

## L'État, l'*ejido* et les droits fonciers

### Ruptures et continuités du cadre institutionnel formel au Mexique

Emmanuelle BOUQUET & Jean-Philippe COLIN<sup>1</sup>

Le cas mexicain est particulièrement emblématique pour qui s'intéresse à la question des politiques foncières : dans une perspective historique, en raison de l'ampleur de la redistribution opérée par la réforme agraire entre 1917 et 1992, et de l'originalité de sa figure centrale, l'*ejido*, à la fois forme organisationnelle et système de droits de propriété excluant toute régulation marchande ; dans une perspective plus récente, en raison de la « réforme de la réforme » engagée en 1992, qui associe une refonte des droits fonciers (avec en particulier la légalisation des transactions marchandes et la possibilité ouverte à la privatisation des terres ejidales) et la mise en œuvre d'un programme exhaustif de certification foncière des terres ejidales.

En raison des acquis de la réforme agraire, la problématique foncière mexicaine contemporaine porte sur la nature des droits sur la terre des *ejidos*, plus que sur la distribution de la terre agricole. En ce sens, elle se rapproche plus du contexte africain que latino-américain, même si l'on ne saurait assimiler le système ejidal, produit d'une intervention étatique, à un système coutumier, et même si la place de l'État dans la question foncière mexicaine est sans commune mesure avec ce qu'elle peut être dans la majorité des pays africains.

Ce texte propose un éclairage d'ensemble de la réforme agraire, des droits ejidaux et du programme de certification<sup>2</sup>. Il se focalise sur

---

1. Les auteurs remercient Jean-Pierre Jacob, Pierre-Yves Le Meur, Éric Léonard et Evelyne Mesclier pour leurs commentaires sur une version antérieure de ce chapitre.

2. L'analyse s'appuie sur une revue extensive de la littérature mexicaniste et sur les travaux de terrain des auteurs. E. Bouquet a réalisé, entre 1995 et 2000, une recherche sur

l'analyse de la nature et de l'évolution du cadre institutionnel formel définissant le système ejidal. Les chapitres qui suivent (*Bouquet ; Léonard ; Velázquez*) apporteront des éléments contextualisés relativement au fonctionnement effectif de ce système, la distance entre la règle et la pratique pouvant, ici comme ailleurs, être conséquente. Du point de vue du cadre formel, la réforme de 1992 correspond à un ensemble de ruptures dans la gouvernance de l'*ejido*, avec un rééquilibrage de l'individu face au collectif, dans le contenu des faisceaux de droits détenus par les acteurs du système ejidal, en particulier en ce qui concerne le recours au marché foncier, dans la conception de la sécurisation foncière, désormais largement assimilée à la détention d'un certificat individuel et cessible. Elle ne saurait être lue cependant comme une simple privatisation : même si elle ouvre la possibilité d'une procédure de privatisation formelle, celle-ci n'a rien de mécanique et reste, 15 ans après la promulgation de la réforme, de l'ordre de l'épiphénomène. À la limite, la réforme peut au contraire être lue comme une réaffirmation, assortie certes d'aménagements conséquents, d'un système de propriété ejidal distinct de la propriété privée.

La première partie du texte présente la réforme agraire mexicaine et l'*ejido*, dans la configuration qui a été la sienne jusqu'en 1992. Une première section décrit le système de gouvernance et les droits individuels et collectifs dans les *ejidos*. Une seconde section montre comment ce système est le résultat d'une dynamique de confrontation d'une pluralité de projets politiques entourant l'*ejido* et son insertion dans l'agriculture nationale. La seconde partie du texte porte sur la réforme de 1992, qui constitue une refonte de l'administration agraire, des droits fonciers et de la gouvernance de l'*ejido*, et s'accompagne d'un programme exhaustif de certification des terres ejidales. Une première section est consacrée aux arguments mobilisés par l'État pour légitimer la réforme, politiquement délicate, ainsi qu'aux silences, tout aussi significatifs, du discours officiel sur des thèmes clés tels que la possibilité de privatiser les terres ejidales et l'ouverture d'un marché foncier formel. Une seconde section présente le contenu de la réforme dans ses différentes facettes, en particulier l'autorisation de transferts marchands de droits et la redéfinition des rapports entre *ejido* et État d'une part, *ejidatarios* et *ejido* d'autre part. La troisième section traite du programme de certification des droits ejidaux. Elle en expose les principes et les remet en perspective, à la lumière des conditions de mise en œuvre nationale et des leçons tirées de programmes homologues à l'échelle internationale. Si la démarche générale de recensement, de reconnaissance et d'enregistrement des droits locaux est

---

le marché foncier et le programme de certification foncière dans l'État de Tlaxcala (*Bouquet, 2000*). J.-Ph. Colin a conduit, entre 1993 et 1996, une étude sur les pratiques contractuelles agraires dans différentes régions du pays (*Colin, 2003*).

globalement cohérente avec les objectifs affichés, le caractère optionnel et participatif peut être discuté et l'objectif de sécurisation foncière peut rencontrer des limites pour certaines catégories d'acteurs.

### **La réforme agraire (1917-1992) : l'*ejido* comme système de propriété sociale**

La juxtaposition de plusieurs régimes juridiques qui caractérise la propriété foncière au Mexique plonge ses racines dans la colonisation espagnole. Durant la période coloniale (1521-1821), le régime de la propriété privée, généralement associée à des structures latifundiaires – les haciendas –, coexiste avec celui de la propriété communale associée à des communautés indiennes ou métis (Rincón, 1980). Cette situation perdure après l'accession à l'indépendance puis fait l'objet d'une remise en cause dans la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle.

Avec les lois Lerdo de 1856 et la Constitution de 1857, interdiction est faite aux congrégations religieuses ainsi qu'aux communautés indiennes et métis de posséder des biens fonciers à titre collectif. Ces mesures d'individualisation et de privatisation (*desamortización*) des terres dites de main-morte visent à les mettre en circulation sur le marché foncier, au nom du développement économique. Selon le préambule de la loi du 25/06/1856, « l'absence de mouvement ou de libre circulation d'une grande partie de la propriété foncière, socle fondamental de la richesse publique, représente un des obstacles majeurs à la prospérité et à l'essor de la Nation » (TdA). Sous le nouveau cadre légal, les parcelles utilisées individuellement par les villageois leur sont reconnues en pleine propriété. Les terres à usage commun (terrains communaux de pâture ou de collecte de bois) sont fractionnées et allouées aux chefs de famille de la communauté. Les terrains qui étaient cédés en faire-valoir indirect doivent être vendus aux tenanciers. À défaut de mise en conformité, quiconque peut dénoncer la situation et revendiquer de se porter acquéreur des terres concernées (Rendón, 1986).

Même s'il ne s'agissait pas de l'objectif affiché, la politique de *desamortización* fournit aux haciendas un moyen supplémentaire d'asseoir leur concentration foncière. Selon le recensement de la population de 1910, 8 500 haciendas (possédant en moyenne 13 500 ha) représentent 2,6 % des acteurs possédant de la terre (que ce soit sous forme privée ou communautaire) et concentrent 87 % de la superficie agricole (Sector Agrario, 1997). Cette concentration, qui s'accompagne de nombreux abus de pouvoir dans l'application de la loi, exacerbe les tensions sociales et

contribue à expliquer la participation des paysans à la Révolution de 1910 et la mise en place d'une réforme agraire à partir de 1915.

La réforme agraire se fixe pour objectifs la restitution aux villages des terres communales dont ils avaient été dépossédés à la faveur des lois libérales du XIX<sup>e</sup> siècle, mais aussi le fractionnement des grands domaines considérés comme source d'exploitation sociale et économique des populations rurales, et la dotation foncière des paysans sans terre y compris, à partir de 1934, les travailleurs des haciendas. La réforme agraire réinstaura également le pluralisme des régimes juridiques sur la propriété foncière. Elle ne fait pas disparaître la propriété privée, qui demeure sous l'appellation de petite propriété (*pequeña propiedad*). Par contre, elle l'assujettit à une limite de superficie variable selon l'usage et le type de terres<sup>3</sup>. Tout excédent est susceptible d'expropriation et de redistribution. Par ailleurs, les dotations foncières s'effectuent selon deux régimes spécifiques distincts de la propriété privée : la communauté agraire et l'*ejido*.

Le régime juridique de la communauté agraire correspond dans ses grandes lignes au régime communautaire qui avait été démantelé par les lois Lerdo. Cette option, à laquelle il sera beaucoup moins fait recours qu'à l'*ejido*, correspond surtout aux restitutions de terres aux villages spoliés à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, particulièrement dans les zones indiennes du pays. L'*ejido*, auquel nous nous intéresserons dans ce texte, est un nouveau régime foncier constitutif de la Réforme agraire<sup>4</sup>. L'*ejido* est une entité collective dotée d'une personnalité juridique et d'un patrimoine propre. Il est constitué à partir d'une dotation foncière attribuée collectivement et gratuitement par l'État à un groupe de paysans qui en fait la demande, sous réserve de satisfaire à certaines conditions<sup>5</sup>. Selon la terminologie de la Réforme agraire, le *núcleo de población* désigne le groupe de bénéficiaires – ou *ejidatarios*. La dotation foncière peut prendre la forme d'une dotation ou d'une ampliation de la dotation initiale. Elle peut concerner des villages existants comme de nouveaux centres de population créés pour l'occasion. Cependant, c'est le fait d'appartenir au *núcleo de población*, et non au village, qui confère le statut d'*ejidatario* et les droits correspondants.

3. En règle générale, 100 hectares irrigués ou 200 hectares en agriculture pluviale, avec des aménagements en fonction du régime pluviométrique ou du type d'exploitation (plantations, foresterie, élevage).

4. Le terme « *ejido* » est un concept foncier ancien que la réforme agraire remobilise tout en lui donnant un contenu nouveau. Dans le contexte des villages espagnols, l'*ejido* désignait une réserve foncière communale. Dans le contexte du Mexique colonial, il correspondait aux zones de pâture. Dans les deux cas, l'*ejido* renvoyait à une propriété collective et d'usage commun, inaliénable et imprescriptible (Rincón, 1980).

5. Être de nationalité mexicaine, de plus de 16 ans, résider dans la localité, ne pas être déjà *ejidatario*, travailler personnellement la terre, et ne pas dépasser un plafond en capital foncier (en pleine propriété) et productif.

À la faveur d'un processus qui s'est déroulé à un rythme très variable sur plus de 70 ans (McKinlay, 1991), la réforme agraire mexicaine a conduit à une redistribution de grande ampleur : 103 millions d'hectares (plus de 50% de la superficie du pays) et plus de 3,5 millions de bénéficiaires, regroupés dans 2 000 communautés agraires et 28 000 *ejidos* (INEGI, 1994).

### *L'institution de l'ejido jusqu'en 1992*

L'*ejido* correspond à la fois à une forme organisationnelle et à un système de droits de propriété<sup>6</sup>. D'un point de vue organisationnel, l'*ejido* comprend trois instances : (i) l'assemblée ejidale, qui regroupe l'ensemble des *ejidatarios*, est habilitée à prendre les décisions relatives au fonctionnement interne de l'*ejido* à travers le vote à la majorité de ses membres ; (ii) le commissariat ejidal, composé de trois membres (commissaire ejidal, secrétaire, trésorier) élus tous les trois ans par l'assemblée, constitue l'instance exécutive chargée d'appliquer les décisions prises par l'assemblée et de gérer les fonds propres de l'*ejido* ; (iii) le conseil de surveillance, composé de trois élus, est chargé de contrôler la probité et la légitimité des actions du commissariat ejidal.

En tant que système de droits de propriété, l'*ejido* s'organise, avec des variantes, autour de trois zones : zone d'habitat, zone à usage commun (indivis collectif constitué d'espaces boisés ou de pâtures naturelles) et zone de culture. Les droits des *ejidatarios* constituent une combinaison de droits individuels et collectifs, qui varient selon les zones. Sur la zone habitée, les *ejidatarios* disposent d'un droit d'usufruit individuel. La zone d'indivis, lorsqu'elle existe, est gérée collectivement par l'assemblée ejidale. Chaque *ejidatario* détient un droit d'usufruit individuel (selon les cas de figure, pâture, coupe de bois, etc.) et/ou un droit à recevoir une part des bénéfices tirés de l'exploitation collective des ressources naturelles (forestières ou minières), assorti d'une obligation de participation aux tâches collectives d'entretien ou d'exploitation. L'exploitation des terres cultivées s'opère généralement de façon individuelle, chaque *ejidatario* travaillant la ou les parcelles qui lui ont été attribuées au moment de la dotation, ou qui lui ont été transmises par héritage. Certains *ejidos* se caractérisent cependant par l'indivision de la zone de culture, qui fait alors l'objet d'une exploitation collective, le plus souvent dans le cadre de projets étatiques (d'irrigation, notamment).

6. Cette section s'appuie sur la *Ley federal de reforma agraria* (LFRA) de 1971, qui reprenait pour l'essentiel le cadre légal instauré dans les années 1930, et qui a régi le fonctionnement du système *ejidal* jusqu'en 1992.

Même dans le cas général de l'appropriation individuelle des parcelles, les droits individuels des *ejidatarios* sont sujets à limitations et à contrôle de la part de l'assemblée ejidale et de l'administration agraire, conformément aux dispositions du cadre légal. Chaque *ejidatario* détient un droit d'usufruit permanent sur sa ou ses parcelles, à condition de les exploiter de façon continue. Il peut désigner un héritier unique, la dotation ne pouvant pas être fractionnée entre plusieurs héritiers. L'héritier doit être un membre de sa famille ou, à défaut, une personne à sa charge ; il doit résider dans le village, se consacrer à titre principal à des activités agricoles et ne doit pas déjà disposer d'une dotation ejidale. L'héritage porte sur le statut d'*ejidatario* et les droits fonciers correspondants. Surtout, les droits individuels sur les parcelles excluent toute régulation marchande : il est interdit de vendre, d'acheter, de céder en faire-valoir indirect (fermage, métayage) et d'employer de façon structurelle une main-d'œuvre salariée. Il est également légalement impossible de mettre la parcelle en garantie pour obtenir un crédit. La loi prévoit cependant des exemptions sous certaines circonstances<sup>7</sup> et sous réserve de l'autorisation écrite de l'assemblée générale.

Outre les *ejidatarios*, deux autres catégories d'acteurs disposent d'un accès aux terres ejidales. Les *avecindados* sont des résidents de la zone urbaine, à qui l'*ejido* a officiellement concédé l'accès à un lot d'habitation, mais non à des parcelles de culture ou à la zone d'usage commun. Les *posesionarios* sont généralement des fils d'*ejidatarios* et/ou d'*avecindados* qui, bien que n'ayant pas le statut d'*ejidatarios*, ont accès à une ou plusieurs parcelles de culture dans l'*ejido*, lequel leur a accordé, tacitement ou explicitement, le droit de les cultiver. À la différence des *avecindados*, les *posesionarios* ne constituent pas une catégorie reconnue par le cadre légal : ils ne sont inscrits sur aucune liste officielle, ne disposent d'aucun document et ne peuvent faire valoir aucun droit si l'assemblée ejidale ou le commissaire ejidal décident de leur retirer l'accès aux parcelles qu'ils occupent de manière informelle.

L'*ejido* en tant que collectivité dispose d'un titre imprescriptible et inaliénable qui garantit la propriété de l'ensemble des terres ejidales. Ce titre indique la superficie totale de l'*ejido* et comprend un relevé cadastral qui en précise la forme et les limites. Les droits de chaque *ejidatario* sont attestés par la présence de son nom sur la liste officielle de l'*ejido* (liste détenue et mise à jour par l'administration agraire) et par la détention d'un certificat ejidal nominatif. Ce certificat ne précise toutefois pas la localisation de ses parcelles ni même leur nombre ou leur superficie. Par

---

7. Pour les femmes avec charge de famille, dans l'incapacité de travailler directement la terre, les mineurs de moins de 16 ans ayant hérité de droits ejidaux, les invalides, et pour la réalisation de tâches agricoles ponctuelles dépassant la capacité de main-d'œuvre familiale.

ailleurs, les aléas des processus de dotations foncières et les dynamiques internes au sein des *ejidos* constituent d'importants obstacles à la capacité de l'administration agraire à assurer l'exhaustivité et l'exactitude de la documentation foncière au fil du temps<sup>8</sup>.

Les instances dirigeantes de l'*ejido* jouent un rôle important dans sa gestion en tant que système foncier. Elles sont responsables de la délimitation des différentes zones (parcelles, zone à usage commun, zone urbaine). Elles assurent la distribution initiale des parcelles et sont habilitées à procéder à de nouvelles attributions de parcelles et/ou de lots urbains en faveur du groupe d'*ejidatarios* initial, d'éventuels nouveaux arrivants, ainsi que des fils d'*ejidatarios* arrivés à l'âge adulte, en fonction des disponibilités foncières. Le cas échéant, elles peuvent solliciter de l'administration agraire une ampliation de l'*ejido*.

Les instances de l'*ejido* s'assurent également du respect des règles individuelles concernant le foncier et peuvent intervenir – conjointement avec l'administration agraire locale – pour empêcher une succession irrégulière, pour résoudre des conflits internes (notamment en ce qui concerne l'accès aux ressources collectives de la zone à usage commun), mais aussi pour sanctionner un *ejidatario* contrevenant aux dispositions qui régulent le droit d'usufruit sur les parcelles. Légalement, les droits ejidaux peuvent faire l'objet d'une procédure de suspension temporaire, voire de destitution définitive si l'*ejidatario* enfreint l'interdiction de vendre ou de céder en faire-valoir indirect tout ou partie de ses parcelles, ou encore s'il cesse de les cultiver pendant plus de deux ans. La dotation foncière est alors attribuée à la personne désignée par l'*ejidatario* comme son héritier, laquelle acquiert par la même occasion le statut d'*ejidatario* et les droits correspondants.

De par la spécificité des droits qui lui sont associés, la propriété ejidale est investie par le cadre légal d'un rôle différent de celui de la propriété privée (qui se limite à la dimension productive). Les superficies de référence pour les dotations foncières individuelles – la *Ley federal de reforma agraria* de 1971 prévoit une dotation minimale de 10 hectares irrigués ou 20 hectares en cultures pluviales<sup>9</sup> – renvoient à un modèle de petite ou moyenne agriculture familiale. Les seuls modes d'accès à la terre sont la dotation et l'héritage sans fractionnement ni accumulation, ce qui implique l'égalité foncière entre tous les *ejidatarios*, non seulement lors de la constitution de l'*ejido*, mais aussi ultérieurement, puisque toute régulation foncière marchande (achats-ventes et faire-valoir indirect) est interdite. Par ailleurs, le droit d'usufruit est conditionné à l'obligation de

8. En 1984, la *Secretaría de la reforma agraria* estimait que 86 % des dotations ejidales étaient dépourvues de certificat ou tout au moins de certificat actualisé (Heath, 1992).

9. Dans les faits, les dotations étaient souvent loin d'atteindre ces superficies.

cultiver soi-même sa parcelle, conformément à la devise de la réforme agraire selon laquelle « la terre est à celui qui la travaille ». Le recours au travail agricole salarié est proscrit. D'autre part, l'inaliénabilité et l'impossibilité de mettre en gage, que ce soit à titre individuel ou collectif, constituent une forme de protection de l'*ejido* et des *ejidatarios* contre les intérêts potentiels des intervenants extérieurs à l'*ejido*, grands propriétaires fonciers, banques, usuriers, etc.

La définition légale des droits de propriété associés aux terres ejidales correspond ainsi à un projet de « propriété sociale » (selon la terminologie mexicaniste), par opposition à la propriété privée. Il s'agit, d'une part, de permettre la distribution de terres au plus grand nombre possible et, d'autre part, d'empêcher l'émergence d'un processus de différenciation sociale au sein du système *ejidal*, en interdisant toute régulation foncière marchande.

#### *L'ejido comme construction étatique*

À la différence de la communauté agraire, qui correspond dans ses grandes lignes à l'organisation villageoise traditionnelle, l'*ejido* tel que mis en place par la réforme agraire n'est pas une figure traditionnelle du monde rural mexicain. Il s'agit d'une construction institutionnelle pilotée par l'État afin d'opérationnaliser la réforme agraire, qui emprunte des caractéristiques au référentiel de la communauté villageoise (organisation du territoire, combinaison de droits individuels et collectifs) mais également à celui des coopératives (système de gouvernance). En tout état de cause, il faut garder à l'esprit que la réforme agraire ne s'est pas organisée selon un principe idéologique et/ou organisationnel fondateur. Elle est plutôt le résultat de rapports de force et de la confrontation d'une pluralité de projets entourant l'*ejido* et son insertion dans l'agriculture et le système politique national. Le modèle de l'*ejido* présenté dans la section précédente correspond ainsi à la conception qui a fini par s'imposer à partir des années 1930 et que traduit la *Ley federal de reforma agraria* de 1971. Mais l'examen des projets avancés dès le début de la révolution et l'analyse de l'activité législative relative à la réforme agraire au cours de la période 1917-1934 (Simpson, 1952 ; Silva Herzog, 1964) révèlent les méandres et le caractère polémique du processus.

L'article 27 de la Constitution de 1917 constitue le fondement juridique de la réforme agraire mexicaine. Avec cet article, l'accès à la terre devient un droit inscrit dans la Constitution. Ce mandat assigné à l'État reste cependant très vague quant aux conditions concrètes de la redistribution foncière, dont la définition est laissée aux soins des lois réglementaires ultérieures.

D'une manière schématique, le processus de réforme agraire est traversé dès 1910 par les débats qui opposent, d'une part, les tenants d'une réforme agraire comme réparation des abus associés à la privatisation autoritaire des terres des communautés à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et, d'autre part les tenants d'une réforme comme projet national de restructuration économique et sociale du monde rural (Simpson, 1952 ; Silva Herzog, 1964). Les deux visions s'opposent notamment sur la conception de l'*ejido*.

Dans le premier cas, l'*ejido* est une structure foncière temporaire, qui obéit à un impératif ponctuel de justice sociale et qui doit assurer essentiellement une fonction d'autoconsommation pour les *ejidatarios*. Le développement agricole national passe par la petite propriété, à laquelle la propriété ejidale doit à terme être assimilée<sup>10</sup>.

« Conformément à ce qu'a établi la Révolution, l'*ejido* doit être considéré comme une forme transitoire de règlement du problème agraire (...). L'*ejido* n'est pas ni ne doit être le principal facteur de développement agricole du pays ; sa production est destinée à l'autoconsommation et seuls les excédents peuvent alimenter les marchés (...) » (Président Ortiz Rubio, rapport au congrès de l'Union 1930-1931, in Simpson, 1952 : 65 et 388, TdA).

Dans la deuxième optique, qui transparaît dès le Plan de Ayala (1911) du leader paysan Emiliano Zapata, l'*ejido* constitue une forme permanente de propriété sociale, indépendante de la propriété privée, qui doit être accessible à l'ensemble de la population sans terre et qui peut de surcroît remplir une fonction économique déterminante au sein de l'agriculture nationale, à la condition d'être dotée par l'État des outils nécessaires à son développement (crédit, assistance technique, appui à la commercialisation)<sup>11</sup>. C'est sous la présidence de Lazaro Cárdenas (1934-1940) que cette conception de l'*ejido* comme forme permanente de propriété sociale inscrite dans un projet de développement économique s'affirme avec le plus de vigueur (Rincón, 1980). Elle marquera le devenir de l'*ejido*, malgré des remises en cause épisodiques.

10. Le *Plan de San Luis* (1910) du futur président Francisco Madero proposait même l'achat de terres des haciendas par le gouvernement pour une revente par lots aux petits producteurs, sous forme de propriété privée – préfigurant ainsi les projets actuels de « *market assisted land reforms* ».

11. Cette approche n'est pas fondée sur un principe collectiviste. C'est un raisonnement en termes d'économies d'échelle qui justifie la dotation et l'exploitation collective des parcelles de culture dans certains *ejidos*, notamment dans les années 1930 (sous la présidence de Cárdenas), à l'occasion de la redistribution d'haciendas pratiquant une agriculture intensive irriguée, puis dans les années 1970 (sous la présidence d'Echeverría), dans le cadre de la création de grands périmètres irrigués dans le nord du pays.

« La petite propriété agricole [propriété privée] est reconnue et respectée ; mais il s'agit d'une institution distincte (...) et elle ne peut d'aucune manière être considérée comme la forme que l'on aspire à atteindre à travers les *ejidos*, lesquels constituent une institution spécifique, clairement définie dans son origine, sa constitution, son organisation et ses fonctions économiques (...) L'institution de l'*ejido* fait aujourd'hui face à une double responsabilité : en tant que régime social, dans la mesure où elle libère le travailleur rural de l'exploitation dont il fait l'objet (...) et en tant que système de production agricole, dans la mesure où c'est à l'*ejido* qu'incombe la nécessité de pourvoir à l'alimentation du pays » (Allocution du président Cardenas, 30 novembre 1936, in Silva Herzog, 1964 : 409-410, TdA).

Les polémiques relatives au caractère transitoire ou permanent de la propriété ejidale, ainsi qu'à la fonction qui lui est assignée dans le développement de l'agriculture nationale, tranchent avec le large consensus qui prévaut sur le thème du marché foncier sur les terres ejidales. Dès la Loi agraire de 1915 sont posées l'inaliénabilité et l'interdiction de mise en gage des parcelles ejidales. Ces principes, présentés comme un garde-fou contre « l'irresponsabilité » des *ejidatarios* et « l'avidité » des latifundistes, ne sera pas remis en cause avant 1992, même par les tenants de la transition à la propriété privée.

« Cette sécurité ô combien nécessaire pour susciter l'intérêt du paysan dans la mise en culture et l'augmentation de la production des terres, ainsi que pour promouvoir l'attachement de ce même paysan à sa parcelle, il ne fait pas de doute que la petite propriété individuelle la procure. Mais la petite propriété individuelle, qui présente ces avantages, présente le grave inconvénient, pour notre grande masse paysanne, de constituer une proie facile pour les monopolisateurs et les accapareurs de terre, qui font à cette fin un usage habile de l'usure ou des vices et du manque de capacité d'anticipation de nos paysans les plus humbles. (...) Le patrimoine familial [ejidal] (...) ne présente pas en tant que tel les désavantages de la petite propriété face aux monopolisateurs de terre, parce que la parcelle en tant que patrimoine familial sera inaliénable et imprescriptible et, par conséquent, ne pourra faire l'objet d'aucune opération d'achat-vente, d'hypothèque etc. » (Président Calles 1925, présentation devant la Chambre des députés du *Proyecto de ley reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal*, in Silva Herzog, 1964 : 325-326, TdA).

Le processus de réforme agraire a conféré à l'État un rôle considérable dans le champ du foncier : établissement de nouveaux droits de

propriété, expropriation et redistribution des terres, création de l'*ejido* comme institution agraire et mise en place d'une structure administrative chargée de gérer le processus de redistribution foncière (la *Secretaria de la reforma agraria*, SRA). Le domaine d'intervention de l'État va jusqu'à englober les modalités d'organisation de l'*ejido*, en imposant les trois instances internes (assemblée, commissariat et conseil de surveillance), ainsi que les règles relatives au fonctionnement des assemblées et à la validité des décisions prises à ce niveau. Le code agraire de 1934, puis la Loi fédérale de réforme agraire de 1971, renforcent la mainmise de l'État sur le fonctionnement interne de l'*ejido* en soumettant la plupart des décisions importantes de l'assemblée à l'examen des fonctionnaires de la SRA, lesquels sont habilités à prendre des initiatives et à intervenir directement dans les *ejidos* (Rincón, 1980 ; Mackinlay, 1991 ; Sector Agrario, 1997).

Dans le domaine productif, l'interdiction de mise en gage des terres distribuées dans le cadre de la réforme agraire exclut de fait les *ejidatarios* de l'accès au crédit bancaire privé. La banque publique de développement agricole constitue leur seule source de financement formel. L'État assure par ailleurs les services d'assistance technique et finit par jouer un rôle prépondérant dans l'orientation de la production du secteur ejidal en conditionnant l'aide technique et le crédit à des formes d'organisation (crédit attribué à des groupements d'*ejidatarios*) et à des choix cultureux spécifiques<sup>12</sup>.

La dépendance de l'*ejido* vis-à-vis de l'État n'est pas seulement d'ordre organisationnel ou productif. Elle est également d'ordre politique. La distribution massive de terres à titre gratuit et la spécificité de l'*ejido* comme forme de propriété et d'organisation sert en effet la mise en place par l'État d'un système corporatiste et clientéliste intégrant l'ensemble du secteur ejidal, par l'intermédiaire d'un syndicat unique, la *Confederación nacional campesina*, affilié au parti arrivé au pouvoir en 1929 et qui s'y maintiendra de manière ininterrompue pendant 71 ans, le *Partido revolucionario institucional* (Mackinlay, 1991 ; Gordillo *et al.*, 1998). L'idée d'alliance historique entre l'État et les *ejidatarios* constitue l'un des piliers du système politique mexicain tout au long du XX<sup>e</sup> siècle. Ce pacte assure la stabilité politique du milieu rural et les conditions de reproduction d'une administration et d'un système d'encadrement pléthorique pour le premier, un canal de revendications et une forme de sécurité institutionnelle et économique pour les seconds.

En définitive, l'*ejido* constitue la figure centrale du monde rural mexicain. En tant que forme de propriété foncière, l'*ejido* pré-1992 peut être

12. Selon le décret du 30/8/1937, « Les employés de la Banque nationale de crédit ejidal, de même que ceux du Département agraire, exerceront les fonctions de direction et de contrôle de l'économie ejidale » (Rincón, 1980, TdA).

défini comme un système mixte de droits individuels et collectifs, non marchands. Les conditions de sa construction ont par ailleurs érigé l'*ejido* en une institution complexe qui, loin de se limiter à la dimension foncière, cumule des fonctions productives, sociales, administratives et politiques. D'une manière générale, l'ensemble du processus de création de l'*ejido* se caractérise par un centralisme et un volontarisme étatiques forts. La plupart des rapports de force se nouent au sein même des sphères de l'exécutif et du législatif. Les principaux intéressés, les *ejidatarios* eux-mêmes, sont largement absents des dynamiques politiques et législatives qui entourent cette construction légale et sa mise en application. Par contre, au-delà du cadre organisationnel formel, ils contribuent activement, à travers leurs pratiques, à façonner le jeu effectif de l'institution ejidale. Du cadre légal aux pratiques locales, la distance peut être considérable (Bouquet et Colin, 1996). Cette question, qui dépasse le cadre de ce texte, fait l'objet de plus amples développements dans les chapitres qui suivent (Bouquet ; Léonard ; Velázquez).

### **La réforme de 1992 : vers une privatisation de l'*ejido* ?**

Dans les premiers mois de 1992, le parlement mexicain approuve tour à tour une proposition de réforme de l'article 27 constitutionnel et un projet de nouvelle loi agraire, à l'issue d'un processus législatif particulièrement expéditif. L'initiative de réforme de l'article 27 de la Constitution est présentée par le Président le 7 novembre 1991. Elle est approuvée par la Chambre des députés le 4 décembre, par le Sénat le 23 décembre, par les congrès des États le 3 janvier 1992, et publiée au journal officiel le 6 janvier 1992. La nouvelle loi agraire est débattue par le Congrès de l'Union le 7 février 1992 et votée le 20 février. Le décret, signé le 23 février, est publié au journal officiel le 26 février.

Cette réforme légale met fin à la distribution de terres par l'État. Elle redéfinit les droits de propriété dans les *ejidos* en autorisant (sous conditions) les transactions marchandes. Elle s'accompagne d'un programme de certification des droits ejidaux, le Procédé (*Programa de certificación de derechos ejidales*), qui ouvre la possibilité d'une privatisation ultérieure des parcelles ejidales. Cependant, la réforme continue d'inscrire l'*ejido* dans un régime de propriété distinct de la propriété privée et conserve à l'État un rôle essentiel dans ce secteur.

La réforme de 1992 s'appuie sur le paradigme contemporain des organismes multilatéraux en matière de politiques foncières dans les pays en voie de développement. Ce paradigme, fondé sur le triptyque individu /

sécurité / marché, prône le titrage des parcelles et une redéfinition des droits de propriété dans le sens d'une individualisation et d'une marchandisation (voir Colin, *Le Meur et Léonard*). Comme on le verra dans la suite de ce chapitre ainsi que dans les chapitres suivants, elle s'en démarque cependant à plus d'un titre et procède d'une dynamique propre.

Dans le contexte national, la réforme de 1992 s'inscrit dans un mouvement plus large de retrait de l'État et de mise en place de politiques libérales, avec en particulier le démantèlement, à partir de la fin des années 1980, de l'essentiel de l'appareil d'encadrement de l'agriculture (approvisionnement en intrants, assistance technique, crédit, commercialisation), et la signature en 1994 du traité de libre échange avec les États-Unis et le Canada.

Par ailleurs, la réforme de 1992 intervient dans un contexte de crise du secteur ejidal, qui présente une dimension à la fois productive et organisationnelle. La crise productive s'alimente de et se traduit par la prédominance du minifundisme non rentable, une baisse des revenus agricoles, la dégradation des infrastructures (d'irrigation notamment) et une tendance à la décapitalisation des unités de production. Ces éléments de crise touchent l'agriculture nationale dans son ensemble, mais ses effets sont particulièrement aigus dans le secteur ejidal (de Janvry *et al.*, 1997). La dimension organisationnelle de la crise, spécifique quant à elle du monde ejidal, trouve sa source dans différents facteurs. Les systèmes d'exploitation collective (de la zone à usage commun et éventuellement des parcelles de culture) donnent lieu à des problèmes classiques d'action collective, sources d'inefficience et d'abus de pouvoir (Eckstein, 1966 ; Hewitt de Alcantara, 1978 ; Colin *et al.*, 2003). Les règles de fonctionnement de l'assemblée ejidale connaissent de manière presque systématique des dérives qui finissent par concentrer de fait tous les pouvoirs de décision dans la figure du commissaire ejidal, en contradiction avec la logique démocratique initiale (Centro de Investigaciones Agrarias, 1970). Les dérives touchent également la relation *ejido*-État, marquée par un centralisme et une bureaucratisation extrêmes, par l'intromission et la corruption (souvent en collusion avec les autorités ejidales).

### *Débats et rhétorique autour de la réforme*

Un problème de droit ou un problème d'appui sectoriel ?

L'argumentaire classique de l'économie des droits de propriété appliquée au foncier apparaît explicitement dans des écrits émanant de hauts fonctionnaires mexicains impliqués dans la réforme (Téllez, 1993, 1994). On y retrouve le triptyque individu / sécurité / marché : la transférabilité, par des mécanismes de marché, de droits de propriété clairement définis

et la libération de l'initiative individuelle de l'intervention de l'État devraient permettre une meilleure allocation des ressources dans l'agriculture mexicaine, en particulier en rendant possible des partenariats entre secteur ejidal et secteur privé. Selon ce discours, la principale source des problèmes de l'*ejido* tient à l'inadéquation des droits de propriété et du système d'incitations qui lui est associé. Le diagnostic est sévère pour le système ejidal, décrit comme un réservoir de minifundisme non rentable et comme une source d'insécurité et de distorsions économiques qui découragent l'investissement : les contraintes bureaucratiques pèsent sur la capacité des *ejidatarios* à optimiser leur plan de production ; l'impossibilité de partenariat avec le secteur privé tarit une source de capitalisation et de changement technique ; l'interdiction de mise en garantie limite l'accès au crédit ; l'inaliénabilité des terres et l'interdiction du faire-valoir indirect restreignent le transfert de la ressource foncière vers les producteurs les plus efficaces. Téllez reconnaît que l'interdiction de relations foncières marchandes est souvent passée outre mais estime que l'absence de sécurité juridique pose problème en cas de conflits et que l'imperfection du marché foncier, du fait de son caractère illégal, empêche l'émergence du « juste prix » lors des transactions.

Cet argumentaire est loin d'être consensuel au sein de la société civile et du monde intellectuel mexicain, en particulier en ce qui concerne les causes de la crise de l'*ejido* et la question de la marchandisation et de la privatisation des droits ejidaux.

Si personne ne conteste la réalité de la crise de l'*ejido*, il existe des divergences sur l'interprétation causale. En particulier, aucune étude économique n'a prouvé l'inefficacité de l'*ejido* en tant que système de propriété par rapport à des structures de production similaires dans la propriété privée. Les variations de productivité des facteurs de production semblent plus liées à l'échelle de production (Heath, 1992<sup>13</sup>). Dans ce cas, l'*ejido* n'aurait pas nécessairement beaucoup à gagner d'une redéfinition légale de ses droits de propriété et les causes de ses difficultés doivent plutôt être recherchées dans l'échelle d'exploitation (minifundisme et difficultés d'accès aux marchés) et dans les politiques de soutien au secteur. On peut citer en premier lieu l'existence d'un biais des politiques de soutien en faveur du secteur privé, notamment en matière de crédit. Historiquement, le crédit destiné au secteur ejidal, piloté par les institutions financières publiques, s'est concentré sur des prêts de court terme généralement associés à des cultures spécifiques traditionnelles et peu

---

13. Heath n'en conclut pas que les droits de propriété du système ejidal sont adaptés, mais suggère plutôt que les droits de propriété effectifs diffèrent peut-être de façon conséquente des droits de propriété définis par le cadre légal, ce qui rapprocherait de fait le système ejidal de la propriété privée.

rentables, restreignant les velléités des *ejidatarios* d'entreprendre des investissements de long terme ou des reconversions productives. Par ailleurs, la stagnation agricole observée dans les deux secteurs (privé et ejidal) à partir de la deuxième moitié des années 1960 est à relier à la dégradation des termes de l'échange agricole associée à la stratégie globale de substitution des importations jusque dans les années 1980 (Calva, 1988 ; Heath, 1992), suivie d'une stratégie d'ouverture commerciale mettant l'agriculture mexicaine en concurrence avec sa voisine américaine alors que le différentiel de productivité est en général abyssal (au moins pour les céréales et les oléagineux). Enfin, le retrait de l'État opéré dans les années 1980 se traduit en amont par le quasi-démantèlement des organismes publics de crédit et d'assurance, ainsi que de l'infrastructure d'appui technique et de production d'intrants, et en aval par la suppression de la majorité des prix garantis à la production.

La possibilité de privatisation des terres ejidales et l'ouverture d'un marché foncier formel constituent probablement les changements les plus radicaux de la réforme de 1992. Il s'agit par ailleurs de thèmes extrêmement sensibles dans le contexte mexicain et qui concentrent l'essentiel des critiques envers la réforme. Même les auteurs les plus favorables à une réforme du système ejidal (Ibarra, 1992 ; de Unanue, 1992) préfèrent mettre l'accent sur l'émancipation de l'*ejido* vis-à-vis de l'État et tendent à éluder ces questions. Ces thèmes sont en effet particulièrement fédérateurs au sein de la sphère intellectuelle nationale : le marché foncier tend à être rendu responsable d'une grande partie des maux du Mexique rural d'avant la Révolution, et la portée de la réforme agraire tient autant dans l'instauration d'un système foncier non marchand que dans la redistribution foncière à proprement parler. La privatisation et la légalisation du marché sont perçues comme menaçant directement les acquis de la redistribution. L'existence avérée d'un marché foncier illégal dans de nombreux *ejidos* est essentiellement analysée comme une perversion du système ejidal et l'expression de relations sociopolitiques inégalitaires (Bartra, 1991 ; Diego, 1992 ; Mestries, 1992 ; Zermeño, 1992 ; Rubio, 1991, 1993)<sup>14</sup>.

### *Le discours de justification politique : points focaux et ellipses*

Le discours de justification politique de la réforme de 1992, tel qu'il apparaît dans les présentations publiques des propositions de réforme de

---

14. Même si cette grille de lecture peut être justifiée dans certains contextes, elle tend à oblitérer le fait que le développement des transactions informelles constitue une réponse aux problèmes de coordination que font peser les rigidités de la distribution foncière non marchande (Bouquet, 2000 ; Colin, 2003 ; Nuijten, 2003a ; Bouquet).

l'article 27 de la Constitution et de la Loi agraire, s'inscrit dans l'argumentaire de l'économie des droits de propriété mais ne peut pas pour autant y être réduit. Il mobilise en effet des ressources rhétoriques visant à désamorcer le caractère politiquement sensible de la réforme. Au-delà de la rhétorique, il pose un diagnostic relativement lucide du fonctionnement du système ejidal et affirme une spécificité nationale, en se démarquant en particulier d'une politique de pure privatisation.

En premier lieu, le projet de réforme mobilise la rhétorique nationaliste :

« Le changement (...) s'inscrit dans notre nationalisme. La décision de changer pour répondre aux nécessités et aux demandes du pays est prise ; cette décision est la nôtre. Elle n'a pas été prise dans le vide et l'isolement, elle s'insère dans une transformation mondiale de proportions gigantesques. Nous ne pouvons ni ne voulons rester en marge de ce grand mouvement. En nous joignant à lui sous nos propres termes et conditions, nous éviterons qu'il nous soit imposé. Nous imprimerons au changement du Mexique notre profil, nous lui donnerons notre mesure, en mobilisant notre nationalisme et en exerçant notre souveraineté » (Presidencia de la República, 1991 : 160, TdA).

La réforme est présentée comme se situant dans la continuité de l'héritage historique de la Révolution et de la Réforme agraire :

« Une leçon ineffaçable de cette grande histoire est la ténacité des luttes agraires pour la justice, et la foi profonde dans la capacité transformatrice de la loi. La voie du changement, aujourd'hui, doit reconnaître les réalités mais aussi rester conforme aux meilleures traditions des mouvements agraires du Mexique. Nous devons préserver ce que nous avons conquis grâce aux luttes du passé et nous devons jeter les bases pour la lutte actuelle et future du paysan pour sa liberté, sa dignité et son bien-être. La présente initiative s'inscrit dans le grand courant historique de notre réforme agraire et en récupère, sous de nouvelles circonstances, les principes essentiels » (Presidencia de la República, 1991 : 164, TdA).

Le discours gouvernemental insiste par ailleurs sur les changements inéluctables induits par la croissance démographique et la raréfaction de la ressource foncière. Dans ces conditions, le rôle de l'État n'est plus de redistribuer la terre – la grande propriété foncière ayant été démantelée, il n'y a plus de terres à redistribuer – mais de sécuriser les droits sur la terre à travers le Procédé et la mise en place d'un dispositif judiciaire dédié à la résolution des conflits fonciers. La devise « Terre et liberté » de la révolution et de la réforme agraire devient, dans le nouveau discours de l'État, « Liberté et justice ».

Le discours insiste également sur le fait que cette redéfinition du rôle de l'État correspond à un souci de mise en adéquation du cadre légal aux pratiques locales effectives et aux nouvelles réalités du monde rural mexicain :

« La réalité nous montre qu'il est de plus en plus fréquent de trouver dans les *ejidos* des pratiques de fermage, d'association et de métayage, voire de ventes de terres ejidales qui se déroulent en marge de la loi. Cette situation indique une réponse de la vie rurale face au minifundisme, aux conditions de pauvreté et aux difficultés pour accéder au financement, à la technologie et à des échelles de production rentables. Il est clair que ces pratiques quotidiennes et courantes doivent être canalisées de manière constructive par la voie du droit. Nous devons le faire également parce qu'en l'absence d'assise juridique pour ces opérations, la valeur du revenu qu'en tirent les paysans diminue, et ces derniers perdent la possibilité d'une défense légale de leurs intérêts. Il ne fait pas de doute que cette situation génère de l'incertitude relativement à l'investissement à long terme, et, de ce fait, induit des formes d'exploitation des ressources naturelles qui génèrent des retours sur investissement dans le temps le plus bref possible, ce qui ouvre la possibilité de produire des dommages écologiques » (Presidencia de la República, 1991 : 166, TdA).

Le discours sur la réforme insiste sur l'autonomie à accorder aux *ejidatarios*, qui doivent être désormais sujets responsables de leur développement. Cette autonomisation s'entend comme une reconfiguration (dans le sens d'une démocratisation) des relations entre État et *ejidos* d'une part, entre *ejidatarios* et instances ejidales d'autre part :

« Il s'agit d'une réforme politique de l'*ejido* qui implique de supprimer les prérogatives qui permettent à l'État d'intervenir dans la vie interne de l'*ejido*, au point d'amoinrir sa qualité de forme d'organisation paysanne et de dénaturer sa fonction, en le convertissant en appendice de la bureaucratie » (Gordillo, 1992 : 48, TdA).

« En ce qui concerne l'organisation interne de l'*ejido*, l'assemblée, le commissariat et le conseil de vigilance ne se conçoivent plus comme des autorités ayant pouvoir d'initiative, mais comme des instances de représentation et d'exécution ; leurs fonctions sont transparentes et leurs règles d'opération sont simples. Ces instances seront désormais les protagonistes du changement démocratique, en étant obligées à tout moment de respecter la volonté de leurs mandants » (Presidencia de la República, 1991 : 178, TdA).

Par ailleurs, l'accent est mis de façon récurrente sur la liberté d'association entre groupements d'*ejidatarios* et acteurs privés pour compenser les effets négatifs du minifundisme et recapitaliser le secteur.

Par contraste, des thèmes clés de la réforme – la possibilité de privatisation des terres ejidales et l'ouverture d'un marché foncier formel – restent traités de manière évasive dans le discours officiel. L'État tente manifestement de prendre ses distances vis-à-vis de thèmes extrêmement sensibles dans le contexte mexicain<sup>15</sup>. La place réduite consacrée aux transactions foncières et à la privatisation dans le texte de présentation du projet de réforme de l'article 27 de la Constitution témoigne de ce souci, les deux thèmes étant traités respectivement en trois et deux lignes dans un document de vingt pages :

« Les parcelles des *ejidos* pourront faire l'objet d'achat-vente entre les membres d'un même *ejido* selon les dispositions de la loi, afin de faciliter le regroupement des parcelles, sans permettre l'accumulation ou la fragmentation excessive » (Presidencia de la República, 1991 : 174, TdA).

« La majorité qualifiée du *núcleo de población* qui sera fixée par la loi pourra conférer à l'*ejidatario* la pleine propriété sur sa parcelle, sous réserve de la régularisation et de la définition préalable de sa possession individuelle » (Presidencia de la República, 1991 : 174, TdA).

L'introduction au recueil de textes législatifs qui fondent la réforme de 1992, édité par une instance de l'administration agraire (Procuraduría Agraria, 1993 : 10-11), va dans le même sens. Le changement légal y est caractérisé selon sept grands axes qui mettent l'accent sur les principes de sécurité juridique et d'autonomie<sup>16</sup>, sans faire référence ni au marché foncier, ni à la privatisation.

Dans le discours gouvernemental, la légalisation du marché foncier n'est jamais présentée comme une initiative de l'État, mais plutôt comme une reconnaissance de pratiques informelles développées par les *ejidatarios* eux-mêmes. Lorsque le thème du marché foncier est abordé explicitement, c'est avant tout pour écarter l'éventualité d'effets indésirables : ventes de détresse, concentration foncière (« Il n'y aura pas de vente

15. À l'occasion du débat parlementaire autour du projet de loi, cette sensibilité a pu prendre un tour lyrique. Un député de l'opposition cite ainsi un général de la Révolution mexicaine : « Maudite soit la Révolution, mille fois maudite soit-elle, si nous en venions à permettre l'aliénation de l'*ejido* » (Poder legislativo federal, 1992 : 311, TdA).

16. (1) Fin de la distribution de terres, (2) reconnaissance de la personnalité juridique des *núcleos de población* ejidales et communales, (3) pleine sécurité aux trois formes de propriété rurale, (4) autonomie interne des *ejidos* et des communautés, (5) reconnaissance des sujets de droit agraire, (6) autorisation de constitution de sociétés civiles ou commerciales agricoles, (7) création d'instruments judiciaires souples et efficaces.

forcée induite par l'endettement ou la pauvreté » Presidencia de la Republica, 1991 : 175, TdA). À la différence des discours récurrents dans les autres pays d'Amérique Latine, caractérisés il est vrai par une structure et une problématique foncières très différentes, le marché foncier n'est jamais présenté de manière positive comme un moyen d'accès à la terre pour la population rurale sans terre (ne serait-ce que les propres enfants d'*ejidatarios*).

Quant à la possibilité de privatisation, elle est essentiellement présentée comme un moyen de régulariser des développements urbains informels (Warman, 1994) et plus généralement comme un enjeu secondaire, l'État réaffirmant sa responsabilité de protéger l'*ejido* comme forme de propriété sociale... tout en lui garantissant les moyens de son autonomie :

« L'État mexicain ne renonce pas à la protection des intérêts des *ejidatarios* (...). La réforme proposée préserve ce mandat mais établit une distinction claire entre les actions de protection et de promotion, qu'elle assume pleinement, et celles qu'elle doit s'abstenir de mener parce qu'elles supplantent l'initiative paysanne et nient ses responsabilités » (Presidencia de la República, 1991 : 175, TdA).

« Le dilemme véritable n'est pas celui de la privatisation versus l'étatisation accrue de l'*ejido* (...) le véritable dilemme est celui de l'*ejido* comme appareil de contrôle versus l'*ejido* comme organe de représentation paysanne » (Gordillo, 1992 : 47, TdA).

L'ambivalence détectée autour de la privatisation et du marché foncier dans le discours politique se retrouve dans le discours et les pratiques de l'administration agraire (*Bouquet*).

### *Une refonte administrative et une redéfinition des droits fonciers*

En premier lieu, la réforme de l'article 27 constitutionnel abroge l'obligation faite à l'État de doter en terres les paysans qui n'en disposent pas en quantité suffisante. Les limites de la propriété privée sont maintenues, mais leur dépassement n'est désormais passible que d'une obligation de mise en vente des excédents.

Par ailleurs, la réforme de 1992 constitue une refonte de l'administration agraire, des droits fonciers et de la gouvernance de l'*ejido*. Du point de vue de l'administration agraire, la *Secretaría de la reforma agraria* (SRA) perd l'essentiel de ses attributions et devient une instance fondamentalement consultative. La réorganisation administrative met en revanche en avant des organismes créés spécialement pour l'occasion ou dotés d'une autonomie nouvelle. La *Procuraduría agraria* (PA) est

investie d'un rôle de conseil et de représentation légale des ayants droit sur le foncier, quel que soit leur statut juridique (*ejidatarios, comuneros*, petits propriétaires). Les *Tribunales unitarios agrarios* (TUA) sont chargés du règlement des litiges impliquant à un titre ou à un autre des terres ejidales ou communales. Le *Registro agrario nacional* (RAN), simple département de la SRA avant la réforme, devient un organisme autonome responsable de l'émission et de la mise à jour de l'ensemble des certificats correspondant à la propriété ejidale. Il remplit des fonctions de cadastre et de registre de la propriété ejidale (distinct du Registre national de la propriété privée).

Le nouveau cadre légal instaure des droits individuels accrus pour les trois zones de l'*ejido* – zone habitée, zone à usage commun et zone parcellaire – et redéfinit à la baisse les prérogatives des instances ejidales (assemblée et commissariat ejidal).

Les terrains de la zone habitée relèvent désormais explicitement d'un droit de propriété privée reconnu par un titre émis par le Registre national de la propriété privée.

Le faisceau de droits attachés aux parcelles de culture – désormais matérialisé par un certificat parcellaire délivré par le RAN (cf. *infra*) – est élargi :

- les *ejidatarios* peuvent laisser leur certificat parcellaire en garantie pour l'obtention d'un prêt auprès d'une institution de crédit. L'opération doit être notifiée au RAN. Cependant, la garantie ne porte pas sur la propriété de la parcelle mais seulement sur un droit d'usufruit. En cas de défaut de paiement, le créancier ne peut pas saisir la parcelle en garantie pour la mettre en vente, il peut uniquement l'exploiter le temps d'en tirer un bénéfice correspondant aux sommes dues ;

- la cession en faire-valoir indirect relève de la seule décision de l'*ejidatario*, sans restriction ni démarche administrative auprès de l'assemblée générale ou d'une quelconque autorité ;

- le recours à la main-d'œuvre salariée est autorisé sans restriction ;

- les *ejidatarios* peuvent apporter leur dotation foncière sous forme d'actions pour la constitution de sociétés en association avec des capitaux privés ;

- la vente de droits parcellaires est autorisée, sous conditions. Pour que la transaction soit valide, l'acheteur doit jouir du statut d'*ejidatario* ou d'*avecindado* du même *ejido*. Les parties doivent manifester leur conformité par écrit devant deux témoins et en notifier le RAN, lequel établit le(s) nouveau(x) certificat(s) parcellaire(s) au nom de l'acheteur. La validité légale de la transaction est également assujettie aux conditions suivantes : le vendeur doit notifier la décision de vente à son conjoint et ses enfants majeurs, lesquels disposent de 30 jours pour exercer un droit de préemption ; les membres du commissariat ejidal ne sont pas habilités

à acheter des parcelles ejidales pendant leur mandat ; et aucun *ejidatario* ne peut posséder plus de 5% des terres ejidales, ni une superficie supérieure aux limites légales de la petite propriété privée.

Les droits sur les terres à usage commun – désormais matérialisés par un certificat d'usage commun délivré par le RAN (cf. *infra*) – donnent accès aux ressources communes ou à une part des bénéfices tirés de leur exploitation, comme par le passé. Ces droits sont régis par le règlement intérieur de chaque *ejido* et les pratiques auxquels ils donnent lieu sont contrôlées par les instances ejidales. L'assemblée de l'*ejido* peut notamment céder en faire-valoir indirect les terres à usage commun ou les apporter comme contribution dans le cadre d'un partenariat avec une entreprise privée. Le nouveau cadre légal n'est pas sans ambiguïtés relativement au caractère aliénable ou non des terres à usage commun : l'article 74 de la nouvelle loi agraire stipule que ces droits sont inaliénables, mais l'article 60 suggère que les certificats correspondants peuvent être vendus et l'article 56 habilite l'assemblée ejidale à procéder au parcellement des terres à usage commun, ouvrant ainsi la voie à une cession ultérieure.

En ce qui concerne la transmission des droits fonciers ejidaux, la nouvelle législation prévoit la désignation d'un héritier, mais ouvre le champ des bénéficiaires possibles, qui ne sont plus restreints au conjoint ou à un enfant, et lève les restrictions à l'éligibilité (ne pas disposer déjà d'une dotation ejidale, se consacrer à titre principal aux activités agricoles, résider sur place). La formulation des articles relatifs à la transmission par héritage exclut la possibilité de division du patrimoine foncier, comme sous l'ancien cadre légal. Les articles concernant les transferts de parcelles du vivant de l'*ejidatario* (ventes et cessions à titre gratuit) ne précisent en revanche rien à cet égard.

La réforme de 1992 ne correspond pas à une privatisation formelle. En effet, l'*ejido* constitue toujours une forme de propriété sociale spécifique : sa forme organisationnelle perdure, les certificats fonciers parcellaires et de la zone à usage commun sont émis par une instance distincte du Registre de la propriété privée et ils continuent de couvrir des droits limités, même si le nouveau cadre légal les a étendus. La privatisation est cependant une option prévue par la nouvelle législation, sous réserve de l'accord de l'*ejido* réuni en assemblée extraordinaire. Elle ne peut intervenir qu'après la conclusion des travaux du Procédé et la remise des certificats. Si la possibilité de privatisation est subordonnée à l'acceptation préalable de principe de l'*ejido*, la décision définitive revient à chaque *ejidatario*, pour ses propres parcelles. Pour chaque *ejidatario* décidant de privatiser ses parcelles, le RAN annule le certificat ejidal et le Registre de la propriété privée émet le titre de propriété correspondant. Dans le périmètre géographique d'un même *ejido* peuvent ainsi coexister

des parcelles ejidales et des parcelles privatisées. La procédure ne suppose pas la dissolution de l'*ejido*, qui reste conformé par les terres à usage commun, ainsi que par les parcelles des *ejidatarios* qui n'ont pas choisi le passage à la propriété privée. La dissolution de l'*ejido* peut cependant être décidée en assemblée extraordinaire ; l'ensemble des terres à usage commun est alors réparti en propriété privée entre les *ejidatarios*, sauf s'il s'agit de zones boisées, qui reviennent à la Nation.

Une fois privatisées, les parcelles peuvent être acquises par des personnes étrangères à l'*ejido*, mais la loi continue de normer la première transaction dont elles font l'objet : les membres de la famille du vendeur, les personnes qui auraient travaillé ces terres pendant plus d'un an, les *ejidatarios* et les *avecindados* (dans cet ordre) peuvent exercer un droit de préemption. Une valeur minimale (établie par la Commission d'évaluation de biens nationaux ou par toute institution de crédit) est également fixée.

En ce qui concerne la gouvernance interne de l'*ejido*, la réforme redéfinit le rôle des instances ejidales. Elle les affranchit dans une grande mesure de la tutelle de l'administration agraire, mais leur fait également perdre beaucoup de pouvoir en tant qu'organes de régulation et de contrôle de l'usage de la terre, au moins en ce qui concerne la zone parcellaire. Par ailleurs, les fonctions du commissaire ejidal sont clairement réaffirmées dans le sens d'une représentation des *ejidatarios* et non dans le sens d'une quelconque autorité. Les prérogatives de l'assemblée ejidale se concentrent désormais essentiellement sur la gestion de la zone à usage commun (sur la base d'un règlement intérieur établi par ses soins). Cette faculté de gestion inclut notamment, sous certaines modalités, la possibilité de partenariat avec des capitaux privés pour l'exploitation des ressources naturelles. L'assemblée ejidale conserve la faculté de procéder à des divisions de tout ou partie de la zone à usage commun en parcelles individuelles, à la condition qu'il ne s'agisse pas de zones boisées. Elle est habilitée à autoriser l'incorporation de nouveaux *ejidatarios* et *avecindados*, ainsi qu'à régulariser la situation des *poseionarios*, mais elle n'a pas capacité à procéder à des privations de droits, ni à intervenir dans les arrangements interpersonnels des *ejidatarios* concernant leurs parcelles. Par contre, elle doit donner son autorisation préalable pour que les *ejidatarios* puissent faire passer leurs parcelles sous le régime de la propriété privée. Enfin, la nouvelle loi agraire instaure la *junta de pobladores* (assemblée des résidents), chargée de la gestion de la zone urbaine. La *junta de pobladores* rassemble les *ejidatarios* et les *avecindados*, jusqu'alors exclus des mécanismes de participation et de décision relatifs à la zone urbaine.

*Le programme de certification des droits ejidaux*

## Une formalisation de la situation foncière de fait

La réforme légale et administrative s'accompagne d'un programme gratuit de certification des droits ejidaux. Le Procédé constitue un travail de recensement, de reconnaissance et d'enregistrement des droits ejidaux locaux. Il correspond à une formalisation de la situation foncière de fait, dès lors que la parcelle ne fait pas l'objet de revendications conflictuelles et que la situation est validée par l'assemblée ejidale après une procédure contradictoire. La régularisation foncière s'opère indépendamment de l'origine du droit sur la parcelle, fût-il la résultante de pratiques illégales sous l'ancienne législation agraire. Le principe de validation repose sur le consensus de l'ensemble des *ejidatarios*, relativement à la reconnaissance des droits individuels. L'émission des certificats parcellaires régularise ainsi les achats ou fractionnements de parcelles, les défrichements réalisés dans l'indivis ejidal sans autorisation de la SRA, les successions (accompagnées ou non de divisions) non enregistrées formellement, ou encore l'individualisation et la répartition de fait des anciennes dotations collectives (sauf lorsqu'il s'agissait de zones boisées) (Bouquet et Colin, 1996).

Certains éléments suggèrent que le projet initial de l'exécutif était un projet d'immatriculation optionnel impliquant la privatisation des parcelles :

« L'immatriculation est une possibilité parmi d'autres, et ce n'est pas nécessairement la meilleure option dans de nombreux cas et de nombreuses régions. De nombreux *ejidatarios* veulent rester *ejidatarios* ; ils recevront les appuis pour que leur décision se traduise en progrès. D'autres souhaitent changer ; leur décision aussi doit être respectée pour qu'elle puisse fructifier » (Salinas de Gortari, 1991 : 61, TdA).

Dans sa version finale, cependant, le Procédé est devenu un programme destiné à reconnaître et sécuriser les droits fonciers dans le secteur de la propriété sociale : « faire de la sécurité de la tenure une réalité » (Procuraduría Agraria, 1993 : 13). Cette évolution est vraisemblablement le résultat de débats qui se sont noués au plus haut niveau de l'État. Dans cette hypothèse, la réforme de 1992 correspondrait à un projet initial de privatisation totale des *ejidos* qui a dû opérer un certain nombre de concessions réelles et qui a fini par échapper au dessein initial de ses instigateurs les plus libéraux, pour adopter une forme hybride. Que le Procédé, qui apparaît dans un des premiers discours de présentation comme un programme direct de privatisation, soit finalement devenu un instrument de réaffirmation et de régularisation des droits ejidaux

constitue une évolution qui dépasse largement le cadre d'une rhétorique destinée à désamorcer une possible opposition.

### Mise en œuvre

Le Procédé est mis en œuvre à l'échelle des *ejidos* et implique l'action coordonnée de l'ensemble des *ejidatarios* et de plusieurs agences de l'administration. La *Procuraduria agraria* gère l'ensemble des actions sur le terrain et constitue l'interlocuteur et l'instance de médiation des *ejidatarios*. L'Institut national de statistiques, géographie et informatique (INEGI) est responsable de la partie technique (mesures et établissement des relevés topographiques). En cas de désaccord ou de conflit avec les voisins de l'*ejido* à propos des limites externes ou entre *ejidatarios* à propos d'une parcelle, la PA est habilitée à intervenir comme médiateur pour rechercher une solution à l'amiable ; si cela s'avère impossible, le conflit est porté devant le Tribunal unitaire agraire pour une résolution légale. À l'issue du programme – l'ensemble du processus prend plusieurs mois en conditions normales, c'est-à-dire sans conflits majeurs devant être portés devant le tribunal – le Registre agraire national établit les documents définitifs de l'*ejido* et des *ejidatarios*, pour les parcelles individuelles et la zone à usage commun.

Le Procédé est un programme optionnel dont la mise en œuvre doit faire l'objet d'une acceptation préalable de l'assemblée ejidale. Le déroulement du programme implique la participation active des *ejidatarios* tout au long du processus : ceux-ci doivent fournir la documentation nécessaire à l'avancée du programme, assister aux sorties de terrain visant à établir les limites de l'*ejido* dans son ensemble et celles des parcelles individuelles, et donner leur aval (par l'intermédiaire d'un vote en assemblée) en plusieurs points du processus<sup>17</sup> afin de permettre au programme de passer à l'étape suivante. La médiation entre le groupe ejidal et l'administration en charge du Procédé est assurée par une commission auxiliaire, composée d'*ejidatarios* désignés par l'assemblée.

Le Procédé produit un plan général de l'*ejido*, qui indique les limites de son territoire, la localisation des trois zones qui le composent (zone habitée, zone parcellaire et zone à usage commun) et la division de la zone habitée et de la zone parcellaire en lots individuels. Le relevé cadastral est donc exhaustif, à la différence du relevé qui accompagnait le titre antérieurement détenu par l'*ejido*. Au niveau individuel, le Procédé produit trois types de documents fonciers :

---

17. Lors du bornage des différentes zones de l'*ejido*, du bornage et de l'identification des ayants droit des parcelles individuelle, de la présentation par le RAN du plan interne de l'*ejido*.

– les titres de propriété urbains, correspondant aux terrains construits de l'*ejido*, qui sont de véritables titres de propriété, émis non par le RAN, mais par le Registre national de la propriété privée ; en tant que tels ils intègrent le régime de la propriété privée assujéti à la taxe foncière ;

– les certificats de terres à usage commun, ouvrant un droit d'usage sur un pourcentage de la zone à usage commun, au prorata du nombre d'*ejidatarios* ;

– les certificats parcellaires, qui sont établis pour autant de fractions de terrain non jointives détenues par un *ejidatario*. Chaque certificat inclut des données sur le détenteur (nom, âge, état civil, occupation, adresse) et précise la superficie de la parcelle, sa localisation et sa forme au moyen d'un relevé topographique. À partir de 1997, le certificat inclut une mention qui accrédite son détenteur en tant qu'*ejidatario* ou *posesionario* (cf. *infra*). Les certificats fonciers parcellaires, de même que les certificats de terres à usage commun, restent libres de taxation.

Ces documents sont uni-nominatifs, la réglementation n'ayant pas prévu de délivrer de certificats de propriété commune au sein du groupe familial, notamment dans le cadre du régime de communauté de biens entre conjoints. Le Procéde distingue trois catégories de bénéficiaires :

Les *ejidatarios* sont les ayants droit originels ou leurs héritiers (dans les premières années du Procéde, il pouvait s'agir également de *posesionarios* ayant fait l'objet d'un changement de statut voté par l'assemblée ejidale, cf. *infra*). Le Procéde reconnaît leurs droits sur leur(s) parcelle(s) de culture, sur la zone à usage commun et leur lot urbain.

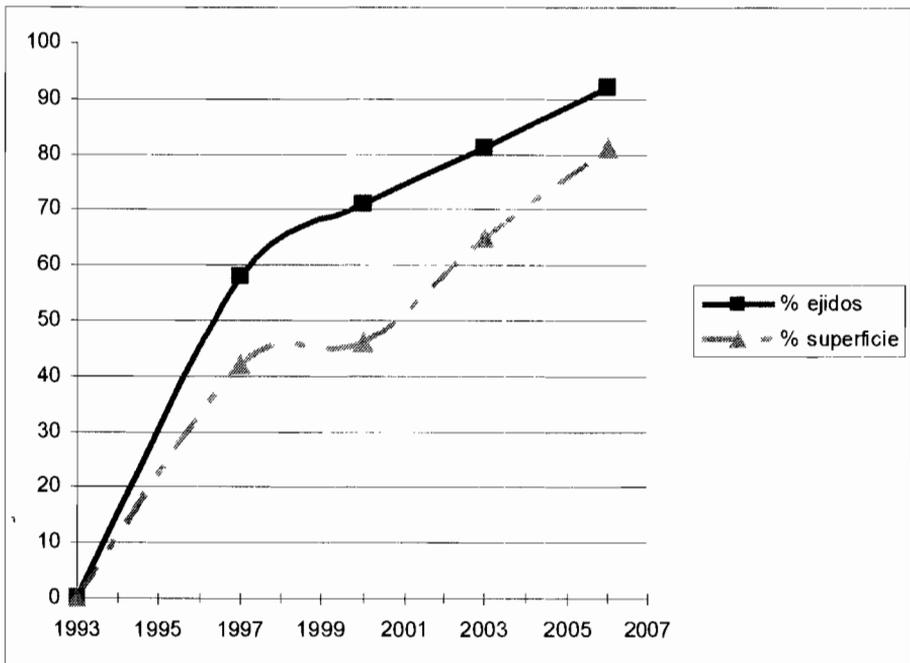
Les *avecindados* ont uniquement accès à un lot d'habitation. Avant la réforme, ils faisaient l'objet d'une reconnaissance statutaire légale et pouvaient disposer d'un titre sur leur lot. Le Procéde ratifie ces droits et émet un titre actualisé.

Les *posesionarios*, qui sous l'ancienne législation ne faisaient l'objet d'aucune reconnaissance légale, voient leur accès à la terre régularisé. Ils constituent cependant une catégorie floue dans la mesure où elle figure dans le texte de la nouvelle loi agraire ainsi que dans le règlement du Procéde, mais sans faire l'objet d'une définition précise. Dans les premières années du programme, le Procéde délivrait des certificats parcellaires qui conféraient de fait aux *posesionarios* le statut d'*ejidatarios* de plein droit. À partir de 1997 et l'instauration de certificats parcellaires faisant mention du statut d'*ejidatario* ou de *posesionario*, la régularisation des *posesionarios* ne passe plus par l'accession automatique au statut d'*ejidatario*<sup>18</sup>.

18. Ce qui signifie qu'ils ne font pas partie de l'assemblée *ejidale* et qu'ils n'ont par conséquent pas droit de vote.

Le Procédé s'est vu allouer des moyens administratifs et matériels considérables, de manière à assurer sa mise en œuvre exhaustive sur l'ensemble du secteur *ejidal*, dispersé sur la totalité du territoire national<sup>19</sup>. La tâche était en effet immense : il s'agissait de mesurer plus de cent millions d'hectares dans des conditions topographiques souvent difficiles et de distribuer des certificats et des titres individuels à plusieurs millions de bénéficiaires. Démarrées en 1993, les opérations du Procédé se sont étendues sur plus d'une décennie (figure 1). Au 31 mars 2006, le Procédé avait établi 9 millions de documents fonciers (5 millions de certificats parcellaires, 2 millions de certificats de terre à usage commun et 2 millions de titres de propriété urbains), délivrés à 4,2 millions de bénéficiaires ; 81 % des 103 millions d'hectares de la propriété sociale étaient certifiés (correspondant à 93 % des *ejidos* et communautés) (Presidencia de la República, 2006).

Figure 1. État d'avancement du Procédé 1993-2006



Source : RAN

19. Malgré le coût extrêmement élevé que représente un tel programme, le Procédé opère sur financement fédéral, ce qui lui confère une marge de manœuvre certaine dans la définition des conditions de mise en œuvre, comparativement à des opérations de même nature conduites dans d'autres pays sur financements internationaux.

## Participation et sécurisation : discours et pratique

Le discours officiel présente le Procédé comme un programme de reconnaissance et de sécurisation de la propriété sociale (la sécurisation étant assimilée à la délivrance de certificats nominatifs), en mettant l'accent sur son caractère optionnel et participatif :

« Il est important de rappeler que le Procédé est un programme volontaire pour les *ejidos* ; ce n'est pas une imposition du gouvernement. Par conséquent, sa mise en œuvre n'est possible qu'avec la participation librement consentie de la majorité des *ejidatarios* de chaque *núcleo* » (Procuraduría Agraria, 1993 : 14, TdA).

« Tous les programmes de régularisation foncière (...) sont facultatifs. Dans le cadre de la loi, ce sont les paysans qui procèdent à la régularisation de la propriété sociale ; en tant que fonctionnaires nous devons nous associer à leur volonté » (Warman, 1996 : 173, TdA).

Dans les faits, nos observations dans l'État de Tlaxcala et des entretiens menés auprès de responsables nationaux du Procédé dans la deuxième moitié des années 1990 indiquent que l'entrée dans le programme ne relevait pas toujours d'une initiative des *ejidos*. Les agents du Procédé ont en effet mené une campagne de terrain intensive de sensibilisation aux bénéfices attendus du Procédé<sup>20</sup>, assortie d'un suivi rapproché visant à détecter et désamorcer d'éventuels réticences et blocages de la part des *ejidatarios*. Dans l'état de Tlaxcala, la PA a reçu de surcroît un soutien décisif du gouverneur de l'état (Alviso et Morales, 1996), qui a mobilisé ses réseaux politiques pour diffuser l'information et inciter les commissaires *ejidaux* à s'incorporer au programme. Les premiers *ejidos* certifiés ont fait l'objet de grandes cérémonies de remise de titres, en présence de personnalités importantes (y compris le Président de la république, en une occasion), et relayées par une forte couverture médiatique. Au-delà d'une conviction indéniable de nombreux cadres de l'administration agraire relativement à l'utilité sociale du Procédé, ce volontarisme découlait d'un système d'évaluation des agents basé sur des obligations de résultats, selon des feuilles de route établies au niveau national. En définitive, le Procédé a été mis en œuvre comme un programme systématique et quasi obligatoire.

Dans un sens, il s'agit d'une entorse au principe de libre participation mis en avant par le Procédé. Cependant, le volontarisme de l'administra-

---

20. En recourant le cas échéant à des moyens de pression explicites (à travers notamment la menace de conditionner l'accès à l'unique source de subvention agricole au fait de disposer d'un certificat du Procédé).

tion agraire ne s'est pas traduit, dans le cas de l'État de Tlaxcala, par la violation des procédures du *Procede* : l'entrée dans le programme a toujours été précédée des assemblées requises et du vote à la majorité des *ejidatarios*, ces derniers manifestant généralement un intérêt réel face à la perspective de disposer d'un certificat foncier (Bouquet, 2000). Par ailleurs, selon les « bonnes pratiques » en matière de certification, un programme gratuit, systématique et obligatoire est préférable à un programme à la demande, car il évite la mise en place d'un système dualiste susceptible de nuire aux catégories déjà les plus vulnérables de la population rurale (Bruce et Migot Adholla, 1994). Le *Procede* tel qu'il a été mis en œuvre constitue ainsi un compromis pragmatique plutôt réussi entre exigences de participation et exigences de résultats.

Le *Procede* met en avant la participation active des *ejidatarios* au programme. L'argument est de sortir de l'ancienne relation verticale État-*ejidatarios*, en érigeant ces derniers en sujets de leur propre développement et en reconnaissant la validité de leur système local de gestion foncière. Dans le cas de l'État de Tlaxcala, l'implication des *ejidatarios* dans les différentes étapes du *Procede* a été effectivement constatée. D'un point de vue opérationnel, en s'appuyant sur le capital informationnel local, la participation a contribué à accélérer certaines procédures et à prévenir des erreurs ou des abus dans l'appropriation des parcelles ; elle a également pu constituer un mode de règlement des conflits. Pour autant, la participation ne garantit pas un processus et un résultat équitables et transparents. À Tlaxcala, les exigences de résultats ont dans certains cas amené la PA à exercer de fortes pressions pour aboutir à une solution « négociée » localement, pour éviter qu'un recours au tribunal ne bloque la procédure. La participation peut par ailleurs se réduire à un effet de rhétorique, et la neutralité affichée de la PA, avaliser des abus de pouvoir caractérisés (d'un individu sur l'assemblée ejidale, ou des *ejidatarios* sur les *posesionarios*), comme cela a été relevé dans le Veracruz (Velázquez).

L'objectif affiché du *Procede* est la sécurisation foncière matérialisée par des certificats. Nos observations de terrain dans l'État de Tlaxcala montrent que les bénéficiaires de la certification adhèrent à cette conception et valorisent effectivement le certificat comme élément de sécurisation – Nuijten (2003b) fait le même constat dans l'ouest du pays. La sécurité foncière reste ou devient cependant problématique pour certaines catégories d'acteurs. En premier lieu, le *Procede*, et la réforme de 1992 plus généralement, font largement l'impasse sur les conjoints et les enfants des *ejidatarios*. Dans la situation antérieure, la prohibition des relations foncières marchandes conférait de fait à la parcelle ejidale un statut de patrimoine familial. Or, la réglementation du *Procede* n'a pas prévu de certificats plurinominatifs, correspondant à un régime de communauté de biens entre conjoints. Sous le nouveau cadre légal, le

titulaire du droit sur la parcelle peut décider de la vendre sans que son conjoint ou ses enfants aient d'autre protection qu'un droit de préemption assez illusoire, puisqu'il suppose de disposer de manière indépendante des ressources économiques nécessaires au rachat. Dans le nouveau cadre légal, les conjoints et enfants peuvent également être exclus de la liste de succession. Ils voient ainsi, de fait, leur niveau de sécurité foncière se réduire. Les certificats du Procède peuvent concerner aussi bien des hommes que des femmes. Cependant, dans la mesure où 80 % des bénéficiaires effectifs sont de sexe masculin (Procuraduría Agraria, 1998), l'insécurité qui frappe les conjoints s'exerce essentiellement à l'encontre des femmes.

La question du statut des *posesionarios* représente par ailleurs un exemple de non-reconnaissance par l'administration agraire d'une situation de fait, ainsi qu'une illustration de l'autonomie de l'administration (dans ce cas de figure, le RAN) pour fixer ses propres règles de fonctionnement, au-delà des indications de la loi agraire et du règlement du Procède. Dans les premières années, le Procède a constitué une forme de régularisation des *posesionarios*, ceux-ci se voyant remettre (sur la base du consensus au niveau de l'assemblée ejidale) un certificat parcellaire les reconnaissant comme *ejidatarios* de plein droit. Cette pratique a provoqué des inquiétudes au sein de l'administration agraire lorsqu'il est apparu que la régularisation des *posesionarios* pouvait conduire à multiplier le nombre d'*ejidatarios* par rapport aux recensements officiels antérieurs à 1992. Les inquiétudes portaient sur la pulvérisation du parcellaire, ainsi que sur le risque de perte d'identité du groupe ejidal. Aucun mécanisme n'a été trouvé pour parer au premier risque identifié par l'administration agraire, mais à partir de 1997, le règlement intérieur du RAN a introduit un nouveau type de certificat parcellaire, spécifique aux *posesionarios*, afin de répondre au second. De ce fait, la situation foncière des *posesionarios* est régularisée, mais leur statut légal reste ambigu car cette catégorie n'avait pas été prévue dans le texte de la loi agraire : en tant que *posesionarios*, ils n'apparaissent donc pas comme habilités à voter en assemblée ni à acheter de la terre ejidale (Pérez Castañeda, 1998).

Une troisième limite, du point de vue de la sécurisation, tient à l'absence de mécanismes de régularisation *ex post*<sup>21</sup>. Le Procède est conçu comme un programme à passage unique, sans possibilité de rattrapage. Cette situation est susceptible de poser problème à deux catégories d'acteurs. D'une part les *ejidatarios* absents de l'*ejido* et n'ayant pas nommé de mandataire au moment de la mesure des parcelles peuvent être

21. La question de la désactualisation des enregistrements lors de transferts fonciers postérieurs à la certification est traitée dans le chapitre qui suit (*Bouquet*).

exclus du processus ; d'autre part, les *ejidatarios* qui restent volontairement en dehors du processus, que ce soit par méfiance vis-à-vis des intentions de l'État (notamment en ce qui concerne la fiscalité foncière), par inertie ou faute de disposer des documents d'état civil requis. L'administration du Procédé avait anticipé ces deux cas de figure et prévu des procédures *ad hoc* : les *ejidatarios* migrants avaient la possibilité de se faire représenter par un mandataire et des solutions simples de régularisation des documents d'état civil ont été proposées par les autorités locales à l'occasion du Procédé. De nombreux *ejidatarios* en ont bénéficié, mais les procédures administratives peuvent en avoir dissuadé certains. Ces *ejidatarios* sans certificat se retrouvent alors dans une situation de vide juridique – on touche ici à un effet pervers du caractère optionnel qui n'a pas été anticipé par l'exécutif.

Enfin, le Procédé présente un biais corporatiste : il n'a pas été prévu de programme homologue pour la propriété privée alors que certaines évaluations, y compris au sein de l'administration agraire, considèrent que la désactualisation des titres de propriété privée atteint des proportions considérables, surtout chez les petits producteurs (Sector Agrario, 1997).

« Il est nécessaire de démarrer un programme rigoureux de régularisation et de titrage des parcelles [en propriété privée] des producteurs ruraux (...). En effet, des études ponctuelles suggèrent qu'ils souffrent d'un manque de titres et que dans la grande majorité des cas il s'agit de minifundistes dont les conditions productives et les conditions de vie sont similaires à celles des *ejidatarios* » (Sector Agrario, 1997 : 124-12).

### **Conclusion : de la Réforme agraire à la réforme de la législation agraire, ruptures et continuités**

La réforme de 1992 apparaît de prime abord comme une série de ruptures dans le cadre institutionnel formel de l'*ejido*. Ces ruptures concernent principalement le rôle de l'État, la gouvernance de l'*ejido*, le faisceau de droits fonciers, et la conception de la propriété sociale et de la sécurisation foncière qui sous-tend le nouveau régime institutionnel. La réforme met fin à la capacité de l'État à procéder à des expropriations et des redistributions foncières. Elle procède à une refonte de l'administration agraire qui touche à la fois des dimensions fonctionnelles (avec un accent mis sur les instruments cadastraux et judiciaires de sécurisation foncière) et les modalités d'interaction avec la sphère ejidale (d'une

logique d'encadrement vers une logique de service). La gouvernance de l'*ejido* fait l'objet d'un recentrage en faveur de l'individuel par rapport au collectif. Le nouveau faisceau de droits sur les parcelles intègre le droit de vendre et de céder en faire-valoir indirect, ainsi que la possibilité de privatisation, et relève désormais d'un patrimoine individuel et non plus familial. En ce qui concerne les droits collectifs, l'accent est mis sur la démocratisation des processus de décision collective, ainsi que sur les nouvelles possibilités d'association avec des capitaux privés. En définitive, la rupture touche la conception même de la propriété sociale – accès à la terre garanti par l'État et maintien d'un système foncier égalitaire isolé des mécanismes de marché foncier – qui prévalait sous l'ancien système. De même la réforme s'appuie sur une conception de la sécurisation foncière dans les *ejidos* totalement renouvelée. Avant la réforme, elle se fondait sur le certificat collectif et l'interdiction de toute régulation marchande. Avec la réforme, elle se fonde désormais sur le certificat individuel et la formalisation des transactions foncières.

Le niveau de rupture effectif doit néanmoins être nuancé à plusieurs titres. En premier lieu, la réforme ne constitue pas une privatisation des *ejidos*, même si l'amoindrissement du rôle de l'État et des instances collectives de l'*ejido*, la certification individuelle des parcelles et la marchandisation des droits vont dans ce sens. L'*ejido* comme forme de propriété spécifique fait au contraire l'objet d'une réaffirmation à travers le Procédé. En 2006, 13 ans après le démarrage du Procédé, la privatisation formelle reste un épiphénomène, qui ne concerne que 1,7 % de la superficie ejidale certifiée<sup>22</sup>. Le caractère marginal des privatisations peut être interprété au regard de différents éléments. D'une part, il tend à indiquer que, dans la perception des *ejidatarios*, le certificat Procédé confère un niveau de sécurité foncière équivalent à celui d'un titre de propriété privée. D'autre part, le certificat présente l'avantage d'être exempt de taxation, à la différence du titre de propriété privée. Enfin, les pratiques de l'administration agraire ne favorisent pas la privatisation : rétention d'informations, accent mis sur la lourdeur de la procédure, etc. (Bouquet). La réforme n'a pas non plus permis de débloquent l'accès au crédit, d'une part en raison des restrictions sur la capacité de mise en gage des parcelles, d'autre part – et surtout – en raison de la faiblesse de l'offre de crédit agricole, qui demeure un problème structurel depuis le démantèlement de la banque publique de développement agricole (Bouquet, 2007). En retour, cette déficience de l'offre peut contribuer à expliquer le peu d'intérêt pour la procédure de privatisation formelle des parcelles. En deuxième lieu, certaines des ruptures du cadre formel représentent avant

---

22. Source : [www.sra-eservicios.gob.mx](http://www.sra-eservicios.gob.mx) (consultation 23 mai 2007).

tout une officialisation de situations de fait. Les distributions de terres étaient de fait pratiquement arrêtées depuis les années 1970. Les dynamiques d'individualisation et la marchandisation des pratiques foncières dans les *ejidos* (au moins en ce qui concerne le faire-valoir indirect) s'étaient mises en place de manière endogène, bien avant la réforme. La distribution des certificats parcellaires à l'occasion du Procédé a officialisé la distribution foncière effective dans les *ejidos*. Enfin, l'analyse des conditions de mise en œuvre du Procédé (gestion parfois *ad hoc* de la dimension participative, création de certificats spécifiques pour les *poseisionarios*) suggère que le niveau d'intervention de l'État dans les questions foncières ejidales est resté significatif.

La lecture globale des ruptures et continuités du cadre formel ejidal à laquelle nous venons de procéder demande à être complétée par des études locales, à même d'éclairer la diversité des conditions de mise en œuvre et de réception de la réforme par les acteurs locaux. Ces études font l'objet des chapitres qui suivent.

## Bibliographie

- ALVISO, E. & L. MORALES 1996, « Programa de certificación de derechos ejidales y certificación de solares urbanos (Procédé): una experiencia », *Estudios Agrarios* (4) : 140-152.
- BARTRA, A. 1991, « 27 », *Cuadernos Agrarios* 3 : 24-29.
- BOUQUET, E. 2000, *La construction du marché foncier par les acteurs. Politiques publiques, pluralisme juridique et jeux contractuels dans le secteur ejidal mexicain*, thèse de doctorat en économie du développement agricole, agro-alimentaire et rural, Montpellier : ENSAM (2 volumes).
- 2007. « Construir un sistema financiero para el desarrollo rural en México. Nuevos papeles para el Estado y la sociedad civil », *Trace* 52 : 30-44.
- BOUQUET, E. & J.-Ph. COLIN 1996, « From Legal Norms to Local Land Regulation. A Case Study From Mexico », in : Spiertz J. & M. Wiber (eds.), *The Role of Law in Natural Resource Management*, La Hague, Vuga : 101-119.
- BRUCE, J. & S. MIGOT-ADHOLLA 1994, *Searching for Land Tenure Security in Africa*, Dubuque : Kendall/Hunt.
- CALVA, J.L. 1988, *Crisis agrícola y alimentaria en México, 1982-1988*, México : Fontamara.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS 1970, *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, Volumes 1 à 3, Mexico : CDIA.

- COLIN, J.-Ph. (ed.) 2003, *Figures du métayage. Etude comparée de contrats agraires (Mexique)*, Paris : Editions de l'IRD.
- COLIN, J.-Ph., BLANCHOT, C., VÁZQUEZ GARCÍA E. & H. NAVARRO GARZA 2003, « Réorganisations productives et pratiques foncières sur un périmètre irrigué (Graciano Sánchez, Tamaulipas) », in : Colin, J.-Ph. (éd.), *Figures du métayage. Etude comparée de contrats agraires (Mexique)*, Paris, Editions de l'IRD : 113-158.
- DE JANVRY, A., GORDILLO, G., & E. SADOULET 1997, *Mexico's Second Agrarian Reform. Household and Community Responses, 1990-1994*, San Diego : Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- DE UNANUE, M. 1992, « Analisis jurídico », in : *Nuevas leyes agrarias mexicanas. Culminacion de un proceso*, Mexico, Centro de Investigación y Análisis del Campo : 15-31.
- DIEGO QUINATA, R. 1992, « Las razones, los sentidos, la fé y la reforma al artículo 27 constitucional », *Cuadernos Agrarios* 5-6 : 53-61.
- ECKSTEIN, S. 1966, *El ejido colectivo en México*, México : Fondo de Cultura Económica.
- GORDILLO, G. 1992, « El debate sobre el ejido », *Nexos* XV(169) : 45-53.
- GORDILLO, G., DE JANVRY, A. & E. SADOULET 1998, « Entre el control político y la eficiencia : evolución de los derechos de propiedad en México », *Revista de la CEPAL* 66 : 149-166.
- HEATH, J. 1992, « Evaluating the Impact of Mexico's Land Reform on Agricultural Productivity », *World Development* 20(5) : 695-711.
- HEWITT DE ALCÁNTARA, C. 1978, *La modernización de la agricultura mexicana, 1940-1970*, Mexico : Siglo XXI.
- IBARRA, J.L. 1992, « Hacia el fin del Derecho y el Corporativismo Agrario ? », *Cuadernos Agrarios* 5-6 : 25-39.
- INEGI 1994, *VII censo agrario 1991*, Aguas Calientes : INEGI.
- MACKINLAY, H. 1991, « La política de reparto agrario en México (1917-1990) y las reformas al artículo 27 constitucional », in : Massolo, A. (ed.), *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, México, UAM-Iztapalapa : 117-167.
- MESTRIES, F. 1992, « La reforma al 27 : transición a la vía "farmer" o a la gran agro-empresa ? », *Cuadernos Agrarios* 5-6 : 40-52.
- NUJTEN, M. 2003a, « Illegal practices and the reenchantment of governmental techniques. Land and the law in Mexico », *Journal of legal pluralism* 48 : 163-183.
- 2003b, « Family Property and the Limits of Intervention: The Article 27 Reforms and the PROCEDE Programme in Mexico », *Development and Change* 34(3) : 475-497.
- PÉREZ-CASTAÑEDA, J.C. 1998, « La regulación y la desamortización de la propiedad (comentarios al Procede) », in : Moguel J. (coord.)

- Propiedad y organización rural en el México moderno*, México, Juan Pablos Editores : 43-90.
- PODER LEGISLATIVO FEDERAL 1992, « Iniciativa de ley agraria », *Diario de debates* n°3-9, Cámara de Diputados y Senadores.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA 1991, « Iniciativa para la reforma del regimen ejidal: Artículo 27 de la constitución mexicana », *Anuario Indigenista* 30 : 155-184.
- 2006, *Sexto informe de gobierno*, México : Presidencia de la República.
- PROCURADURIA AGRARIA 1993, *Nueva legislación agraria*, México : Procuraduría Agraria.
- 1998, *Los tratos agrarios en ejidos certificados*, México : Procuraduría Agraria.
- RINCÓN, S. R. 1980, *El ejido mexicano*, México : Centro Nacional de Investigaciones Agrarias.
- RENDÓN CANO, J. 1986, *Propiedad, tenencia y redistribución de tierras en la legislación de América Central y México*, Rome : FAO.
- RUBIO, B. 1991, « La vía campesina de producción y la privatización del ejido », *Cuadernos Agrarios* 3 : 7-23.
- 1993. « El 27 constitucional y el nuevo modelo de desarrollo económico », in : Rivera, G. (ed.) *Implicaciones de las reformas al artículo 27 constitucional y la nueva ley agraria*, Toluca, Universidad Autónoma del estado de México : 131-141.
- SALINAS DE GORTARI, C. 1991, « Diez Puntos para Libertad y Justicia al Campesino », *Tiempo* 21/11/1991 : 59-64.
- SECTOR AGRARIO 1997, *La transformación agraria – origen, evolución, retos, testimonios*, México : Secretaría de la Reforma Agraria.
- SILVA HERZOG, J. 1964, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria en México*, México : Fondo de Cultura Económica.
- SIMPSON, E. 1952, « El ejido : única salida para México ». *Problemas agrícolas e industriales de México* IV : 7-350.
- TÉLLEZ KUENZLER, L. 1993, *Nueva legislación de tierras, bosques y aguas*, Mexico : Fondo de Cultura Económica.
- 1994, *La modernización del sector agropecuario y forestal*, Mexico : Fondo de Cultura Económica.
- VELÁZQUEZ, E. 2006, *Territorios fragmentados. Estado y comunidad indígena en el istmo veracruzano*, Mexico : Publicaciones de la Casa Chata.
- WARMAN, A. 1994, « La reforma al artículo 27 constitucional », *La Jornada*, 8 avril 1994.
- 1996, « La reforma agraria, eje de una nueva política y bienestar para el campo. Comparecencia del Secretario de la Reforma Agraria ante la Camara de Diputados », *Estudios Agrarios* 5 : 171-176.
- ZERMEÑO, F. 1992, *Las reformas al artículo 27 constitucional y la crisis agrícola*, *Economía Informa* 203 : 18-23.

---

Jean-Philippe Colin  
Pierre-Yves Le Meur & Éric Léonard (éd.)

# Les politiques d'enregistrement des droits fonciers

Du cadre légal aux pratiques locales



---

KARTHALA

---

Entre 2001 et 2007, un collectif de recherche sur la question foncière dans les pays du Sud s'est organisé dans le cadre de l'unité de recherche 095 de l'Institut de recherche pour le développement (IRD) : *Régulations foncières, politiques publiques et logiques d'acteurs*. Cette unité de recherche a participé activement à l'organisation du colloque international « Les frontières de la question foncière : enchâssement social des droits et politiques publiques » qui s'est tenu à Montpellier en mai 2006.

Ce colloque, co-organisé par les institutions d'Agropolis Montpellier (IRD, IAMM/CIHEAM, Supagro, INRA, CIRAD), le CMI (Bergen, Norvège), l'IIED (Londres, Grande Bretagne), l'IHEID (Genève, Suisse), l'Université de Mayence (Allemagne), Plaas/University of Western Cape (Afrique du Sud), le CEPED et le GRET (Paris), a bénéficié de l'appui financier de la Coopération suisse, du ministère des Affaires étrangères et de l'Agence française pour le développement.

Le colloque a accordé une large place aux analyses des politiques contemporaines de reconnaissance et d'enregistrement des droits fonciers coutumiers et locaux dans les pays du Sud. Le présent ouvrage rassemble une sélection de travaux sur ce thème, dont les premières versions avaient été présentées et discutées à cette occasion.

KARTHALA sur Internet : <http://www.karthala.com>

Paiement sécurisé

**Couverture** : Motifs de velours du Kassai (Congo)

© ÉDITIONS KARTHALA, 2009

ISBN : 978-2-8111-0311-8

SOUS LA DIRECTION DE  
**Jean-Philippe Colin,**  
**Pierre-Yves Le Meur & Éric Léonard**

# **Les politiques d'enregistrement des droits fonciers**

**Du cadre légal aux pratiques locales**

**Éditions KARTHALA**  
**22-24, boulevard Arago**  
**75013 Paris**