

L'économie très politique d'un programme de titularisation foncière

Trajectoires locales d'endogénéisation du changement légal en milieu rural mexicain

Éric LÉONARD

Au Mexique, le domaine foncier rural a fait l'objet de la mise en œuvre de trois réformes juridiques majeures entre les années 1880 et 2000, dates qui ponctuent la mise en application effective des lois de démantèlement des propriétés des corporations civiles et religieuses (*Leyes de desamortización*, promulguées en 1856)¹ et la conclusion officielle du Programme de certification des droits fonciers dans le domaine ejidal, qui redéfinit le cadre juridique des terres redistribuées dans le cadre de la réforme agraire. Avec les lois de réforme agraire des années 1917-1946, ces mesures ont induit des ruptures radicales dans les régimes de régulation foncière et, par le biais des institutions chargées d'en encadrer le fonctionnement, dans la configuration des pouvoirs et des modes de gouvernance en milieu rural. La controverse suscitée par la réforme juridique de l'*ejido* en 1992 ne peut être comprise sans référence, d'une part, au rôle joué par cette institution dans le régime de gouvernance rurale et, plus largement, dans l'organisation des rapports entre l'État mexicain et les sociétés rurales, et, d'autre part, à l'incidence des lois de

1. Les lois de « désamortissement » imposaient aux corporations civiles (communautés indiennes, municipalités) et religieuses (Église et confréries de laïques dédiées à des œuvres pieuses) la répartition entre leurs ressortissants ou la vente, sous forme de propriété privée, des biens mobiliers et immobiliers qu'elles détenaient jusqu'alors en main-morte. Leur mise en application accélérée à la fin du XIXe siècle a déclenché un processus généralisé de concentration foncière et de constitution-expansion de très grands domaines.

privatisation des propriétés communales – qui partageaient les prémices libérales de la réforme de 1992 – sur les insurrections paysannes qui ont donné naissance à cet État.

Le rôle central joué par les guérillas agraristes dans le soulèvement révolutionnaire des années 1910-1919 et son succès militaire a conduit l'État post-révolutionnaire à faire des mouvements paysans l'un de ses piliers corporatifs et à leur allouer une participation importante à différents niveaux du pouvoir politique, en particulier dans la constitution des gouvernements municipaux et la mise en œuvre des politiques de développement à l'échelon local. Cette participation a été formalisée et systématisée à partir des années 1930, à l'occasion de la mise en œuvre de la réforme agraire et des programmes de colonisation foncière qui en ont constitué le prolongement, ainsi que par l'incorporation des syndicats agraires au Parti révolutionnaire institutionnel (PRI), qui s'est maintenu au pouvoir jusqu'en 2000. Ces deux processus, administrés depuis le plus haut niveau de l'exécutif fédéral, ont eu un rôle structurant sur l'organisation économique et politique du milieu rural. Leur impact a été lié non seulement à l'étendue des surfaces et des populations concernées², mais aussi à l'incidence générale du processus de réforme agraire et d'incorporation concomitante au parti officiel sur les formes de coordination entre les sociétés rurales et les marchés économiques et politiques de tous types à l'échelle nationale. L'*ejido*, l'organisation politique et agraire instituée pour administrer les terres distribuées par l'État, a constitué la clé de voûte de ce processus de construction institutionnelle.

La pérennité de ces formes de coordination, sous tutelle de l'État-parti et des organisations corporatives qui en constituaient les piliers, explique dans une large mesure la stabilité du système politique et du régime de gouvernance qui se sont construits à partir de la mise en œuvre de la réforme agraire à une très large échelle. Une clé explicative de cette situation, que je tenterai d'éclairer dans ce chapitre, réside dans la capacité des institutions locales créées à l'occasion de la réforme agraire à gérer les modalités de l'intégration sociale des nouvelles générations d'actifs ruraux, en articulation avec les politiques et les ressources publiques (accès aux ressources foncières dans le cadre de l'*ejido* ou à travers de nouvelles dotations agraires, aux programmes publics de développement, aux marchés de travail hors de la localité rurale, etc.).

On ne peut toutefois réduire la politique de réforme agraire à un processus uniforme de construction et de diffusion institutionnelle sous

2. Entre 1917 et 1992, les dotations de terre par l'État à des groupes de paysans ont concerné 103 millions d'hectares, soit environ la moitié de la surface agricole du pays, et 3,2 millions de familles, soit 48 % des foyers qui vivaient dans des localités de moins de 5000 habitants en 2005 (INEGI, 2005).

l'égide des administrations et des organisations corporatives constitutives de l'État mexicain. Sa mise en œuvre, à travers différentes périodes et différents espaces, ainsi que la mise en place des structures de médiation avec les organisations de l'État-parti ont fait l'objet de processus multiples de négociation, contournement, résistance et (ré)appropriation³. De façon générale, cette mise en place a conduit à des situations de pluralisme institutionnel, dont ce chapitre fournira des exemples. Ce pluralisme s'est décliné à la fois dans la superposition des registres normatifs mobilisés à l'échelle locale pour réguler l'accès des ressortissants des *ejidos* aux ressources matérielles et politiques de leur juridiction, et dans la variabilité combinatoire de ces registres d'un *ejido* à l'autre au sein d'une même petite région. En dépit de la rigidité des règles officielles régissant le fonctionnement des *ejidos* et de l'assise des dispositifs d'ancrage de l'État dans les zones rurales (agences administratives, entreprises publiques et syndicats officiels), les études empiriques ont ainsi amplement documenté la diversité des régimes locaux de gouvernement des hommes et des ressources naturelles (terre, parcours, bois), en particulier dans l'organisation de l'accès des nouvelles générations à ces ressources et à celles que pouvaient offrir les politiques publiques de développement.

Cette diversité a été largement mise à jour à l'occasion de la réalisation du programme de cadastrage et de certification des droits fonciers individuels dans les *ejidos* du pays, au cours de la dernière décennie du XX^e siècle. La réforme légale de 1992 prend acte du décalage entre le cadre antérieur de régulation du secteur ejidal et les pratiques effectives des acteurs (voir *Bouquet et Colin*), en même temps qu'elle s'inscrit dans un processus de libéralisation économique, entamé avec la crise financière de 1982 et qui a culminé dans la ratification de l'Accorde de libre échange d'Amérique du Nord (ALENA), en 1993. Sa genèse est toutefois indissociable des craquements sociopolitiques multiformes résultant de l'incapacité croissante de l'État et du dispositif de médiations corporatives articulées à l'*ejido* à maintenir les fonctions régulatrices et intégratives qu'ils avaient exercées dans un contexte de frontière agraire et d'accroissement régulier des ressources de l'État⁴. L'abrogation des prohibitions portant sur les transferts marchands de droits fonciers dans les *ejidos*, la restriction des prérogatives des institutions ejidales en

3. Voir, entre autres, les travaux publiés par Gilbert et Nugent (1994) et Pansters (1997), ainsi que Nuijten (2003), Zendejas (2003) et, pour le Sud-Veracruz, qui fait l'objet de cet essai, Velázquez (2005), Léonard (2009) et Léonard et Velázquez (2009).

4. Ces craquements sont largement révélés par la résurgence des conflits sociaux et agraires dans le Mexique rural au cours des années 1970 et 1980. Voir à ce sujet Bartra (1985), Gordillo (1988), Mackinlay (1991, 1996), ainsi que les analyses compilées par Moguel *et al.* (1992).

matière de représentation politique et de coordination économique, la mise en place de nouvelles instances de gouvernement local, représentatives de l'ensemble de la population et non plus des seuls détenteurs légaux de droits fonciers, peuvent être analysées comme résultant d'une perte d'efficacité et de légitimité du dispositif étatique dans l'organisation de l'accès des ressortissants de l'*ejido*, et plus spécifiquement des nouvelles générations, aux ressources nécessaires à leur existence.

Le Programme de certification des droits fonciers dans le domaine ejidal (Procede) conduit à une concentration de ces droits dans un titre à caractère nominal et individuel, sur la transmission duquel les institutions communautaires ont perdu l'essentiel de leur capacité d'ingérence (voir *Bouquet ; Bouquet et Colin*). L'identification des bénéficiaires de certificats fonciers relève d'arbitrages qui sont réalisés et explicités à la fois au niveau de la communauté ejidale (relativement à l'inclusion ou non des ayants droit qui ne figurent pas dans le registre officiel de l'administration agraire) et au niveau familial (relativement à la reconnaissance des droits d'usage des membres de la famille de l'*ejidatario* titulaire). La réalisation du Procede impose ainsi une explicitation des logiques locales et familiales de régulation des rapports socio-fonciers, à la fois entre les différentes catégories de « citoyens locaux » – dont les droits politiques étaient établis, dans le cadre légal antérieur, par leur statut foncier – et entre les différentes générations de l'*ejido*. En d'autres termes, les arbitrages entrepris au moment de réalisation du Procede révèlent à la fois les formes d'endogénéisation du cadre légal antérieur, qui se sont cristallisées dans le contenu et la distribution des droits fonciers et politiques au sein de la société locale, et la nature des régimes de régulation politique qui sont associés à ces régimes fonciers locaux⁵.

Le présent chapitre se propose de décrire les modalités d'application de cette réforme légale et d'en explorer les enjeux fonciers et politiques au regard des trajectoires institutionnelles qui ont résulté des formes d'insertion des *ejidos* dans le dispositif administratif et politique de la réforme agraire. Cette analyse repose sur une étude de cas réalisée dans la municipalité de San Andrés Tuxtla, au sud de l'état de Veracruz. Les informations mobilisées ici ont été obtenues dans le cadre d'un projet de recherche de longue durée sur la dynamique des institutions foncières dans Les Tuxtlas. Elles proviennent à la fois d'entrevues réalisées au niveau villageois, auprès des autorités et de représentants des différentes

5. Dans ce texte, les droits fonciers sont envisagés en tant qu'actions socialement autorisées et comme relevant de « faisceaux de droits et d'obligations » (Maine, 1861 ; Le Meur, 2002 ; Colin, 2008) investis d'une double dimension, foncière (portant sur l'usage et l'administration de la terre) et sociopolitique (portant sur les formes d'interaction des individus avec les autres membres de leur famille et de leur communauté).

catégories de résidents des *ejidos*, et de données quantitatives et qualitatives obtenues auprès des opérateurs du programme de certification, à la *Procuraduría agraria* de San Andrés. Elles s'appuient enfin sur la révision des dossiers historiques des *ejidos* compilés par le Registre agraire national (RAN) et aux Archives de l'État de Veracruz, à Xalapa.

L'espace de référence était peuplé en 2000 par 10 675 familles et près de 56 000 habitants, répartis en 68 villages. Ces localités ont constitué les points d'ancrage de la réforme agraire, qui a abouti, entre 1924 et 1950, à la création de 41 *ejidos*. Aujourd'hui, cet espace se caractérise par une forte densité de peuplement rural (135 habitants/km²), ainsi que par des niveaux élevés de pauvreté. Il s'agit d'une zone d'agriculture paysanne faiblement capitalisée, à l'exception de sa portion nord-est qui constitue, depuis la seconde moitié du XIX^e siècle, un bassin de production de tabac brun destiné au marché international des cigares et le principal marché de travail de la petite région.

Un demi-siècle de réforme agraire dans les Tuxtlas : le traitement des rapports intergénérationnels sur le mode politique

D'une réforme agraire à l'autre : la politique foncière comme projet fondateur d'un nouveau régime de gouvernance en milieu rural⁶

Dans la région des Tuxtlas, la réforme agraire a connu deux phases de mise en œuvre, qui se sont identifiées à deux projets distincts d'organisation communautaire et de mise en rapport avec l'État national. Elle a débuté dans les remous de la révolution armée, alors que l'État central était en butte aux logiques centrifuges des pouvoirs régionaux, sur un mode décentralisé et largement autonome. Au début des années 1920, le gouverneur de Veracruz, Adalberto Tejeda, avait adopté une position particulièrement radicale dans la conduite des distributions de terre, en impulsant et en soutenant militairement la prise de contrôle des municipalités par des milices paysannes dirigées par d'anciens chefs de guérillas révolutionnaires (Fowler-Salamini, 1979 ; Ginzberg, 2000). Ces gouvernements municipaux furent dotés de prérogatives étendues en matière d'organisation des demandeurs de terres, d'imposition aux propriétaires terriens de contrats de fermage qui formalisaient les invasions de terre effectuées par

6. J'emploie ici le concept de gouvernance à des fins descriptives – non normatives – visant à caractériser le mode de gestion politique des ressources de tous types au niveau d'une organisation.

les comités de paysans armés, et enfin de tutelle sur les « Juntas municipales de conciliation et d'arbitrage » des questions foncières (*ibid.*). La politique agraire du gouverneur Tejeda contribuait à restaurer, autour du pouvoir municipal, l'intégration des sphères foncière et politique (et dans une certaine mesure militaire) qui avait prévalu au long de l'époque coloniale et jusqu'à la mise en œuvre des lois de démantèlement des propriétés communales, à la fin du XIX^e siècle (Falcón, 1977 ; Fowler-Salamini, 1979 ; Skerritt, 1989 ; Baitenmann, 1997 ; Nuñez, 2005).

À San Andrés Tuxtla, le gouvernement municipal avait été associé à la gestion des terres communales jusqu'à la privatisation de ces dernières, en 1886. Cette privatisation et le rachat rapide des droits distribués aux paysans indiens par les élites agraires et commerciales régionales, dans un contexte d'insertion brutale des familles indiennes dans les marchés agricoles internationaux (Léonard, 2008), avaient constitué un détonateur de la mobilisation des guérillas paysannes durant la période révolutionnaire (1910-1919). Ces guérillas, qui combinaient une affiliation fluctuante entre les grandes factions politiques nationales avec la pratique du banditisme social, affichaient des revendications qui mêlaient de façon indissociable la restitution des terres du « commun municipal », dissout en 1886, et la restauration de l'autonomie politique de la municipalité. Après la phase de lutte armée, elles se fédérèrent au sein du Parti rouge de San Andrés, qui remporta les élections municipales de 1923 et entama aussitôt une démarche de restitution des terrains communaux. Cette demande fut satisfaite entre 1923 et 1932, non pas sous la tutelle d'une communauté unique, mais sous la forme d'allocations indépendantes à 17 *ejidos*, dont treize correspondaient à des villages indiens de l'ancien « commun » et 4 à des localités métisses créées sur les terrains municipaux au cours du XIX^e siècle⁷.

Les autorités municipales de San Andrés ont cependant exercé une forte ingérence dans les procédures organisationnelles et institutionnelles de dotation foncière, en contrôlant notamment les processus de formation et le fonctionnement des comités agraires investis de la gestion des terres concédées⁸.

7. Dès le XVI^e siècle, les terres des Tuxtlas avaient été incorporées au domaine privé du conquistador Hernán Cortés, avant d'être rachetées par les municipalités érigées après l'indépendance, dans les années 1830 (Medel, 1993). La communauté de San Andrés ne bénéficia de ce fait jamais du statut de « république d'Indiens » qui lui aurait conféré la capacité légale de restaurer une unité d'administration politico-foncière sur le territoire municipal. Les localités dotées en terre furent le chef-lieu municipal de San Andrés et les villages indiens d'Axochío, Cerro Amarillo, Maticapan, Ohuilapan, Pizapam, Ranchoapan, Soyata, Tehuantepec, Tepancan, Texalpan, Tilapan et Xoteapan, ainsi que les « congrégations » métisses de Calería, Comoapan, El Laurel et Sihuanpan.

8. Le pouvoir municipal a été détenu entre 1923 et 1932 par Manuel Azamar, qui avait été un dirigeant de guérilla paysanne et l'un des fondateurs du Parti rouge de San Andrés et de la Ligue des communautés agraires des Tuxtlas. Azamar présida la Commission agraire municipale entre 1923 et 1932, ainsi que la Junte municipale entre 1922 et 1924,

En contrepartie de leur loyauté politique, le gouverneur Tejeda délégua aux dirigeants de guérillas agraires un droit de gestion discrétionnaire sur les terres allouées aux *ejidos* (Baitenmann, 1997). La Commission agraire municipale dirigée par Manuel Azamar intervint notamment dans la distribution des droits fonciers au niveau local, en associant l'accès à ces droits aux mérites militaires acquis par les communautés ou leurs dirigeants au sein des guérillas révolutionnaires. Les archives de la réforme agraire témoignent des abus perpétrés par les dirigeants des guérillas dans la gestion des terres allouées en dotation : location de pâturages et attribution de permis d'exploitation forestière à des membres de la bourgeoisie régionale, en contravention avec la législation, privation abusive de droits fonciers et attribution de ces droits à de nouveaux bénéficiaires, spoliation des terres de certains villages au bénéfice de localités mieux placées sur l'échiquier politique régional, etc. (Léonard, 2004a).

Les accaparements de ressources naturelles par la nouvelle élite politique étaient rendus possibles par la transposition aux *ejidos* des normes de libre accès aux terres qui avaient opéré comme principe de régulation foncière au sein du « commun municipal », avant sa dissolution. Ces normes empruntaient au « fonds institutionnel » des villages indiens et conduisaient à une disjonction entre les droits formels, alloués par l'administration de la réforme agraire à travers la procédure légale de dotation (qui identifiait un nombre déterminé de bénéficiaires), et les droits effectifs, exercés par les résidents de chaque *ejido*, qu'ils fussent ou non légalement enregistrés. Cette situation n'était pas exclusive des Tuxtlas : au début des années 1930, les conflits liés aux abus des dirigeants agraires dans la gestion des terres distribuées sous un régime local d'accès communal étaient tellement courants au niveau national que l'un des premiers décrets du président Abelardo Rodríguez porta sur le fractionnement des *ejidos* en lots individuels. Ce décret rencontra dans l'État de Veracruz une opposition vive de la part des guérillas agraires et du gouverneur A. Tejeda et resta lettre morte (Baitenmann, 1997).

Ces controverses illustrent le dilemme qui s'est vite posé à l'État national post-révolutionnaire dans la conduite de la réforme agraire : comment satisfaire l'obligation constitutionnelle qui lui était faite de répondre aux demandes foncières des communautés paysannes sans revitaliser par la même occasion les structures de pouvoir autonomes, reposant sur la propriété collective des terres, qui avaient fait obstacle à l'institutionnalisation de l'État au long du XIX^e siècle ? La forme de gouvernance décentralisée de la politique foncière adoptée dans l'État de Veracruz entre 1922 et 1934 a constitué un révélateur clair des risques

puis de 1930 à 1932. En 1929, il fut en outre nommé chef des guérillas agraires pour l'ensemble du Sud-Veracruz par le gouverneur Tejeda (Aguirre, 2004 : 270).

que la réforme agraire pouvait représenter en termes de renforcement des autonomies politiques, sous des formes susceptibles de remettre en question les pactes de gouvernance passés au niveau du pouvoir central, comme la candidature de Tejeda à l'élection présidentielle de 1934 en apporta la démonstration.

Cette élection vit s'affronter les deux figures de l'aile agrariste du Parti révolutionnaire, son candidat officiel, Lázaro Cárdenas, et l'ancien gouverneur du Veracruz. Leur opposition portait sur deux projets distincts de gouvernance politique : celui de Tejeda, orienté vers la décentralisation et l'autonomie des instances locales de gouvernement, fut défait au profit d'une structuration verticale et centralisée de l'État. Victorieux, Cárdenas est passé à la postérité comme le grand ordonnateur de la réforme agraire, sous une forme qui en a fait un facteur essentiel de la structuration du régime politique mexicain et de sa perpétuation durant plus de soixante ans. Sous la présidence de Cárdenas, la politique agraire a changé à la fois de rythme et d'orientation. Elle a cessé d'être une réponse ponctuelle à des mobilisations paysannes pour devenir un instrument de reconfiguration systématique des organisations politico-territoriales rurales. À travers les expropriations et les redistributions de terre, l'État cardéniste a entrepris d'effacer les bases territoriales et d'organisation socio-économique des deux institutions qui avaient structuré le milieu rural mexicain depuis l'époque coloniale : la grande propriété privée et les communautés indiennes. Le dispositif de mise œuvre de la réforme agraire a marginalisé les institutions de gouvernement municipal et provincial, au profit d'une relation directe entre le pouvoir central et de nouvelles communautés, créées *ex profeso*, dont les principes de régulation foncière et politique étaient établis, validés et garantis par les représentants de l'État-parti, fonctionnaires locaux de l'administration agraire et cadres du syndicat paysan officiel, la CNC, intégré au Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) (Warman, 1976, 2001 ; Bartra, 1985 ; Gordillo, 1988 ; Mackinlay, 1991).

La réforme cardéniste à San Andrés Tuxtla : un processus de restructuration politico-territoriale

L'avènement de Cárdenas correspond à un changement fort dans la structure du pouvoir régional. La Ligue agraire des Tuxtlas, qui regroupait les comités paysans de la région est intégrée à la CNC, et ses dirigeants sont évincés ou cooptés. Dès 1935, Manuel Azamar est affecté à la ville de México – où il occupera diverses fonctions dans la bureaucratie fédérale et celle de la CNC, pour ne jamais revenir – et la direction de la Commission agraire municipale est confiée à E. López Huitrón, un maître

d'école originaire de la région natale de Cárdenas. Dès la fin des années trente, les dirigeants paysans doivent partager le gouvernement municipal avec les représentants d'une nouvelle élite commerciale, qui construit sa prospérité sur ses relations avec les *ejidos* (voir *infra*).

Parallèlement à la mise au pas politique du gouvernement municipal, les distributions de terre s'étendent à des espaces qui ne représentaient jusqu'alors que des enjeux fonciers secondaires. Vingt *ejidos* sont créés entre 1934 et 1941, contre 17 au cours des années 1920. Ces dotations affectent en premier lieu des propriétés situées à la périphérie des noyaux de peuplement traditionnel, qui n'avaient jusqu'alors pas fait l'objet de revendications de la part des tenanciers et des ouvriers agricoles qui y vivaient. Une analyse détaillée des recensements réalisés à cette époque par le Département agraire renvoie d'ailleurs une image décalée au regard de l'iconographie officielle présentant la réforme agraire comme un outil de justice sociale au profit des travailleurs sans terre. Dans la plupart des localités concernées, les demandeurs de terre ne comptent que quelques années et parfois seulement quelques mois de résidence ; en revanche, les archives font état de nombreuses dénonciations de tenanciers des *haciendas*, qui doivent se placer sous la tutelle de comités agraires venus de l'extérieur ou sont menacés d'expulsion par ces derniers (Léonard, 2004a). Les mêmes sources mettent par ailleurs en évidence une structure démographique particulière chez les demandeurs de terres⁹. Alors que les dotations foncières avaient jusqu'alors bénéficié principalement à des adultes de plus de 35 ans, celles de l'époque cardéniste mettent en jeu des hommes jeunes : 40 % des nouveaux *ejidatarios* ont entre 15 et 24 ans (et près de 22 % moins de 20 ans), contre 22 % lors de la période 1922-32. Ces hommes jeunes, et parfois très jeunes, réunissent par ailleurs les attributs fondant le statut d'homme adulte dans la société locale : 60 % d'entre eux sont chefs de famille, alors qu'ils n'étaient que 48 % dans les villages dotés en terre lors de la décennie précédente.

Les recensements de population de 1930 et 1940 font enfin ressortir un phénomène paradoxal : les villages de l'ancien commun municipal, qui avaient reçu des terres au cours des années 1920, voient leur population diminuer entre 1930 et 1940, alors que le centre de gravité démographique de la région se déplace vers ses marges, où les dotations foncières coïncident fréquemment avec l'érection de nouvelles localités, créées *ex profeso* afin d'obtenir la formation d'un *ejido* (figure 1). Tout semble indiquer que la politique foncière cardéniste impulse une recomposition du peuplement, sur la base des clivages intergénérationnels et interlignagers qui avaient

9. Voir les recensements réalisés par l'administration agraire à l'occasion des procédures de dotation, qui sont disponibles dans les archives du Registre Agraire National (RAN) de Xalapa, Veracruz.

marqué la dynamique sociopolitique des villages indiens (voir Mallon, 1995). La formation des nouveaux *ejidos* fait ainsi écho aux conflits enregistrés dès le milieu des années 1920 par l'administration agraire au sujet des traitements discriminatoires dont les localités de second rang et certaines familles faisaient l'objet dans l'attribution des terres de culture de la part des chefs-lieux des *ejidos* et de leurs dirigeants¹⁰.

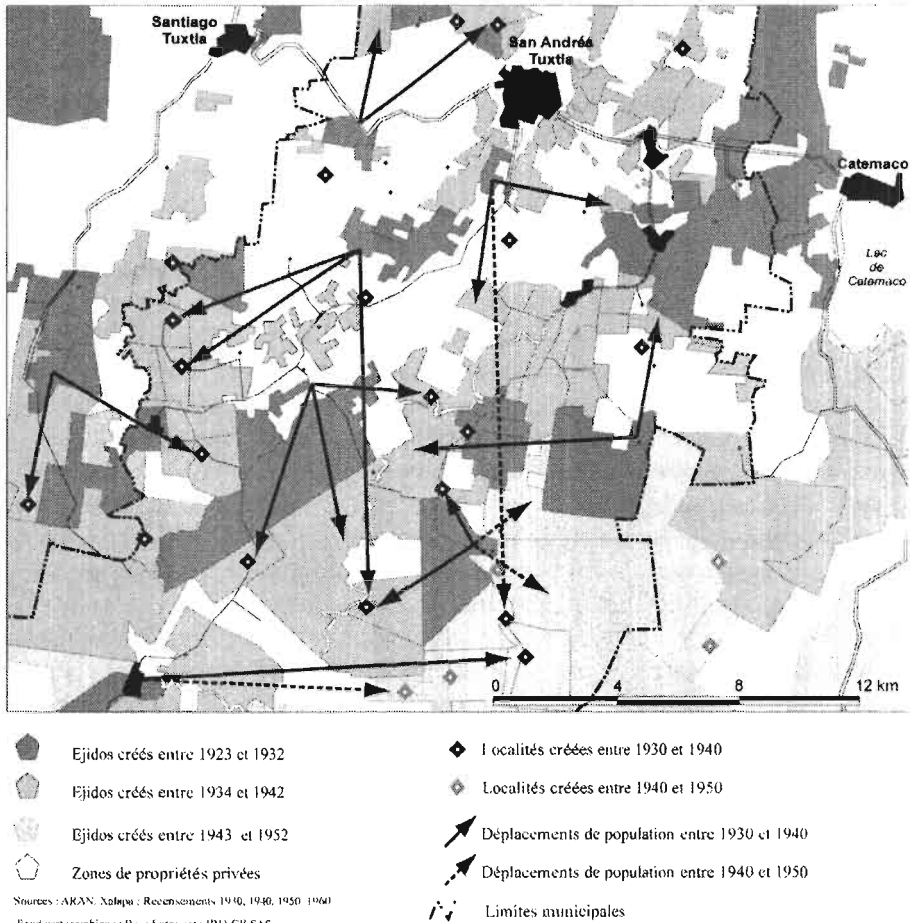
Les dotations foncières réalisées à partir de 1934 ont ainsi pour effet de miner les pouvoirs de type patriarcal qui opéraient dans les villages indiens de San Andrés, en fournissant un levier aux revendications d'émancipation sociopolitique des jeunes générations et des localités de second rang et en permettant la création de nouvelles entités politico-territoriales indépendantes. Un exemple parlant en est fourni par le comité agraire de Pueblo Nuevo, *ejido* formé à partir de la scission de celui de Tehuantepec et par l'accueil de ressortissants de Chuniapan et de Xoteapan : en 1942, sur les cinq membres de ce comité, un seul a plus de 25 ans et trois sont âgés de moins de 20 ans (ARAN/2850).

Il est par ailleurs significatif que la création de nouveaux *ejidos* ait été accompagnée par un effort massif de diffusion de l'enseignement en espagnol. Les maîtres d'école, parmi lesquels le nouveau président de la Commission agraire municipale, E. López Huitrón, ont été, dans les Tuxtlas, d'actifs propagateurs des thèmes agraristes, assurant fréquemment l'organisation des comités agraires locaux. L'usage de la langue nahua a ainsi été rapidement abandonné dans les nouveaux *ejidos*, contribuant à affaiblir le statut des aînés parlant le nahua, vis-à-vis de leurs enfants hispanisés.

La réforme agraire cardéniste conduit donc à la fois au fractionnement de l'ancien territoire communal de San Andrés, qui se trouve divisé entre une quarantaine de communautés ejidales de taille réduite (figure 1), indépendantes les unes des autres, et à l'affaiblissement définitif des institutions politiques communales, qui s'étaient reconstituées autour du gouvernement municipal, à la faveur de son contrôle par les dirigeants des guérillas révolutionnaires. En dessaisissant les autorités municipales et les autorités coutumières villageoises de leurs prérogatives en matière de régulation de l'accès au foncier et d'intégration sociale des nouvelles générations, l'État cardéniste pose les bases d'un nouveau pacte avec les paysans. Dès la fin des années 1930, la mise en rapport des *ejidos* avec le système politique national et leur accès aux ressources que mobilise l'État (allocations complémentaires en terres, crédits à la production et à l'équipement, programmes de développement, dotations en infrastruc-

10. Voir les plaintes déposées entre 1928 et 1931 par les comités agraires locaux de Texalpan, Cerro Amarillo et Texcaltitan auprès de la Junte d'administration civile de San Andrés et les mesures de dissolution pour sédition que prend la Commission agraire municipale à leur encontre (Léonard, 2004a : 103).

Figure 1. Étapes et expressions territoriales de la réforme agraire, 1920-1960



tures sociales) s'organisent autour d'un double système de tutelle centralisée : celle, réglementaire, imposée par l'administration agraire, qui valide et sanctionne l'exercice des droits fonciers et politiques locaux, et celle, fonctionnelle, fournie par le Comité régional de la CNC, qui canalise les demandes et régule leur transmission aux agences de l'État (voir sur ce thème Mackinlay, 1991 et 1996 ; Hoffmann, 1997 ; Panster, 1997 ; Nuijten, 2003 ; Zendejas, 2003).

La réforme agraire supporte ainsi la construction d'un nouveau cadre institutionnel de régulation sociopolitique, qui accorde un rôle central aux

organes de gouvernement ejidal (l'assemblée des *ejidatarios* enregistrés par l'administration agraire, et son comité exécutif, le *comisariado*) dont la légitimité est sanctionnée par les agents de l'administration agraire et la direction régionale du syndicat officiel. Ce dispositif institutionnel accorde une place de premier plan aux jeunes entrepreneurs politiques issus du milieu villageois, qui ont organisé les groupes de demandeurs de terre, coordonné leur installation sur les propriétés faisant l'objet de demandes de dotation et assumé la conduite des procédures de dotation agraire auprès de l'administration fédérale. À la suite de la création des *ejidos* et de la rupture des organisations économiques captives qui caractérisaient le fonctionnement des *haciendas*, ces entrepreneurs politiques vont à leur tour assumer des monopoles de courtage, non seulement dans les relations entre les ressortissants de l'*ejido* et les organisations relevant de « l'État-local », mais aussi avec un groupe émergent de commerçants de grains et d'intrants agricoles, qui se constitue à San Andrés en prise étroite avec les distributions de terre et l'éviction de l'ancienne oligarchie foncière et commerciale régionale¹¹. Les « entrepreneurs agraires » fondent leur pouvoir sur leur capacité à s'insérer dans les réseaux de patronage politique et marchand (crédit, intrants, produits agricoles) qui se structurent au niveau régional, et à reproduire ce type de rapports à l'échelle des territoires qui se constituent sur la « frontière agraire »¹².

De façon apparemment paradoxale, la construction du dispositif de médiation verticale entre les *ejidos* et l'appareil étatique, qui repose sur la désarticulation territoriale de l'ancienne organisation communale, coïncide avec la consolidation de San Andrés comme centre du pouvoir politique et économique régionale. La ville devient le nœud de coordination entre les différentes factions agraristes et l'administration fédérale (agences locales du Ministère de la réforme agraire et de la Banque de crédit ejidal, siège Comité régional de la CNC). Elle est le siège des grands commerçants de grain, de tabac et de banane qui vont tisser, en connivence avec les dirigeants agraires des différentes localités, un réseau dense de financement et de collecte de la production paysanne.

11. Dans le contexte des villages indiens du Chiapas, Rus (1994), décrit un processus similaire de construction communautaire autour du dispositif étatique local et des fonctions de médiation assumées par une génération de jeunes lettrés (*escribas*) en rupture avec les pouvoirs patriarcaux de leurs communautés d'origine.

12. On assiste, durant les années 1930, à des jeux de concurrence entre ces entrepreneurs politiques pour le contrôle des territoires créés par la réforme agraire, qui se traduisent par une violence latente, marquée par l'expulsions de familles entières de certains *ejidos*, des assassinats et des représailles sanglantes. Ces conflits mettent notamment aux prises deux des figures dominantes du syndicalisme paysan dans la région, Juan Paxtián et Nicolás Parra, qui sera assassiné en 1942.

La régulation de l'accès aux ressources ejidales : un pluralisme institutionnel fonctionnel

Au-delà de ses fonctions de médiation politique et économique, la légitimité locale de l'entrepreneur ejidal repose aussi sur la mobilisation d'une idéologie communautaire qui combine les règles posées par le cadre légal (la prééminence de l'assemblée ejidale et du *comisariado* dans la régulation foncière et politique, l'encadrement des processus de mise en circulation des droits fonciers détenus par les *ejidatarios*) et un ensemble de pratiques et de normes relevant de « l'économie morale » des communautés indiennes. Celles-ci concernent en particulier le libre accès de tous les chefs de famille à la terre et aux ressources naturelles (pâturages, bois de chauffe et de construction, points d'eau) et le devoir de satisfaire aux obligations communautaires (contribution à la trésorerie de l'*ejido* et aux travaux d'intérêt collectif – *faenas*). Ce pluralisme institutionnel donne lieu à la constitution d'un groupe de plus en plus important d'exploitants sans statut foncier officiel (*comuneros*), dont les droits d'usage sont validés par l'assemblée ejidale et actualisés via leurs contributions aux charges collectives, mais qui sont exclus des organes de gouvernement local et des prises de décision. Enfin, les liens de parenté politique, contractés à travers les mariages et surtout le parrainage des enfants, structurent les rapports sociaux internes à l'*ejido* et servent de support aux clientélismes. Les figures du *comunero* et du *compadre* constituent ainsi les bases d'un complexe idéologique qui combine la métaphore égalitaire avec des rapports rigides de hiérarchie.

La généralisation d'un système de tenure dite « communale » (*mancomunada*), laissant ouvert l'accès aux ressources territoriales sans y poser d'autre limite que celle, morale, de permettre aux autres chefs de famille d'assurer la subsistance de leurs dépendants, a soutenu la forte croissance de la population au cours des trois décennies qui ont suivi les dotations cardénistes (voir *infra*), en même temps qu'elle induisait une forte différenciation dans l'appropriation foncière au profit des acteurs, dotés ou non du statut d'*ejidatario*, qui disposaient de relations privilégiées avec les autorités administratives et les grands commerçants de grain de San Andrés Tuxtla (Léonard, 2001).

La coexistence de règles officielles et de normes locales a opéré sur le mode de la complémentarité tant que les disponibilités foncières ont permis d'assurer l'intégration sociale des jeunes générations. La superposition de deux registres légaux permettait de transférer aux institutions politiques de l'*ejido* les tensions que la croissance démographique pouvait générer au sein des groupes domestiques dans la gestion du patrimoine familial. L'intégration des nouvelles générations s'est effectuée en jouant sur deux registres. Dans la sphère communautaire, les institutions

de l'*ejido* régulaient l'allocation des ressources foncières en attribuant des droits d'exploitation tacitement reconductibles aux paysans dépourvus du statut d'*ejidatario*, en validant les transferts de droits détenus aussi bien par les *ejidatarios* que par les *comuneros*¹³, en réglant les litiges fonciers et en réassignant éventuellement les droits d'usage de certaines parcelles en cas de manquement du détenteur aux normes qu'elles avaient fixées – ce qui incluait la validation des transactions foncières sous certaines conditions (voir *Bouquet*), mais aussi la privation de droit des individus rétifs au pouvoir des dirigeants locaux ou aux obligations communautaires. D'autre part, en fonction de leur capital politique, certains de ces dirigeants ont très tôt entamé auprès de l'administration agraire des procédures de dotation complémentaire (*ampliación*) à l'attention des nouvelles générations. Dès le début des années 1940, ces procédures ont abouti à la création « d'annexes » ejidales sur les marges de la région, dans les terres basses méridionales ou, au nord, sur le piémont du volcan San Martin¹⁴. Au cours des décennies suivantes, ces dotations ont pris la forme d'*ejidos* indépendants sur le versant côtier du volcan, puis dans d'autres parties du Sud-Veracruz (Léonard, 2004b).

L'ejido face à la saturation de ses ressources foncières : variabilité des régimes de régulation démographique et des dynamiques politiques

La situation de pluralisme institutionnel a conféré aux *ejidos* une grande flexibilité pour réguler les rapports intergénérationnels. Les normes d'accès ouvert aux terres ont cependant été très tôt une source de tensions au sein des *ejidos* cardénistes, comme elles l'avaient été au cours des années 1920, lors de la première étape de la réforme agraire. D'une part, les monopoles de médiation marchande et politique détenus par les dirigeants et leurs proches ont alimenté des processus d'accaparement foncier résultant de la capacité de ces acteurs à mobiliser de la main-d'œuvre salariée pour ouvrir à la culture de nouvelles parcelles, mais aussi de leurs stratégies de capitalisation dans l'élevage et de la mise en place d'enclo-

13. Les normes de transmission du patrimoine foncier attribuaient le lopin habité et la plus grande partie des terres agricoles au puîné des fils (*xocoyotl*, voir Robichaux, 1997), de façon à permettre à l'*ejidatario* de se prémunir contre les risques d'abandon durant ses années de vieillesse (puisqu'elles arrogeaient à l'*ejido* un droit de dessaisissement en cas de manquement du bénéficiaire à son devoir d'assistance), tout en autorisant l'installation progressive des aînés, soit par allocation d'un droit de culture sur la parcelle paternelle, soit par attribution d'un lopin sur les communs de l'*ejido*.

14. Au cours des années 1940, les *ejidos* de Texalpan, Xoteapan, Cerro Amarillo, Ranchoapan, Buena Vista, El Laurel, Calería et Sihuapan reçoivent ainsi des *ampliaciones* pour un total de 585 bénéficiaires. Durant la décennie suivante Tlapan, Tepancan et Tulapan bénéficient à leur tour de dotations complémentaires pour 194 paysans (ACAM, Xalapa).

sure, en particulier dans le sud de la région. D'autre part, les installations de nouveaux usagers sans statut légal, correspondant à la migration de jeunes adultes depuis les centres historiques de peuplement vers les frontières agraires et à la croissance démographique endogène des *ejidos*, ont renforcé les jeux de concurrence et les tensions pour l'accès à la terre.

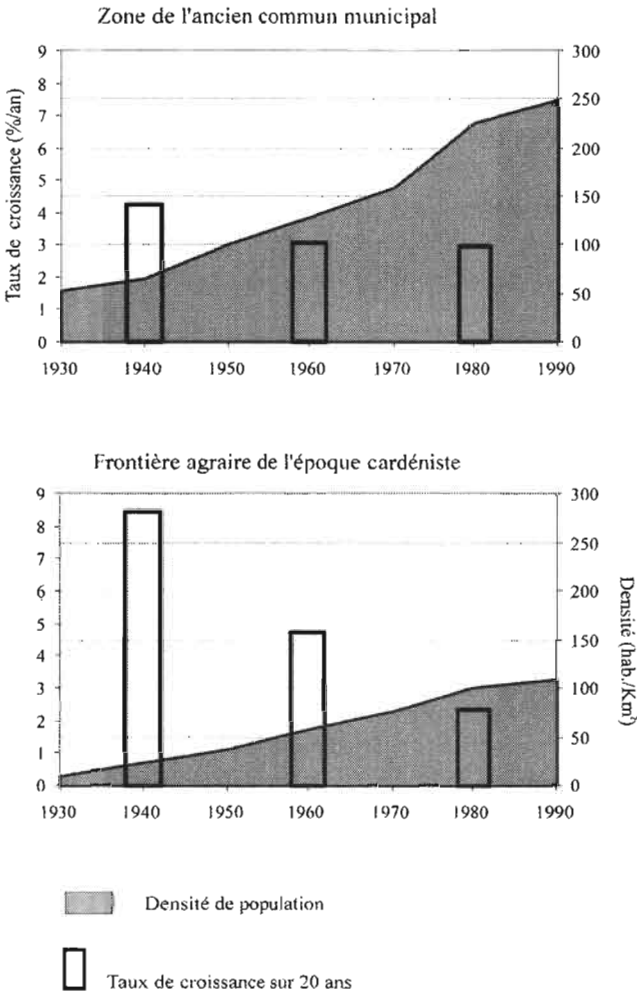
La structure démographique résultant des processus de formation des *ejidos* a orienté l'issue institutionnelle des dynamiques d'appropriation différentielle des ressources foncières. Les *ejidos* formés sur la frontière cardéniste ont connu une forte croissance de leur population au cours des trente années qui ont suivi leur création (plus de 8 % par an entre 1930 et 1950 et encore près de 5 % au cours des 20 années suivantes, voir la figure 2). Mais la faiblesse des densités démographiques (inférieures à 20 habitants par km² au début des années 1940 et à 100 hab./km² 40 années plus tard) et les ajustements du régime de croissance (une division par deux du taux d'accroissement à chaque génération) ont permis une adaptation graduelle des institutions locales à l'occupation des terres.

Dès le début des années 1960, les dynamiques politiques y ont été marquées par la confrontation entre les intermédiaires politiques et économiques locaux, qui étendaient leur maîtrise foncière à travers la mise en place de parcs enclos pour leur bétail, et une majorité des usagers des terres de l'*ejido*, qui bénéficiaient du statut d'*ejidatario* et pouvaient participer à ce titre aux instances de gouvernement local. Au cours de la décennie suivante, la diffusion des techniques agricoles issues de la révolution verte – la cohorte engrais chimiques-herbicides-semences améliorées, associée à une plus large diffusion du crédit agricole public – permettant de multiplier par plus de deux la surface cultivable par un individu et la productivité du travail, a conduit à la radicalisation des revendications de redistribution de l'espace foncier sur une base égalitaire et au bénéfice des seuls titulaires du statut d'*ejidatario*.

Les *ejidos* créés à partir des anciens villages indiens du commun municipal ont également connu une croissance démographique soutenue, mais dans un contexte où les tensions pour l'accès aux ressources étaient déjà fortes. En dépit du départ d'une partie des jeunes actifs vers les frontières agraires, ces *ejidos* ont dû faire face au doublement de leur population tous les 20 ans, à sa multiplication par cinq entre 1940 et 1990. Déjà élevées, les densités de population sont passées de 60-70 habitants par km² en 1930-1940 à 125 hab./km² dès 1950 et à près de 250 hab./km² quarante ans plus tard (figure 2). La croissance démographique s'est traduite par la multiplication des usagers de l'espace agricole sans statut officiel, qui sont vite devenus largement majoritaires (ils représentaient entre 75 et 80 % des chefs de famille dans les villages concernés au début des années 1990¹⁵).

15. Selon le recensement agricole et ejidal de 1991 (INEGI, 1994).

Figure 2. Croissance démographique et densification de l'espace ejidal dans les différents contextes de mise en œuvre de la réforme agraire dans les Tuxtlas, 1930-1990



Sources : Recensements 1930-1980, SIG Sotavento, IRD-CIFSAS

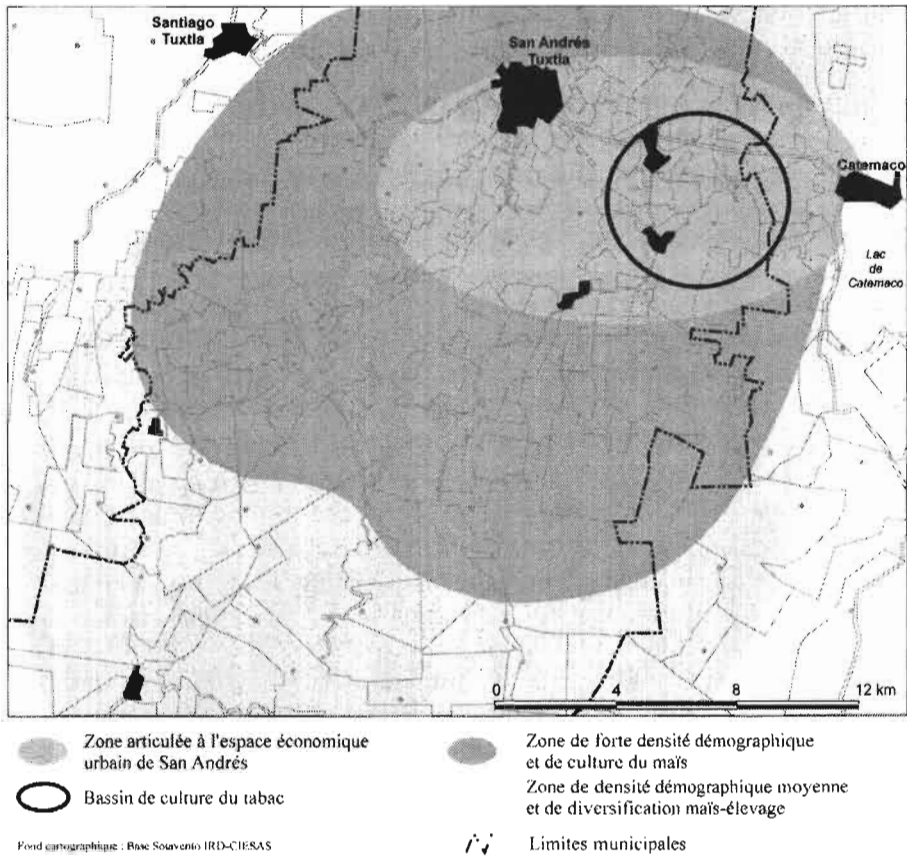
La cristallisation des stratégies individuelles et des enjeux de pouvoir sur les ressources foncières de l'*ejido* y a bloqué toute évolution institutionnelle, en renforçant la centralité du registre normatif communautaire et des courtiers politiques locaux dans les régulations sociales. Les normes d'accès ouvert au foncier sont notamment restées au centre de l'alliance d'intérêts liant la population dépourvue de statut foncier légal aux entrepreneurs qui contrôlaient le commerce local du maïs, pendant que les *ejidatarios* étaient mis en minorité dans les assemblées locales, organisées sur le principe de la représentation de tous les chefs de famille¹⁶.

Les fortes densités de population et la pulvérisation de la tenure foncière ont en retour contraint l'évolution économique de ces *ejidos*. Si l'on excepte les villages situés en périphérie de San Andrés, qui ont été tôt intégrés à la sphère d'activité du centre régional, et ceux qui se trouvaient dans la zone de culture du tabac, où les disponibilités de crédit et d'emploi permettaient une diversification des activités, l'économie de ces *ejidos* a été confinée à la culture manuelle du maïs sur de très petites surfaces, combinée à des mouvements pendulaires vers les bassins d'emploi agricole faiblement rémunéré de la petite région (production de tabac ou de canne à sucre sur le pourtour des Tuxtlas). Les structures foncières ont notamment hypothéqué les possibilités d'accroissement de la productivité du travail agricole liées à l'incorporation des moyens de production issus de la révolution verte.

Les trajectoires différenciées de mise en œuvre de la réforme agraire ont ainsi conduit à des configurations divergentes des structures foncières et démographiques. Ces dernières ont à leur tour contraint les dynamiques des systèmes économiques et celles des instances de gouvernement des *ejidos*. Les normes de libre accès aux terres, qui permettaient les accaparements fonciers des micro-élites ejidales et supportaient les mécanismes d'intégration des nouvelles générations de producteurs, ont très vite constitué un enjeu central de ces dynamiques. En dépit des opportunités d'accès renouvelé aux dotations foncières par le biais des *ampliaciones*, puis des programmes de colonisation agraire des basses terres coloniales,

16. Le dispositif de la réforme agraire a également joué un rôle important dans le maintien du *statu quo* autour des normes « communales ». En réduisant périodiquement la pression sur les ressources locales à travers l'installation de jeunes chefs de famille sur les frontières agraires, elle a permis de résoudre des conflits entre familles, comme au sein des familles elles-mêmes. Après les *ampliaciones* des années 1940 et 1950, dont avaient bénéficié des *ejidos* comme Texalpan, Xoteapan, Miltepec, Tepanacan et Tulapan, les jeunes ressortissants des villages de Xoteapan, Texalpan, Cerro Amarillo et Tepanacan bénéficièrent des programmes de colonisation agraire du versant maritime des Tuxtlas et de la Sierra de Santa Marta voisine dans le courant des années 1960, avant que Chuniapan de Arriba se voit attribuer une dotation éponyme dans la région de l'Uxpanapa, au centre de l'Isthme, une dizaine d'années plus tard (Léonard, 2004b ; Velázquez, 2005).

Figure 3. Organisation économique de l'espace régional à la fin des années 1980



les années 1950 et 1960 ont été marquées par la montée des revendications portant sur l'abolition des normes d'accès ouvert au foncier et la redistribution égalitaire des terres entre les seuls détenteurs du statut d'*ejidatario* dans l'ensemble de la région. Ces demandes de « parcellement », en application des textes réglementaires, ont structuré le débat politique et les dynamiques de pouvoir au sein des *ejidos* pendant plusieurs décennies. Elles ont exprimé et mis à jour les tensions qui parcouraient les sociétés locales et se sont formellement manifestées dans l'opposition entre, d'une part, les dirigeants locaux, le cercle réduit des producteurs *kulaks* (*ejidatarios* ou non) et les *comuneros* sans droit formel sur la terre, et, d'autre part, les *ejidatarios* qui se trouvaient dans une situation marginale dans l'accès aux crédits et aux circuits de

commercialisation contrôlés par les dirigeants locaux et qui ne disposaient de ce fait que d'opportunités réduites d'expansion foncière pour eux-mêmes et leurs descendants. Dans le courant des années 1970, les procédures de redistribution du foncier des *ejidos* conformément aux dispositions légales ont ainsi marqué une nouvelle rupture dans la dynamique des institutions foncières et politiques à l'échelle régionale, qui a préfiguré dans une large mesure les changements imposés par la réforme légale de 1992.

Endogénéité du changement légal : du « parcellement » des *ejidos* au Procédé

Le « parcellement » : la remise en question du régime de gouvernance politique et foncière des ejidos

Un ensemble de facteurs économiques et politiques a achevé de transformer les conditions d'utilisation des terres ejidales et de remettre en cause les dispositifs institutionnels qui organisaient leur gestion. En premier lieu, la décennie de 1970 a marqué une nouvelle phase dans la politique de développement rural de l'État mexicain. S'appuyant sur les rentes générées par le boom pétrolier et faisant face à une montée des tensions sociales dans les campagnes, le gouvernement entreprend de renforcer son intervention dans le secteur agricole, à travers l'extension du système de crédit à des taux bonifiés, qui va servir de vecteur à la diffusion des techniques de la révolution verte, et celle du dispositif public d'achat des grains (céréales, haricots, oléagineux) à prix garanti. Dans les Tuxtlas, la mise en place de ce dispositif, combinée avec la réalisation de pistes rurales qui permettent l'accès motorisé aux *ejidos*, se traduit par une rupture des monopoles de médiation commerciale qu'avaient tissés les entrepreneurs ejidales en association avec les grands négociants de grain de San Andrés (Léonard, 2001). La disponibilité de crédits publics et de nouveaux moyens de production, ainsi que la diversification des canaux de commercialisation, sapent les bases du pouvoir des dirigeants locaux, en même temps qu'ils fournissent de nouveaux arguments à la mise en question du régime communal d'accès aux terres, dans la mesure où les *ejidatarios* officiels sont les seuls sujets de crédit reconnus par le dispositif public et sont donc les principaux bénéficiaires des gains de productivité permis par les innovations techniques.

En second lieu, le bouleversement des institutions économiques qui avaient organisé l'accès aux marchés depuis la réforme agraire a coïncidé

avec une période de transition générationnelle entre les producteurs qui avaient été enregistrés comme *ejidatarios* lors des dotations de l'époque cardéniste et leurs successeurs dans l'exploitation des terres et la détention des droits agraires. Le remplacement des dépositaires de la « légitimité révolutionnaire », qui avaient mené à bien les procédures de dotation agraire, a conduit à des remises en cause multiples des systèmes de gouvernance fondés sur la concentration et la personnalisation des fonctions de médiation dans les mains des « fondateurs de l'*ejido* » et de leurs proches. Cette remise en cause a été plus radicale lorsque la majorité des usagers de l'espace ejidal disposait d'un lien de parenté directe avec un *ejidatario* et quand les accaparements réalisés par les micro-élites locales, à des fins d'entretien de troupeaux bovins, avaient été importants. Il devenait stratégiquement opportun pour les acteurs dépourvus d'un statut légal d'appuyer le transfert aux *ejidatarios* des charges de régulation de l'accès au foncier qui avaient jusqu'alors été assumées par les institutions d'inspiration communale.

Ces conditions étaient réunies dans la partie sud du municipe de San Andrés, là où la frontière agraire cardéniste avait connu son plus fort développement. Le poids démographique des familles comptant un *ejidatario*, combiné à l'affaiblissement politique de la génération fondatrice, y ont rendu possible la remise en question des normes d'accès libre au foncier. Les porteurs des revendications de « parcellement » ont en outre bénéficié d'un appui nouveau de la part de l'administration agraire, dont les missions incluaient un contrôle accru des procédures de transmission et d'exercice des droits au sein des *ejidos*, conformément à la politique de renforcement des appuis publics aux *ejidatarios*. Les processus de parcellement ont ainsi souvent coïncidé avec une mise à jour des registres de l'*ejido* et avec la formalisation des transferts de droits qui avaient eu lieu au cours des décennies antérieures.

Les procédures de parcellement ont donc conduit à une explicitation parfois brutale des statuts fonciers et civiques dans l'arène villageoise. Elles imposaient de fait la dissolution de la figure institutionnelle du *comunero* et la réactualisation des clientélismes autour d'une classe élargie d'intermédiaires, les producteurs non *ejidatarios* étant conduits à négocier leur accès au foncier et aux appuis publics dans le cadre familial ou sur la base d'affinités religieuses, politiques, etc., avec les titulaires d'un droit ejidal¹⁷. Ces conditions expliquent sans doute le caractère largement endogène de ces processus. Si la référence à la réglementation officielle a permis de légitimer la rattachement de l'espace ejidal par les *ejidatarios*, les agents de la réforme agraire ont en revanche rarement été

17. À l'échelle de la zone d'étude, les producteurs agricoles sans statut foncier légal représentaient 69 % des chefs d'exploitation au début des années 1990 (INEGI, 1994).

mobilisés pour accompagner les procédures de redistribution des terres (mise à jour du registre des titulaires de droits, délimitation et réassignation des parcelles) : bien souvent les dossiers administratifs compilés par le Registre agraire national ne mentionnent même pas leur réalisation.

Le parcellement des *ejidos* a marqué un changement majeur dans la production de la régulation foncière et politique. Il a consacré le déplacement des normes coutumières associées à « l'économie morale » des communautés paysannes au profit des règles officielles de la réforme agraire, le caractère endogène des processus renforçant encore leur signification sociopolitique. À travers le parcellement, les *ejidatarios* ont entrepris de dessaisir les organes de gouvernement local de leurs prérogatives en matière de régulation de l'accès au foncier pour en faire un attribut individuel, puisque dorénavant, chaque chef de famille *ejidatario* est appelé à arbitrer lui-même l'allocation des ressources de sa parcelle, en particulier entre ses descendants. Mais paradoxalement, cette évolution correspond également à la consolidation de l'*ejido* en tant qu'institution politique : la rupture des monopoles de courtage assumés par les dirigeants-fondateurs, conduit au renforcement de l'assemblée ejidale dans ses fonctions de coordination avec les politiques publiques. Les institutions de l'*ejido* se voient investir d'un rôle nouveau en matière de régulation politique, notamment dans la négociation et l'organisation de l'accès aux programmes de développement (dans un contexte de forte intervention publique) et aux nouvelles dotations agraires (dans un contexte, cette fois, d'épuisement des frontières internes au niveau national). Il n'est pas fortuit que ce processus d'individualisation des droits fonciers se soit engagé dans le cadre d'une dynamique de consolidation de l'agriculture familiale, associée au renforcement des interventions étatiques qui brisaient les marchés captifs contrôlés par les entrepreneurs agraires.

Le processus de parcellement s'est amorcé au début des années 1970 dans les terres basses, au sud de la région d'étude (*ejidos* Juan Jacobo Torres, Apixita, El Remolino, Abrevadero, Río de Tuxtla), pour se propager ensuite en direction des noyaux historiques de peuplement. Toutefois, le régime de « tenure communale » a perduré jusqu'à la mise en œuvre de la réforme légale de 1992 dans les *ejidos* formés autour des villages de l'ancien commun municipal de San Andrés. Les nouvelles techniques agricoles y ont peu affecté les pratiques productives et foncières. Les structures démo-sociales en particulier ont bloqué tout changement institutionnel, au profit du maintien des alliances entre intermédiaires politiques et *comuneros* et de la permanence des règles d'accès ouvert aux terres. Les tensions avec les *ejidatarios* ont souvent été résolues sur le mode de l'intimidation, de la coercition, ou de la violence ouverte, comme ce fut le cas à Cuesta Amarilla où, dans un contexte de montée de l'opposition politique à la fin des années 1980, puis de

nouveau au début des années 1990, les familles revendiquant le parcellement des terres furent expulsées et leurs maisons incendiées. La réforme légale du statut des terres ejidales a toutefois accéléré la diffusion des procédures endogènes de parcellement, juste avant que le Programme de certification des droits fonciers ne vienne en formaliser les termes.

La diffusion et la mise en œuvre du parcellement dans les *ejidos* de la région éclaire la question du changement institutionnel et des rapports de pouvoir dans son orientation. En première analyse, le cas des Tuxtlas illustre la théorie standard des droits de propriétés dans sa version évolutionniste (Ruttan et Hayami, 1984 ; Feder et Noronha, 1987 ; Bruce *et al.*, 1994) : l'accroissement relatif du prix de la terre, sous l'effet de la pression démographique et/ou du changement technique joue en faveur d'une demande de changement institutionnel vers l'individualisation des droits fonciers. Le processus de parcellement infirme cependant les implications mécaniques de ce type d'analyse, puisque c'est paradoxalement dans les *ejidos* les moins densément peuplés que le changement des règles d'accès au foncier a été initié, alors qu'il était bloqué par les rapports de pouvoir dans les villages où la pression sur les terres était la plus forte. Cette situation souligne en définitive le rôle central des facteurs politiques dans l'orientation des processus de changement institutionnel (North, 1990), comme les formes locales de mise en œuvre de la réforme de 1992 en apportent une autre illustration.

La réforme légale de 1992 : une individualisation des droits fonciers sans dissolution de l'ejido

Au début de l'année 1992, le gouvernement mexicain a promu une réforme fondamentale de la Loi de réforme agraire, qui mettait conjointement fin au devoir constitutionnel de l'État à satisfaire aux besoins en terre des familles rurales et au statut d'exception de la propriété ejidale. La nouvelle Loi agraire redéfinit les droits de propriété dans les *ejidos* dans le sens de leur individualisation et de l'autorisation des transactions marchandes qui étaient auparavant proscrites (voir Téllez, 1993 ; Pérez Castañeda, 2002 ; *Bouquet et Colin*). Elle entreprend en outre de démanteler les prérogatives des organes de gouvernement de l'*ejido* en matière de représentation politique et de gestion des biens publics, au profit d'organisations représentatives de l'ensemble de la population, la Junte des résidents (*Junta de pobladores*) et l'agence municipale. Toutefois, si elle ouvre la porte à une possible privatisation des parcelles ejidales, la nouvelle législation réaffirme le régime particulier de la propriété ejidale et maintient certaines formes de contrôle collectif sur les processus de mise en circulation des droits fonciers, en particulier à travers les méca-

nismes de marché (*ibid.*). La mise en œuvre de la Loi s'appuie sur la réalisation d'un programme de certification des droits, le Procédé (*Programa de certificación de los derechos ejidales*), qui concerne l'ensemble des terrains sous le contrôle des *ejidos* : parcelles agricoles, terrains d'usage commun (parcours et bois) et lopins bâtis dans les localités de l'*ejido*. Ce programme a été mis en œuvre à partir de 1994. À l'issue de dix années d'opération, à la fin de 2003, le Procédé avait touché 80 % des *ejidos* du pays et concerné près de 85 % des *ejidatarios*, enregistrant leurs droits sur 65,7 % de la surface distribuée dans le cadre de la réforme agraire (de Ita, 2005).

La réalisation des opérations de bornage et de titrage par le programme est gratuite et répond à une démarche volontaire : l'assemblée ejidale dans premier temps, sur la base d'une majorité qualifiée des deux tiers, puis chaque *ejidatario* pour ce qui concerne son propre patrimoine, doivent préalablement signifier leur adhésion au programme (SRA, 1998). L'assemblée ejidale décide notamment des espaces sur lesquels porteront les opérations de certification : celles-ci peuvent concerner la totalité des terres, ou être circonscrites aux parcelles agricoles, laissant, par exemple, les terres d'usage commun et/ou les zones résidentielles (*solares*) sous un régime de propriété collective. Il est à noter que, à la différence des terrains d'usage agricole, dont le régime de propriété demeure régulé par la loi de réforme agraire (sauf démarche de privatisation, par l'ensemble ou une partie des titulaires, qui doit être dans tous les cas approuvée par les deux-tiers de l'assemblée ejidale¹⁸), les lopins bâtis qui ont fait l'objet de l'émission d'un certificat intègrent le registre de la propriété privée et sont soumis à ce titre aux dispositions fiscales adoptées au niveau municipal.

Il incombe par ailleurs à chaque *ejidatario* de décider des modalités de l'inscription de son patrimoine au Registre foncier national (RAN) : il peut, en prévision de sa succession, transférer de façon définitive les parcelles dont il avait cédé le droit d'usage à ses descendants ou, *a contrario*, faire enregistrer à son nom et sous un certificat unique les parcelles jointives que ses enfants cultivent séparément, de façon à se préserver une possibilité de recours en cas de manquement de ces derniers à leurs devoirs d'assistance. Ce choix est lourd de conséquences, puisque, du fait d'une disposition réglementaire qui vise à limiter les risques d'aliénation et de pulvérisation de la propriété, le transfert des terres inscrites au RAN ne peut concerner que l'intégralité d'une parcelle

18. À la fin 2003, les parcelles ejidales converties en propriétés privées représentaient 0,27 % de la surface totale certifiée via le Procédé (de Ita, 2005). Les terrains concernés étaient situés pour l'essentiel dans des zones urbanisées ou en voie d'urbanisation, le changement de régime de propriété constituant une formalisation de situations de fait.

enregistrée. Toute opération ultérieure de subdivision s'effectue donc aux frais du titulaire et la formalisation légale de telles opérations suppose que celui-ci ait adopté le régime de propriété privée, donc qu'il se soit de lui-même exclu de l'*ejido*¹⁹.

Le Procédé est au centre d'enjeux économiques et politiques qui dépassent de beaucoup les implications que peut avoir la distribution de la propriété sur l'activité agricole. Il conduit en effet à redéfinir les statuts individuels, tant au regard du foncier que des droits civils, en même temps qu'il confère un caractère légal à cette redéfinition. Selon qu'il concerne ou non les zones résidentielles de l'*ejido*, le programme débouche sur l'identification de nouvelles catégories de citoyens locaux, dotées de droits spécifiques et d'un accès différencié aux arènes politiques locales : les *ejidatarios* figurant au registre officiel ; les *posesionarios*, bénéficiaires de l'émission d'un certificat foncier qui formalise leur possession de fait d'une parcelle, mais qui ne disposent pas du statut d'*ejidatario* et dont la participation aux organes de gouvernement de l'*ejido* est de ce fait conditionnée par les dispositions spécifiques prises à leur égard par l'assemblée ejidale ; les résidents de l'*ejido* (*avecindados*), n'ayant pas de droit de possession dans le domaine agricole, mais qui se sont vus reconnaître la propriété du lopin où ils habitent et qui peuvent, à ce titre, participer au marché foncier local ; enfin, les villageois dont les droits sur l'espace bâti n'ont pas été établis, soit parce que l'assemblée ejidale a refusé de régulariser la tenure dans cet espace, soit parce que le lopin où ils ont édifié leur habitation leur est prêté par un titulaire légal. Cette dernière catégorie est *a priori* exclue du marché foncier, puisque la loi prévoit de restreindre la circulation des terres ejidales aux seuls résidents officiels de l'*ejido*.

Entre 1994 et 2000, le Procédé a été approuvé et réalisé dans 37 des 41 *ejidos* de la région ; vingt-deux de ces *ejidos* ont étendu la certification à leurs zones résidentielles, alors que les 15 autres conservaient un régime de propriété collective sur ces espaces. Au début de l'année 2001, quatre communautés n'avaient pas adhéré au programme, toutes du fait de litiges portant sur leurs limites avec des propriétés ou des *ejidos* voisins. Dans un certain nombre de cas, comme à Texalpan, à Xoteapan ou à Chuniapan de Arriba, le processus de certification a été l'objet de fortes controverses et n'a finalement pas concerné la totalité des *ejidata-*

19. Des pratiques de formalisation des ventes et des cessions entre vifs de fractions de parcelles se sont toutefois développées, qui portent sur l'établissement d'« actes de cession de droits fonciers », visés par l'assemblée et le comité exécutif de l'*ejido*, et qui sont parfois enregistrés devant notaire. Dans des contextes particuliers, ces pratiques peuvent être à l'origine de contestations et de remises en cause parfois violentes des transferts, en particulier lorsque ceux-ci mettent en jeu des acteurs extérieurs à l'*ejido* (voir notamment Léonard et Velázquez, 2008).

rios, un certain nombre d'entre eux choisissant de conserver le régime de propriété ejidale antérieur et de ne pas recevoir de certificat parcellaire. À Cuesta Amarilla, la réalisation du *Procede* a constitué un facteur de regain de la violence politique, qui s'est exprimée par l'expulsion de certaines familles du chef-lieu ejidal à l'occasion des élections municipales de 1996.

Bien que relevant formellement d'une démarche facultative, le *Procede* a toutefois fait l'objet d'une mobilisation et d'incitations fortes de la part de l'ensemble des administrations engagées dans l'encadrement du secteur ejidal (*Bouquet et Colin* font un constat similaire). Dans le contexte de libéralisation brutale de l'agriculture mexicaine qui a suivi la ratification de l'Alena, la possession de certificats parcellaires a notamment été présentée abusivement comme une condition d'accès aux subsides à la production vivrière, qui étaient canalisés à travers le programme d'appui aux campagnes (*Procampo*).

Les expressions locales du Procede : une re-légitimation des dispositifs de régulation foncière et politique locaux

Mis en œuvre dans des contextes différenciés d'évolution des dispositifs locaux de régulation foncière et politique, le programme de certification a conduit à des résultats très contrastés. Un aperçu de ses incidences en termes de formalisation des droits des usagers de l'espace agricole sans statut officiel antérieur permet notamment de dégager des tendances très marquées (tableau 1). Deux logiques se différencient nettement, selon que le processus de certification a conduit à une ouverture relativement large, voire très large, du régime local de propriété, ou qu'il a au contraire ratifié une structure concentrée des droits de propriété dans les mains des *ejidatarios*. Dans le premier cas, le *Procede* a abouti à la délivrance de certificats fonciers à près de 60 % des chefs de ménage de l'*ejido* (alors que les *ejidatarios* représentaient moins de 30 % de ces derniers selon le recensement agricole de 1991) ; dans la seconde situation, la distribution des droits fonciers a répondu à une logique exactement inverse, puisque seulement 30 à 40 % des chefs de famille, selon les localités, se sont vus remettre un certificat. Ces deux situations apparaissent entretenir une corrélation forte avec les niveaux de pauvreté relative des localités concernées : les trajectoires d'ouverture large des systèmes de droits correspondent aux villages où les indices de marginalité établis par l'administration mexicaine sont les plus forts avec, notamment, des niveaux de pauvreté parmi les plus élevés de l'État de Veracruz.

Tableau 1. Les expressions du Procédé dans les différents contextes sociodémographiques

Contextes	Rétention des titres fonciers par les <i>ejidatarios</i>		Ouverture du système de tenure légale		Ensemble de l'échantillon
	Densité élevée	Densité moyenne	Densité élevée	Densité moyenne	
Nombre d' <i>ejidos</i>	10	8	8	5	31
% population de l'échantillon	30,9 %	24,7 %	27,2 %	17,2 %	100
Densité moyenne de population	318 hab./km ²	107 hab./km ²	280 hab./km ²	126 hab./km ²	178 hab./km ²
Indice moyen de pauvreté*	0,395	0,225	1,112	0,950	0,544
Accroissement moyen du nombre de titulaires**	14 %	19 %	115 %	58 %	47 %
Nombre titulaires / chefs de famille	29 %	38 %	57 %	58 %	44 %
Sup. moyenne / titulaire	5,5 has	9,7 has	3,6 has	7,1 has	6,3 has

* L'indice de pauvreté repose sur des indicateurs relatifs aux caractéristiques des habitations, à l'accès aux infrastructures sociales, aux niveaux d'éducation et de revenus des ménages. Il varie sur une échelle allant de -2 à +2, cette dernière valeur indiquant une situation de pauvreté absolue.

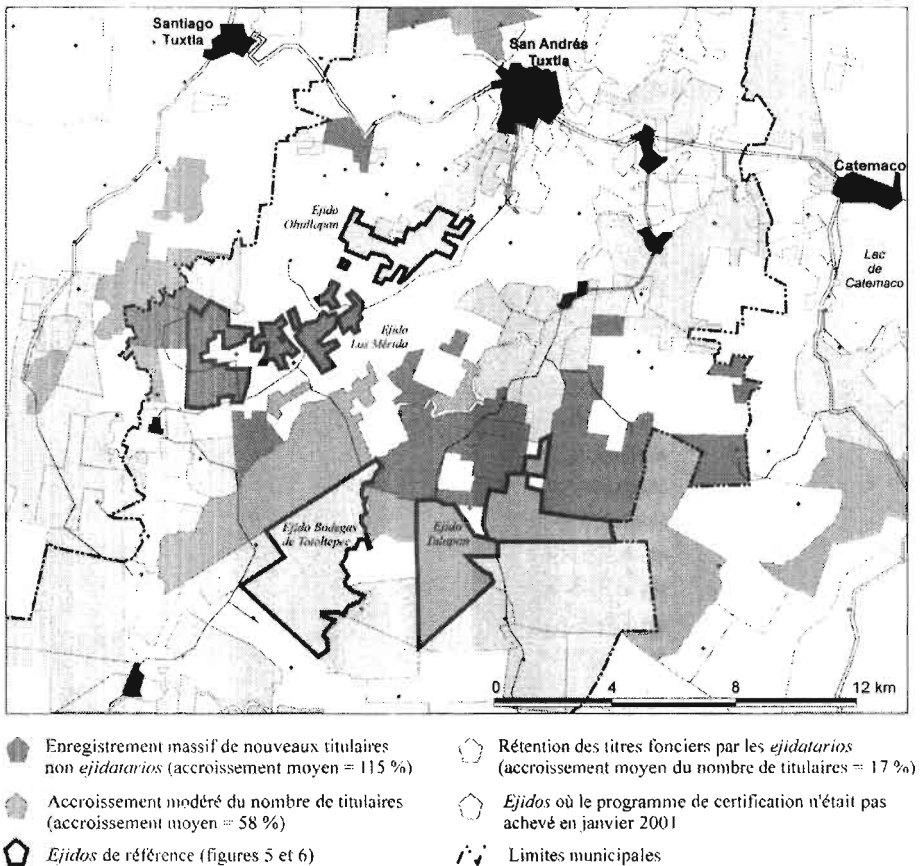
** En référence au nombre d'*ejidatarios* enregistrés lors du recensement agricole de 1991

Sources : Procuraduría Agraria, Residencia San Andrés Tuxtla ; RAN ; INEGI, Censo Agropecuario y Ejidal 1991, et Cuento nacional de Población 1995.

Des clés de lecture complémentaires de ces expressions peuvent être obtenues de la cartographie du Procédé (figure 4). Les *ejidos* qui ont procédé à la plus large ouverture de leur régime de propriété sont globalement situés sur une bande territoriale qui se caractérise à la fois par son enclavement historique vis-à-vis des marchés du centre régional et par une activité économique centrée de façon presque exclusive sur la culture manuelle du maïs. La comparaison avec la carte historique de mise en œuvre de la réforme agraire dans la région (figure 1) montre par ailleurs que ces *ejidos* sont issus, soit de dotations foncières aux vieux centres de peuplement qui intégraient le « commun » municipal de San Andrés, soit de la ségrégation d'une partie de la population et du territoire de ces villages au cours de la période cardéniste. À l'inverse, les communautés où la réalisation du Procédé a globalement ratifié la concentration des droits fonciers dans les mains des *ejidatarios* qui étaient déjà inscrits au registre de la réforme agraire relèvent de deux contextes socio-économiques circonscrits : d'une part, il s'agit de villages situés dans la sphère

d'attraction et d'activité urbaine et industrielle de San Andrés, ainsi que dans la zone historique de production commerciale de tabac (voir la figure 3) ; d'autre part, on retrouve dans cette situation la majorité des *ejidos* qui se sont formés sur la frontière agraire cardéniste, dans un contexte de faible densité démographique et de diversification graduelle dans les activités d'élevage bovin. En d'autres termes, la divergence dans les expressions du programme de certification en termes d'accès de la population agricole aux droits de propriété semble reposer dans une large mesure sur les trajectoires de changement (ou de persistance) institutionnel(le) qui ont été analysées dans la section précédente, et notamment sur la façon dont la question du parcellement a été traitée dans les arènes politiques locales.

Figure 4 . les expressions locales du Procède dans la partie centrale des Tuxtlas

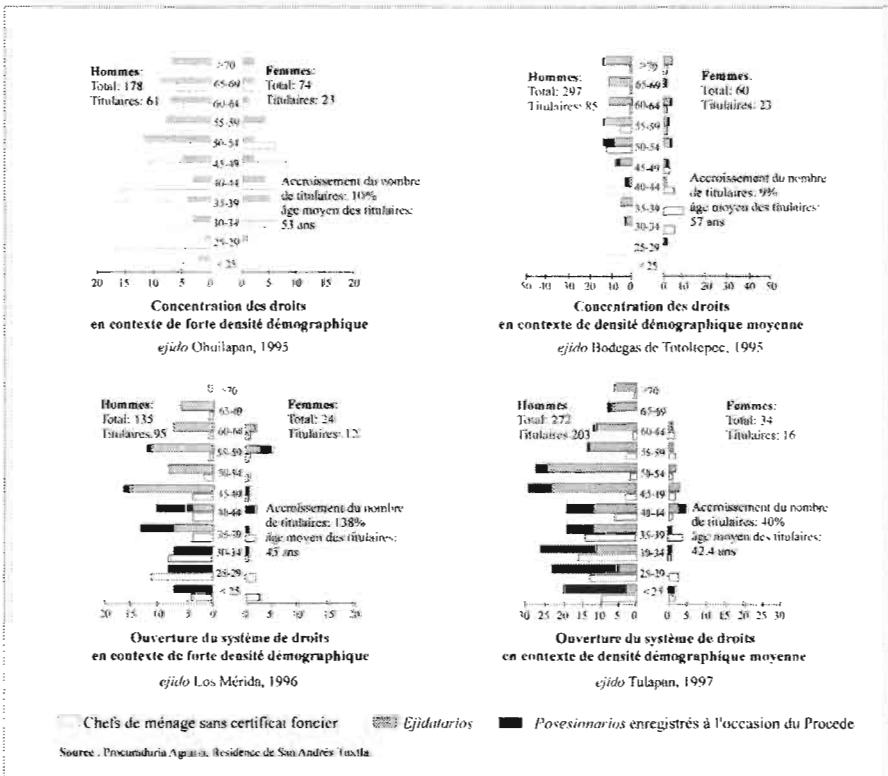


Source : Procuraduría Agraria, Base de San Andrés Tuxtla

Fond cartographique: Base Sotomayor-ORD CIESAS

Dans les localités où les normes d'accès ouvert au foncier avaient été préalablement abolies au profit du parcellement de l'espace entre les *ejidatarios*, le Procédé a rapidement été mené à bien sans modification notable des structures foncières. Dans la mesure où les procédures légales attribuent aux *ejidatarios* les décisions stratégiques dans la réalisation du programme, celui-ci a ratifié les processus de rattachement de l'espace productif et des arènes politiques par ces acteurs : les conflits éventuels avec les autres ayants droit avaient été résolus à l'occasion des processus de parcellement. Le programme a donné lieu à un accroissement moyen de 17 % du nombre de titulaires légaux, correspondant dans la plupart des cas à la formalisation d'anciennes cessions entre conjoints ou collatéraux appartenant à la génération des plus de 50 ans. Dans ces *ejidos*, les données du RAN révèlent la concentration de la propriété foncière dans les mains d'un tiers des chefs de famille, au plus, et au bénéfice des hommes appartenant aux groupes d'âge élevé – la moyenne d'âge des titulaires y dépasse 54 ans (figure 5).

Figure 5. Structure par âge et statut foncier des chefs de ménages dans différentes localités

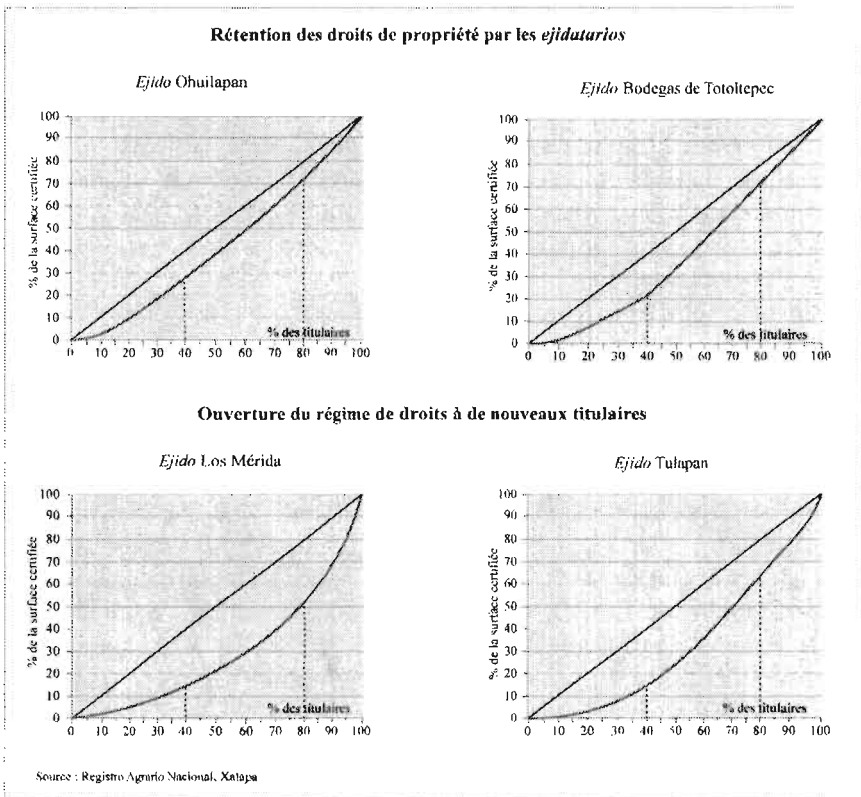


Dans les anciens villages indiens éloignés des centres urbains, le *Procede* a en revanche imposé une actualisation douloureuse des systèmes de gouvernement, de nouveau sur le mode de la confrontation entre *ejidatarios* et *comuneros* prétendant à un accès aux ressources locales (Léonard, 2001 ; *Velázquez*). L'annonce de sa mise en œuvre relança les conflits latents qui opposaient, d'un côté, les *ejidatarios* faiblement dotés en terre, qui voyaient dans la certification l'opportunité de procéder à une redistribution de l'espace foncier aux profit des seuls détenteur d'un statut légal, comme le parcellement en avait fourni l'exemple par ailleurs, et, de l'autre, les producteurs *kulaks*, héritiers des dirigeants historiques de l'*ejido* et de leurs proches, qui revendiquaient la régularisation en l'état des patrimoines fonciers et des mécanismes historiques d'accumulation différentielle de la terre. En faisant appel aux principes de l'économie morale communautaire, et en particulier au droit à la terre de chaque chef de famille, ce groupe parvint à constituer une coalition d'intérêts qui intégrait la majorité des *comuneros*, usagers du foncier agricole dépourvus de reconnaissance légale. Dans un contexte politique particulièrement tendu, associé à l'émergence du multipartisme et à l'affaiblissement des canaux corporatifs traditionnels de représentation de leurs intérêts auprès des autorités publiques, les *ejidatarios* ont généralement été placés dans l'impossibilité de restreindre les processus décisionnels à l'enceinte de leurs propres organisations (l'assemblée ejidale et le *comisariado*) et d'empêcher leur transposition aux arènes domestique et communautaire. La résolution de cette confrontation au profit du groupe majoritaire, si elle fut marquée par le recours à la violence dans plusieurs villages, permit de restaurer autour des héritiers des « fondateurs de l'*ejido* » une légitimité politique que les conflits pour le contrôle des ressources avaient mise à mal. Dans ces villages, le *Procede* a ainsi abouti à la titularisation de la majorité des chefs de famille (60 % en moyenne et jusqu'aux trois-quarts de ceux-ci dans certains cas), le nombre de titulaires s'accroissant de 90 % en moyenne et jusqu'à 150 % dans les *ejidos* les plus densément peuplés ; cet accroissement a bénéficié principalement aux hommes de moins de 50 ans, qui ont fourni 80 % des nouveaux détenteurs de droits. La moyenne d'âge des titulaires apparaît de ce fait inférieure de dix ans à celle que l'on observe dans les *ejidos* du premier type.

L'enregistrement massif de nouveaux titulaires est cependant loin de correspondre à l'expression de principes égalitaristes de distribution de la terre. La certification a au contraire conduit à ratifier les mécanismes historiques de discrimination dans l'accès aux ressources : dans un échantillon de dix villages où le nombre de titulaires s'est accru en moyenne de 70 %, les deux-cinquièmes des propriétaires contrôlaient, à l'issue du processus de certification, seulement 14,5 % de l'espace agricole, alors

que les 20 % les mieux dotés détenaient 41 % de la surface totale (voir une illustration figure 6). Un échantillon de 12 *ejidos* offrant des caractéristiques opposées de verrouillage du régime de propriété – avec seulement 15 % de nouveaux titulaires – montrait à l'inverse une répartition plus égalitaire de la ressource entre les propriétaires, le quart de la surface étant approprié par 40 % des titulaires les plus chichement dotés, alors que les deux déciles les mieux pourvus contrôlaient 29,5 % des terres certifiées

Figure 6. Répartition de la propriété entre les bénéficiaires du Procédé dans les différents contextes politiques et institutionnels de sa mise en œuvre



Sens et significations du changement légal : la permanence des institutions ejidales dans la régulation sociopolitique locale

Ces caractéristiques pointent la faible incidence de la réforme légale sur les modes de régulation sociale et politique qui opéraient dans la région avant sa mise en œuvre. Alors que l'un des arguments médullaires de cette réforme résidait dans la démocratisation des *ejidos* et l'ouverture des systèmes de gouvernement local à la population sans terre, majoritaire, qui en était exclue (Baitenmann, 1998), les dynamiques observées dans les Tuxtlas suggèrent que la capacité de l'*ejido* à fonctionner comme un champ social semi-autonome, doté d'une capacité à produire ses propres règles et à en contrôler l'effectivité, n'est pas nécessairement altérée par le changement légal. Cette autonomie s'est notamment exprimée dans l'instrumentation du processus de certification pour asseoir la légitimité des institutions ejidales dans des domaines dont elles avaient été formellement dessaisies par la nouvelle loi agraire au profit d'instances de gouvernement local émanant du suffrage universel (comme l'« agence municipale »). C'est le cas en particulier dans les programmes de lutte contre la pauvreté, dont la mise en œuvre repose sur des procédures sophistiquées qui visent à substituer aux formes traditionnelles d'assignation des fonds publics, médiatisées par des organisations corporatives liées à l'*ejido*, un lien direct entre bénéficiaires et agences décentralisées de l'État.

Le Programme éducation, santé et alimentation (Progresa, devenu Oportunidades à partir de 2001) affiche ainsi des objectifs d'extrême focalisation des appuis, qui passent par l'identification précise des contextes locaux et, dans ces contextes, des familles qui sont en situation de marginalité. L'identification des bénéficiaires a reposé sur une enquête systématique qui a été réalisée auprès des ménages des localités présentant des indices de pauvreté élevés et qui concernait un faisceau d'indicateurs objectifs du « niveau de bien-être » de ces ménages (Escobar, 2000). Le seul maillon faible de cette méthodologie réside dans les modalités de diffusion de l'information relative à la réalisation de cette enquête : les foyers qui n'ont pas été recensés à cette occasion, du fait de l'absence ou de la réticence de leurs membres à répondre aux enquêteurs, ont tout simplement été marginalisés de la répartition des subsides. Entre 1997 et 1998, lorsque cette enquête fut réalisée dans la région, sa notification, qui devait avoir lieu dans le cadre d'une assemblée villageoise réunissant l'ensemble de la population (*junta de pobladores*), fut faite par les fonctionnaires municipaux auprès des agents locaux qui offraient à leurs yeux les meilleures garanties de fiabilité politique : dans un contexte de montée en puissance de l'opposition de gauche, ce ne furent pas les autorités locales compétentes – les agents municipaux, élus au suffrage universel –

qui furent contactées, mais le comité exécutif de l'*ejido*, dont la loyauté était majoritairement acquise au Parti révolutionnaire institutionnel au pouvoir. De sorte que les parents et les proches des *ejidatarios* furent avisés des dates de réalisation de cette enquête – et un bon nombre de sa finalité –, quand de nombreux ménages dépourvus d'une telle proximité en ignorèrent jusqu'à l'existence.

Ces modalités particulières de circulation de l'information stratégique ont bien sûr induit un biais dans l'attribution des fonds de Progresa. Selon les données d'une enquête réalisée dans la région en 1999²⁰, les ménages disposant d'un accès légal à la terre, qui représentent 44 % des familles rurales dans la zone d'étude, fournissent 40,4 % des récipiendaires du programme. En première analyse, la propriété foncière n'a donc pas constitué un facteur discriminant dans l'établissement des critères de pauvreté. À l'inverse, si l'on examine en détail la position sociale des ménages sans terre attributaires du subside, la proximité sociale avec un titulaire foncier apparaît avoir joué un rôle prépondérant dans cet accès, puisque 70 % de ces bénéficiaires ont une filiation avec un *ejidatario*, quand la majorité (53 %) des ménages dépourvus de terre et d'un tel lien de parenté (qui sont *a priori* les plus marginalisés quant à l'accès aux activités productives) en sont exclus. Ces données suggèrent donc que la propriété foncière ou, à défaut, une forte proximité sociale avec un propriétaire, demeurent des discriminants de poids dans l'accès aux programmes publics.

La permanence des statuts fonciers et des institutions de l'*ejido* dans les mécanismes de régulation de l'accès aux ressources locales et aux nouvelles formes de l'action publique trouve une autre expression à travers la gestion des infrastructures et des biens publics. Les années 1990 ont vu exploser les financements publics destinés à l'équipement des localités rurales en infrastructures (Léonard et Palma, 2002). L'allocation et la gestion de ces fonds sont organisées sur un mode décentralisé, à partir de projets émanant d'organisations civiles locales. Toutes les localités de la région comptent ainsi un certain nombre d'associations chargées de la construction et de la gestion des écoles, des dispensaires, de l'éclairage public, des adductions d'eau potable, ou de l'entretien des voies de communications, etc., ainsi que de services subventionnés comme la téléphonie rurale ou les épiceries communautaires. Une étude entreprise au début des années 1990 dans les principales localités rurales des Tuxtlas montrait que les services publics y étaient alors gérés exclusivement par des acteurs procédant de l'organisation ejidale, quand bien même les équipements supportant la prestation de ces services avaient été construits et étaient entretenus grâce à la participation de l'ensemble de la population (Azuela, 1995).

20. Enquête MORESO, « Mobilité et recompositions sociales dans le Sotavento de Veracruz », IRD-CIESAS, A. Quesnel dir.

Depuis, la réforme de l'*ejido* et les politiques de décentralisation ont juridiquement aboli le contrôle exercé par les organisations ejidales sur les biens publics locaux, en même temps que la densité de ces biens s'accroissait considérablement. Ceux-ci relèvent désormais de la compétence de l'agent municipal, qui coordonne les rapports entre la population villageoise et la municipalité dans la gestion des fonds de développement social, ainsi que des différents comités d'administration de ces biens qui sont, au même titre que l'agent municipal, élus au suffrage universel. Un regard attentif aux modalités de constitution de ces organisations renvoie cependant à une réalité plus complexe : dans la grande majorité des localités situées sur l'ancienne frontière agraire, mais aussi dans un grand nombre des villages de la zone la plus densément peuplée, tant les agents municipaux que les membres des comités sociaux sont certes élus en assemblée villageoise, mais sur la base de candidatures concertées en assemblée ejidale ou dans le cénacle de son comité exécutif. Les processus électoraux n'ont d'autre fonction que de valider les pratiques traditionnelles de cooptation des postes de représentation, même si celles-ci ont acquis une forme pluraliste avec l'irruption du multipartisme dans les arènes politiques locales²¹. Dans la majorité des villages étudiés, ce sont les autorités ejidales qui assument la collecte des fonds et l'organisation des travaux collectifs destinés à l'entretien de ces infrastructures.

Cette mainmise réaffirmée des organisations ejidales sur les biens et services publics locaux s'exprime notamment dans la définition du statut légal assigné aux zones résidentielles des *ejidos* – où ces services se concentrent. Au début de l'année 2001, 12 des 33 *ejidos* qui avaient mené à son terme le processus de certification foncière avaient résolu de ne pas faire régulariser la tenure des lopins urbains, conformément aux options que leur laisse la loi. La gestion des espaces concernés, l'organisation des services et des contributions destinés à en assurer l'entretien, demeuraient donc formellement sujettes aux dispositions adoptées par les instances de gouvernement ejidal. Dans une majorité des cas, les critères invoqués pour justifier cette décision relèvent de la crainte d'une fiscalisation trop lourde qui résulterait de l'inscription des lopins bâtis au registre municipal de la propriété. Il est toutefois significatif que 9 des 12 communautés concernées figurent dans la catégorie des *ejidos* qui ont procédé à un enregistrement massif de nouveaux titulaires de terrains agricoles : les

21. Les processus de désignation des gérants des affaires publiques parmi les *ejidatarios* semblent s'accompagner d'une mise entre parenthèse des clivages politiques entre partisans du PRI et leurs rivaux du PRD (Parti de la révolution démocratique, de centre-gauche), comme si ce type d'affrontement n'avait de sens qu'au-delà des frontières symboliques des affaires internes de la communauté. Deux listes peuvent se présenter qui revendiquent des affiliations distinctes, mais en aucun cas ne sont remis en question les mécanismes de leur désignation par les tenants de l'*ejido*.

concessions faites aux ayants droit dans le domaine agricole ont eu pour corollaire le maintien du contrôle exercé sur les espaces résidentiels par les organes de gouvernement ejidal, qui fonctionnent encore autour de principes de concentration des pouvoirs dans les mains des micro-élites héritières des « fondateurs de l'*ejido* ». Si l'on ajoute à ce total les communautés qui n'avaient pas encore conclu les démarches de titularisation, c'est la moitié des *ejidos* de la région (20 sur 41), regroupant 37 % des villages et 40 % de la population, qui conservait en 2001 le régime de gouvernance des espaces publics hérité du cadre légal antérieur aux réformes de 1992.

Conclusion : l'*ejido*, au centre des recompositions et des pratiques sociales

Durant plus de soixante-dix ans, la politique foncière de l'État mexicain a constitué un facteur central de recomposition des rapports sociopolitiques et de reconfiguration des pouvoirs locaux à San Andrés Tuxtla. Au cours de cette période, les changements légaux ont été mobilisés par certaines catégories d'acteurs locaux comme une opportunité d'altérer les rapports de force, à la fois à l'échelle communautaire et dans les relations entre les communautés et les instances de gouvernement supra-local. Le projet de réforme agraire cardéniste a ainsi été mis à profit par des groupes subalternes dans les structures de pouvoir communal pour mener à bien leur propre projet d'autonomisation sociopolitique. Les processus de parcellement des *ejidos* ont ensuite montré comment la mobilisation des règles officielles par les *ejidatarios* avait répondu à des logiques d'altération des rapports de pouvoir locaux, par ailleurs affectés par des changements structurels de nature démographique (accroissement de la population, transition générationnelle) et économique. Ces processus de mobilisation sélective des règles officielles ont mis en relief l'autonomie des champs politiques locaux vis-à-vis de la sphère légale, ainsi que le caractère largement endogène du changement institutionnel. À l'échelle de la zone étudiée, ils ont conduit à la mise en place de régimes typés et nettement différenciés de gouvernance politique et foncière.

Les formes de mise en œuvre de la réforme légale de 1992 ont été enchâssées dans ces trajectoires de différenciation des structures politico-foncières locales. Les enjeux du processus de certification foncière ont dépassé de beaucoup la question de l'accès aux ressources productives des *ejidos*. La réalisation du Procédé a imposé une explicitation, non seulement des droits fonciers, mais également des statuts de citoyenneté

locale et a impliqué une mise en question des systèmes de gouvernement local. À la différence des dynamiques engagées à l'occasion de la réforme agraire, puis du parcellement de terres ejidales, la réalisation du Procédé a toutefois conduit, au moins dans un premier temps, qui correspond à celui de la présente analyse, à la relégitimation et à la consolidation de systèmes de gouvernement local qui étaient ébranlés par des transformations brutales de l'environnement institutionnel des communautés ejidales (reconfiguration de l'État, érosion du système corporatif de médiation et de représentation des intérêts paysans, dérégulation économique). Cette situation ne peut être dissociée (même si elle ne lui est pas réductible) du caractère éminemment décentralisé des procédures d'arbitrage dans la délimitation des droits certifiés et l'identification de leurs bénéficiaires : les objectifs d'efficacité et de souplesse du dispositif de certification ont en l'occurrence conduit à une délégation forte aux pouvoirs locaux des décisions stratégiques en matière d'allocation des droits sur la terre et des espaces de participation politique.

Dans les *ejidos* qui avaient adhéré au projet de réforme agraire cardéniste, puis procédé au parcellement de leur territoire, le Procédé a ainsi confirmé la mainmise des *ejidatarios* sur les terres et les espaces politiques locaux, en consolidant des systèmes de représentation politique de type censitaire, associant l'exercice des droits politiques à la propriété foncière. L'inégalité entre titulaires fonciers et non-titulaires se manifeste dans les prérogatives que l'assemblée et le comité exécutif de l'*ejido* conservent dans les principaux domaines de la vie publique ; les adultes sans terre agricole demeurent confinés dans un statut de citoyens de second rang, sans capacité réelle de participation aux arènes où sont ventilées les informations stratégiques et prises les décisions relatives au gouvernement du village.

Dans la plupart des vieux villages indiens, à l'inverse, la réaffirmation des principes communautaires de régulation à l'occasion du programme de certification a conduit à relégitimer les pouvoirs de type patriarcal, exercés par les intermédiaires politiques et commerciaux traditionnels. Quand bien même l'enregistrement des droits fonciers des jeunes générations a contribué à leur conférer un statut légal, celui de *posesionario*, leur participation aux instances de gouvernement local demeure restreinte : ils ne disposent pas d'un droit de vote dans l'assemblée ejidale et celle-ci continue à opérer comme simple chambre d'enregistrement de processus décisionnels centralisés. De façon significative, c'est dans ces *ejidos* que la certification des droits fonciers sur les espaces résidentiels a été la plus contestée : plus de la moitié des villages qui ont procédé à l'enregistrement massif de *posesionarios* ont conservé un contrôle collectif sur les zones résidentielles, alors que cette situation ne concerne que 23 % des localités où les *ejidatarios* ont conservé le contrôle des terres agricoles.

Dans les deux cas, au-delà de la diversité observable dans la configuration des institutions ejidales, on assiste à une réaffirmation de leur rôle dans la régulation sociopolitique. Ayant constitué des décennies durant le principal espace institutionnel de mise en cohérence et de représentation des intérêts locaux, l'*ejido* est au centre des processus de réorganisation des économies locales et d'articulation des ménages ruraux avec les nouvelles politiques publiques et les actions de développement. C'est en interaction avec les institutions et les organisations qui procèdent de l'*ejido* que se construisent et s'étendent les interfaces de médiation entre les sociétés locales et les agences, projets et réseaux extra-locaux qui fournissent une part croissante des revenus paysans : aujourd'hui comme il y a vingt ans, l'*ejido* demeure dans les Tuxtlas un support irremplaçable des stratégies de mise en rapport des ménages avec des ressources essentielles, dans un environnement économique adverse (Léonard et Palma, 2002). Ceci explique pourquoi les voies d'adoption du régime de la propriété privée sont si massivement dédaignées par ces acteurs, tant dans leur modalité individuelle que collective : au-delà des risques redoutés de fiscalisation de la propriété foncière, c'est l'exclusion individuelle ou la dissolution d'une ressource centrale dans les stratégies de reproduction des familles rurales qui est en jeu (Hoffmann, 1997).

Références

Archives

- ACAM. Archivo de la Comisión Agraria Mixta de Veracruz, Archivo General del Estado de Veracruz, Xalapa.
 ARAN. Archivo del Registro Agrario Nacional, Xalapa.

Bibliographie

- AGUIRRE, E. P. 2004, *Crónicas de la revolución. Aportaciones para la historia regional del Sotavento*, compilación y notas de Alfredo Delgado, Acayucan, Ver. : Unidad Regional de Culturas Populares/Ivec.
 AZUELA, A. 1995, « Ciudadanía y gestión urbana en los poblados rurales de Los Tuxtlas », *Estudios Sociológicos* XIII (39) : 485-500.
 BAITENMANN, H. 1997, *Rural Agency and State Formation in Postrevolutionary Mexico : The Agrarian Reform in Central Veracruz (1915-1992)*, Ph. D. thesis, New York, NY : New School For Social Research.

- BARTRA, A. 1985, *Los herederos de Zapata. Movimientos campesinos posrevolucionarios en México*, Mexico : Ediciones Era.
- BRUCE, J., MIGOT-ADHOLLA, S. & J. ATHERTON 1994, « The Findings and their Policy Implications: Institutional Adaptation or Replacement? » in : Bruce, J. & S. Migot-Adholla (eds.), *Searching for Land Tenure Security in Africa*, Dubuque, Kendall, Hunt Publishing Company : 251-265.
- COLIN, J.-Ph. 2008, « Disentangling Intra-Kinship Property Rights in Land: A Contribution of Economic Ethnography to Land Economics in Africa », *Journal of Institutional Economics*, 4 (2) : 231-254.
- DE ITA, A. 2005, *Mexico: Impacts of demarcation and titling by PROCEDE on agrarian conflicts and land concentration*, Mexico : CECCAM–Land Research Action Network, <http://www.landaction.org/display.php?article=336>
- ESCOBAR, A. 2000, « Progresía y cambio social en el campo en México », in : Valencia Lomelí, E. et al. (coords.), *Los dilemas de la política social, ¿Cómo combatir la pobreza?*, Mexico, Universidad de Guadalajara, ITESO & Universidad Iberoamericana : 257-282.
- FALCÓN, R. 1977, *El agrarismo en Veracruz. La etapa radical (1928-1945)*, Mexico : El Colegio de México.
- FEDER, G. & R. NORONHA 1987, « Land Rights Systems and Agricultural Development in Sub-Saharan Africa », *World Bank Research Observer* 2 (2) : 143-169.
- FOWLER-SALAMINI, H. 1979, *Movilización campesina en Veracruz (1920-1938)*, Mexico : Siglo XXI Editores.
- GILBERT, J. & D. NUGENT (eds.) 1994, *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Durham, Londres : Duke University Press.
- GINZBERG, E. 2000, « Formación de la infraestructura política para una reforma agraria radical: Adalberto Tejeda y la cuestión municipal en Veracruz, 1928-1932 », *Historia Mexicana* XLIX (4) : 637-727.
- GORDILLO, G. 1988, *Campesinos al asalto del cielo. De la expropiación estatal a la apropiación campesina*, México : Siglo XXI.
- HOFFMANN, O. 1997, « L'ejido, laboratoire des pratiques sociales et fondement de la ruralité contemporaine au Mexique », in : Gastellu, J.-M. & J.-Y. Marchal (éd.), *La ruralité dans les pays du Sud à la fin du XX^e siècle*, Paris, Orstom : 401-416.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA 1994, *VII Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal 1991*, Aguascalientes : Inegi.
— 2005, *Conteo Nacional de Población y Vivienda 2005*, Aguascalientes, http://www.inegi.gob.mx/lib/olap/general_ver4
- LE MEUR, P.-Y. 2002, *Approche qualitative de la question foncière. Note méthodologique*, document de travail n°4 de l'UR REFO, Montpellier : IRD

<http://www.mpl.ird.fr/ur095/resultats/Documents%20de%20travail%20UR/4LeMeur.pdf>

- LÉONARD, E. 2001, « Un Paysage de las relaciones de poder: el Procede y sus expresiones locales en la Sierra de Los Tuxtlas », *Relaciones*, 85 : 17-55.
- 2004a, « La réforme agraire comme processus de frontière. Logiques d'autonomisation, ancrage de l'État et production institutionnelle dans la région des Tuxtlas (Mexique) », *Autrepart* 30 : 97-116.
- 2004b, « Frontière interne, gouvernance locale et production de la culture politique en milieu rural mexicain. La réforme agraire dans le Sud-Veracruz (1920-2000) », *Cahiers des Amériques Latines* 45 : 51-74.
- 2009, « Los empresarios de la frontera agraria y la construcción de los territorios de la ganadería. La colonización y la ganaderización del Istmo central, 1950-1980 », in : Velázquez, E., Léonard, E., Hoffmann, O. & M.-F. Prévôt-Schapira (coords.), *El Istmo Mexicano. Una región inasequible. Estado, poderes locales y dinámicas espaciales (siglos XVI-XXI)*, México, CIESAS-IRD : 497-569.
- LÉONARD, E. & R. PALMA 2002, « Désagravation de l'économie paysanne et « refunctionalisation » de la localité rurale au Mexique », *Cahiers des Amériques Latines* 39 : 155-173.
- LÉONARD, E. & E. VELÁZQUEZ 2008, « Conflits locaux autour des transferts fonciers dans le Mexique néolibéral », in : Rakoto, H., Thibaud, B. & D. Peyrusaubes (éd.) *Ruralités nords-suds : inégalités, conflits, innovations*, Paris, L'Harmattan (collection « Itinéraires géographiques ») : 99-122.
- 2009, « El reparto agrario y el fraccionamiento de los territorios comunitarios en el Istmo veracruzano. Construcción local del Estado y subversión del proyecto comunal », in : Velázquez, E., Léonard, E., Hoffmann, O. & M.-F. Prévôt-Schapira (coords.), *El Istmo Mexicano. Una región inasequible. Estado, poderes locales y dinámicas espaciales (siglos XVI-XXI)*, Mexico, CIESAS-IRD : 395-450.
- MACKINLAY, H. 1991, « La política de reparto agrario en México (1917-1990) y las reformas al artículo 27 constitucional », in : Massolo, A. & M. Bassols (coords), *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, Mexico, UAM-Iztapalapa : 117-167.
- 1996, « La CNC y el 'nuevo movimiento campesino' (1917-1990) », in : Carton de Grammont, H. (coord.) *Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano*, Mexico, UNAM-Plaza y Valdés : 165-238.
- MAINE, H.J.S 1861, *Ancient Law, its Connection with the Early History of Society, and its Relation to Modern Ideas*, London : Dent.
- MALLON, F. E. 1995, *Peasant and Nation. The Making of Postcolonial Mexico and Peru*, Berkeley, Los Angeles & London : University of California Press.

- MEDEL, L. 1993, *Historia de San Andrés Tuxtla*, Xalapa : Gobierno del Estado de Veracruz, 3 T.
- MOGUEL, J., BOTEY, C. & L. HERNÁNDEZ (coords.) 1992, *Autonomía y nuevos sujetos sociales en el desarrollo rural*, Mexico : Siglo XXI-CEHAM.
- NORTH, D. C. 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge : Cambridge University Press.
- NUIJTEN, M. 2003, *Power, Community And The State. The Political Anthropology of Organisation in Mexico*, East Lansing : Pluto Press-The University of Michigan Press.
- NUÑEZ, M. C. 2005, *Ejido, caña y café. Política y cultura campesina en el centro de Veracruz*, Xalapa : Universidad Veracruzana.
- PANSTERS, W. 1997, « Theorizing Political Culture in Modern Mexico », in : Pansters, W. (ed.), *Citizens of the Pyramid. Essays on Mexican Political Culture*, Amsterdam, Thela Publishers : 1-37.
- PÉREZ CASTAÑEDA, J. C. 2002, *El nuevo sistema de propiedad agraria en México*, Mexico : Palabra en Vuelo.
- ROBICHAUX, D. L. 1997, « Residence Rules and Ultimogeniture in Tlaxcala and Mesoamerica », *Ethnology* 36 (2) : 49-171.
- RUS, J. 1994, « The “Comunidad Revolucionaria Institucional”: The subversion of Native Government in Highland Chiapas, 1936-1968 », in : Joseph, G. M. & D. Nugent (eds.), *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of the Rule in Modern Mexico*, Durham & London, Duke University Press : 263-300.
- RUTTAN, V. & Y. HAYAMI 1984, « Toward a Theory of Induced Institutional Change », *Journal of Development Studies* 20 : 203-223.
- SECRETARIA DE REFORMA AGRARIA 1998, *La transformación agraria. Origen, evolución, retos*, Mexico.
- SKERRITT, D. 1989, *Una historia agraria en el centro de Veracruz: 1850-1940*, Mexico : Universidad Veracruzana.
- TÉLLEZ KUENZLER, L. 1993, *Nueva legislación de tierras, bosques y aguas*, Mexico : Fondo de Cultura Económica.
- VELÁZQUEZ, E. 2005, *Territorios fragmentados. Estado y comunidad indígena en el Istmo veracruzano*, Mexico : CIESAS-El Colegio de Michoacán.
- WARMAN, A. 1976, *...y venimos a contradecir. Los campesinos de Morelos y el Estado nacional*, Mexico : SEP-CIESAS.
— 2001, *El campo mexicano en el siglo XX*, Mexico : Fondo de Cultura Económica.
- ZENDEJAS, S. 2003, *Política local y formación del Estado. Procesos históricos de formación de espacios y sujetos sociales en un municipio rural mexicano, 1914-1998*, thèse de doctorat, Wageningen : Landbouw Universiteit.

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