

## L'involution du marché dans un contexte libéral ?

### Autonomie locale et désistement des instances légales de régulation foncière en zone indienne au Sud-Veracruz, Mexique

Eric LEONARD\* et Emilia VELAZQUEZ\*\*

---

Le Mexique constitue un cas particulier dans les pays du Sud du point de vue de la place qu'occupe la question foncière dans l'histoire et l'imaginaire politiques nationaux d'une part, de l'ampleur des politiques foncières qui y ont été conduites et de leur impact sur les structures socio-politiques et productives du milieu rural d'autre part. Il a été le cadre d'une réforme agraire radicale s'est étendue à un rythme inégal sur près de soixante-dix ans. Cette réforme a concerné la moitié environ du territoire national et des exploitations agricoles et a joué un rôle central dans la construction de l'Etat moderne, sa structuration et sa reproduction dans la longue durée<sup>1</sup>. Elle a conduit à l'instauration d'un régime particulier de propriété, dite « sociale », régi par une réglementation spécifique, excluant formellement les mécanismes de marché et attribuant un rôle central aux régulations de type communautaires. Dans la période récente, le Mexique a entrepris une réforme radicale de ce secteur, qui a abouti au cadastrage et à la délivrance de titres individuels dans la quasi-totalité des ejidos du pays, et qui vise à terme une libéralisation des modes de mise en circulation des droits fonciers en réduisant radicalement les attributions et les compétences des instances de régulation communautaires.

La présente étude s'insère dans un courant de recherches visant à comprendre de quelles différentes manières les paysans et communautés paysannes, dans leurs contextes locaux et régionaux, ont assumé, réinterprété et adapté à leurs propres situations les normes officielles d'usufruit et de propriété

---

\* Chargé de recherche à l'IRD, Unité de recherche "Régulations foncières, politiques publiques et logiques d'acteurs" ; leonard@ensam.inra.fr

\*\* Chercheur au Ciesas – Golfo, associée à l' Unité de recherche "Régulations foncières, politiques publiques et logiques d'acteurs" ; emivel@ciesas-golfo.edu.mx

<sup>1</sup> La réforme agraire entreprise entre 1915 et 1992 a concerné 103 millions d'hectares, et plus de 3,5 millions de bénéficiaires, regroupés dans 28 000 *ejidos* et 2 000 communautés agraires (INEGI, 1994). A travers la figure de l'*ejido*, elle instaurait une organisation territoriale et administrative qui échappait largement à la juridiction des municipalités pour établir un rapport de dépendance et de subordination directe entre les communautés paysannes et l'Etat central, via l'administration agraire (voir à ce sujet Warman, 1976 et 2001; Gordillo, 1988; Mackinlay, 1991).

de la terre<sup>2</sup>. L'étude de cas que nous présentons a trait à une micro-région d'agriculture vivrière (maïs-haricot) située au sud de la Sierra de Santa Marta, dans l'Isthme du Mexique ; elle est habitée par des populations indiennes zoque-popouca et nahua qui, durant plusieurs décennies du XX<sup>e</sup> siècle (1930-1960), ont engagé une controverse intra-communautaire longue et tendue au sujet des formes de contrôle et de gestion du territoire. Cette controverse concernait deux projets politiques opposés : d'une part, celui promu par l'Etat post-révolutionnaire qui, via la réforme agraire, prévoyait de *déléguer* les terres à des villages particuliers ; d'autre part, celui visant à *restituer* à une communauté politico-territoriale unique les terres communales faisant l'objet de formes d'accès régulées par des dispositifs normatifs de type coutumier (Velázquez, 2003a)<sup>3</sup>.

Cette controverse s'est achevée au début des années 1960, avec la mise en application de la réforme agraire selon les principes établis par l'Etat central. La création d'ejidos sur le territoire communal a induit une profonde recomposition de la communauté zoque-popoluca et l'instauration de nouvelles formes de distribution et d'occupation de l'espace. De nombreuses familles paysannes, résidant dans le vieux noyau de peuplement, qui comprenait le chef-lieu municipal de Soteapan et plusieurs villages situés dans la partie ouest du municipe – dans ce qui, à cette époque, commençait à constituer une zone de production caféière –, se déplacèrent vers les aires périphériques de l'ancien territoire popoluca, au sud et au nord de la Sierra de Santa Marta (voir la figure 1). Cette dynamique d'activation et de colonisation des frontières internes a été accompagnée d'un processus de production de nouvelles règles visant à encadrer les interactions, tant au sein des villages nouvellement créés, qu'avec un ensemble d'acteurs extérieurs : autorités foncières ; dirigeants des syndicats officiels et des administrations agraires situés dans la capitale régionale, Acayucan ; paysans métis sollicitant des terres vacantes dans la Sierra, propriétaires privés.

Dans la première partie de ce travail, nous chercherons à analyser ce processus de création d'ejidos et de nouveaux espaces politico-territoriaux sur la « frontière agraire » du sud du municipe de Soteapan. Nous centrerons cette analyse sur les formes particulières de confrontation, autour de la création des ejidos, entre, d'une part, les normes coutumières d'accès communal au foncier fondant le référent institutionnel des paysans popoluca et, d'autre part, les règles légales et les pratiques administratives à travers lesquelles l'Etat mexicain a cherché à imposer l'institutionnalisation de la réforme agraire.

A partir de 1992, avec la réforme de l'article 27 de la Constitution mexicaine – qui établissait le devoir de l'Etat de satisfaire les besoins en terre des familles paysannes – et la mise en œuvre du Programme

---

<sup>2</sup> Voir à ce sujet, entre autres, les travaux de Nugent et Alonso (1994), Zendejas (1995a), Mummert (1998), Velázquez (2003a), Léonard (2004).

<sup>3</sup> Les normes « communales » autorisaient tout chef de famille à accéder aux terres de culture du territoire popoluca, ou à se déplacer vers les frontières internes de ce territoire, pour y ouvrir de nouveaux champs, voire y créer une nouvelle localité. Dans cet espace, le travail investi à titre individuel marquait le droit sur la terre : une fois défrichée et même si elle était laissée en friche pour en renouveler la fertilité, une parcelle relevait d'un droit d'usufruit exclusif au profit du premier occupant et de sa descendance. Sous ces conditions les Popoluca de Soteapan partageaient l'utilisation de leur territoire avec leurs voisins nahua de Mecayapan qui, depuis l'époque coloniale, avaient été contraints de s'installer dans leur voisinage.

de certification des droits fonciers dans le domaine ejidal (*PROCEDE*) qui en a dérivé, les règles du jeu établies au cours des décennies de 1960 à 1980, à travers des conflits souvent violents, ont de nouveau été remises en question. Dans la seconde partie de cette étude, nous aborderons les changements qui ont affecté les dispositifs de régulation foncière aux échelles familiales et communautaire dans les ejidos de la région, en référence aux transactions foncières qui se sont développées depuis la réforme et aux processus de « ré-enchâssement » social des marchés fonciers locaux. Nous insisterons en particulier sur les formes de remise en question de ces transactions dans la sphère communautaire et sur les trajectoires de résolution(ou de non-résolution) des litiges qui en ont résulté<sup>4</sup>.

Finalement, dans la troisième partie, nous aborderons la question des postures et du rôle contradictoire assumé par les différentes agences de l'administration agraire, tant au niveau de ses dispositifs d'intervention locale (Procuraduría Agraria, Instituto nacional de estadística y geografía, INEGI – l'opérateur technique chargé de la mise en œuvre du *PROCEDE*) que de ses instances de régulation légale (Registro agrario nacional, RAN, Tribunaux agraires). Nous verrons en particulier comment ces différentes administrations interagissent entre elles et avec les organisations et pouvoirs locaux pour assurer les médiations institutionnelles entre les pratiques locales et les normes juridico-administratives officielles et quel est l'impact de leur action sur l'évolution des conflits fonciers.

## **1- Un espace de frontière interne et externe, champ d'expression des projets locaux d'autonomie socio-politique**

### *La question de l'autonomie et la négociation de la politique foncière*

A l'issue des affrontements entre bandes révolutionnaires qui, au cours des années 1910 et 1920, avaient fait du Sud-Veracruz leur théâtre d'opérations et de la Sierra de Santa Marta une base de repli privilégiée, la situation des paysans popoluca était pour le moins précaire. En 1929, l'*alcalde* de Soteapan faisait état du fait que la municipalité à sa charge ne disposait que d'une extension de terre réduite, que « les habitants [exploitaient] comme ayant-droit, sans coût aucun et sans contrat d'aucune forme, du fait que le terrain n'est pas divisé »<sup>5</sup>. La surface à laquelle le maire faisait allusion correspondait certainement aux 19 582 hectares que la municipalité était parvenue à conserver à l'issue d'une décision judiciaire de 1902, qui déposait la communauté indienne de Soteapan d'un total de 76 461 has au bénéfice des héritières du Lic. Romero Rubio, ex-ministre de la défense et beau-

---

<sup>4</sup> Ce travail s'inscrit dans cette perspective dans un courant de recherche qui vise à rendre compte des expressions et implications locales que le *PROCEDE* a eu dans divers domaines du champ social rural mexicain : relations de genre ; pratiques politiques et juridiques ; circulation des droits fonciers ; configurations et rôles de la nouvelle bureaucratie agraire ; conflits intergénérationnels ; gestion des espaces résidentiels et des biens publics locaux ; transformation des modèles et des pratiques de succession, etc. Voir sur ces divers aspects les travaux de Zendejas (1995) ; Baitenmann (1998<sup>a</sup> et 1998<sup>b</sup>) ; Stephen (1998 et 1999) ; Zafra et González (1998) ; Martínez Rascón (1998) ; López Sierra et Moguel (1998) ; Nuijten (1998) ; Goldring (1999) ; Velázquez (1999) ; Léonard (2001) ; del Rey (2004 et 2005).

<sup>5</sup> AGEV, Secretaría de Gobernación, série *tierras* (non classifié).

père du président-dictateur Porfirio Díaz<sup>6</sup>. Le rapport du maire de Soteapan en 1929 insistait sur le fait que la plus grande partie du municipe à sa charge appartenait à la *Compañía Mexicana de Bienes e Inmuebles S.A.*<sup>7</sup>, dont le principal actionnaire était le propriétaire de la firme pétrolière anglaise *El Aguila*, qui en 1905 avait acquis plusieurs des propriétés des héritières de Romero Rubio.

Telle était la situation de la propriété foncière à Soteapan en 1931, lorsqu'un groupe de notables locaux formula la première demande de dotation de terres ejidales<sup>8</sup>. Mais lorsqu'un fonctionnaire commissionné par l'administration de la réforme agraire se rendit au chef-lieu municipal deux ans plus tard, ce fut pour découvrir que la demande portait sur la constitution d'un ejido unique, qui serait géré sous une forme communale par les différents villages popoluca et nahua et selon une organisation qui n'était pas prévue par la loi. Les dirigeants popoluca entreprirent alors une nouvelle démarche, qui ne portait plus sur une *dotation* ejidale, mais sur la *restitution* de terres communales, en vertu des droits autrefois alloués à Soteapan par la couronne espagnole<sup>9</sup>. Les trente années qui suivirent furent marqués par la violence et la récurrence des conflits internes à la communauté, entre les groupes qui appuyaient la démarche de restitution des terrains communaux et ceux qui adhéraient à la proposition officielle de doter séparément chaque village popoluca et nahua des terres qu'ils avaient jusqu'alors exploité sous une forme indivise<sup>10</sup>.

Cette longue controverse autour de deux formes distinctes de propriété et de gouvernamentalité locale fut mise à profit par des éleveurs métis qui, à partir de 1950, sollicitèrent des dotations de terres pour constituer des colonies agraires sur les piémonts nord et sud de la Sierra, deux zones qui étaient demeurées peu peuplées depuis l'époque coloniale (figure 1). La pression exercée par ces éleveurs provoqua le dénouement du conflit intra-communautaire, et au début des années 1960, la majorité des paysans popoluca décida d'accepter la réforme agraire dans les termes établis par le régime des dotations (figure 2). Toutefois, celles-ci eurent lieu sur la base des recensements réalisés en divers moments des trente années qui avaient jalonné ce conflit, ce qui eut pour conséquence qu'un certain nombre de chefs de famille, parmi les plus jeunes notamment, furent privés de droit formel sur les terres allouées. Le cas le plus caricatural concerna le chef-lieu municipal de Soteapan, où la dotation ejidale de 1963 fut réalisée sur la base d'un recensement levé en 1933, de sorte que la majorité des paysans fut exclue d'un accès légal au foncier<sup>11</sup>. C'est dans ce contexte que plusieurs familles de

---

<sup>6</sup> AGEV, Secretaría de Gobernación, sección gobernación y justicia, série *tierras*, caja 439, exp. 17, tome 3.

<sup>7</sup> Un état des propriétés de la *Cía. Mexicana de Bienes Inmuebles, S.A.* est disponible dans l'acte de constitution de cette dernière, reproduit dans le dossier (expediente) 1432 de l'Archive de la Comisión Agraria Mixta (ACAM).

<sup>8</sup> ACAM, exp. 1432, *solicitud de tierras ejidales*, San Pedro Soteapan.

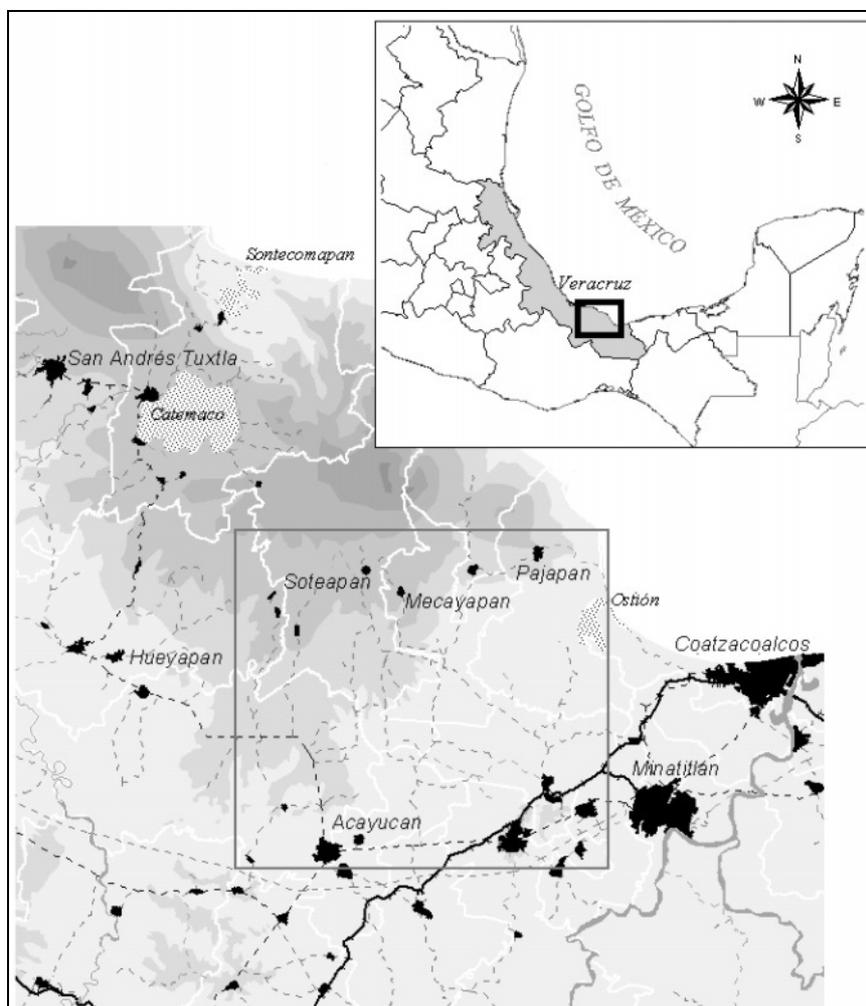
<sup>9</sup> ACAM, exp. 2737, *solicitud de restitución de tierras*, San Pedro Soteapan.

<sup>10</sup> On trouvera une analyse détaillée de ce processus politique dans Velázquez (2003).

<sup>11</sup> Moins de dix ans après la dotation officielle, Báez-Jorge (1973: 87) dénombreait environ 300 paysans sans droit foncier pour seulement 175 ejidatarios, selon les indications du comité exécutif (*comisariado*) de l'ejido (ACAM, exp. 1432).

Soteapan et d'autres villages entreprirent de se déplacer vers le sud du municpe, pour y trouver les terres qui faisaient défaut autour du noyau historique de peuplement.

Figure 1 : Situation de la zone d'étude

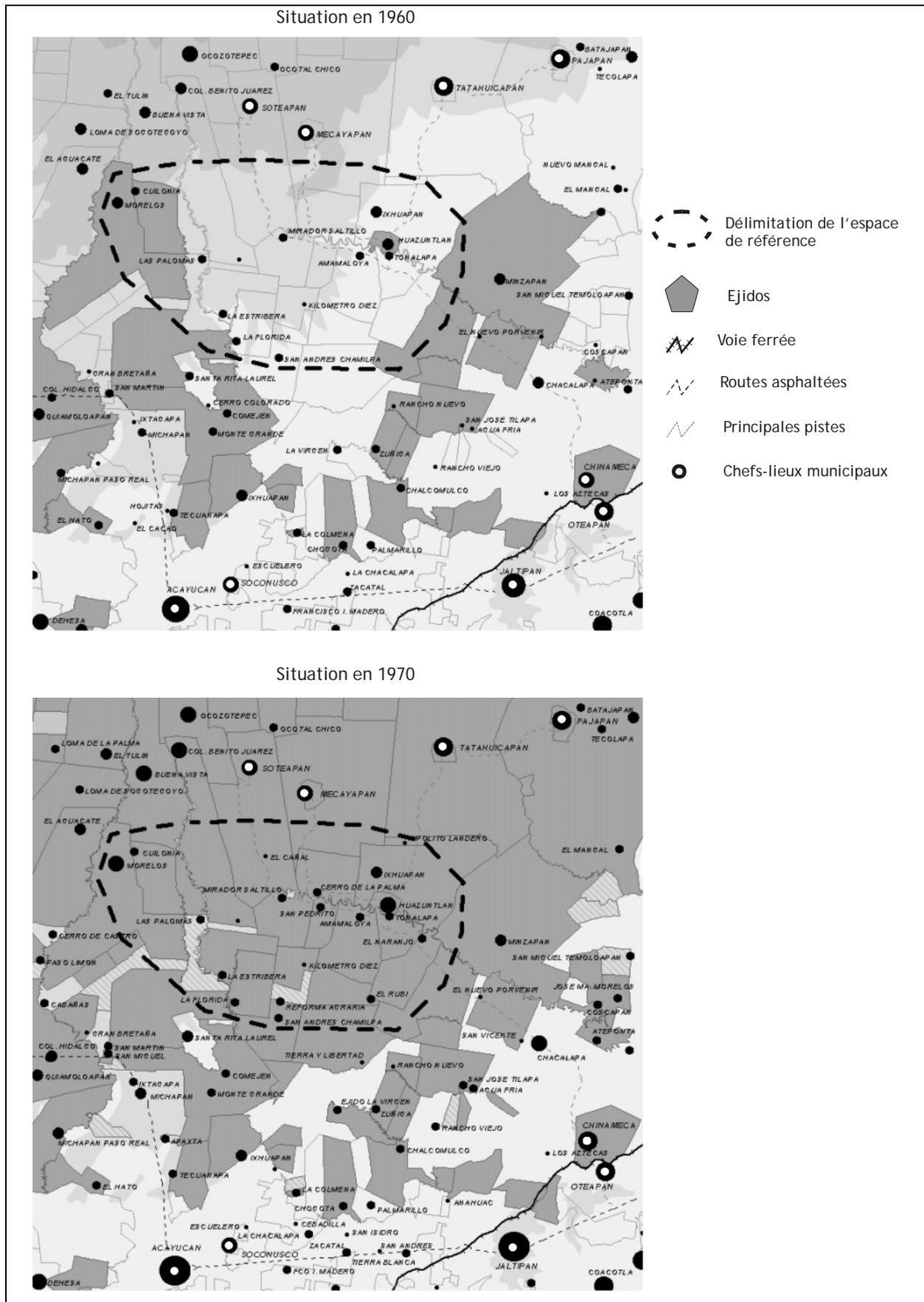


Au tournant des années 1950, la mosaïque de savanes naturelles, chênaies et forêts à feuilles persistantes qui s'étend sur le piémont sud du volcan de Santa Martha constituait un espace peu peuplé, mais bien connu et exploité par les ressortissants de plusieurs villages popoluca et nahua, qui venaient y établir des campements de culture vivrière du fait de la bonne fertilité des terres<sup>12</sup>. Cette zone constituait un espace périphérique dans l'organisation socio-spatiale de la communauté de Soteapan, même si deux villages popoluca, Amamaloya et Cuilonia y étaient établis dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle (voir la figure 2). A cette époque toutefois, cet espace représentait surtout une frontière au contact des grandes haciendas d'élevage, telles que Corral Nuevo, qui s'étaient étendues au long des siècles précédents sur les savanes basses du Sud-Veracruz<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Les modes d'usage des différents espaces du territoire communal par les Nahua et Popoluca de la Sierra (production agricole, chasse et cueillette, pêche, rituels) sont décrits par Velázquez (2001).

<sup>13</sup> Sur l'origine et la dynamique des haciendas d'élevage dans le Sud-Veracruz, voir le travail de A. Alcántara (2003).

Figure 2 : La réalisation de la réforme agraire dans l'espace de référence



A partir des années 1930, dans le contexte de tensions intra-communautaires autour du projet socio-politique qui prévaudrait dans la conduite de la réforme agraire et de confrontations avec les éleveurs métis du pourtour régional, le piémont sud de la Sierra acquit une importance stratégique croissante. Il devint l'espace privilégié de mise en œuvre des projets d'autonomisation productive et politique conçus par certains groupes – de jeunes en particulier –, en situation dominée dans l'arène communautaire. La disponibilité de terres et les opportunités de contact – en particulier commercial – avec l'extérieur ont conféré à la zone une dimension de frontière interne et externe, que la réforme agraire a contribué à activer et développer.

C'est ainsi que, à partir des années 1940 et à un rythme croissant durant la décennie suivante, des groupes de jeunes popoluca ont abandonné leurs villages d'origine, d'abord à la recherche de terre où cultiver le maïs puis, à partir de l'agrégation de nouveaux éléments, pour fonder de nouveaux villages indépendants de leurs localités d'origine. Un certain nombre de ces déplacements provinrent du chef-lieu municipal et de ses environs, mais des dynamiques de ségrégation similaires ont concerné les localités qui s'étaient établies de long temps dans la portion sud du municipe. Ainsi, vers 1940, un groupe de paysans de Cuilonia quitta ce village pour fonder Morelos, sur des terres plus fertiles. A la même époque des ressortissants de Soteapan et de San Fernando créèrent le village de Buenavista, quelques années avant que des familles nahua de Mecayapan ne s'établissent sur les terrains de l'actuel Mirador Saltillo. Vers 1955, des jeunes de Soteapan et leurs épouses quittèrent le chef-lieu municipal, où toutes les terres étaient occupées par des paysans plus âgés, pour fonder le village de Kilómetro Diez. C'est également au tournant des années 1950 que Buenavista, pourtant de création récente, fut abandonné par plusieurs familles qui constituèrent les hameaux de Las Palomas et la Florida, alors que des paysans de Amamaloya créaient La Estribera (figure 2)<sup>14</sup>. La plupart de ces nouvelles localités s'établirent à proximité des rares pistes et sentiers muletiers qui, à travers la zone, reliaient le chef-lieu municipal aux principales villes de l'Isthme veracruzain.

Quand bien même ces groupes se réclamaient du projet communautaire d'intégrer un grand ejido « communal », qui aurait embrassé la plus grande partie de l'ancien territoire popoluca, comme ce fut le cas à Amamaloya et Kilómetro Diez, les localités de la micro-région devinrent des appuis essentiels à la mise en œuvre du projet gouvernemental de fragmentation territoriale et politique de l'ancienne communauté de Soteapan. Entre 1962 et 1966, Amamaloya, Cuilonia, La Florida, Las Palomas, Mirador Saltillo, Kilómetro Diez et Morelos reçurent tous de l'Etat mexicain des dotations provisoires indépendantes de l'organisation communale qui avait jusqu'alors régulé l'accès à la terre.

---

<sup>14</sup> Entrevue collective réalisée par Eric Léonard et Emilia Velázquez avec Herculano Juárez (secrétaire du *comisariado ejidal*), Carlos Juárez (agent municipal), Claudio Hernández Juárez (secrétaire de l'agence municipale), Máximo Ramírez López (président du *comisariado ejidal*), Andrés Juárez Franco (conseil de vigilance), ejido Kilómetro 10, 2/11/03 ; entrevue de Juan Rodríguez et Emilia Velázquez avec Agustín Juárez, juge de paix auxiliaire, La Florida, 18/01/97 ; entrevue collective de E.L. et E.V. avec Basilio Cruz Hernández (président du *comisariado ejidal*), Leandro Cruz (agent municipal) et Moisés Henández, Las Palomas, 4/11/03 ; ACAM, exps. 4768 (La Estribera) et 4774 (La Florida).

### *Une autonomie réaffirmée dans les formes de gouvernementalité foncière*

La réforme agraire des années 1960 a enterré le rêve que les vieux révolutionnaires popoluca avaient nourri pendant trente ans sous la forme d'un grand ejido « communal ». Le triomphe apparent du projet institutionnel de l'Etat mexicain n'a cependant affecté que très superficiellement les principes d'organisation interne des ejidos : qu'il s'agisse des vieux villages ou des localités récemment créées sur la « frontière interne », les normes d'inspiration communale ont continué à réguler l'accès à la terre dans les ejidos popoluca. Les directives officielles imposant la répartition de l'espace cultivable entre les ejidatarios enregistrés par l'administration agraire ont ainsi été délaissées au profit du principe autorisant tout homme marié membre de la communauté à mettre en culture une portion de son choix du territoire ejidal, pourvu que celle-ci ne soit pas un *acahual*<sup>15</sup> antérieurement cultivé par d'autres membres de la communauté villageoise.

Le projet de gouvernementalité foncière de l'Etat mexicain a ainsi été réinterprété à l'épreuve des « coutumes locales », de sorte que la réforme agraire n'a pas conduit à la formation d'ejidos à l'usage exclusif des ejidatarios, mais d'organisations « communales », permettant l'installation de tout chef de famille sur n'importe quelle portion du territoire ejidal, qu'il s'agisse ou non d'un ejidatario reconnu comme tel par l'administration. Ces organisations devaient cependant fonctionner sur des espaces fermés : en formalisant les limites de chaque ejido et l'appropriation de l'ensemble de l'ancien territoire communal, la réforme agraire annulait les possibilités de déplacement vers les frontières internes qui avaient constitué le mode privilégié de résolution des tensions foncières et socio-politiques, en particulier pour les paysans installés dans la portion sud du municipio de Soteapan.

L'autonomie des nouveaux ejidos vis-à-vis des formes institutionnelle proposées par l'Etat mexicain s'est aussi exprimée dans la façon dont ont été réglés les litiges qui ne tardèrent pas à surgir autour de l'usage et de l'appropriation des terres. La petite région, du fait de sa situation de frontière de contact avec les groupes économiques métis des plaines voisines (grands commerçants de grains, éleveurs), est rapidement devenue un espace de production et de courtage, à la fois pour l'agriculture vivrière (haricot, maïs et ses formes de transformation par l'engraissement de porcs) et pour l'élevage bovin. Au cours des années 1960, les processus d'accumulation différentielle interne aux villages popoluca, qui avaient démarré avec la colonisation de la zone, se sont accélérés sous l'effet du contrôle des postes de gouvernement ejidal par les micro-élites locales<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Les *acahuales* correspondent aux parcelles laissées en friches après quelques années de mise en culture vivrière, afin d'en reconstituer la fertilité. Ils se distinguent par leur végétation secondaire caractéristique d'un recrû arboré et sont l'objet de droits exclusifs de la part de la personne qui en a effectué le défrichement initial ou de son héritier formel.

<sup>16</sup> Ces processus étaient déjà entrés dans une phase critique dès les années 1950 dans les villages les plus anciens, comme Amamaloya – où un conflit sanglant avait éclaté entre les deux familles les plus riches, qui revêtit la forme d'une dispute entre « communalistes » (défenseurs du projet de communauté politico-territoriale unifiée) et « agraristes » (favorables au projet gouvernemental de réforme agraire) et aboutit à l'expulsion de ces derniers. A Buenavista, les conflits portant sur l'accaparement des ressources foncières par des éleveurs du village furent résolus via la segmentation du village et l'installation d'un groupe d'éleveurs plus au sud, autour d'une ferme qui allait devenir le chef-lieu de l'ejido Las Palomas.

De façon relativement généralisée, mais particulièrement accentuée dans les ejidos les plus proches des voies de communication (Amamaloya, Mirador Saltillo), une poignée d'individus a été en situation d'accumuler les ressources foncières à partir de leurs activités agricoles et d'élevage<sup>17</sup>. A Amamaloya, situé en bordure du chemin qui reliait Soteapan à Chinameca – le débouché des productions de la Sierra ensuite acheminées vers le centre pétrolier de Minatitlán – c'est le commerce de maïs qui constitua la source principale d'accumulation : au début des années 1970, la famille la plus puissante y avait développé un réseau de collecte du maïs dans les villages environnants et possédait un magasin de distribution de produits de consommation, ainsi qu'une centaine de têtes de bétail qu'elle entretenait sur les parcours de l'ejido<sup>18</sup>. Graduellement, ces individus enrichis ont concentré les terres ejidales, aussi bien en étendant leurs propres parcelles de maïs<sup>19</sup>, qu'en installant des enclosures où ils capitalisaient sous forme de bétail. Localement, comme à Amamaloya, Cuilonia ou Mirador Saltillo, ce phénomène a été aggravé par les locations de terres et de pâturages réalisées par les autorités ejidales au profit d'agriculteurs et d'éleveurs d'autres villages, aussi bien métis que Popoluca. L'un des premiers conflits au sein du nouvel ejido de Cuilonia fut ainsi provoqué par le fait que le comité exécutif, récemment investi, avait entrepris de louer des terres à des individus de Buenavista et Morelos pour financer ses activités, bloquant l'accès à la terre de ses propres administrés ; ceux-ci réagirent en volant les épis des champs de maïs cultivés par les fermiers extérieurs<sup>20</sup>.

Les accaparements fonciers réalisés par les micro-élites de chaque ejido, sous le couvert des normes communales d'accès ouvert aux terres, ont polarisé les dynamiques socio-politiques dans la zone. Au cours des années 1970, des conflits violents se sont propagés d'un village à l'autre, qui avaient tous rapport avec le développement des enclosures mises en place par certaines familles pour parquer leur bétail. Plusieurs de ces conflits ont débouché sur des assassinats et/ou l'expulsion de certaines des familles mises en cause. A Cuilonia, par exemple, deux familles d'éleveurs s'affrontèrent au début des années 1970 pour le contrôle de l'ejido et en vinrent à une bataille rangée en 1974<sup>21</sup>. Le solde de cet affrontement fut l'exécution de cinq membres de l'une de ces familles et la fuite de leurs parents et partisans, qui abandonnèrent au pillage leurs maisons, leur bétail et leurs champs. Selon un témoin, la

---

<sup>17</sup> La culture du haricot a souvent été au centre des processus d'accumulation dans une région où les crédits, aussi bien privés que publics étaient inexistantes. A Mirador Saltillo, par exemple, les ventes de haricot permirent à certains d'acquérir des mules qui leur procuraient des revenus additionnels via leur location aux producteurs qui ne disposaient pas d'animaux de bât propres pour évacuer leurs récoltes vers Acayucan (entrevue de E.L. et E.V. avec Víctor Cruz et Tomás Bautista, Mirador Saltillo, 15/07/04).

<sup>18</sup> Entrevue de E.L. et E.V. avec Lucio Morales, Chinameca, 15/07/03.

<sup>19</sup> La concentration de terres agricoles a été indirectement soutenue par les crédits publics que l'Institut National Indigéniste (INI) commença à proposer à partir de 1974 pour acquérir des attelages de bœufs ; avec la culture attelée, il devint possible de multiplier par deux ou trois les surfaces autrefois cultivées à l'*espeque*, ou bâton fousseur. Quand Tomás Bautista, de Mirador Saltillo, reçut un crédit pour deux attelages de bœufs, il étendit très sensiblement son emprise sur l'espace communal « car l'ambition m'a gagné lorsque j'ai vu que je pouvais faire pas mal d'argent avec la vente de maïs » (*ibid.*).

<sup>20</sup> Entrevue de E.L. et E.V. avec Moisés Rodríguez, président du *comisariado* ejidal de Cuilonia, 16/07/03.

<sup>21</sup> Un membre de l'une de ces familles avait clôturé une portion de l'ejido communal, où pâturait une soixantaine de bovins, dont la moitié lui appartenait, le reste étant d'un éleveur popoluca du chef-lieu municipal. L'autre famille avait constitué une enclosure pour 40 têtes de bétail. Entrevues de E.L. y E.V. avec Moisés Rodríguez, président du *comisariado* ejidal, Cuilonia Vieja, 16/07/03, et avec Crispín Gutiérrez, Cuilonia Nueva, 01/11/03.

« guerre » se prolongea près d'un mois, jusqu'à ce qu'une force de *federales* investisse le village. La famille des agresseurs s'enfuit alors de la localité, mais la famille agressée et ses partisans décida de fonder un nouveau village – Cuilonia Nueva –, situé dans les limites de l'ejido, dans une zone enclose où cette famille avait entretenu son bétail. Les terres des six agresseurs furent allouées à de nouveaux bénéficiaires<sup>22</sup>. Il fallut attendre près de cinq ans pour que l'administration agraire régularise la situation de l'ejido, en validant cette « épuration » du registre des ejidatarios et en procédant à l'élection de nouvelles autorités locales, *comisariado* et agent municipal.

Une autre source de conflits, fréquemment liée à l'extension des enclosures pour l'élevage, résultait des demandes faites par des jeunes paysans pour mettre en culture des *acahuales* possédés par d'autres familles. Dans le développement et la résolution de ces conflits, dont l'expression pouvait être politique mais les fondements étaient invariablement fonciers, l'absence presque totale de référence au cadre légal de régulation fut la règle : la justice apparaissait impuissante à arrêter le cycle de violence ; les résolutions étaient adoptées de façon endogène, généralement à travers des coups de force ; les institutions officielles intervenaient tardivement et le plus souvent pour valider les décisions internes à l'ejido, telles que la privation de droits fonciers dont certaines familles avaient été l'objet.

La solution finalement adoptée pour assainir la source primaire de ces conflits – les normes de libre-accès à la terre, qui ouvraient le champ à l'accaparement des ressources – faisait partie du corps de régulations prescrites par la loi foncière ; mais c'est encore une fois sur la base d'une autonomie réaffirmée qu'elle fut mise en œuvre dans les arènes locales. A partir de 1973, des procédures de « parcellement » de l'espace ejidal entre les titulaires d'un droit formel (les paysans inscrits au registre de l'ejido tenu par l'administration agraire) ont été mises en œuvre, conformément à la réglementation officielle<sup>23</sup>. Cette redistribution de l'espace foncier a été l'occasion d'une mise à jour (formellement *depuración* – « épuration ») des registres d'ejidatarios, de façon à formaliser la privation de droit des familles expulsées ou en fuite et de réallouer ces droits à d'autres chefs de famille, pour la plupart des jeunes qui se voyaient attribuer le statut d'ejidatarios. Les processus de redistribution des droits fonciers ont reposé sur des dispositifs endogènes, les autorités locales assurant le recrutement des géomètres chargés de délimiter les parcelles, la levée des fonds pour payer leurs services et l'allocation des droits aux bénéficiaires. L'administration agraire n'est intervenue que pour ratifier ces processus, désignés sous les vocables de « parcellement économique » ou « parcellement de fait ».

Dans certains villages, comme à Amamaloya et Las Palomas, les frais de cadastrage furent assumés par des personnalités locales, qui organisèrent le parcellement sous une forme autonome à l'échelle de

---

<sup>22</sup> L'expulsion des familles vaincues dans les affrontements intra-communautaires a été la règle dans les ejidos de la micro-région. Ainsi, en 1979, lorsqu'eut lieu une « épuration » administrative du registre des ejidatarios (*depuración censal*) à Amamaloya, on ne dénombra plus que 32 des 63 titulaires dotés en terre 16 ans auparavant.

<sup>23</sup> Le premier « parcellement » eut lieu à Kilómetro Diez en 1973 ; suivirent Amamaloya en 1984, Morelos en 1987, Cuilonia et Las Palomas en 1992. La disparité des dates est largement imputable à l'impact qu'eurent localement les crédits publics pour l'embouche de bétail, qui étaient assignés sous une forme collective jusqu'à la moitié des années 1980.

leur clientèle, en échange d'un droit de pâturage sur les terres que les bénéficiaires n'utilisaient pas pour leur production vivrière<sup>24</sup>. La gestion locale du parcellement prévu par la loi, si elle permit d'en finir avec les formes antérieures d'accaparement des ressources, a ainsi fréquemment débouché sur des inégalités dans la redistribution des terres, au bénéfice des familles qui étaient en situation de négocier et de financer les modalités concrètes de délimitation des parcelles.

Tant dans les formes initiales d'organisation des ejidos que dans leurs réorganisations ultérieures, la marginalisation des institutions officielles de régulation foncière a donc été la règle. Cette autonomie réaffirmée a longtemps eu pour conséquence de maintenir la micro-région hors de la sphère d'intervention des agences publiques de développement. Le crédit agricole n'y a diffusé qu'à partir de 1974, avec l'implantation à Acayucan de l'Institut National Indigéniste<sup>25</sup>. Si des crédits collectifs pour l'embouche bovine furent proposés dans la Sierra dès le début des années 1970 (Velázquez, 2000), ce n'est que dans la deuxième moitié de cette décennie et surtout après 1980 qu'ils ont eu une certaine diffusion dans les ejidos de la zone étudiée<sup>26</sup>. Ces financements ont contribué à renforcer les dispositifs clientélistes mis en place par certaines familles, mais, en mettant en lumière les enjeux fonciers liés au contrôle des pâturages, ils ont aussi accéléré les processus de parcellement.

L'isolement des villages de la micro-région vis-à-vis des dispositifs d'intervention étatique s'est également traduit par leur faible dotation en services sociaux de base (adductions d'eau, électricité, voies de communication, centres de santé, éducation primaire). Ce n'est qu'au cours des années 1990, avec la réalisation de la route entre Acayucan et Soteapan, que la zone a été reliée efficacement aux centres commerciaux. C'est également à cette époque et souvent dans les dernières années du XX<sup>e</sup> siècle, que les villages popoluca commencèrent à bénéficier de services publics qui étaient déjà courants dans la grande majorité des zones rurales du pays.

Au long de l'histoire récente, les pratiques d'autonomie ont structuré tant les processus politiques et identitaires que les stratégies de concentration du pouvoir et des ressources mises en œuvre par les familles qui s'affrontaient au sein des micro-élites locales. Ces pratiques ont trouvé un champ d'expression privilégié dans les dynamiques de segmentation politico-territoriale qu'ont vécu la plupart des ejidos de la micro-région, soit lors de leur création, soit à l'occasion de conflits internes. Les démarches administratives d'«ampliation» foncière – de dotation complémentaire à l'ejido pour satisfaire aux besoins de ses nouvelles générations –, qui constituèrent un moment clé des régulations intergénérationnelles, ont ainsi souvent été mises à profit par certains groupes –et pas nécessairement par les jeunes censés en bénéficier– pour convertir ces dotations complémentaires en création d'ejidos

---

<sup>24</sup> A Amamaloya, un dirigeant local a ainsi financé le parcellement d'une douzaine d'ejidatarios en contrepartie d'un droit de pâturage de deux ans et pour 20 têtes de bétail sur chaque parcelle de 20 has.

<sup>25</sup> Le *Centro Coordinador Indigenista Zoque Popoluca* avait pour tâche d'assister une population de 40 550 indiens (Villa Rojas, 1976: 58). Dans les plaines fluviales de l'Isthme la Banque de crédit ejidal fonctionnait alors depuis déjà trente ans.

<sup>26</sup> Le premier crédit collectif d'élevage fut assigné à Amamaloya en 1976 (entrevue de E.L. et E.V. avec Nicasio Gutiérrez, qui fut le président de ce groupement d'éleveurs, Amamaloya, 14/07/03) ; à Cuilonia Vieja de tels crédits ne furent proposés qu'à partir de 1984, par une banque privée, Bancomer, qui y finança l'acquisition de 90 têtes de bétail.

indépendants : un processus de ce type a été à l'origine de la constitution de l'ejido Las Palomas, dont la dotation foncière avait initialement été sollicitée par le *comisariado* de Buenavista sous forme d'ampliation, mais fut mise à profit par un groupe d'éleveurs pour assurer son contrôle sur des parcours communaux qu'il s'était approprié.

Dans tous ces cas, les dispositifs administratifs et les institutions officiels ont été utilisés et instrumentés par les acteurs locaux afin d'étendre et de consolider leurs espaces d'autonomie politique. L'hypothèse que nous suivrons est que les logiques d'autonomie socio-politique, vis-à-vis tant des institutions de l'Etat mexicain –quand bien même ces logiques se sont largement appuyées sur la politique de réforme agraire– que des organisations communales dont les ejidos étaient issus –quand bien même ces logiques se référaient aux institutions «communales» de régulation foncière et politique– ont structuré et structurent encore les pratiques des acteurs, en particulier dans le champ foncier.

## **2. La réforme de l'ejido et la libéralisation des transactions foncières dans le contexte régional : le “ré-enchâssement” familial et communautaire du marché**

Avec la réforme légale de 1992, l'Etat mexicain a entrepris une refonte radicale des institutions foncières et politiques des ejidos. Toutefois, si elle dessaisit les autorités ejidales du gouvernement local et jette les bases de l'individualisation et de la privatisation des droits fonciers, la loi de 1992 ne va pas au bout de la logique de démantèlement des structures communautaires et de libéralisation des marchés fonciers. La nouvelle réglementation agraire maintient au contraire un ensemble de limitations à la circulation des droits fonciers et réaffirme certaines fonctions régulatrices des institutions communautaires. En premier lieu, la loi établit le caractère patrimonial et familial de la parcelle ejidale et limite drastiquement les possibilités de fractionner les droits fonciers reconnus aux ejidatarios, que ce soit par le biais de l'héritage ou de transactions marchandes : les titres parcellaires délivrés à l'occasion du Programme de certification des droits fonciers dans le domaine ejidal (*PROCEDE*) ne peuvent être subdivisés après leur enregistrement et ne peuvent être transférés qu'à un seul héritier. En second lieu, le marché des terres ejidales est légalement restreint au cadre de la communauté et plus précisément aux ressortissants de l'ejido (*avecindados*) reconnus comme tels par l'assemblée ejidale : toute transaction mettant en jeu un acteur extérieur à la communauté doit être validée par l'assemblée via l'octroi du statut d'*avecindado* à l'acheteur.

Le nouveau cadre légal ménage donc aux institutions locales des marges de manœuvre et de légitimation, en même temps que les contraintes posées au fractionnement et à la circulation des droits fonciers conduisent à de nouvelles pratiques de contournement des normes légales. Ces conditions, au même titre que celles qui prévalaient dans le cadre antérieur de régulation, se prêtent au

développement des situations de pluralisme légal<sup>27</sup>, sources d'interprétations divergentes et conflictuelles, qui imposent aux autorités et aux institutions locales la mise en œuvre de nouveaux modes de régulation.

Dans le sud de la Sierra de Santa Marta, le *PROCEDE* a été appliqué au cours de la seconde moitié des années 1990, sans les heurts qui caractérisèrent sa mise en œuvre dans d'autres régions, y compris de la Sierra elle-même (Velázquez, 2003b ; Léonard, 2003) : l'enregistrement des droits eut lieu sur la base des « parcellements économiques » qui avaient été réalisés au cours des années 1980, de telle sorte que la tâche de l'INEGI, l'opérateur technique du programme, a simplement consisté à ratifier les limites des parcelles qui avaient été établies auparavant par les ejidatarios. L'exécution du *PROCEDE* fut également l'occasion d'incorporer de nouveaux ejidatarios, fils de titulaires ayant décidé de leur attribuer une partie de leur parcelle, ou individus ayant entrepris l'acquisition d'un terrain en vue de son enregistrement. Dans une certaine mesure, le programme de certification a ainsi favorisé la circulation des droits fonciers, tant à l'intérieur des familles qu'entre des familles non apparentées. Ces transferts de droits ont reposé sur trois mécanismes principaux : l'héritage (ou la cession entre vifs dans le cadre intra-familial) ; la privation de droits de certains ejidatarios et leur adjudication à des nouveaux titulaires ; la vente de parcelles ou de fractions de parcelles ejidales.

Dans cette partie, nous nous intéresserons spécifiquement à ce dernier type de transfert et nous centrerons l'analyse sur les conflits qui ont surgi autour de leur validation locale, ainsi que sur les modes de résolution (ou de non résolution) auxquels ils ont donné lieu ; nous considérerons à cette fin des études de cas réalisées dans les ejidos de Amamaloya, Kilómetro Diez et Cuilonia.

### *Amamaloya : la régulation interne des transactions en marge du dispositif administratif-légal*

Dans l'ejido d'Amamaloya, le développement de l'élevage bovin extensif a structuré les dynamiques socio-politiques depuis les années 1970. Comme nous l'avons vu ce développement a été à l'origine de conflits violents et fut la cause directe du « parcellement économique » entrepris en 1988 ; celui-ci, bien qu'il ait été impulsé par les demandes des jeunes paysans, fut réalisé sous le contrôle des principaux éleveurs du village. Le *PROCEDE* a été conclu moins de dix ans plus tard : en assemblée tenue le 22 juillet 1997, en présence de la totalité (56) des ejidatarios, le relevé parcellaire réalisé par l'INEGI sur la base du parcellement de 1988 fut approuvé ; l'assemblée reconnut les droits de 23 nouveaux titulaires (*posesionarios*) qui les avaient acquis par héritage, adjudication de droits vacants

---

<sup>27</sup> Nous entendons par pluralisme légal, non la coexistence de normativités parallèles, entre lesquelles transigent les acteurs sociaux, mais l'existence de situations d'enchevêtrement des registres de justification, coutumier, juridico-légal ou relevant de la pratique administrative officielle, qui s'influencent mutuellement.

ou achat, de sorte que le total de titulaires inscrits au Registre Agraire National s'éleva à 79 personnes (5 femmes et 74 hommes)<sup>28</sup>.

De façon générale, de nombreuses transactions foncières ont eu lieu dans l'ejido entre 1993 et 1997, la plupart internes à la communauté et qui ont porté sur des fractions des parcelles délimitées lors du parcellement de 1988<sup>29</sup>. Ces pratiques se sont poursuivies à l'issue du processus de certification foncière, mais leur validation a donné lieu à plusieurs controverses. L'une d'elles a impliqué l'un des hommes les plus riches du village, un commerçant popoluca originaire d'une autre localité, qui s'est établi dans l'ejido en 1992 pour en faire la base de ses activités de commerce de maïs. Il fut reconnu ejidatario à l'issue du *PROCEDE*, lorsque fut enregistrée à son nom une parcelle qu'il avait acquise peu après son installation. En 1997, après le processus de certification, ce commerçant a acheté la moitié (10 has) d'une parcelle enregistrée à son titulaire légal. Le titre ne pouvant être réglementairement divisé, le vendeur le conserva à son nom, mais la transaction fit l'objet d'un acte de cession de droits, ratifié par les autorités du village et publié en assemblée ejidale. La transaction a donc revêtu tous les attributs de la « légalité endogène » de la communauté. L'acheteur prit possession de la parcelle, la clôtura, y établit un pâturage et y construisit une étable, ainsi qu'une rampe d'embarquement du bétail.

Quatre ans après la transaction, cependant, les fils du vendeur réclamèrent à leur profit la parcelle vendue. Un avocat d'un bourg voisin d'Acayucan leur conseilla de procéder, en accord avec leur père, à la cession entre vifs du titre parcellaire au bénéfice de l'un d'entre eux, qui, une fois reconnu comme ejidatario, dénonça la transaction réalisée avec le commerçant. Celui-ci rechercha l'appui de l'assemblée ejidale qui avait validé son achat, mais les ejidatarios se bornèrent à demander aux fils du vendeur qu'ils restituent au commerçant la somme qu'il avait versée pour les dix hectares<sup>30</sup>. Ceux-ci et leur avocat plaidèrent alors que leur dette avait été soldée par les profits que l'acheteur avait réalisés grâce à l'exploitation de la parcelle, et l'assemblée ejidale n'alla pas plus loin dans la poursuite du cas. Le commerçant intenta un recours devant un tribunal civil d'Acayucan mais, ne pouvant produire de preuve légale de son acquisition, ni de témoins qui accepteraient de s'exposer à d'éventuelles représailles au niveau local, ce recours fut rejeté. Il dut déguerpir de la parcelle et n'a, à ce jour, pas été indemnisé<sup>31</sup>.

A Amamaloya également, un métis qui avait intégré le registre de l'ejido à l'occasion d'une des « épurations » des années 1970, vendit plus de la moitié de sa parcelle certifiée en plusieurs fractions. Comme dans le cas précédent, ne s'agissant pas de transferts permis par la réglementation agraire, le titre parcellaire est demeuré en possession de son titulaire originel après que les acheteurs eurent pris

---

<sup>28</sup> ARAN, exp. 20/149

<sup>29</sup> La dynamique du marché foncier local durant cette période est probablement liée à la brève prospérité qui a accompagné le boom de la culture de la papaye durant la première moitié des années 1990 : plusieurs petits et moyens producteurs ont alors mis à profit le nouveau cadre légal pour investir leurs profits dans l'achat de petites parcelles.

<sup>30</sup> Il convient de préciser que le vendeur occupait alors la charge de trésorier du *comisariado* ejidal d'Amamaloya.

<sup>31</sup> Ce litige a para ailleurs eu une conséquence tragique, le vendeur ayant assassiné un villageois qui avait publiquement mis en cause son honnêteté au cours d'une beuverie. Il est actuellement emprisonné.

possession des terrains. Toutefois, du fait de ce premier litige et de son issue défavorable à l'acheteur, ces derniers exigèrent des garanties pour leurs acquisitions. Une assemblée ejidale fut convoquée et un document rédigé, précisant les ventes de fractions faites par l'ejidatario métis et paraphé par les autorités ejidales et civiles du village, l'ensemble des ejidatarios, et la femme du vendeur ; celle-ci, qui s'y était initialement refusée, signa finalement l'acte sous la pression de son propre frère, ejidatario lui aussi. Le document fut certifié par un notaire d'Acayucan. Bien que ce recours ait calmé les craintes des acheteurs, il est admis dans le village qu'il demeure possible que les fils du vendeur réclament la propriété de la parcelle, dès lors que les transactions n'ont pas été validées par l'administration agraire.

### ***Kilómetro Diez : le désistement des autorités locales et le transfert au système juridique civil***

A Kilómetro Diez, la culture du maïs et, de façon beaucoup plus récente, celle de la papaye, ont constitué les seules alternatives économiques, du fait du manque de sources qui y interdit l'entretien de troupeaux bovins. Une assemblée ejidale célébrée le 24 juillet 1995 y a officiellement approuvé « l'abrogation du régime d'exploitation collective [...] et sa conversion au régime d'exploitation parcellaire individuelle »<sup>32</sup>. Sans qu'en soient exposés les motifs, cette même assemblée procéda à la destitution de cinq ejidatarios (deux hommes et trois femmes) et à l'enregistrement de 10 nouveaux *posesionarios*. Au total, le *PROCEDE* a certifié les droits fonciers de 27 paysans – tous de sexe masculin – et reconnu 37 *avecindados* résidant dans le village sans y posséder de terrain agricole.

Depuis la réalisation du « parcellement économique », au milieu des années 1970, chaque ejidatario de Kilómetro Diez possède deux parcelles : l'une de 20 hectares cultivables, et une autre de 4 has sur des terrains de parcours peu fertiles. A l'issue du *PROCEDE*, quatre ejidatarios ont vendu leurs terres de parcours pour divers motifs, avec l'approbation de l'assemblée. L'une de ces parcelles fut acquise par deux jeunes de la localité, une autre par un paysan d'un village proche du chef-lieu municipal (San Fernando), et les deux dernières par une mère et son fils qui habitent ce chef-lieu. Les trois acheteurs extérieurs à la communauté y étaient toutefois connus – ils y avaient loué des terres pour la culture du maïs ou de la papaye – et les ejidatarios de Kilómetro Diez approuvèrent les transactions au titre « qu'ils nous connaissaient, ils savaient que l'on travaillait bien et sans nuire à personne »<sup>33</sup>. La mère et le fils avaient par ailleurs des liens de proche parenté avec deux femmes mariées dans le village.

Bien que ces transactions aient résulté de problèmes économiques que traversaient les vendeurs, elles n'ont donné lieu à aucune remise en cause, car elles concernent l'intégralité de parcelles enregistrées, dont la possession est accréditée par un titre foncier qui fut transféré aux acheteurs en même temps que la terre. Elles avaient en outre été soumises à l'approbation de l'assemblée ejidale : Santos Duarte, un jeune technicien agricole de Soteapan précise que quand il acquit sa propre parcelle de 4 has, les

---

<sup>32</sup> Archives du Registro Agrario Nacional (ARAN), exp. 2/149, Kilómetro Diez, municipio de Soteapan, Ver.

<sup>33</sup> Entrevue de E.V. avec Santos Duarte, ejidatario de Kilómetro Diez, Soteapan, 22/03/06.

autorités ejidales convoquèrent une assemblée, devant laquelle le vendeur rendit publique la transaction, en divulgua le montant et remit à Santos le titre parcellaire ; en cette occasion, les autorités rédigèrent un acte de cession qui fut ratifié par la femme du vendeur et ses enfants, ainsi que par l'ensemble de ejidatarios présents. Les deux parties se rendirent ensuite à l'agence de la *Procuraduría Agraria* d'Acayucan pour y signer un acte de conformité à partir duquel Santos a été formellement reconnu ejidatario par les paysans de Kilómetro Diez<sup>34</sup>.

D'autres ventes de terre n'ont cependant pas eu une issue aussi harmonieuse. En 1995, après la finalisation du *PROCEDE*, un ejidatario du village vendit une fraction de deux hectares de sa parcelle principale ; la transaction donna lieu à la rédaction d'un document devant l'assemblée ejidale, qui fut paraphé par le *comisariado* et l'agent municipal. Elle ne fut cependant pas notifiée à l'administration agraire ni à un notaire public. L'acheteur était un habitant du chef-lieu municipal qui loua la terre à un producteur de ce même bourg. Durant sept ans, ce dernier entreprit de cultiver le terrain avec des techniques peu usuelles dans la micro-région (variétés améliorées, tracteur, semis direct, fertilisants) et en obtint des rendements très supérieurs à ceux auxquels les paysans du village étaient habitués. Devant ces résultats, l'ancien propriétaire considéra qu'il avait commis une erreur en cédant un terrain qui s'avérait très fertile et, à l'issue de la récolte du cycle pluvial 2002, alors que la terre avait été préparée pour les semis d'hiver, réoccupa la parcelle pour y semer son maïs. Il justifia son coup de force au motif que « l'acheteur avait été largement payé de son investissement avec les fermages qu'il avait perçus sur la parcelle ».

Les plaintes de l'agriculteur et de l'acheteur ne reçurent aucune réponse des autorités locales. Leur posture fut qu'elles ne pouvaient rien faire dans la mesure où le titre parcellaire était resté au nom du vendeur et où il n'y avait aucune preuve légale de la transaction. Le fermier résolut alors de transférer le cas devant la justice civile, où il disposait de connexions familiales. De ce fait, le vendeur fut emprisonné et contraint de souscrire un accord selon lequel il s'engageait à payer une indemnité de 10 000 pesos (sensiblement supérieure au prix de vente des deux hectares) au cultivateur qui louait la fraction en dispute, en plus d'une amende de 2 000 pesos qu'il eut à payer au ministère public. Mais l'acheteur ne put obtenir la moindre compensation et dut abandonner les droits qu'il pensait avoir acquis. Pour satisfaire aux frais de justice, le vendeur dut demander à l'un de ses fils, lui aussi ejidatario, de vendre sa parcelle de 4 has. Dans ce cas, la vente n'encourrait aucune sanction légale puisque la parcelle était certifiée par un titre foncier ; toutefois l'acquéreuse, une femme popoluca du chef-lieu municipal, exigea qu'elle fasse l'objet d'un acte émis par l'assemblée ejidale et ratifié par l'ensemble des ejidatarios, de crainte que le vendeur ne recoure à la même stratégie que son père<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Entrevue de E.L. et E.V. avec Santos Duarte, Soteapan, 02/11/03.

<sup>35</sup> Entrevue de E.V. avec Santos Duarte, fils de l'acquéreuse, Soteapan, 22/03/06.

***Cuilonia : généralisation des coups de force et tentatives infructueuses d'encadrement par les autorités ejidales***

Cuilonia est un ejido intégré par deux villages (Cuilonia Vieja et Cuilonia Nueva) qui se sont séparés à la suite d'un conflit violent au milieu des années 1970, et qui a fait l'objet d'un « parcellement économique » à la fin des années 1980. A la conclusion du *PROCEDE*, en mai 1999, l'ejido comptait 74 membres, dont 20 s'étaient vu reconnaître ce statut à l'occasion du programme<sup>36</sup>. Plus qu'en aucun autre ejido de la zone, les ventes de fractions de parcelles certifiées y ont été une pratique courante et plus qu'ailleurs, les cas de rétraction des vendeurs et les tentatives de retrait de terre ont été nombreux. Un cas exemplaire documenté à Cuilonia Vieja a concerné la vente d'une fraction de deux hectares acquise par un paysan d'un village voisin, Buenavista. La transaction fut notifiée au *comisariado* de l'ejido, mais ne fut pas ventilée à l'assemblée et ne fit l'objet d'aucune convention écrite. Deux années après sa réalisation, le vendeur entreprit de récupérer sa terre, en argumentant qu'il y était poussé par l'un des ses fils voulant la cultiver ; il proposa à l'acheteur d'en conserver l'usufruit cinq années de plus afin d'amortir son investissement, avant de lui restituer la fraction cédée<sup>37</sup>.

D'autres cas semblables se sont alors produits, tant dans l'ancien village que dans le nouveau, qui tous concernaient des ventes de fractions de deux à trois hectares réalisées au bénéfice d'acteurs extérieurs à l'ejido, la plupart habitants de Morelos, une localité voisine qui est devenue récemment un centre important de production et de commerce de maïs. Trois des cas documentés correspondent à des transactions ayant fait l'objet d'actes écrits réalisés devant l'assemblée ejidale et ratifiés, outre les deux parties, par l'ensemble des autorités agraires et civiles de l'ejido ; deux de ces conventions furent en outre certifiées par un notaire public d'Acayucan. Cependant, entre 2001 et 2002, après une ou deux années d'exploitation des parcelles par leurs acquéreurs, les vendeurs ont demandé aux autorités ejidales l'invalidation des transferts et la récupération des terrains. Dans deux cas, ils invoquaient des tensions avec leurs fils, héritiers potentiels, qui n'avaient pas ratifié la transaction. Dans ces cas également, les demandants proposaient de rembourser en plusieurs versements l'argent reçu. Les autorités ejidales et civiles de Cuilonia ont alors proposé la formalisation de conventions locales établissant les conditions de restitution des terres et de remboursement des sommes engagées, soit par des versements en liquide et en plusieurs échéances, soit sur la base de contrats de fermage permettant aux acheteurs de rentabiliser leur investissement – sur la base d'une rente de 1000 pesos par ha et par an, courante dans la région. Lors des entrevues réalisées dans l'ejido en 2003 et 2004, les retraits de terre avaient bien eu lieu, mais ils n'avaient débouché sur aucune compensation.

---

<sup>36</sup> ARAN, exp. 19/149

<sup>37</sup> Les informations présentées dans cette partie ont été compilées dans des entrevues réalisées par E.L. avec Cipriano Rodríguez Gutiérrez, agent municipal et Moisés Rodríguez García, président du *comisariado* ejidal, à Cuilonia Vieja, 14/06/03 ; E.L. et E.V. avec ce dernier, 16/07/03 ; E.L. et E.V. avec Manuel Diego García, agent municipal de Cuilonia Nueva, 01/11/03.

Comme dans les autres parties de la Sierra de Santa Marta, la réforme légale de 1992 a impulsé le développement des marchés fonciers dans l'ensemble des ejidos de la micro-région. Celui-ci ne s'est pas circonscrit à la sphère communautaire, comme l'imposaient les textes légaux ; il ne s'est pas davantage limité aux terrains dont la propriété pouvait être garantie par un titre. La multiplication des ventes portant sur des fractions de parcelles titrées et la participation importante d'acteurs extérieurs aux communautés dans ces transactions ont amené les autorités locales à explorer différentes façons de formaliser et de légitimer les ventes qui n'étaient pas accompagnées du transfert d'un titre foncier, de façon à contourner les interdits réglementaires. La première et la plus répandue a consisté à émettre des certificats de l'assemblée ejidale par lesquels les instances de gouvernement civil et ejidal validaient des pratiques qu'ils savaient illicites. Les cas décrits ci-dessus montrent la faible efficacité de ces mesures, qui n'engagent que des institutions locales et manquent de reconnaissance légale, tant du point de vue de l'administration agraire que des tribunaux civils.

Devant cette évidence, les autorités ejidales ont cherché à s'appuyer sur des agents extra-locaux pour « légaliser » les transactions, soit en incitant les acheteurs à enregistrer les conventions de transfert devant un notaire public, soit en déposant auprès de l'agence régionale de la *Procuraduría Agraria* à Acayucan les actes de l'assemblée qui certifient les opérations d'achat-vente. Une tentative de formalisation mise en œuvre par le président du *comisariado* de Cuilonia a consisté à dessiner sur le plan cadastral établi dans le cadre du *PROCEDE* les fractions vendues, en espérant qu'avec le temps ces transactions pourraient être légalisées (voir *infra*). En 2003, les ejidatarios avaient également pensé à établir un règlement interne, selon lequel les transferts de fractions de parcelles pouvaient être révoqués, mais sous la seule condition que le vendeur restitue le montant de la transaction et qu'il verse à l'acheteur des intérêts financiers<sup>38</sup>.

Jusqu'à présent, ces dispositifs locaux se sont avérés peu efficaces, de sorte que les conflits portant sur les ventes de fractions de parcelles certifiées ont généralement été résolus sur la base de la normativité administrative, en marginalisant les institutions locales et au détriment des acquéreurs. Les tendances en cours semblent indiquer que ce type de transaction cède la place à des contrats de fermage de courte durée (un à trois ans), en particulier dans des ejidos comme Amamaloya et Cuilonia, où le marché foncier a surtout reposé sur l'engagement d'acteurs extérieurs aux communautés dans des productions commerciales (élevage et maïs respectivement). Pour autant, cette tendance n'est pas exclusive de la recherche de nouvelles formes de légitimation qui permettent de contourner les prohibitions légales.

---

<sup>38</sup> *Ibid.*

### 3- Les instances administratives et légales face aux pratiques locales : contradictions, désistements, rattrapages

#### *Les messages et les postures contradictoires des administrations officielles*

Le développement et l'issue des litiges décrits ci-dessus ont des rapports étroits avec la façon dont les différentes agences de l'administration agraire (*Procuraduría Agraria*, Registre Agraire National, RAN, Tribunal Agraire), les prestataires de services légaux (notaires publics, assesseurs juridiques privés) et les opérateurs techniques (*Instituto nacional de estadística y geografía*, INEGI) se coordonnent et, fréquemment, se contredisent dans l'interprétation et la gestion de l'information légale.

- *Multiplication des instances et des opérateurs légaux, alimentation du pluralisme institutionnel*

Un premier niveau de contradictions réside dans la formulation de la loi foncière de 1992 elle-même, qui réaffirme le principe d'indivisibilité de la parcelles ejidale et perpétue certaines des limitations imposées par le cadre antérieur de régulation de la propriété ejidale (Pérez Castañeda, 2002), mais offre en même temps des possibilités de fractionner les droits portant sur ces parcelles, conformément au principe de liberté individuelle. Ces contradictions trouvent une traduction directe dans la posture assumée par les différents services de l'administration agraire : d'un côté, le RAN refuse d'enregistrer toute subdivision des parcelles qui ont fait l'objet d'un certificat du *PROCEDE* et ne reconnaît pas les droits créés via l'achat ou l'héritage d'une fraction de ces parcelles<sup>39</sup> ; de l'autre, l'article 48 de la loi de 1992 habilite les Tribunaux agraires à émettre des sentences de « prescription positive » au bénéfice des individus qui peuvent se prévaloir de la possession de bonne foi, durant cinq ans au moins, de toute partie d'une parcelle ejidale, dès lors que cette possession peut être démontrée par des écrits (convention d'achat ou d'héritage), des témoignages oraux et qu'elle est validée par les autorités ejidales<sup>40</sup>. Bien que le RAN refuse de les convertir en certificats parcellaires, ces sentences ont valeur de droit foncier. En d'autres termes et pour reprendre l'expression d'une fonctionnaire de l'administration agraire, « la loi est carrée, mais son application s'avère très flexible »<sup>41</sup>.

Dans ces processus légaux, « l'application flexible de la loi » demeure cependant contrainte par les normes imposées à la formalisation des transferts de droits dans le cadre communautaire. Il est en particulier indispensable que les conventions d'achat-vente, qu'elles portent sur la totalité ou sur une fraction de parcelle enregistrée, soient validées devant l'assemblée ejidale – qui certifie l'appartenance

---

<sup>39</sup> Cette posture reflète celle d'un courant largement représenté dans les débats qui accompagnèrent la réforme légale et qui assumait une conception patrimoniale de la parcelle familiale, voyant dans la subdivision des droits un préalable à la pulvérisation et l'aliénation de ce patrimoine.

<sup>40</sup> Entrevue de E.L. avec le Lic. Heriberto Leyva García, magistrat du XL Tribunal Agrario avec juridiction sur la zone sud de l'état de Veracruz, San Andrés Tuxtla, 07/03/01.

<sup>41</sup> Entrevue de E.L. avec Mónica Sandoval Barajas, Responsable de l'agence régionale de la *Procuraduría Agraria* à Acayucan, 17/06/03.

de l'acheteur à la communauté<sup>42</sup>. Un autre point crucial tient au respect du délai de trente jours accordé aux ayant-droit familiaux (conjoint et enfants majeurs) pour exercer leur droit de préemption ; l'acte d'achat-vente doit être contresigné par ces héritiers potentiels. Toute absence de preuve accréditant le respect des droits de la famille du vendeur est un motif majeur d'invalidation légale de la transaction. Cet aspect est à l'origine de manœuvres multiples, dans lesquelles sont impliqués aussi bien les autorités ejidales que les notaires publics, et qui visent à produire des documents antidatés démontrant que les droits des membres de la famille ont été ou non respectés<sup>43</sup>.

Un ensemble d'acteurs privés, dont les compétences légales sont controversées, a contribué à alimenter l'ambiguïté et la confusion autour de l'application de la réglementation foncière. Les notaires publics en particulier représentent une figure récurrente des litiges étudiés, du fait que leurs services sont régulièrement employés et recommandés dans différents registres institutionnels, du niveau local jusqu'au judiciaire, alors qu'ils ne peuvent légalement certifier les transferts de droits dans le domaine ejidal. En effet, tant qu'ils n'ont pas adopté le régime de propriété privée, les ejidos et les ejidatarios demeurent sujets à un cadre de régulation spécifique, sanctionné exclusivement par les agences du Secteur agraire (*Procuraduría Agraria*, RAN, Tribunal Agraire). Les notaires publics ne peuvent donc légalement enregistrer les transferts de droits au sein des ejidos et leurs actes n'ont aucune valeur auprès des tribunaux, mais leurs services sont parallèlement requis pour certifier l'identité des personnes impliquées dans ces transferts. Dans certains cas, leur intervention a en outre été conseillée par des agents de la *Procuraduría Agraria*, afin de conférer un certain degré de formalisation à des transactions qui avaient été passées de bonne foi dans le cadre local, mais qui ne réunissaient pas tous les requis légaux – et en particulier la signature de conformité des ayant-droits. L'ambiguïté quant à la validité des actes notariés a induit des pratiques qu'il était facile d'attaquer en justice, même si elles reposaient sur des procédures légitimes dans la perspective des acteurs locaux, comme les cas exposés *supra* l'attestent.

Le pluralisme institutionnel qui caractérise le fonctionnement des marchés fonciers locaux et leurs dispositifs de formalisation a également encouragé le développement de l'offre de services juridiques. Aussi bien la stratégie de la *Procuraduría Agraria* de contribuer au développement des capacités locales à travers la formation de « boursiers paysans »<sup>44</sup>, que l'expulsion de certains fonctionnaires corrompus à l'occasion de la restructuration de l'administration agraire, au moment de la réforme

---

<sup>42</sup> La loi foncière de 1992 fait du critère de résidence depuis au moins un an une condition pour pouvoir intervenir sur le marché foncier local. Dans les faits, cette contrainte peut être contournée grâce à l'émission d'un document de l'assemblée ejidale reconnaissant cette qualité à l'acheteur, même si dans les faits il réside dans une autre localité.

<sup>43</sup> On peut citer au rang de ces manœuvres la production d'actes factices de l'assemblée ejidale qui rendent public le projet de transaction à une date compatible avec l'exercice du droit de préemption des membres de la famille; ou la falsification de signatures ensuite certifiées devant notaire, pour invalider les recours légaux entrepris par les ayant-droits.

<sup>44</sup> Les boursiers paysans constituaient un corps d'auxiliaires techniques recrutés parmi les jeunes ruraux ayant terminé leurs études secondaires, qui bénéficiaient d'une formation juridique et d'un emploi au sein de la PA pour deux à trois ans, en appui au *PROCEDE* et aux fonctions de conseil auprès des ejidatarios. A l'issue de cette période, beaucoup ont tiré parti de leur connaissance des rouages de l'administration pour ouvrir de petits cabinets juridiques spécialisés en droit foncier.

légale et de la création de la PA<sup>45</sup>, ont contribué à la multiplication des petits intermédiaires juridiques dans les zones rurales, qui jouent un rôle actif dans l'émergence et le développement des disputes légales. Bien que dans la Sierra de Santa Marta ces « boursiers paysans » soient moins présents que dans d'autres régions, nous avons vu dans la partie précédente le rôle joué dans ce sens par un avocaillon de Comején, un bourg voisin de la zone étudiée.

- *L'histoire du "Plan de l'INEGI" : le jeu des interprétations et des anticipations locales*

Une grande partie de l'ambiguïté et de la confusion autour du statut légal des ventes de fractions de parcelles ejidales est liée à l'absence de coordination entre les agences impliquées dans la gestion de la propriété ejidale et aux messages contradictoires que ces administrations adressent aux communautés paysannes. En 2000, la direction régionale de l'Institut national de statistique et géographie (INEGI) eut l'initiative de réaliser une enquête dans le Sud-Veracruz sur l'évolution des droits effectifs (propriété et usufruit) exercés sur les parcelles qui avaient été enregistrées dans le cadre du *PROCEDE*. L'INEGI faisait face à de grandes incertitudes quant au maintien de son dispositif d'appui à l'administration agraire : il avait été l'opérateur technique (levés topographiques et délimitation des parcelles, intégration des plans-cadastrés et des registres de titulaires) –et le principal bénéficiaire budgétaire– du programme de certification foncière, et l'achèvement de celui-ci, avec la présidence de E. Zedillo, hypothéquait ses possibilités de maintenir son accès à une source considérable de financements. C'est dans ce contexte que des agents de l'INEGI distribuèrent dans les ejidos de la région des plans cadastraux en demandant aux autorités ejidales de transcrire sur ces cartes les changements qui s'étaient produits au niveau de chaque parcelle relativement aux titulaires et au contenu des droits fonciers. La *Procuraduría Agraria* n'avait pas été consultée, ni même informée de cette démarche.

A Cuilonia Vieja et Amamaloya, les autorités locales rendirent compte de l'initiative de l'INEGI devant l'assemblée ejidale comme s'agissant d'un programme officiel de plus, à caractère incontournable ; elles insistèrent en particulier sur la nécessité de faire état des ventes portant sur des fractions de parcelles enregistrées, ainsi que des subdivisions des droits d'usufruits réalisées entre les ejidatarios et leurs héritiers. L'interprétation qui prévalut dans la majorité des ejidos fut que les changements rapportés allaient faire l'objet d'une régularisation. Elle eut pour effet que de nombreux titulaires en difficulté économique mettent à profit cette occasion pour procéder à des ventes de détresse sur une fraction de leur patrimoine sans engager la totalité de leur parcelle<sup>46</sup>.

Ce n'est que deux mois plus tard que l'agence de la *Procuraduría Agraria* d'Acayucan fut informée de ces événements par des dirigeants d'ejidos qui voyaient avec préoccupation les ventes de terre se

---

<sup>45</sup> Voir sur ce point en particulier Nuijten (1998).

<sup>46</sup> Cette situation a été particulièrement répandue à Cuilonia Vieja, où cinq ejidatarios (sur 32) vendirent une fraction de leur patrimoine à la suite de l'initiative de l'INEGI. Trois de ces ventes firent l'objet de rétractation au cours des années suivantes, quand il devint évident que les cessions rapportées ne seraient pas régularisées (entrevues de E.L. et E.V. avec Moisés Rodríguez, alors président du *comisariado* ejidal de Cuilonia, 14/06/03 et 16/07/03).

multiplier dans leur juridiction, alors qu'ils étaient déjà connus des directions de l'INEGI et la PA<sup>47</sup>. Le fait est que l'enquête ne fut jamais levée et que les plans cadastraux restèrent à disposition des autorités ejidales sans que leur soit indiqué ce qui allait advenir de l'information qu'ils avaient réunie. Devant la passivité des deux administrations, certains ejidatarios qui avaient vendu une fraction de leur parcelle résolurent de la récupérer, ouvrant la voie à de nouveaux litiges.

Les autorités locales se sont trouvées bien démunies pour réguler ces litiges : l'INEGI avait quitté la scène et l'administration agraire s'en tenait à la normativité légale pour prendre en compte les droits des acheteurs<sup>48</sup>. A Cuilonia Vieja, où les ventes avaient été les plus fréquentes et les tentatives de récupération de terre risquaient de devenir une pratique générale, le président du *comisariado* local n'eut d'autre recours que de déclarer aux vendeurs qu'il avait représenté sur le plan les cessions de droit qu'ils avaient consenties, qu'il ne pouvait les effacer et que ces marques avaient valeur de preuve pour l'administration agraire ; cet argument fut insuffisant pour calmer les demandes de restitution.

### ***La Procuraduría Agraria à la poursuite des pratiques locales***

Obligés de faire face aux situations de pluralisme légal et aux jeux d'anticipation qui prévalent dans les arènes locales d'une part, aux postures contradictoires assumées par les administrations centrales en charge du secteur ejidal, à leur stratégies de dilution et d'évitement d'autre part, les agents locaux de la PA doivent faire en permanence le grand-écart entre la normativité qu'ils doivent assumer et la conflictualité des situations locales. Ils sont engagés dans une course continuelle pour rattraper les pratiques locales et encadrer leur développement en les habillant d'une formalisation institutionnelle compatible avec les normes officielles (en particulier celles du RAN), sans ouvrir la porte à un processus généralisé de subdivision des droits enregistrés, ni à la multiplication des tentatives d'invalidation des ventes déjà réalisées.

Dans ce contexte, le dilemme pour les *visitadores* de la PA consiste à promouvoir des systèmes de formalisation qui accréditent les droits des individus ayant acheté de bonne foi un terrain ejidal dont la possession n'est pas garantie par un titre parcellaire, sans tomber dans la production de documents illégaux. Selon l'un de ces fonctionnaires, à Soteapan, « nous sommes amenés à émettre des actes reconnaissant les transferts non réglementaires de droits, parce que l'on ne peut pas éviter de telles transactions et parce que notre rôle est de répondre à la demande sociale »<sup>49</sup>. Leur présence sur le terrain est par ailleurs limitée : le seul module d'assistance de la PA dans la Sierra de Santa Marta

---

<sup>47</sup> Il est à noter que cette même initiative, mise en œuvre dans la région des Tuxtlas voisine, dans un contexte de forte présence et de forte légitimité des institutions de l'État (Léonard, 2004), a eu des résultats opposés : face à la démarche de l'INEGI, les autorités ejidales se rendirent auprès des fonctionnaires de la PA pour leur demander la marche à suivre avant d'en aviser à leurs administrés ; ceux-ci n'en furent de fait que très rarement informés (entrevue de E.L. avec A.J. Torres Mendoza, *visitador* de la PA à San Andrés Tuxtla, 22/08/03).

<sup>48</sup> La posture de la PA fut d'insister sur la nullité des ventes et de recommander aux autorités ejidales de prévenir les acheteurs que leur unique recours était de tenter de récupérer l'argent qu'ils avaient payé.

<sup>49</sup> Entrevue de E.L. et E.V. avec Hervé Aguilar, Acayucan 03/11/03.

n'est ouvert qu'une fois par semaine et ne dessert que les municipes de Mecayapan et Tatahuicapan ; les habitants de Soteapan doivent se rendre à leurs frais l'agence d'Acayucan pour accéder à ces services.

Pour renforcer les niveaux de formalisation et de sécurité des transferts de droits non garantis par un titre, les agents de la PA ont recours à différents types de conventions écrites, selon le degré de conflictualité de l'arène foncière locale d'une part, leur pragmatisme ou au contraire leur rigidité normative d'autre part. Le premier recours correspond à une figure légale qui établit pour trente ans un contrat de fermage sur la fraction de parcelle concernée. De tels contrats donnent un droit de préemption sur l'ensemble de la parcelle au bénéfice du fermier dans le cas où le vendeur déciderait de s'en défaire ; mais ils ne sont pas viagers et peuvent être révoqués en cas de décès de l'une des deux parties. Surtout, la ratification d'un accord de fermage prive l'acheteur de la possibilité de recourir à un jugement de prescription devant un tribunal agraire à l'issue de cinq années de jouissance de bonne foi ; elle invalide donc l'option d'une acquisition définitive de la terre achetée, à moins que son titulaire ne décide d'aliéner la totalité de son droit parcellaire. Ce type de convention garantit cependant le droit d'usage de l'acheteur et offre une solution opportune en cas de conflictualité et de faible capacité des autorités locales à réguler les litiges fonciers. Il est de même utilisé pour garantir les droits d'usufruits des héritiers d'un ejidatario, alors que la loi impose la désignation d'un successeur unique pour la transmission du titre ejidal.

D'autres initiatives de formalisation administrative s'écartent cependant des normes établies par la réglementation foncière. Devant la multiplication des cas de retrait de terre dans certains villages, comme Cuilonia Vieja ou Amamaloya, les *visitadores* n'ont eu d'autre alternative que de produire au nom de la PA des conventions formelles de transfert de droits portant sur des fractions de parcelles titrées. A cet effet, l'agence régionale de la *Procuraduría* à Acayucan a élaboré un formulaire administratif *ad hoc* dénommé « compromis conciliatoire » (*compromiso conciliatorio*), qui précise les termes et les modalités de la vente et doit être paraphé par les deux parties, les autorités ejidales, des témoins ejidatarios, l'agent municipal et les membres majeurs de la famille du vendeur. Ces conventions écrites sont visées par la PA puis enregistrées devant un notaire public avec une copie du plan cadastral de la parcelle concernée, sur laquelle est reportée la fraction aliénée<sup>50</sup>. D'un strict point de vue légal, ces « compromis conciliatoires » ont une validité strictement réduite à la sphère locale : le Registre Agraire National ne les reconnaît pas comme preuves de possession, mais la PA mise sur le fait qu'ils peuvent être employés comme telles pour recourir à des jugements de prescription positive auprès des tribunaux agraires.

Devant la prolifération des transactions informelles dans le champ communautaire, que ni la posture normative du RAN, ni la légitimité des autorités ejidales locales, fréquemment mises en question, ne

---

<sup>50</sup> *Ibid.*

permettent de sécuriser, les agents locaux de la *Procuraduría Agraria* et leur direction régionale sont ainsi amenés à recourir à des pratiques en marge de la réglementation officielle, que d'autres services de l'administration agraire refusent de valider et dont l'usage, s'il venait à faire l'objet de réfutations généralisées, pourrait déboucher sur des conflits plus durs et plus diffus qu'ils ne le sont actuellement.

## **Discussions finales**

Les situations décrites dans ce travail fournissent des éléments de discussion quant à la capacité de l'Etat et des politiques publiques à influencer sur les dynamiques institutionnelles, les perceptions et les styles de vie des communautés paysannes. La conception de l'Etat en tant qu'entité dotée d'une cohérence et d'une homogénéité absolues a été battue en brèche par Sayer (1994 : 369), qui a souligné « la fragilité du pouvoir et la présence permanente d'alternatives ». D'autres auteurs dans ce même courant de pensée (Rubin, 1997 ; Nuijten, 1998 ; Zendejas, 2003), ont analysé les changements dans les expressions locales et régionales de domination et de résistance, pour comprendre comment « l'idée de l'Etat » est créée et recrée à travers les pratiques quotidiennes des divers acteurs sociaux qui interagissent autour d'affaires données.

Dans ce travail, nous nous sommes référés à deux moments particuliers de l'intervention de l'Etat mexicain, via la politique foncière – réforme agraire et mise en œuvre des réformes légales de 1992 –, dans une région peuplée majoritairement par des groupes indiens. Ces deux moments ont souligné l'importance des logiques d'autonomie des paysans indiens. Ces logiques et les pratiques qui s'y rapportent se sont développées, non sous la forme d'une confrontation directe avec la bureaucratie et les pouvoirs d'Etat, mais plutôt à travers des stratégies de contournement des lois foncières. Ces dernières ont été assimilées et resignifiées, comme ce fut le cas pour les ejidos convertis dès leur création en « ejidos communaux ». Ces dispositifs locaux de contournement de la normativité officielle n'ont pas reposé sur un refus frontal, mais ont plutôt procédé à adapter les dispositions légales aux intérêts locaux – divers et parfois fortement opposés ; ces contradictions et oppositions entre les intérêts locaux expliquent également le recours éventuel aux préceptes de la loi, comme l'ont illustré les ventes de fractions de parcelles certifiées qui ont été annulées par les ejidatarios qui les avaient effectuées – ou l'utilisation de la figure légale de l'« épuration censitaire » pour justifier les privations coercitives de droits qui avaient lieu dans les ejidos avant la réforme légale de 1992.

Cette étude nous amène aussi à réfléchir quant au contenu socio-politique de la « communauté », en tant qu'espace de relations sociales depuis lequel sont conduites les pratiques de contournement des lois officielles. Au milieu du XX<sup>e</sup> siècle, la prédominance des relations intergénérationnelles fortement hiérarchisées, conjointement à la forte disponibilité de terres hors des villages originels, ont favorisé la segmentation des groupes familiaux et la migration des jeunes adultes pour coloniser des terres et

créer de nouveaux espaces politico-territoriaux. La séparation d'avec leurs groupes d'origine, combinée avec la très faible présence des institutions et des projets étatiques et la faible influence de la bourgeoisie régionale ont ménagé à ces groupes de larges marges d'autonomie locale. Si les problèmes locaux furent aussi résolus en faisant appel à la normativité légale – par exemple pour le parcellement des « ejidos communaux » –, les processus considérés ont généralement été contrôlés depuis la sphère locale – ce qui n'impliquait pas nécessairement l'adoption de solutions « justes » : nous avons vu en particulier comment le « parcellement économique », promu pour contrecarrer les dynamiques d'accaparement des terres, a fréquemment été contrôlé et mis à profit par les éleveurs qui étaient à la pointe de ces dynamiques.

La communauté indienne où se sont développées ces pratiques de contournement de la loi foncière de 1992 est cependant très différente de la communauté issue de la réforme agraire. Les demandes de terre des jeunes générations y sont aussi pressantes, mais les processus de colonisation foncière et la réforme légale elle-même ont contribué à fermer la « frontière interne » qui opérait alors comme soupape de sécurité. Ces demandes se traduisent aujourd'hui en tensions internes, non plus au niveau de la communauté et à travers des tentatives de segmentation, mais plutôt à l'échelle intra-familiale. Ces tensions portent une charge conflictuelle aussi forte que celles que vécurent leurs pères et leurs grands-pères dans les années 1950 et 1970. Les remises en question par les jeunes ruraux des cessions foncières effectuées par leurs pères contraignent aujourd'hui la marge de manœuvre des institutions locales dans la définition d'arrangements légitimes pour contourner l'interdiction légale de fractionner les droits parcellaires. On ne peut cependant comprendre le développement actuel des « coups de force » sans référence aux événements violents des décennies passées.

Ces considérations nous amènent directement à la question des rapports entre les catégories de citoyenneté locale et les processus d'allocation/légitimation des droits fonciers. En d'autres termes, elles posent la question de la régulation foncière comme une composante centrale des systèmes de gouvernamentalité locale et des processus de définition des droits politiques. Elles nous conduisent à considérer les marchés fonciers, quels que soient leurs fondements légaux et la propension de ceux-ci à faciliter ou à contraindre leur développement, comme la résultante de processus d'enchâssement social et politique au niveau communautaire.

Les études de cas présentées dans ce travail conduisent à se demander dans quelle mesure les « profils sociaux » des personnes engagées dans l'acquisition de parcelles certifiées les exposent aux tentatives de dépossession : dans quelle mesure ces profils renvoient-ils à des catégories de « citoyenneté locale » qui peuvent légitimer les coups de force contre les droits acquis dans la perspective des acteurs locaux ? De manière relativement générale, les remises en cause des droits achetés concernent des personnes dont l'appartenance à la communauté locale peut être débattue ou minimisée : individus originaires d'un autre village populuca ou d'un groupe métis ; personnes résidant dans une autre localité ; acteurs dont les droits fonciers ont été acquis à travers, ou sont à l'origine, de formes

d'accumulation hors de portée des paysans engagés dans les systèmes « traditionnels » de production agricole (commerçants de grains, bureaucrates, agriculteurs mécanisés, gros éleveurs). Dans la majorité des cas, les litiges ont concerné des individus qui cumulaient plusieurs de ces caractéristiques<sup>51</sup>.

Les exemples présentés suggèrent que la sécurisation et la légitimation des droits fonciers résultent en premier lieu de la densité des relations sociales que les détenteurs de terres non certifiées par un titre légal entretiennent avec les membres de la communauté. En dépit des tentatives des titulaires légaux pour contourner les interdictions réglementaires portant sur la circulation de ces droits, et de façon apparemment paradoxale, les pratiques locales concourent à rendre effectives ces interdictions : si un marché foncier est en voie de constitution pour les parcelles certifiées, les ventes de fractions, qui constituent la part principale de l'offre de terres dans le contexte régional caractérisé par la précarité et le recours aux ventes de détresse économique, sont en partie régulées par la trame des relations sociales de proximité, de parenté en particulier, qui fournissent le substrat de l'organisation communautaire.

Un troisième point de discussion concerne le décalage entre la normativité légale et le foisonnement des pratiques locales en matière de transferts de droits, ainsi que les significations qui sont associées à ces transferts. La conception patrimonialiste défendue par le RAN s'oppose, dans le contexte qui prédomine dans la Sierra de Santa Marta en particulier, à la réversibilité qui entoure fréquemment les ventes de détresse et oriente le marché foncier principalement vers les transferts de fractions de parcelles certifiées. L'administration agraire retombe ainsi dans le piège de la dualité qui avait caractérisé la législation antérieure et auquel le nouveau cadre légal prétendait apporter une réponse définitive. Nous avons vu que les agences régionales de la *Procuraduría Agraria* sont au contraire fréquemment engagées dans une course de rattrapage des pratiques locales, qui leur impose une prise de distance croissante avec la normativité locale.

---

<sup>51</sup> Un cas de privation de droits à Amamaloya a mis en cause un des rares jeunes lettrés du village, fonctionnaire à la capitale de l'état, qui fut dépossédé par son frère de la moitié d'une parcelle familiale dont ils avaient hérité conjointement. L'argument mobilisé dans ce cas fut que sa résidence lointaine l'empêchait de remplir ses obligations communautaires.

## Références bibliographiques

- Alcántara Alvaro, 2003. *Ganadería, vida social y cultura popular en el sur de Veracruz colonial*, Thèse de maestría, México, D.F., UNAM, Facultad de Filosofía y Letras.
- Báez-Jorge, 1973. *Los Zoque-Popolucas. Estructura social*, México, Instituto Nacional Indigenista, col. SEP-INI, n° 18.
- Baitenmann Helga, 1998a. Las reformas al artículo 27 y la promesa de la democratización local: el sector ejidal en la región central de Veracruz, in J. Moguel & J. A. Romero (coord.), *Propiedad y organización rural en el México moderno. Reforma agraria y el Procede en Veracruz, Oaxaca y Sonora*. México, UNAM-Juan Pablo Editor, pp. 11-39.
- Baitenmann Helga, 1998b. Experiencias locales en la transformación del orden rural: el Procede en el centro de Veracruz, in S. Zendejas & P. de Vries (eds), *Las disputas por el México rural, Vol. I. Actores y campos sociales*. México, El Colegio de Michoacán, pp. 321-335.
- Goldring Luin, 1999. La configuración cambiante de los derechos de propiedad bajo la reforma del ejido, in Laura Randall (ed), *Reformando la reforma agraria mexicana*. México, UAM-X-Ediciones El Atajo, pp. 355-379.
- Gordillo Gustavo, 1988. *Campesinos al asalto del cielo. De la expropiación estatal a la apropiación campesina*. México, Siglo XXI.
- Léonard Eric, 2001. Un paisaje de las relaciones de poder: dinámica y diferenciación de las instituciones agrarias en la Sierra de Los Tuxtlas, *Relaciones*, núm. 85, pp. 19-55.
- Léonard Eric, 2003. Titularización agraria y apropiación de nuevos espacios económicos por los actores locales: el Procede en los Tuxtlas, estado de Veracruz; in E. Léonard, A. Quesnel & E. Velázquez (coord.), *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*. México CIESAS-IRD-Porrúa, pp. 297-327.
- Léonard Eric, 2004. La réforme agraire comme processus de frontière. Logiques d'autonomisation, ancrage de l'État et production institutionnelle dans la région des Tuxtlas (Mexique), *Autrepart*, 30, *Dynamiques de la frontière interne : gouverner les hommes et les ressources*, pp. 97-116.
- López Sierra Pilar & Julio Moguel, 1998. La reforma ejidal en el Istmo de Tehuantepec. Los casos de Charis y Emiliano Zapata, in J. Moguel & J. A. Romero (coord.), *Propiedad y organización rural en el México moderno. Reforma agraria y el Procede en Veracruz, Oaxaca y Sonora*. México, UNAM-Juan Pablo Editor, pp. 101-124.
- Mackinlay Horacio, 1991. La política de reparto agrario en México (1917-1990) y las reformas al artículo 27 constitucional, in A. Massolo & M. Bassols (coords), *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, México, UAM-Iztapalapa, pp. 117-167.
- Mummert Gail, 1998. "Ejidatarios, pequeños propietarios y ecuareros: conflictos y componendas por el acceso a tierras y agua", en Sergio Zendejas y Pieter de Vries (eds), *Las disputas por el México rural. Transformaciones de prácticas, identidades y proyectos*, vol. I, México, El Colegio de Michoacán, pp. 291-319.
- Nugent Daniel & María Alonso, 1994. "Multiple Selective Traditions in Agrarian Reform and Agrarian Struggle: Popular Culture and State Formation in the Ejido of Namiquipa, Chihuahua", in G. Joseph & D. Nugent (ed.), *Everyday Forms of State Formation. Revolution*

- and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*. Durham y Londres, Duke University Press, pp. 209-246.
- Nuijten Monique, 1998. *In the Name of the Land. Organization, Transnationalism, and the Culture of the State in a Mexican Ejido*, Wageningen, Ph D thesis, Landbouw Universiteit.
- Pérez Castañeda Juan Carlos, 2002. *El nuevo sistema de propiedad agraria en México*, México, Palabra en Vuelo.
- del Rey Poveda Alberto, 2004. *Movilidad y longevidad en las dinámicas familiares multigeneracionales. Aplicación al medio rural del Sotavento veracruzano, México*, Thèse de doctorat, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona (Centros de Estudios Demográficos).
- del Rey Poveda Alberto, 2005. El nuevo marco de relaciones intergeneracionales en las familias ejidales: migración y herencia en el sur de Veracruz, *Estudios Agrarios*, 25, pp. 151-193.
- Rubin Jeffrey, 1997. *Decentering the Regime: Ethnicity, Radicalism, and Democracy in Juchitan*, New Jersey, Duke University Press.
- Sayer Derek, 1994. Everyday Forms of State Formation: Some Dissident Remarks on “Hegemony”, in G. M. Joseph & D. Nugent (ed.), *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Durham y Londres, Duke University Press, pp. 367-377.
- Stephen Lynn, 1998. Interpretación de la reforma agraria en dos ejidos de Oaxaca: diferenciación, historia e identidades, in J. Moguel & J. A. Romero (coord.), *Propiedad y organización rural en el México moderno. Reforma agraria y el Procede en Veracruz, Oaxaca y Sonora*, México, UNAM-Juan Pablo Editor, pp. 73-100.
- Stephen Lynn, 1999. ¿Demasiado poco, demasiado tarde? El impacto del Artículo 27 en las mujeres de Oaxaca, in L. Randall (ed), *Reformando la reforma agraria mexicana*, México, UAM-X-Ediciones El Atajo, 1999, pp. 381-403.
- Velázquez Emilia, 2000. Ganadería y poder político en la Sierra de Santa Marta, Ver., in E. Léonard & E. Velázquez (coord.), *El Sotavento veracruzano. Procesos sociales y dinámicas territoriales*, México, CIESAS/IRD, pp. 111-127.
- Velázquez Emilia, 2002. El territorio de los popolucas de Sotepan, Veracruz: transformaciones en la organización y apropiación del espacio, *Relaciones*, 87, vol. 22, pp. 17-47.
- Velázquez Emilia, 2003a. *La fragmentación de un territorio comunal. Tierra y tradición selectiva entre los popolucas y nahuas de la Sierra de Santa Marta*, Ver., Thèse de doctorat, Zamora, Mich., El Colegio de Michoacán.
- Velázquez Emilia, 2003b. Apropiación del cambio legal por los actores locales : el parcelamiento de las tierras ejidales en la Sierra de Santa Marta, Veracruz, México, in E. Léonard, A. Quesnel & E. Velázquez (coord.), *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*, México CIESAS-IRD-Porrúa, pp.269-296.
- Villa Rojas Alfonso, 1976. *Seis años de acción indigenista, 1970-1976*, México, INI.
- Warman Arturo, 1976. *...y venimos a contradecir. Los campesinos de Morelos y el Estado nacional*, México, SEP-CIESAS.
- Warman Arturo, 2001. *El campo mexicano en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Zafra Gloria & Salomón González, 1998. La reforma del ejido en Tuxtepec. Campo y campesinos en San José Chiltepec, San Bartolo y Santa Catarina, in J. Moguel y J. A. Romero (coord.), *Propiedad y organización rural en el México moderno. Reforma agraria y el Procede en Veracruz, Oaxaca y Sonora*, México, UNAM-Juan Pablo Editor, pp. 149-177.
- Zendejas Sergio, 1995a. Respuestas locales ante el embate reformista: el ejido como forma de organización de prácticas políticas locales, *Relaciones*, vol. XVI, 61/62, pp. 31-56.
- Zendejas Sergio, 1995b. Appropriating Governmental Reforms: The Ejido as an Arena of Confrontation and Negotiation, in S. Zendejas & P. de Vries (eds), *Rural Transformations Seen from Below: Regional and Local Perspectives from Western Mexico*, San Diego, University of California (Center for U.S.-Mexican Studies), Transformation of Rural Mexico Series, Number 8, pp. 23-48.
- Zendejas Sergio, 2003. *Política local y formación del Estado. Procesos históricos de formación de espacios y sujetos sociales en un municipio rural mexicano, 1914-1998*, Thèse de doctorat, Wageningen Landbouw Universiteit.
- Zendejas Sergio & Gail Mummert, 1998. Beyond the Agrarian Question: The Cultural Politics of Ejido Natural Resources, in W. Cornelius & D. Myhre (eds), *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector*, San Diego, Cal., University of California (Center for U.S.-Mexican Studies), pp. 173-201