges des circonscriptions administratives. Les municipales sont les nœuds ponctuels d'un réseau de pouvoirs emboîtés qui tous conduisent à Mexico. L'espace interstitiel reste l'objet de tous les enjeux. Il est toujours à prendre ou à reconquérir.

Le Mexique est sans "pays", ni "quartiers". Pays fédéral, les limites des Etats sont à l'image d'un pouvoir central sans limite. Aussi, pour avoir quelques chances de se faire entendre, il faut d'abord tenter de comprendre et s'adapter à une représentation de l'espace qui ne nous est guère familière.

"De l'Etat et de son discours, la géographie retient ce qui va dans le sens de ses racines profondes. Autrement dit, le territoire et son enfermement spatial. Mais en termes de contrôle effectif de l'espace, l'Etat se manifeste souvent très au-delà, ou reste en deçà de ce sanctuaire géographique. Les géographes semblent avoir de la peine à se le représenter tel qu'il est : comme une entité capable, suivant les cas, de déborder les limites inscrites sur le sol, ou de ne même pas remplir l'espace national. Ils s'attachent au "pays", mais formalisent difficilement l'autre nature de l'Etat, système ouvert sur l'espace terrestre, agissant par réseaux de toutes sortes, et lui-même toujours plus ou moins profondément "pénétré"... " (Sautter, 1985).

Plus qu'ailleurs, c'est là l'impossibilité, ou plutôt le défi, de toute aventure géographique au Mexique. Voilà qui met du piment à l'affaire.

Bibliographie

- BAYONA, A., 1987, "Una geografía municipal" in *El municipio en México*, Colegio de Michoacan, pp. 545-560.
- BELMONTE GUZMAN, M.D.L., 1987, *La organización territorial de Veracruz en el siglo XIX*. Xalapa, Universidad Veracruzana, 82 p.
- BOURGEOIS, A., 1991, "Territoire" in : BONTE P., IZARD M., Dictionnaire de l'ethnologie et de l'anthropologie. PUF, pp 704-705.
- BRUNET, R., 1992, *Les mots de la Géographie.*, Reclus, La Documentation française, 470 p.
- CAMBREZY, L., LASCURAIN, B., 1992, *De la hacienda al ejido. Crónicas de un territorio fraccionado*, Coéd. Cemca - Larousse-Orstom, Mexico.
- CAMBREZY, L., 1992, "Terre et territoire au Mexique : de la réforme agraire à la fiction municipale.", *Cah. Sc. Hum.*, ORSTOM, vol 28 n° 4, 625-642.
- DIAZ DEL CASTILLO, B., 1980, *Histoire véridique de la Conquête de la Nouvelle Espagne*, FM / La Découverte.
- FALCON, R., 1986, *La revolución mexicana y la búsqueda de la autonomía local*. in : PADUA-VANEPH - Poder local, poder regional . Colegio de México / CEMCA, 287p.
- FLORESCANO, E., 1983, *Atlas histórico de México*. Cultura.SEP / Siglo veintiuno, México, 222p.
- GONZALEZ, Y GONZALEZ, L., "La incognita del municipio mexicano". in *El municipio en México*, Colegio de Michoacan, pp.143-156.
- LIRA GONZALEZ, A., 1987, Idea y realidad en la formación constitucional del municipio in : *El municipio en México*, Colegio de Michoacan, pp. 51-66.
- LE BERRE, M., 1992, "Territoires". Encyclopédie de la Géographie., sous la direction de : Bailly A., Ferras R., Pumain D., Economica, Paris pp. 617-638.
- MORENO TOSCANO, A., 1978, *Algunas características de la población urbana Ciudad de México, siglo XVIII-XIX*. Investigaciones demográficas en México, CONACYT, pp - 399-418.
- MORENO TOSCANO, A., 1987, Una tipología municipal. in : *El municipio en México*, Colegio de Michoacan, pp. 191-195.
- PASTOR, R., 1986, *Désamortización, regionalización del poder y guerras de castas, 1822 a 1862 : un ensayo de interpretación* in : PADUA-VANEPH - Poder local, poder regional . Colegio de México / CEMCA, 287 p.
- SAUTTER, G., 1985, "La géographie comme idéologie ?", *Cahiers de Géographie du Québec*, Vol. 29, no 77, pp. 193-203.
- SILVA HERZOG, J., 1977, *La révolution mexicaine*. Maspero, 298 p.

Cambrézy Luc. (1994)

L'interminable conquête ou l'histoire d'un état prioritaire

In : Marchal Jean-Yves (ed.). Spécial Mexique. Géographie et Cultures, (10), 21-34. ISBN 2-7384-2713-8