
PLURALISME INSTITUTIONNEL ET RECONFIGURATIONS DE L'*EJIDO* AU MEXIQUE. DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT LOCAL

Éric LÉONARD *

Depuis les années 1930, l'*ejido* constitue l'institution centrale des dynamiques sociopolitiques à l'œuvre dans le Mexique rural. Entamée dès 1915, avant la conclusion de la guerre civile révolutionnaire, la réforme agraire a reconfiguré les structures foncières et territoriales du pays. Sur une période de soixante-quinze ans, elle a redistribué 103 millions d'hectares (plus de 50 % de la surface totale du pays) à plus de 3,5 millions de bénéficiaires (équivalant à 45 % environ des ménages ruraux en 2005 ¹) regroupés dans 30 000 communautés agraires, les *ejidos* ². Surtout, à partir de sa mise en œuvre à une large échelle, sous la présidence de Lázaro Cárdenas (1934-1940), elle a constitué un outil central d'institutionnalisation de l'État dans des régions rurales qui se distinguaient jusqu'alors par l'autonomie de leurs formes d'organisation. À travers le démantèlement des structures politico-foncières héritées de l'époque coloniale, l'*hacienda* et la *république d'Indiens*,

* Éric Léonard est socio-économiste IRD, UMR GRED (eric.leonard@ird.fr).

1. Selon le Conteo de población de 2005 et en considérant l'ensemble des ménages vivant dans des localités de moins de 5 000 habitants, soit un total de 7,79 millions de ménages : <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/conteos/conteo2005/hogares.asp>

2. H. Mackinlay, « La política de reparto agrario en México (1917-1990) y las reformas al artículo 27 constitucional », dans A. Massolo, M. Bassols (dir.), *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, México, UAM-Iztapalapa, 1991, pp. 117-167 ; E. Bouquet, J.-Ph. Colin, « L'État, l'*ejido* et les droits fonciers. Ruptures et continuités du cadre institutionnel formel au Mexique », dans J.-Ph. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard (dir.), *Les Politiques d'enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, IRD-Karthala, 2009, pp. 299-332.

la réforme agraire a permis de recomposer les bases territoriales des pouvoirs locaux et de reconstruire des communautés paysannes dont les principes de régulation étaient fournis, validés et garantis par l'État.

La réforme agraire a ainsi constitué le socle fondateur d'un nouveau régime de gouvernance rurale, qui instituait une relation directe et verticale entre l'État et les communautés paysannes, que l'action publique s'est évertuée à réorganiser en *ejidos*³. La pièce centrale de ce processus tenait dans l'instauration d'un régime particulier de propriété, dite « sociale », régi par une réglementation spécifique qui prohibait les mécanismes de marché et attribuait un rôle central aux régulations de type collectif, ainsi qu'aux représentants du Département agraire qui en sanctionnaient la mise en œuvre. Un élément clé de cette réglementation a résidé dans la création de nouvelles institutions de gouvernement local, l'assemblée *ejidale* et son émanation exécutive, le *comisariado*, ainsi que dans l'agrément des membres de l'*ejido* par l'administration de la réforme agraire.

L'institution de l'*ejido* a joué un rôle de premier plan dans la légitimité et la reproduction du régime politique post-révolutionnaire durant plus de soixante-dix ans. Il n'est pas anodin que les remises en question de plus en plus fortes de ce régime et son effritement, au cours des années 1980 et 1990, aient de fait accompagné l'épuisement de la réforme agraire, puis sa conclusion légale, en 1992. La loi de 1992 prend en effet acte de l'impossibilité pour l'État mexicain de satisfaire à son engagement constitutionnel de pourvoir aux besoins en terre des familles paysannes. Elle réforme également

3. La mise en œuvre de ce projet de reconfiguration des rapports entre l'État et les communautés paysannes, via la réforme agraire, est toutefois loin d'avoir procédé d'une dynamique univoque. Elle a fait l'objet de processus multiples de négociations, confrontations, détournements, réappropriations par les sociétés locales. Pour en avoir un aperçu dans différents contextes, voir, entre autres, A. Warman, *...Y venimos a contradecir. Los campesinos de Morelos y el Estado nacional*, México, SEP-CIESAS, 1976 et A. Warman, *El Campo mexicano en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001 ; P. Friedrich, *Rebelión agraria en una aldea mexicana*, México, Fondo de Cultura Mexicana, 1981 ; A. Bartra, *Los Herederos de Zapata. Movimiento campesinos posrevolucionarios en México*, México, Era, 1985 ; G. Gordillo, *Campesinos al asalto del cielo. De la expropiación estatal a la apropiación campesina*, México, Siglo XXI, 1988 ; H. Mackinlay, *op. cit.*, 1991 ; M. Nuijten, *Power, Community And The State. The Political Anthropology of Organisation in Mexico*, East Lansing, Pluto Press-The University of Michigan Press, 2003 ; S. Zendejas, *Política local y formación del Estado. Procesos históricos de formación de espacios y sujetos sociales en un municipio rural mexicano, 1914-1998*, Wageningen, Landbouw Universiteit, 2003 ; E. Léonard, E. Velázquez, « El reparto agrario y el fraccionamiento de los territorios comunitarios en el Istmo veracruzano. Construcción local del Estado y subversión del proyecto comunal », dans E. Velázquez et al. (dir.), *El Istmo mexicano. Una región inasequible. Estado, poderes locales y dinámicas espaciales (siglos XVI-XXI)*, México, CIESAS-IRD, 2009, pp. 395-450 ; ainsi que les essais publiés par J. Gilbert, D. Nugent (dir.), *Every Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Durham-Londres, Duke University Press, 1994 et W. Pansters (dir.), *Citizens of the Pyramid. Essays on Mexican Political Culture*, Amsterdam, Thela Publishers, 1997.

le statut de l'*ejido*, en réduisant les formes de contrôle corporatif exercées par la communauté, aussi bien sur le contenu des droits fonciers – au profit de leur individualisation et de la légalisation des transactions marchandes – que sur les formes de gouvernement local – dans le sens de leur ouverture et de leur démocratisation ⁴.

Le rôle joué par la réforme agraire dans la construction du « pacte social » qui a donné naissance à l'État contemporain et dans la structuration politico-territoriale du Mexique explique dans une large mesure la controverse qu'a soulevée cette réforme légale. Celle-ci a opposé les tenants d'un idéal révolutionnaire de justice sociale et d'équité distributive, et les partisans d'une libération des « forces vives » du monde rural, soumises au fonctionnement non démocratique des institutions politiques de l'*ejido* et à l'inefficience économique des régulations de type communautaire. Les perspectives évoquées par ces deux camps allaient de la disparition de l'*ejido* au profit de la reconstruction de structures foncières de type latifundiaire, à la conversion des *ejidatarios* en une classe de petits entrepreneurs agricoles compétitifs dans le contexte de l'intégration de l'agriculture mexicaine au marché nord-américain ⁵.

Comme il est de mise dans ce type de débat fortement idéologisé, la réalité s'est située à mi-chemin de ces deux visions extrêmes. Quinze ans après la mise en application de la réforme légale et du Programme de certification des droits fonciers dans le domaine *ejidal* (Procede), qui a distribué des titres fonciers individuels et transférables, les cas de privatisation totale de la tenure et de dissolution des *ejidos* sont restés marginaux ⁶. Et le secteur agricole mexicain a vu se renforcer sa structure duale, opposant quelques

4. G. Gordillo, « El debate sobre el ejido », *Nexos*, XV, n° 169, 1992, pp. 45-53 ; L. Téllez Kuenzler, *La Modernización del sector agropecuario y forestal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994 ; E. Bouquet, J.-Ph. Colin, *op. cit.*, dans J.-Ph. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard (dir.), *op. cit.*, 2009, pp. 299-332.

5. Des versions extrêmes des deux postures peuvent être consultées dans H. Castillo, « Revolución traicionada », *Proceso*, n° 785, 1991, pp. 32-36 et J. L. Ibarra, « ¿Hacia el fin del Derecho y del Corporativismo Agrario? », *Cuadernos Agrarios*, n° 5-6, 1992, pp. 25-39, ou L. Téllez Kuenzler, *La Modernización del sector agropecuario y forestal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994. Pour une présentation synthétique de ces débats, voir H. Mackinlay, *op. cit.*, 1991 ; O. Hoffmann, « L'*ejido*, laboratoire des pratiques sociales et fondement de la ruralité contemporaine au Mexique », dans J.-M. Gastellu, J.-Y. Marchal (dir.), *La Ruralité dans les pays du Sud à la fin du XX^e siècle*, Paris, Orstom, 1997, pp. 401-416 ; E. Bouquet, J.-Ph. Colin, *op. cit.*, dans J.-Ph. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard (dir.), *op. cit.*, 2009 ; E. Velázquez, « Politiques publiques et politique locale. Le processus de certification foncière en zone indienne au Mexique », dans J.-Ph. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard (dir.), *Les Politiques d'enregistrement des droits fonciers: du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, 2009, pp. 405-443.

6. En 2006, treize ans après le démarrage du Procede, les cas de dissolution des *ejidos* et de privatisation formelle de la propriété dite « sociale » ne représentaient que 1,7 % de la surface certifiée et concernaient, pour la plupart, des zones urbanisées. E. Bouquet, J.-Ph. Colin, *op. cit.*, dans J.-Ph. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard (dir.), *op. cit.*, 2009, p. 329.

grandes structures compétitives à un tissu dense de petites exploitations qui se maintiennent principalement grâce à la pluriactivité et au déploiement de subsides publics ⁷.

La présente analyse s'attache aux mutations qui ont affecté l'institution *ejidale* dans le contexte de la mise en application de la réforme de 1992 et du Procede, d'une part, du processus d'insertion économique dans le marché nord-américain (ALENA), d'autre part. Elle s'appuie sur une étude de cas conduite dans la région des Tuxtlas, au sud de l'État de Veracruz, entre les années 2000 et 2005 ⁸. Il s'agit d'une période charnière, qui voit se conclure dans la région le programme de certification foncière et permet de tirer un premier bilan des ajustements induits par le processus d'insertion compétitive au niveau des économies familiales et locales. Je m'intéresserai notamment à la façon dont l'institution *ejidale* s'est adaptée aux nouveaux enjeux de reproduction socio-économique des familles rurales, en (ré)investissant des champs d'intervention dont la nouvelle législation l'excluait *a priori*. J'examinerai plus particulièrement la capacité différenciée des autorités des *ejidos* de la région à mettre en place des dispositifs de fiscalité, à forte dimension informelle, dont les ressources sont orientées vers la mise en place de biens publics locaux.

L' EJIDO, UNE INSTITUTION MULTIFONCTIONNELLE EN ÉVOLUTION CONSTANTE

La réforme agraire, instituée par la Constitution de 1917, a représenté en premier lieu une réponse politique aux mobilisations de guérillas paysannes dont les revendications foncières avaient été le ressort fondamental. La notion d'*ejido*, mobilisée pour encadrer les processus d'allocation de terres à des groupements de paysans, renvoie à une figure légale coloniale, qui désignait la réserve foncière communale des villages, généralement employée comme espace de pâturage collectif. La création des *ejidos* restaure donc une figure collective de propriété et de représentation politique des communautés paysannes, qui avait été abolie par les politiques libérales de la fin du XIX^e siècle. Le parallèle avec les communautés d'origine coloniale, les républiques d'Indiens, s'arrête toutefois là, car les *ejidos* tirent leur existence d'un processus de création juridique, de dotation foncière et d'organisation politique encadré et validé par l'autorité étatique, qui établit et régule le

7. Pour la région faisant l'objet de cette étude, voir notamment E. Léonard, R. Palma, V. Brun, « Transferts publics et ajustement structurel des ménages agricoles. Une analyse des revenus familiaux au sud du Mexique », *Économie rurale*, à paraître (2010) ; et, pour une vision plus large à l'échelle du Mexique, H. Carton de Grammont, « La desagrarrización del campo mexicano », *Convergencia*, n° 50, 2009, pp. 13-55.

8. E. Léonard, R. Palma, « Désagrarrisation de l'économie paysanne et "refonctionnalisation" de la localité rurale au Mexique », *Cahiers des Amériques latines*, 39, 2002, pp. 155-173 ; E. Léonard, « L'économie très politique d'un programme de titularisation foncière. Trajectoires locales d'endogénéisation du changement légal en milieu rural mexicain », dans J.-Ph. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard (dir.), *op. cit.*, 2009.

contenu formel des droits fonciers et civils (de participation aux organes de gouvernement local notamment) de leurs ressortissants.

Jusqu'à la période cardéniste (1934-1940), l'*ejido* demeure principalement une instance de gestion foncière et de mobilisation ponctuelle – éventuellement armée – au service des pouvoirs régionaux, qui exercent un contrôle assez large sur les processus d'allocation de terres. Cette instrumentalisation dans le cadre des stratégies de consolidation des pouvoirs régionaux constitue d'ailleurs un motif de la reconfiguration de l'*ejido* dans le projet cardéniste de construction d'un État vertical et centralisé⁹. Sous la présidence de Lázaro Cárdenas, la politique agraire change à la fois de rythme et d'orientation : elle cesse d'être une réponse ponctuelle à des mobilisations paysannes pour devenir un instrument de refondation des organisations politiques et économiques rurales¹⁰. À travers les expropriations et les redistributions de terres, l'État cardéniste efface les bases territoriales et socio-économiques de la grande propriété privée et de la communauté indienne d'origine coloniale ; il affaiblit ainsi les relais traditionnels des niveaux constitutionnels de gouvernement représentés par les municipalités et les États de la fédération, et les marginalise dans un dispositif de gouvernance qui relie directement les *ejidos* à l'administration fédérale. L'État cardéniste fait notamment des *ejidos* ses interlocuteurs privilégiés, à travers les médiations réalisées par les agences locales du gouvernement fédéral (Département agraire, services agricoles, Banque de crédit agricole), les entreprises agro-industrielles publiques, et par les organisations corporatives officielles (syndicats paysans, associations d'éleveurs) affiliées au Parti révolutionnaire institutionnel (PRI).

Cette nouvelle fonctionnalité politique amplifie le champ des compétences dévolues aux organes de gouvernement de l'*ejido*. La régulation de l'accès au foncier, qui constituait la fonction première des autorités *ejidales*, devient une attribution parmi d'autres. Celles-ci deviennent de plus en plus prégnantes et couvrent notamment la représentation politique (transmission des demandes locales en projets de développement à travers les canaux administratifs ou corporatifs ; mobilisation pour les rituels politiques du régime¹¹ ; promotion et défense des intérêts locaux dans l'arène municipale ; initiation et formation de « cadres » et de médiateurs au sein de la communauté paysanne).

9. E. Léonard, « La réforme agraire comme processus de frontière. Logiques d'autonomisation, ancrage de l'État et production institutionnelle dans la région des Tuxtlas (Mexique) », *Autrepart*, n° 30, 2004, pp. 97-116 ; Léonard E., *op. cit.*, 2009.

10. Entre 1935 et 1940, 18 millions d'hectares sont distribués, pour seulement 7,6 millions au cours des 20 années précédentes. Le nombre total de bénéficiaires est multiplié par deux et la surface de terres labourables allouée en « propriété sociale » passe de 13,3 à 47,4 % du total national. Au cours des années 1930, la part du secteur *ejidal* dans la production agricole nationale passe de 11 à plus de 50 %. S. Escobar Toledo, « El cardenismo, más allá del reparto: acciones y resultados », dans S. Escobar Toledo, *Historia de la cuestión agraria mexicana T. 5. El cardenismo, un parteaguas histórico en el proceso agrario*, México, CEHAM–Siglo XXI editores, 1990, pp. 423-482.

11. Voir à ce sujet C. Lomnitz, *Modernidad indiana*, México, Planeta, 1999.

Avec la croissance de la population *ejidale*, l'accueil de nouvelles familles et l'installation de nouvelles générations (par le biais, notamment de la négociation de dotations foncières complémentaires, ou *ampliaciones*, auprès de l'administration de la réforme agraire), l'*ejido* est aussi devenu le foyer de services publics de différentes natures (écoles et collèges, dispensaires, épiceries communautaires, magasins de stockage, adductions d'eau, éclairage public, transports en commun, etc.), dont la localisation sur les terrains de l'*ejido* justifie d'un large contrôle de ses autorités sur leur administration ¹². Le renforcement des interventions de l'État et leur diversification en faveur de l'équipement social des localités rurales, à partir du boom pétrolier des années 1970, ont fortement contribué à consolider le caractère plurifonctionnel de l'institution *ejidale*.

Cette extension continue des fonctions de l'*ejido* et des compétences allouées à – ou appropriées par – ses organes de gouvernement ont aussi conduit à renforcer l'incidence des différences de statut entre ses catégories de ressortissants. Chaque *ejido* a en effet été créé en réponse à une demande d'un groupe de paysans qui sont nommément identifiés et enregistrés, chaque bénéficiaire ne pouvant transférer ses droits fonciers et politiques qu'à un héritier unique. Leur nombre ne peut par ailleurs être modifié sans l'assentiment de l'administration agraire ¹³. La réforme agraire instaure ainsi deux catégories de membres des communautés rurales, dont les proportions relatives sont amenées à évoluer au rythme de la croissance démographique et des éventuelles extensions foncières consenties par l'administration : les *ejidatarios*, détenteurs légaux des terres, habilités à siéger à l'assemblée locale et interlocuteurs exclusifs de l'État et des programmes de développement ; et les résidents sans statut officiel, 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*. La réforme agraire conduit ainsi à l'instauration d'un nouveau modèle de « citoyenneté agraire », qui formalise au sein des communautés paysannes une dichotomie entre « citoyens complets » et « citoyens conditionnels », selon la distinction posée par Stepputat ¹⁴.

Dans le contexte qui s'est généralisé à partir de la fin des années 1960, de coexistence de plusieurs générations d'usagers du territoire *ejidal* et de complexification des enjeux de gouvernance associés à la multiplication des biens et des services publics sur ce territoire, cette différenciation des

12. O. Hoffmann, *op. cit.*, 1997.

13. Le nombre de bénéficiaires de dotation foncière dans chaque *ejido* est ainsi contingenté par des dispositions réglementaires qui fixent la surface minimale nécessaire à la satisfaction des besoins d'une famille. Dans le centre du pays, cette surface est passée de 4 hectares (ha) dans les *ejidos* créés durant la décennie de 1920 à 20 ha à partir des années 1960.

14. F. Stepputat, "At the Frontier of the Modern State in Post-War Guatemala", dans A. Arce, N. Long (dir.), *Anthropology, Development and Modernities. Exploring Discourses, Counter-Tendencies and Violence*, Londres-New York, Routledge, 2000, p. 128.

statuts légaux a eu des incidences directes en termes d'exclusion d'une proportion croissante de la population rurale de l'espace politique local. En référence à la région des Tuxtlas, qui fait l'objet de cette étude de cas, Antonio Azuela observait au début des années 1990 que les chefs de famille non *ejidatarios* étaient « exclus de la gestion des biens publics de leur village et, en général, privés de toute forme de participation à ce qui constitue de véritables communautés politiques » dans les principales localités rurales¹⁵. Bien que les équipements supportant la prestation des services publics (écoles, adductions d'eau, dispensaires, éclairage public) aient été construits et fussent entretenus avec la participation de l'ensemble de la population, Azuela observait que l'assemblée et le comité exécutif de l'*ejido* assureraient directement la gestion de ces infrastructures, ou désignaient les responsables des comités qui en avaient la charge sans que la majorité des usagers ait voix au chapitre.

Au gré de la croissance de la population et des politiques publiques de développement local, la transformation de l'*ejido*, d'une forme de propriété et de régulation foncière en instance de gouvernement local aux prérogatives élargies à l'ensemble de la sphère d'action et d'interaction publique, constitue un trait dominant de l'évolution du régime de gouvernance rurale au Mexique au cours du XX^e siècle. Au seuil des années 1990, l'*ejido* apparaît ainsi, dans les Tuxtlas comme dans l'ensemble du Mexique, comme un facteur clé d'inégalité civique entre les différentes catégories de la population rurale, le fondement d'un système politique opérant sur le modèle des démocraties censitaires européennes de la première moitié du XIX^e siècle¹⁶. Il s'agit précisément d'un argument central de la réforme constitutionnelle promue par le gouvernement mexicain en 1992, dans le contexte de changements institutionnels majeurs, qui concernent aussi bien la révision du modèle de développement économique suivi depuis les années 1930, avec le choix de l'insertion compétitive dans les marchés internationaux, que la démocratisation du système politique national, avec la consolidation du multipartisme et le renforcement des niveaux de gouvernement décentralisé.

LES ANNÉES 1990 : UNE DOUBLE REMISE EN QUESTION ÉCONOMIQUE ET LÉGALE

La réforme légale de 1992 redéfinit le contenu des droits de propriété et les attributions des instances de gouvernement de l'*ejido*. Elle est cependant loin d'opérer le changement radical que les détracteurs du système *ejidal* réclamaient : la loi de 1992 reflète plutôt un compromis interne au PRI, entre une tendance néolibérale dure, qui militait en faveur d'une privatisation totale et de la dissolution des *ejidos*, et un courant « agrarien », opposé à toute atteinte radicale à une institution considérée comme fondatrice du pacte social passé entre l'État post-révolutionnaire et les sociétés rurales.

15. A. Azuela, « Ciudadanía y gestión urbana en los poblados rurales de Los Tuxtlas », *Estudios sociológicos*, XIII, n° 39, 1995, pp. 485-500.

16. A. Azuela, *op. cit.*, 1995, p. 499.

La nouvelle loi agraire met fin conjointement au devoir constitutionnel de l'État à satisfaire les besoins en terres des familles rurales, et au statut d'exception de la propriété *ejidale*. Elle redéfinit les droits de propriété dans les *ejidos* en postulant leur individualisation et l'autorisation des transactions marchandes qui étaient auparavant proscrites (quand bien même elles constituaient une pratique courante)¹⁷. Elle entreprend en outre de démanteler les prérogatives des organes de gouvernement de l'*ejido* en matière de représentations politiques et de gestion des biens publics, au profit d'organisations représentatives de l'ensemble de la population : la junte des résidents (*junta de pobladores*) et l'agence municipale, institution qui existait déjà mais qui était maintenue, *de facto*, sous la tutelle de l'*ejido*. Toutefois, si elle ouvre la porte à une possible privatisation des terres, la nouvelle législation réaffirme le régime particulier de la propriété *ejidale* et maintient certaines formes de contrôle collectif sur les processus de mise en circulation des droits fonciers, en particulier à travers les mécanismes de marché¹⁸. La mise en œuvre de la loi s'appuie sur la réalisation d'un programme de certification des droits, le *Procede*, qui concerne l'ensemble des terrains sous le contrôle des *ejidos* : parcelles agricoles, terrains d'usage commun (parcours et bois) et lopins bâtis dans les localités de l'*ejido*.

La réalisation du *Procede* relève toutefois d'une démarche facultative : l'assemblée *ejidale*, dans un premier temps, puis chaque *ejidatario* pour ce qui concerne son propre patrimoine, doivent préalablement signifier leur adhésion au programme¹⁹. L'assemblée décide notamment des espaces sur lesquels porteront les opérations de certification : celles-ci peuvent concerner la totalité des terres, ou être circonscrites aux parcelles agricoles, laissant, par exemple, les terres d'usage commun et/ou les zones résidentielles (*solares*) sous un régime de propriété collective. Il est à noter que, à la différence des terrains d'usage agricole, dont le régime de propriété demeure régulé par la loi de réforme agraire (sauf démarche de privatisation, par l'ensemble ou une partie des titulaires), les lopins bâtis qui ont fait l'objet de l'émission d'un certificat intègrent le registre de la propriété privée et sont soumis à ce titre aux dispositions fiscales adoptées au niveau municipal.

La nouvelle loi agraire participe, dans cette perspective, au renforcement de l'institution municipale, un renforcement visé par une série de lois portant sur la fédéralisation au cours des années 1990 et par les réformes de l'organisation budgétaire de 1998, alors que le régime de gouvernance post-révolutionnaire marginalisait les municipalités (voir *supra*). Pour autant, la

17. Voir L. Téllez Kuenzler, *Nueva legislación de tierras, bosques y aguas*, México, Fondo de cultura económica, 1993 ; J. C. Pérez Castañeda, *El Nuevo Sistema de propiedad agraria en México*, México, Palabra en Vuelo, 2002 ; E. Bouquet, J.-Ph. Colin, *op. cit.*, dans J.-Ph. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard (dir.), *op. cit.*, 2009.

18. *Ibid.*

19. Secretaria de reforma agraria, *La Transformación agraria. Origen, evolución, retos*, México, 1998.

loi de 1992 maintient l'institution *ejidale* dans un cadre de régulation relevant directement de l'administration agraire, sous tutelle fédérale, dissocié du régime de propriété privée, qui est géré par des instances municipales. En d'autres termes, elle instaure un système dual d'intégration politico-administrative, qui lie, d'une part, l'*ejido* (son assemblée et son comité exécutif) aux institutions fédérales et, d'autre part, la localité rurale (la *junta de pobladores* et l'agence municipale) à la municipalité.

Compte tenu des enjeux de gouvernance qui concernent les espaces bâtis des *ejidos*, les débats que le Procédé n'a pas manqué de soulever dans chaque communauté ont porté dans une très large mesure sur le statut légal qui serait dévolu aux *solares*. Il est en effet prévu que chaque possesseur d'une maison se voit attribuer, dans le cas où la certification de la zone résidentielle a été approuvée par l'assemblée *ejidale*, un titre de propriété, qu'il soit *ejidatario* ou non. La conversion de la zone habitée en propriété privée porte donc en germe le dessaisissement, par l'*ejido*, de l'administration des biens publics et des infrastructures qui se trouvent sur les terrains dont il avait la gouverne dans le cadre légal antérieur. Il n'est donc pas surprenant que, dans la partie centrale des Tuxtlas, si la certification a été adoptée dans la quasi-totalité des *ejidos*, son application aux espaces résidentiels a été rejetée dans plus de 35 % des communautés (11 cas sur 31) ²⁰.

Ces transformations du cadre institutionnel ont une incidence d'autant plus forte que les terres agricoles ont cessé de fournir la base de l'économie des *ejidos* des Tuxtlas au cours des années 1990. Confrontés à la concurrence des producteurs nord-américains de céréales et au retrait des appuis que l'État mexicain leur prodiguait à travers les systèmes de prix administrés, le crédit agricole et les agro-industries publiques (TABAMEX, CONASUPO), les ménages agricoles ont dû faire face à une diminution de 60 % environ de leurs revenus productifs ²¹. Cette érosion n'a été que partiellement compensée par la mise en place de transferts publics directs à l'intention de populations vulnérables (PROCAMPO et PROGRESA/Oportunidades), à partir des années 1994-1997. Une grande part de l'ajustement structurel des ménages a porté sur leur insertion dans des marchés de travail de plus en plus distants ²². Une enquête réalisée en 1999, auprès de 161 familles de la région ²³, révélait ainsi que 57,6 % des foyers disposant d'une assise foncière et 36,2 % des paysans sans terres percevaient des transferts migratoires ; pour les familles

20. Voir E. Léonard, *op. cit.*, 2009.

21. E. Léonard, R. Palma, *op. cit.*, 2002.

22. A. Quesnel, A. del Rey, « La construcción de una economía familiar en archipiélago. Movilidad y recomposición de las relaciones intergeneracionales en el medio rural mexicano », *Estudios demográficos y urbanos*, n° 59, 2005, pp. 197-228 ; E. Léonard, A. Quesnel, A. del Rey, « De la comunidad territorial al archipiélago familiar. Movilidad, contractualización de las relaciones familiares y desarrollo local en el sur del estado de Veracruz », *Estudios sociológicos*, n° 64, 2005, pp. 557-589.

23. A. Quesnel (dir.), « Mobilité et reproduction sociale dans le Sud-Veracruz », (MORESO), IRD-CIESAS.

concernées, le montant moyen de ces transferts s'élevait à 545 et 262 dollars respectivement, soit 89 et 43 % de la valeur moyenne de leur production agricole ²⁴.

Les migrations de travail s'inscrivent de longue date dans les stratégies des familles de la région. Mais, jusqu'au début des années 1990, elles correspondaient à des mouvements pendulaires, circonscrits aux marchés de travail régionaux (couloir industriel de Coatzacoalcos-Minatitlán, bassins d'agriculture commerciale) ou à la ville de México, et compatibles avec le maintien d'une économie domestique territorialisée ²⁵. Les migrations qui se développent depuis le milieu des années 1990 impliquent une rupture avec cette organisation. Elles sont dirigées vers des bassins d'emploi très éloignés – les industries d'assemblage (*maquiladoras*) de la frontière nord et le marché du travail clandestin des États-Unis –, qui imposent de longues absences : les distances en jeu, les coûts élevés de l'insertion dans ces marchés et l'insécurité qui pèse sur les travailleurs clandestins interdisent les va-et-vient réguliers. Elles mettent de ce fait en jeu de jeunes adultes, dont les coûts de migration sont pris en charge par leurs parents, le plus souvent à travers la mise en gage d'un titre de propriété, qu'il s'agisse d'une terre agricole ou d'un lopin bâti ²⁶.

Opportunité de reproduction économique des familles paysannes, la migration longue crée pourtant les conditions d'une déstructuration des organisations familiales et villageoises ²⁷. Dans le nouveau contexte de régulation foncière, elle porte les prémices d'une rupture entre les nouvelles générations et la communauté villageoise, dès lors qu'elle repose sur des ressources qui relèvent essentiellement de la famille – à la différence des processus antérieurs d'accès à la terre, qui étaient médiatisés par l'*ejido*. Elle fournit également une opportunité de désengagement des jeunes vis-à-vis de l'exploitation familiale, dès lors que l'activité agricole ne représente plus une

24. Ces résultats, valides pour la région des Tuxtlas, sont corroborés par une analyse à l'échelle nationale (H. Carton de Grammont, « La desagrarización del campo mexicano », *Convergencia*, n° 50, 2009, pp. 13-55), qui montre que les activités productives directes ne représentaient en moyenne, en 2004, que 10 % du revenu total des ménages ruraux (33 % pour les ménages ayant une activité agricole). Des résultats similaires ont été établis dans des zones de forte spécialisation agricole du Sud-Veracruz où, nonobstant cette caractéristique, les activités productives ne représentaient, en 2008, que la moitié du revenu total des ménages ruraux. Voir E. Léonard, R. Palma, V. Brun, *op. cit.*, à paraître (2010) et E. Léonard, R. Palma, *op. cit.*, 2002.

25. A. Quesnel, « Poblamiento, regulaciones agrarias y movilidad en el sur del Estado de Veracruz », dans E. Léonard, A. Quesnel, E. Velázquez (dir.), *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*, México, CIESAS-IRD-Porrúa, 2003, pp. 41-71.

26. E. Léonard, R. Palma, *op. cit.*, 2002 ; A. Quesnel, A. del Rey, *op. cit.*, 2005.

27. E. Léonard, A. Quesnel, A. del Rey, *op. cit.*, 2005.

base viable d'intégration sociale. Dans cette perspective, l'absence s'inscrit comme une donnée structurelle de la reproduction des familles rurales. Elle impose une limitation des contacts entre les migrants et leur foyer d'origine et établit un cadre d'incertitude qui accroît les besoins d'explicitation des engagements entre les membres de la famille : alors que le foyer est de plus en plus dépendant des transferts des migrants, il doit fournir à ces derniers des gages quant à leur statut – leur droit au retour – au sein de la communauté²⁸.

L'ancrage durable des parcours de vie des migrants dans l'organisation familiale est ainsi contingent des perspectives de construction patrimoniale que celle-ci est en mesure de leur fournir. Il s'agit d'assurer, à partir du noyau paternel, la gestion des transferts migratoires de façon à assurer l'avenir des jeunes adultes et de leurs propres foyers dans l'espace villageois, via leur installation dans la zone résidentielle de l'*ejido*, l'achat de terre et de bétail, la création d'un commerce, leur accès à des services considérés comme nécessaires, etc.²⁹. La détention d'un droit *ejidal* constitue en elle-même une ressource souvent insuffisante pour négocier l'assistance de l'ensemble de la descendance d'un *ejidatario*, dès lors que le cadre légal restreint les possibilités de transfert des terres agricoles à un héritier unique et place leurs propriétaires face à des responsabilités accrues en termes de sélection et de clientélisation de leurs enfants.

LE DÉVELOPPEMENT LOCAL AU CENTRE DES STRATÉGIES DES MÉNAGES ET DES AUTORITÉS POLITIQUES : UNE FORTE DIFFÉRENCIATION TERRITORIALE

Les incertitudes qui découlent de l'absence des membres de la famille créent ainsi de nouveaux besoins collectifs en termes d'orientation des choix et d'encadrement des comportements de l'ensemble des acteurs familiaux³⁰. Peu de familles ont la possibilité d'atteindre un niveau satisfaisant de formalisation et de prédiction dans les relations entre leurs membres. Pour une majorité, une telle possibilité est contingente de l'existence de ressources collectives, de nature institutionnelle et matérielle, permettant de formaliser les droits et obligations de la population migrante en ce qui concerne ses conditions de retour et d'accès, non seulement au patrimoine familial (espace constructible et parcelle agricole), mais aussi à un ensemble de biens et de services publics (éducation, santé, programmes d'assistance sociale, équipements et infrastructures) fournis par la localité. L'engagement durable des migrants dans l'économie des familles rurales apparaît ainsi conditionné par la mise en place de dispositifs collectifs incitatifs à l'investissement des revenus migratoires dans le contexte local.

28. A. Quesnel, A. del Rey, *op. cit.*, 2005.

29. E. Léonard, A. Quesnel, A. del Rey, *op. cit.*, 2005.

30. C. Guilmoto, F. Sandron, « Approche institutionnelle de la migration dans les pays en développement », *Économie rurale*, n° 252, 1999, pp. 47-54.

Ces dispositifs concernent en premier lieu la densité des services publics (éducatifs, de santé ou de communication) et des équipements urbains (adduction d'eau, électrification, tout-à-l'égout), l'accès aux projets de développement, ou la diversité des activités économiques dont les communautés rurales peuvent se prévaloir. Les perspectives de réinsertion ne seront pas les mêmes dans un village situé sur les marges des systèmes de communication, de santé et d'éducation publics, et dans un bourg rural recelant une variété d'opportunités à la fois en termes d'activités non agricoles (commerce, transport, services divers) et de formation de capital humain (éducation et santé de la famille).

À cet égard, les politiques sociales mises en place par l'État mexicain dans la seconde moitié des années 1990 et l'institutionnalisation de nouveaux mécanismes de gestion de ces politiques ont considérablement modifié les conditions d'accès de la population rurale à des services qui étaient autrefois de nature essentiellement urbaine. À partir des réformes fiscales promulguées entre 1997 et 1998, l'enveloppe fédérale destinée à l'équipement des zones rurales en infrastructures et services sociaux (*Ramo 33-FISM*) a suivi une augmentation sensible, passant de 3 115 milliards de pesos en 1997 à 4 404 milliards en 2000 et 5 735 milliards en 2003 (en valeur réelle)³¹. La gestion de ces fonds s'inscrit dans un schéma de décentralisation de l'exercice budgétaire, qui accorde aux municipalités une large autonomie dans le financement de projets formulés par des organisations villageoises³². L'État de Veracruz a été particulièrement favorisé par cette réorganisation, puisque l'enveloppe qui lui était assignée pour le développement d'infrastructures sociales rurales a été multipliée par 3,75 entre 1997 et 1999, contre 2,2 en moyenne au niveau national, Veracruz apparaissant alors comme le premier bénéficiaire au niveau national³³.

La mise en œuvre de ces lignes de financement et leur augmentation régulière, au moment où les communautés et les familles rurales faisaient face aux ajustements imposés par la « désagrarisation » de leurs économies et l'explosion de migrations longues, ont fortement influencé les dynamiques sociopolitiques et territoriales dans la région d'étude. La captation des transferts migratoires et l'attraction des financements associés aux nouvelles politiques publiques du local apparaissent en effet comme deux questions liées : les transferts affirment l'ancrage local d'une population (les épouses et enfants de migrants restés au village) demandeuse de services publics

31. E. Léonard, B. Losch, « L'insertion de l'agriculture mexicaine dans le marché nord-américain : changements structurels, mutations de l'action publique et recompositions de l'économie rurale et régionale », dans C. Deblock, H. Regnault (dir.), *Intégrations Nord-Sud, la connexion périphérique*, Montréal, UQAM-éditions Athena, 2006, pp. 237-273.

32. J. Scott, « La descentralización, el gasto social y la pobreza en México », *Gestión y política pública*, vol. XIII, n° 3, 2004, pp. 785-831.

33. F. Patrón Sánchez, « Recursos Federales Transferidos a Municipios », Memoria del Congreso *El futuro de los gobiernos locales*, IGLOM-ITESO, México D. F., 2000.

(éducation, santé, communication, électricité, eau courante)³⁴, qui contribue dans le même temps à accroître l'offre et la demande de services privés (commerce, transport, téléphonie) dans lesquels peuvent s'investir les revenus migratoires. Ce faisant, ils renforcent la probabilité d'investissements publics visant à constituer des centres de services autour desquels doivent s'articuler les politiques sociales³⁵.

L'attraction des financements décentralisés du *Ramo 33* est toutefois lourdement conditionnée. En premier lieu, les projets d'infrastructures sont soumis à des contreparties de coinvestissement de la part des communautés bénéficiaires, à hauteur de 10 à 15 % de leur coût total³⁶. À défaut de pouvoir mobiliser leurs ressortissants, à travers leur épargne ou leur force de travail, les dirigeants villageois ne peuvent prétendre à un accès renouvelé aux fonds d'équipements locaux auprès des municipalités. Mais leur capacité de mobilisation doit aussi s'étendre aux réseaux politiques qui structurent les jeux de pouvoir au niveau municipal, dans un contexte de forte concurrence entre les localités pour le financement de leurs projets d'infrastructures. Le suivi des fonds du *Ramo 33* captés par différentes localités des Tuxtlas entre 2001 et 2004 fournit des indications éclairantes de cette efficience inégale des dirigeants locaux, autant pour imposer à la population (résidents et migrants) des contributions à la production de biens publics, que pour exercer leur influence auprès des gouvernements municipaux et des représentants des agences régionales des administrations fédérales ou provinciales (États de la fédération) qui participent au cofinancement de ces biens.

Le tableau 1 propose un exercice comparatif entre six localités *ejidales* de taille comparable (entre 1 000 et 2 000 habitants), mais qui se différencient quant à leur indice de marginalité (*índice de marginación*, qui mesure le niveau de dotation en infrastructures et en services, et d'éducation et de revenu de la population) et à l'incidence de la migration longue, mesurée ici par le taux de masculinité entre 15 et 65 ans (un taux faible indiquant une forte migration des jeunes hommes). La période 2001-2004 est intéressante, car elle correspond à une phase de consolidation de l'apprentissage quant à la façon de négocier les projets proposés au financement du *Ramo 33* et de gérer leur réalisation, et d'affirmation de la migration longue en tant que

34. Le développement de ces services a pour effet d'accroître la valeur des lots constructibles et renforce leur attrait pour les migrants. Conjointement au programme de certification foncière, la politique de dotation en infrastructures de type urbain et la migration longue concourent ainsi à générer des phénomènes localisés, mais répandus, d'inflation de la valeur de ces lots.

35. Consejo nacional de población (CONAPO), *Centros proveedores de servicios, una estrategia para atender la dispersión de la población en el estado de Veracruz*, Xalapa, CONAPO-COESPO, 2002.

36. Ces contreparties peuvent être satisfaites à travers la participation de la population locale aux travaux de réalisation des infrastructures. Mais lorsque celles-ci impliquent des travaux mécanisés (électrification, tout-à-l'égout), la contribution communautaire est principalement financière.

Tab. 1. – Accès aux transferts publics et aux fonds d'équipement social dans six contextes locaux

		Bodegas de Totoltepec	La Redonda	Cuesta Amarilla	Tulapan	Los Mérida	Buenos Aires Texalpan
Population en 2000		1 674	986	1 086	2 138	869	1 775
Taux de masculinité 15-65 ans*	2000	78,3	88,8	100,6	103,3	103,2	103,1
	2004	63,4	68,5	94,3	101,5	95,6	97,9
Indice de marginalité	2000	-0,442	0,375	0,424	0,941	1,027	0,661
	2005	-0,833	-0,345	0,049	0,592	0,448	0,364
Transferts publics 2001 pesos/hab.	<i>Ramo 33**</i>	147	256,50	199,50	203	83	176,50
	Subsides directs***	495	825	630	579	481	242
	Total	642	1 081,50	829,50	782	564	418,50
Transferts publics 2004 pesos/hab.	<i>Ramo 33**</i>	532	598,50	97	78	68,50	0
	Subsides directs***	718	1 064	765	702,50	687	408
	Total	1 250	1 662,50	862	780,50	725,50	408
<i>Ramo 33 2001-2004</i>	Total	2 003 812	2 069 386	714 446	823 654	493 887	754 884
	Total/hab.	1 197	2 099	657	385	568	425
Contribution au <i>Ramo 33</i> pesos par hab./an		42	28	7	3,50	1,50	3,0

* Unidades médicas rurales, IMSS-Solidaridad

** H. Ayuntamiento, San Andrés Tuxtla

*** PROCAMPO et Oportunidades: SAGARPA, DDR 009, San Andrés Tuxtla; SEDESOL, Delegación Regional San Andrés Tuxtla; http://148.243.7.2:8080/internet/servlet/fams_loc

composante structurelle des nouvelles formes d'organisation économique (voir l'évolution des indices de masculinité entre 2000 et 2004).

Le tableau 1 révèle ainsi, en premier lieu, que la capacité des localités à capter les subsides publics alloués aux groupes sociaux vulnérables (PROCAMPO et Oportunidades) n'est pas significativement liée à leur degré de marginalité : les villages les plus pauvres (Tulapan, Los Mérida, Buenos Aires Texalpan) perçoivent au contraire des subsides sociaux d'un niveau équivalent, voire inférieur, à celui d'une localité comme Bodegas de Totoltepec, pourtant bien mieux dotée en ressources de tous types. L'évolution de l'allocation des fonds du *Ramo 33* montre ensuite un processus de concentration remarquable au bénéfice des *ejidos* qui présentent, à la fois, les indices de migration les plus

élevés et de marginalité les plus faibles. En d'autres termes, tout se passe comme si l'assignation des projets d'équipement et d'infrastructures sociales suivait un schéma de concentration cumulative³⁷.

Ces résultats suscitent deux types de réflexions. En premier lieu, ils mettent en évidence une capacité très inégale des représentants des communautés, présents et passés, à assurer à leurs administrés un accès large aux politiques publiques. De façon contingente à l'histoire politique et institutionnelle locale, à l'efficacité des organisations intermédiaires dans les médiations avec les administrations municipales ou fédérales, les communautés se trouvent dans des situations très contrastées quant à leur possibilité d'offrir à leurs ressortissants, résidents et migrants, un *pool* de ressources susceptibles de supporter leurs stratégies de (ré)insertion sociale et économique. Certaines localités sont en passe de devenir des pôles d'attraction des investissements privés, alors que d'autres perdent de leur poids économique au profit des premières. Ces différences prennent un relief particulier dans le contexte des nouvelles politiques publiques visant à constituer des pôles de services dans les zones marginalisées, comme c'est le cas du programme *Microrregiones* mis en œuvre par la SEDESOL depuis 2001.

Mais les évolutions contrastées dans l'allocation des fonds du *Ramo 33* entre 2001 et 2004 suggèrent aussi un processus de « déclassement » politique de certaines localités (Tulapan, Cuesta Amarilla, Buenos Aires Texalpan), pourtant bien dotées au début de la période, au profit de communautés qui ont vu doubler ou tripler leur budget d'équipement public. On constate ainsi des niveaux moyens de financement par habitant deux à cinq fois plus élevés dans les localités les mieux situées du point de vue de leur indice de marginalité. Cette tendance à la concentration des fonds décentralisés d'infrastructures sociales s'est traduite par un renforcement des écarts de développement reflétés par ces indices entre 2000 et 2005. Le suivi des comptes municipaux relatifs à la gestion du *Ramo 33* révèle que cette évolution est fortement liée à la capacité inégale des localités à satisfaire aux conditions de coparticipation aux projets de dotation en infrastructures, à travers les contributions financières de leurs ressortissants : celles-ci sont en moyenne neuf fois supérieures dans les *ejidos* qui ont le plus bénéficié des fonds du *Ramo 33* (dernière ligne du tableau 1).

DISPOSITIFS DE FISCALISATION LOCALE ET RECONFIGURATION DE L'INSTITUTION EJIDALE : LE CAS DE BODEGAS DE TOTOLTEPEC

À travers quel type de dispositif et sur quelles bases de légitimité certaines collectivités villageoises parviennent-elles à lever des fonds pour produire

37. Il convient de préciser que ces types de transfert relèvent de logiques d'action publique et de dispositifs différenciés. PROCAMPO et Oportunidades prennent la forme de transferts directs vers les producteurs agricoles et les ménages pauvres et sont gérés directement par des administrations fédérales, sans intervention des autorités municipales. Ces dernières jouent en revanche un rôle central, à la fois dans la négociation des enveloppes qui leur sont allouées dans le cadre du *Ramo 33* et dans les arbitrages relatifs à leur assignation aux localités qui ont formulé des demandes.

des biens publics, dans des contextes marqués par l'affaiblissement des structures d'autorité familiale (du fait de l'érosion des bases productives et du développement des migrations) et communautaire (du fait de la réforme de l'*ejido*)? Les enquêtes menées dans l'*ejido* Bodegas de Totoltepec entre 2003 et 2005 mettent en évidence à la fois des logiques convergentes de mise en place de dispositifs informels de fiscalité locale et le rôle central que jouent les institutions *ejidales* dans la gestion et la légitimation de ces dispositifs.

Bodegas est un *ejido* où la migration vers les États-Unis a connu un essor particulièrement précoce et massif. L'indice de masculinité au sein de la population de 15 à 39 ans atteignait à peine 60 en 2004. C'est aussi l'une des localités qui ont le plus largement bénéficié des financements du *Ramo 33* entre 2001 et 2004, en dépit de sa bonne situation socio-économique au regard des autres villages du municipio de San Andrés. Au rebours des hypothèses qui pourraient associer la migration massive à un affaiblissement des institutions communautaires, les migrants et leurs investissements apparaissent être les éléments pivots, à la fois des fonds collectifs de participation à la réalisation d'infrastructures publiques, et de la consolidation de l'*ejido* en tant qu'opérateur central de ces fonds.

Il existe à Bodegas pas moins de six organisations collectant des fonds auprès des ressortissants de la localité. Celles-ci relèvent de trois types de structures institutionnelles : communautaire, qui concerne l'ensemble de la population résidente et migrante, quel que soit son statut foncier ; *ejidale*, qui s'adresse aux détenteurs d'un certificat portant sur le foncier agricole de l'*ejido* ; et privé, impliquant une organisation d'éleveurs créée en 2001, à la suite d'une réforme du cadre réglementaire qui attribuait auparavant un monopole de facturation et d'enregistrement du bétail à des associations municipales³⁸. Conjointement, ces organisations sont parvenues à générer des revenus de 244 000 pesos annuels en moyenne entre 2001 et 2003 (environ 24 600 dollars), soit près de 150 pesos par habitant et par an (tableau 2).

38. Instituées à l'époque cardéniste, les Associations municipales d'éleveurs étaient des bastions de la représentation politique des propriétaires privés dans le système de régulation corporative post-révolutionnaire (voir H. Mackinlay, « Los empresarios agrícolas y ganaderos y su relación con el Estado en la época del Partido revolucionario institucional », *Polis*, n° 4, 2004, pp. 113-143). Celui-ci leur allouait *de facto* un monopole sur l'enregistrement et la facturation du bétail bovin, jusqu'à réforme de la loi de régulation des associations d'éleveurs votée en 1999. Cette réforme réaffirme la liberté d'association et autorise la constitution d'organisations au niveau micro-local, dotées des mêmes compétences que les associations municipales (voir A. Stephan, « Analyse des dynamiques d'adaptation des organisations corporatives d'éleveurs en milieu rural mexicain au nouveau cadre des politiques publiques et au jeu de concurrence politique », mémoire de master A2D2, université de Montpellier 1, SupAgro, 2004). De façon significative, les *ejidos* de Bodegas de Totoltepec et la Redonda ont été parmi les trois premiers à San Andrés Tuxtla à créer leur propre association d'éleveurs ; en 2004, le municipio comptait cinq associations indépendantes de ce type.

Tab. 2. – Dispositifs locaux de fiscalisation dans l'*ejido* de Bodegas de Totoltepec

	Organisation et ressources	Gouvernance	Interventions
Organisations communautaires	<p><i>Comité d'eau potable</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Quota de 90 pesos/maison • Revenu brut : 36 000 pesos/an • Solde net : ± 24 000 pesos/an 	<p><i>Comité local</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mandat de trois ans • Caisse locale • Rapport financier annuel 	<ul style="list-style-type: none"> • Entretien et paiement de l'éclairage public • Prêts aux particuliers (10 % d'intérêt mensuel)
	<p><i>Comité de santé</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Quota de 120 pesos/maison • Revenu brut : ± 40 000 pesos/an 	<p><i>Comité local</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mandat annuel • Caisse locale • Rapport financier annuel 	<ul style="list-style-type: none"> • Entretien de la clinique, frais d'électricité • Renouvellement du matériel et des médicaments de première nécessité
	<p><i>Agence municipale</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Amendes pour défection aux travaux collectifs (extensives aux migrants) : ± 25 000 pesos/an • Certification des factures de bétail : ± 1 000 pesos/an • Impôt sur l'abattage d'animaux : ± 2 000 pesos/an • Revenu brut : ± 28 000 pesos/an 	<p><i>Agent municipal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Elu pour trois ans • Caisse locale • Pas de rapport financier 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordination avec la municipalité • Cofinancement des infrastructures publiques avec le comité <i>ejidal</i> <ul style="list-style-type: none"> - Entretien de la piste d'accès au village (2001) : 38 000 pesos - Installation de plaques identifiant les rues du village (2003) : 9 000 pesos
Organisation ejidale	<p><i>Ejido</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Impôt sur les transactions foncières (terrains agricoles et bâtis) : ± 80 000 pesos/an (250 000 sur la période 2001-2003) • Quota annuel des <i>ejidatarios</i> : 3 300 pesos/an • Amendes pour défection aux travaux collectifs et aux assemblées <i>ejidales</i> (extensives aux migrants) : ± 4 000 pesos/an • Revenu brut : ± 87 000 pesos/an 	<p><i>Comité exécutif de l'ejido (comisariado)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mandat de trois ans • Compte bancaire • Rapport financier et révision des comptes tous les quatre mois • Gouvernance formelle organisée par le « Règlement interne de l'<i>ejido</i> » (1997) 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordination avec les administrations publiques • Prêts aux particuliers (10 % d'intérêt mensuel) • Financement de la participation du village aux fonds du <i>Ramo 33</i> <ul style="list-style-type: none"> - Installation du système d'égouts (2003 et 2004) : 200 000 pesos • Cofinancement d'infrastructures avec l'agence municipale <ul style="list-style-type: none"> - Entretien de la piste d'accès au village (2001) : 38 000 pesos - Installation de plaques identifiant les rues du village (2003) : 9 000 pesos • Achat de cercueils pour les défunts sans ressources
Organisation privée	<p><i>Association des éleveurs de l'ejido</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Facturation des transaction de bétail (290 factures mensuelles en 2003-2004) : ± 78 000 pesos/an • Coûts fixes (comptabilité, secrétaire, loyer, électricité, reproduction des factures) : ± 40 000 pesos/an • Solde net : ± 38 000 pesos/an 	<p><i>Comité directeur :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mandat de trois ans • Compte bancaire • Rapport financier annuel 	<ul style="list-style-type: none"> • Constituée en 2003 • Achat d'une bascule de pesée du bétail par 12 sociétaires fondateurs
Total	<p><i>Captation fiscale annuelle 2001-2003 :</i></p> <p>± 244 000 pesos</p>		<p><i>Investissement moyen annuel dans la production de biens publics :</i></p> <p>± 92 500 pesos</p>

Sources : Enquêtes personnelles (2003-2005).

Les organisations de caractère communautaire sont, peu ou prou, celles que l'on retrouve dans la plupart des bourgs ruraux de la région. Elles ont pour fonction de gérer certains biens publics locaux, comme le système d'adduction d'eau courante, l'entretien du dispensaire, ou celui des bâtiments scolaires. Les deux premières font appel à des cotisations auprès des propriétaires de chaque maison de la localité, afin de financer le renouvellement du matériel (de santé ou de conduction des eaux de captage), le comité d'eau potable assurant de surcroît le paiement de l'éclairage public qui a été installé dans le village à la fin des années 1990. Ces fonds alimentent éventuellement une caisse communautaire qui finance de petits prêts particuliers, pour un intérêt mensuel de 10 %, notablement inférieur à celui que pratiquent les usuriers dans la région ³⁹.

L'agence municipale génère aussi des ressources propres qui financent ses frais de représentation auprès du gouvernement municipal. Ces ressources proviennent marginalement de la certification que l'agent municipal délivre aux factures de bétail ou pour l'abattage d'animaux au niveau local. Sa source principale de revenus est constituée par les amendes imposées aux ressortissants de la communauté qui ne participent pas aux travaux collectifs d'entretien des biens publics (nettoyage des rues et des espaces publics, entretien de la piste d'accès au village) : les propriétaires de maison qui sont en migration doivent ainsi s'acquitter, à travers leurs parents restés au village, d'une somme forfaitaire de 25 à 40 pesos, selon les travaux et leur pénibilité, censée couvrir l'emploi de travailleurs substitués. Une partie de ces revenus a permis de cofinancer, avec l'*ejido*, des travaux entrepris par la communauté hors des projets du *Ramo 33* : pour acquérir du matériel de remblaiement de la piste d'accès au village, en 2001 et, de façon plus singulière, pour acheter des plaques métalliques indiquant le nom des rues du village – initiative inédite dans les localités rurales de la région ! – en 2003.

Ces ressources apparaissent toutefois bien légères au regard de celles qu'est en situation de produire l'organisation *ejidale*. Outre la cotisation annuelle que le comité exécutif de l'*ejido* (*comisariado*) exige à ses membres, il a institué, au même titre que l'agence municipale, un système d'amendes lorsque ceux-ci font défection aux réunions mensuelles de l'assemblée ou aux travaux collectifs qu'il convoque (entretien de clôtures et du salon de réunion de l'*ejido*). Mais sa source principale de revenus provient, de très loin, de la taxe de 5 % que les autorités *ejidales* ont imposée aux vendeurs sur toutes les transactions foncières, que ces dernières concernent des terres agricoles ou des lopins bâtis (*solares*). Si les prérogatives de l'*ejido* sont légitimes en ce qui concerne les premières, qui conservent un statut légal de propriété collective en dépit de l'attribution de certificats de possession individuelle, elles soulèvent davantage de questions s'agissant de la zone résidentielle, qui a fait l'objet du programme de certification foncière et dont la régulation a formellement été transférée au cadastre municipal de la propriété privée depuis 1996.

39. E. Léonard, R. Palma, *op. cit.*, 2002.

Cette extension des facultés de l'*ejido* hors de sa sphère de compétences légales n'est tolérée et perçue comme légitime que dans la mesure où les ressources ainsi produites sont canalisées vers des actions qui bénéficient à l'ensemble de la population, à commencer par les migrants eux-mêmes. Outre la participation aux investissements d'amélioration de la voirie entrepris avec l'agence municipale (voir *supra*), l'*ejido* est le principal contributeur aux charges statutaires auxquelles la communauté est soumise dans le cadre des projets d'infrastructures financés par le *Ramo* 33. Il a notamment assumé sur ses propres deniers la totalité de la contribution locale à l'installation du tout-à-l'égout dans certains quartiers du village, en 2003 et 2004, pour un coût total de 200 000 pesos (environ 21 000 dollars), qu'aucune autre organisation locale n'aurait pu couvrir. Le comité exécutif fournit d'autres prestations financières dont l'importance économique est moindre, mais la valeur symbolique est forte, comme l'achat de cercueils pour les défunts dont les familles sont démunies ⁴⁰. L'*ejido* assure en outre des prêts à des particuliers à un taux d'intérêt mensuel de 10 %, qui consolident sa trésorerie tout en demeurant moins coûteux que ceux que pratiquent couramment les usuriers de la localité ; ces prêts sont notamment sollicités pour financer l'accès aux filières clandestines qu'emploient les ressortissants de la communauté pour émigrer aux États-Unis ⁴¹.

L'organisation locale la plus récente, de nature privée mais fortement liée à l'*ejido*, est l'association locale des éleveurs, qui a été créée en 2001 et rassemblait en 2004 un total de 80 membres, presque tous *ejidatarios* de la communauté. L'association assure au niveau local la facturation des transactions de bétail, à un tarif inférieur de 25 % à celui que pratique l'organisation municipale, à San Andrés. Elle propose également un service de suivi vétérinaire et de vaccination du bétail à des tarifs bénéficiant des économies d'échelle que procure le regroupement des demandes individuelles. Grâce à un crédit fédéral, 12 de ses membres fondateurs ont acquis en 2002, à titre privé, une bascule de pesée du bétail, qui a considérablement renforcé l'activité de facturation, en attirant des éleveurs des localités voisines. Si l'association des éleveurs ne contribue pas directement à la production de biens publics, ses activités s'inscrivent directement dans une logique d'internalisation de l'offre de services – et de production de ressources – au niveau local, sur laquelle s'appuient les stratégies d'investissement des ressortissants de la communauté, et en particulier ceux qui sont en migration longue.

Car une part considérable – et probablement dominante – des ressources financières que génèrent ces dispositifs locaux de fiscalité provient des migrants. Ils sont les principaux acteurs du marché foncier local, à travers

40. Question à forte charge symbolique dans les sociétés amérindiennes, la prise en charge des morts a pris ici une importance particulière après que deux jeunes de la communauté sont morts en migration, au début des années 2000. L'*ejido* a participé au rapatriement de leurs corps.

41. Voir E. Léonard, R. Palma, *op. cit.*, 2002 ; A. Quesnel, A. del Rey, *op. cit.*, 2005.

les achats de terres agricoles, et surtout de lots constructibles, vers lesquels ils canalisent leurs investissements primaires. Ils sont également des animateurs importants des transactions de bétail, à travers les acquisitions qu'ils réalisent à l'instigation de leur famille pour être entretenues sur le patrimoine foncier familial. Ils sont enfin de gros contributeurs aux amendes perçues par l'agence municipale ou le comité exécutif de l'*ejido* du fait de leur absence aux travaux collectifs convoqués par ces deux institutions⁴². Les actions vers lesquelles sont dirigées ces ressources fiscales sont, en retour, principalement orientées vers la production de biens publics ou de services qui contribuent à valoriser les investissements réalisés dans la localité : biens d'équipement et infrastructures sociales (de santé et d'éducation secondaire) qui renforcent l'attrait des zones résidentielles ; services financiers permettant de réduire les coûts de la migration et des allers-retours entre les migrants et leur famille ; services professionnels réduisant les coûts d'entretien et de mise en marché du bétail.

À travers ces nouvelles fonctions des institutions locales, l'*ejido* trouve de nouvelles bases de fonctionnement et surtout de légitimation. À l'image des situations décrites par Azuela⁴³ avant la réforme légale de 1992, ses représentants tendent à réinvestir l'ensemble des champs de la gouvernance locale à Bodegas de Totoltepec. Leur intervention financière dans la production de biens publics légitime la prise de contrôle des comités qui gèrent la provision d'eau courante ou l'entretien des bâtiments sanitaires et éducatifs, mais aussi une influence retrouvée de l'*ejido* dans la conduite des affaires locales et la représentation politique. Le président du *comisariado* intègre ainsi statutairement le comité local de travaux publics qui gère la réalisation des projets financés par le *Ramo 33*. Si l'élection de l'agent municipal par l'ensemble de la population résidente a conduit, à l'occasion des derniers mandats, à la désignation de personnes qui n'étaient pas membres de l'*ejido*, elle est toutefois l'objet de négociations dans lesquelles l'assemblée *ejidale* joue un rôle décisif de concertation des candidatures soumises au suffrage populaire. Les processus électoraux n'ont alors d'autre fonction que de valider les pratiques traditionnelles de cooptation des représentants locaux, même si celles-ci ont acquis une forme plus démocratique et polémique avec l'irruption du multipartisme dans les arènes politiques locales⁴⁴. En transformant la structure sociologique et générationnelle de la population rurale, la migration longue a par ailleurs contribué à renforcer le poids politique des catégories d'âge plus avancé

42. Il est à noter également que les migrants de la communauté ont été les principaux contributeurs aux travaux d'agrandissement de l'église locale, conduits de 2002 à 2005, avec la participation d'une ONG allemande.

43. A. Azuela, *op. cit.*, 1995.

44. Les clivages politiques, forts dans le municipale avec la confrontation entre PRI et PRD, sont ainsi couramment mis de côté, au bénéfice de la cooptation des candidats par l'assemblée *ejidale*. Éventuellement, des listes concurrentes s'affrontent sous des étiquettes différentes, mais sans que cela remette en question les mécanismes de leur désignation.

(et dans une moindre mesure des femmes), qui sont particulièrement représentées au sein des *ejidatarios*.

CONCLUSIONS : RECONFIGURATION, « REFOINCTIONNALISATION » ET PERMANENCE DE L' EJIDO DANS LE MEXIQUE RURAL DU XIX^e SIÈCLE

À l'encontre des prédictions qui annonçaient son démantèlement à la suite des réformes légales de 1992, l'*ejido* a trouvé, dans le contexte de la migration longue et des politiques de décentralisation, les bases d'une « refoinctionnalisation » de ses institutions autour de la production et de la gestion des biens publics locaux. Il fournit la base organisationnelle de la construction des nouvelles interfaces entre les communautés rurales, les espaces extérieurs de production de politiques publiques, qui ont connu une segmentation croissante au cours des années 1990⁴⁵, et les diasporas en migration. La construction de dispositifs endogènes de fiscalisation, parfois en contravention avec les dispositions légales, est révélatrice de cette capacité d'une institution conçue il y a trois quarts de siècle, à s'adapter aux nouveaux enjeux de la reproduction des familles et des communautés rurales. La situation décrite dans les Tuxtlas n'est pas généralisable à l'ensemble du milieu rural mexicain, mais elle n'est pas non plus singulière. Des initiatives similaires sont observables dans le Sud-Veracruz, à l'image du reçu de péage délivré par « l'autorité *ejidale* » d'une communauté du municipio de Sayula, pour l'entretien d'une piste qui incombe formellement à la municipalité (figure 1).

Fig. 1. – Reçu de « collaboration à l'entretien du chemin entre les ejidos 27 de septiembre et Las Camelias », municipio de Sayula, août 2004

Recibo de Dinero		
FECHA: 19-08-04	RECIBO No.:	BUENO POR: \$10 ⁰⁰
RECIBI(MOS) DE:		
CANTIDAD DE:	DIEZ PESOS \$10 ⁰⁰ M.N.	
POR CONCEPTO DE: colaboración al Mantenimiento del camino 27 de sep alas camelias		
NOMBRE:		
DOMICILIO:		
LOCALIDAD: Institucional Municipio de Sayula, Ver.		
ACREDITÉSE A:		
PAGO HECHO EN:		
EFFECTIVO <input type="checkbox"/>	CHEQUE <input type="checkbox"/>	
No.:	BANCO:	
		RECIBI Autoridad Ejidal FIRMA

45. E. Léonard, B. Losch, *op. cit.*, 2006.

Par l'investissement de nouvelles fonctions, l'*ejido* s'affirme comme une composante centrale des dynamiques de réorganisation socio-économique que le processus d'insertion compétitive impose au milieu rural mexicain. La consolidation de l'*ejido* et la relégitimation de ses institutions autour de la production de biens publics et de leur gestion ne constitue pas pour autant un phénomène généralisable à l'ensemble des communautés. Le cas des Tuxtlas montre bien que toutes ne se trouvent pas dans une situation similaire face aux enjeux posés par la migration longue et les risques de rupture entre les jeunes générations, leurs familles et les collectivités villageoises. L'exemple de Bodegas de Totoltepec s'inscrit dans l'histoire institutionnelle d'une relation étroite entre l'*ejido*, ses dirigeants successifs et les structures de médiation politique de l'État corporatif mexicain. Au-delà de la redéfinition légale de ses prérogatives, l'*ejido* de Bodegas a constitué un espace de formation de compétences et d'interfaces avec les milieux politiques et administratifs environnants, dont les capacités d'agence ont été mises à profit dans un contexte de redéfinition large des rôles et des attributions de l'ensemble des acteurs publics (segmentation et décentralisation des cadres de production des politiques publiques). Les institutions de l'*ejido* sont parvenues à investir de nouveaux champs d'action dans la mesure où elles constituaient, dans le cadre antérieur de régulation, des canaux efficaces et légitimes de médiation avec les centres de production des politiques publiques.

La situation que l'on peut observer à San Andrés Tuxtla suggère un renforcement des dynamiques de différenciation territoriale qui opéraient depuis la mise en œuvre de la réforme agraire, dès le milieu des années 1930 ⁴⁶. À défaut d'un investissement fort et efficace des institutions *ejidales* dans la mise en place de dispositifs supportant l'ancrage des stratégies de vie des migrants dans les organisations familiales et communautaires, ces dernières courent le risque d'être confrontées à un processus cumulatif de déshérence des jeunes générations, au profit des localités qui seront parvenues à concentrer les dotations en services publics et en équipements urbains, ainsi que les investissements de la diaspora.

46. E. Léonard, *op. cit.*, 2009.