

Terre et territoire au Mexique (Veracruz)

De la réforme agraire à la fiction municipale

Luc CAMBRÉZY*

INTRODUCTION

L'activité agricole, où qu'elle se développe, s'inscrit le plus souvent dans plusieurs champs spatiaux. À un premier niveau, c'est d'abord la terre, le nombre de parcelles, les surfaces, les formes de tenure, bref, ce que résume bien le concept d'organisation foncière. Mais cet objet concret qu'est l'exploitation agricole, s'inscrit aussi, et le plus souvent, dans une organisation territoriale précise et hiérarchique. Les lois qui sous-tendent cette division du territoire ne sont plus de même nature puisqu'il s'agit là, non pas de production agricole, ni même de tenure de la terre, mais seulement de contrôle et de gestion administrative et politique d'un pays. Il existe cependant des passerelles entre ces deux formes de division de l'espace ; c'est par exemple souvent le niveau le plus petit du maillage administratif qui sert de référence territoriale au paiement de l'impôt sur la propriété de la terre, et il ne fait guère de doute que cette concordance entre l'organisation foncière et la division administrative ait largement contribué à ce que s'affirme et s'exprime l'identité des lieux. « Être de quelque part » fait tout autant référence à la terre qu'au lieu habité et à la collectivité administrative, au terroir qu'au finage. Ainsi, la plupart des sociétés agraires s'identifient-elles dans une réalité spatiale souvent multiple : celle du territoire administratif — peut-être faudrait-il dire « des territoires » tant les niveaux peuvent

* Géographe, Orstom, 911 avenue Agropolis, B.P 5045, 34032 Montpellier cedex.

être nombreux (1) — et celle de la terre que le paysan (ou le groupe de paysans) travaille jour après jour. Changement d'échelle incessant qui conduit la réflexion de la parcelle aux lieux habités, et des lieux habités aux espaces qui les structurent; de l'agriculteur aux membres d'une communauté rurale qui élit ses chefs ou ses représentants, et de ceux-ci à la société nationale tout entière. Organisation foncière et division territoriale sont-ils toujours en cohérence ? Est-ce seulement nécessaire ? Et à quoi (ou à qui ?) cela peut-il bien servir ? Diverses recherches conduites sur la réforme agraire dans l'État de Veracruz sont à l'origine de ces quelques réflexions (2).

Au Mexique, la moitié de la superficie totale du territoire relève aujourd'hui de la propriété privée. L'autre moitié, correspond à une forme de tenure de la terre appelée « propriété sociale ». Très diverse dans ses formes juridiques, cette dernière représente l'aboutissement de la réforme agraire, qu'ont inspiré les idéaux révolutionnaires, transformant les paysans sans terre en *ejidatarios*, *colonos* ou *comuneros* (3). N'étant pas sans analogie avec les formes collectives d'appropriation de la terre mises en œuvre dans les pays de l'Europe de l'Est, cette organisation foncière se trouve plus que jamais contestée : à l'heure du capitalisme triomphant, libéralisme et efficacité économique obligent...

De fait, comme dans d'autres pays d'Amérique latine, où elle a été appliquée, la réforme agraire fait l'objet de très nombreuses controverses. Celles-ci ne datent pas d'hier (GIRAULT, 1953), mais on passe aujourd'hui de la parole aux actes, même si l'héritage de la révolution oblige le pouvoir politique à la plus grande prudence. Dans un pays dominé depuis des décennies par le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI), on comprend qu'il soit périlleux de remettre en cause une organisation foncière qui était le meilleur garant du « label » révolutionnaire et, bon gré mal gré, assurait au pouvoir une forte

- (1) Le terme de territoire est ici employé dans son acception administrative la plus commune, sinon la plus neutre. Il ne s'agit donc pas de « territorialité » au sens d'espace culturel tel que le développe BONNEMAISON (1986) dans ses travaux sur les Vanuatu.
- (2) Cet article représente un essai de synthèse des principaux résultats énoncés dans la quatrième partie de l'ouvrage de : CAMBRÉZY *et al.* (1991-b).
- (3) *Ejidatario* est le nom donné aux paysans ayant reçu un lopin de terre dans un *ejido*. L'*ejido* représente la formule la plus fréquente d'attribution de terres à un groupe d'individus qui en ont fait la demande dans le cadre de la réforme agraire. La constitution d'une communauté « *ejidale* » est précédée d'une très longue procédure administrative qui va de l'expropriation d'une propriété privée jusqu'à la signature d'une « résolution présidentielle » accompagnée d'un « plan définitif » définissant la localisation et la superficie de l'*ejido*. Les autres formes les plus classiques d'attribution de terres sont les « colonies agricoles » ou les « biens communaux ».

représentativité électorale, en particulier dans les campagnes. Pourtant, le blocage du système foncier dans lequel se trouve aujourd'hui plongé le Mexique est tel que les lois sont de plus en plus souvent violées ou simplement ignorées. Ce n'est donc pas une simple coïncidence si l'État s'engage sur la voie de réformes qui conduiront à terme à de nouvelles organisations foncières. Annoncés de façon très sibylline lors de la cérémonie commémorant les soixante-quinze ans de la loi de la réforme agraire (mais il s'agissait de préparer lentement l'opinion publique comme les diverses instances alliées au pouvoir), les bouleversements se précipitent aujourd'hui et la réforme agraire est en passe de devenir un sujet d'histoire (CAMBREZY, 1990, note 9).

Depuis 1988, date de l'élection à la présidence de Carlos Salinas de Gortari, le Mexique a beaucoup changé. Ici comme ailleurs, l'heure est au désengagement de l'État et aux privatisations. La « modernisation » du pays est l'un de ses principaux objectifs. La chasse est faite aux secteurs les plus improductifs de l'économie ; la campagne est montrée du doigt. Pas question pour autant de reconnaître que l'état actuel de la structure foncière puisse être la conséquence des lacunes de la réforme agraire ; il est seulement fait état de la nécessité de rénover et « moderniser l'*ejido* », ce qui, dans le langage présidentiel, signifie presque toujours : moins d'État et plus de place pour l'initiative privée. Il est vrai que les problèmes que doivent affronter les *ejidatarios* sont énormes : insécurité de la tenure de la terre, parcellisation foncière, manque de capitaux et crise du crédit, paupérisation, etc.

Mais l'*ejido*, symbole de la réforme agraire, représente une véritable institution sinon un mythe ; il est donc difficile de le rayer d'un trait de plume — comme cela s'est fait pour bon nombre d'institutions et d'entreprises nationales — et plus encore de laisser l'initiative privée pénétrer les organisations *ejidales* sans prendre des précautions. Pour un gouvernement, révolutionnaire *par essence*, ce qui facilite tout de même les choses, on comprendra que s'attaquer à ce qui fut l'un des piliers d'une remarquable stabilité politique comporte des risques énormes. Une grande partie de l'avenir du Mexique tient donc à l'habileté du gouvernement à gérer l'inconciliable : faire passer la privatisation, dont la vertu serait d'offrir au pays un avenir lumineux, jusque dans le secteur social du monde rural, tout en sauvegardant la façade révolutionnaire.

Face aux bouleversements qui s'annoncent, les problèmes fonciers, dans les campagnes comme dans les périphéries urbaines, représentent des enjeux d'une formidable complexité. Mais au-delà, c'est tout le problème de l'organisation territoriale, que la réforme agraire a largement perturbé, qui est posé. En marge des analyses classiques

sur la réforme agraire, le propos est moins ici d'en dresser un bilan, que d'approfondir certaines dérives moins connues qui renforcent les clivages sociaux et accentuent la rupture de la société avec son espace.

LES DÉRIVES DE LA RÉFORME AGRAIRE

Les diverses opinions qui se sont exprimées sur la réforme agraire sont rarement sorties d'un débat qu'illustre bien l'opposition entre les « agraristes » et les « productivistes ». Pour résumer les termes de cette controverse, les premiers, défenseurs de la propriété sociale, soutenaient que le développement rural était conditionné par celui de l'organisation *ejidale* ; les seconds dénonçaient au contraire la faible productivité de l'*ejido* et préconisaient le renforcement de la propriété privée, seule jugée capable d'atteindre les objectifs de production agricole permettant une réduction des importations alimentaires.

Mais tout ces débats n'empêchaient pas les présidents successifs de poursuivre l'application de la réforme agraire. Il est vrai que certains furent beaucoup plus expéditifs que d'autres en matière d'expropriation, ce qui contribua à donner un certain crédit aux typologies rangeant les présidents dans l'un ou l'autre camp. Dans cette perspective, si les historiens et les politologues persistaient dans ce type d'analyse, nul doute que l'actuel « sexennat » serait classé dans la catégorie des productivistes. Pourtant, avec du recul, on en arrive à se demander si ces discussions, dont l'âpreté se mesure au nombre impressionnant de publications traitant de ce sujet, n'ont pas eu pour principal effet d'offrir à l'analyse une aimable vitrine de démocratie à l'intérieur comme à l'extérieur du pays. Car, au fond, c'est grâce à l'étonnante efficacité d'un système politique avec un parti unique (et quelques partis tolérés) et ses syndicats sectoriels, quelques artifices sacrifiant l'histoire au culte des héros, et une bonne dose de populisme, dont la réforme agraire était la pierre angulaire, que le régime a pu asseoir un pouvoir sans partage sur le pays depuis la fin de la révolution : le fameux « système mexicain ».

Il n'empêche. Plus de soixante-dix ans après la signature de la loi de réforme agraire, la pression reste forte dans les campagnes ; invasions de terre, marches de paysans, grèves de la faim pour la libération de paysans incarcérés, batailles rangées entre syndicats ou bandes armées, aux ordres de caciques de tous bords, sont des faits qui remplissent les colonnes des quotidiens régionaux et nationaux. Parler de poudrière serait sans doute exagéré, mais l'ébullition est grande. Cela n'est pas nouveau, mais pose évidemment le problème de l'efficacité de la réforme agraire.

Ejidatarios contre rancheros : une cohabitation fragile

Rendre la terre aux communautés qui en furent dépossédées, ou la donner aux paysans qui en étaient dépourvus pour qu'ils puissent assurer leurs besoins essentiels de subsistance, étaient à grands traits les objectifs affichés de la réforme agraire. Comme dans le reste du pays, la loi promulguée le 6 janvier 1915, n'eut pas d'effets immédiats dans le Veracruz et c'est seulement à partir des années trente que débuta une période d'expropriations massives de terres, suivies de la création de milliers d'*ejidos*. En 1988, plus de 28000 *ejidos* et près de 3000000 d'*ejidatarios* étaient recensés sur l'ensemble du territoire mexicain.

Pour ce qui relève de la propriété privée, la loi établit que ne peuvent être expropriées les exploitations n'excédant pas les superficies suivantes :

- cent hectares de terres irriguées ou de bas-fonds humides de première catégorie... ;
- jusqu'à trois cents hectares en exploitation lorsqu'ils sont destinés à la culture de la banane, de la canne à sucre, du café... ;
- la superficie nécessaire et suffisante pour maintenir un troupeau de cinq cents têtes de bovins ou l'équivalent en petit bétail... (article 249 de la loi de réforme agraire).

Au-delà de ces superficies, qui sont donc variables selon les types de sols et de productions agricoles, le gouvernement fédéral est constitutionnellement habilité pour exproprier les propriétés et répartir les terres entre ceux qui en font la demande. Selon l'article 220 de la loi de réforme agraire, « l'unité minimum de terre (par *ejidatario*) sera de 10 hectares en terres irriguées et de 20 hectares en cultures pluviales (*temporal*) ». Outre la superficie destinée à l'agriculture, la loi prévoit des terres de pâture ainsi que d'autres extensions destinées aux besoins de la communauté (zone d'urbanisation, parcelle scolaire, unité agricole et industrielle pour la femme, etc.).

Par ailleurs, si l'on octroie à l'organisation *ejidale* le caractère de possesseur (le terme de « propriétaire » n'est pas employé, art. 51), les biens fonciers sont inaliénables, indivisibles et ne peuvent être hypothéqués (art. 52). En d'autres termes, l'*ejidatario* a le droit d'utiliser la terre — c'est même un devoir — mais c'est un droit qu'il peut perdre pour de nombreux motifs. N'étant pas propriétaire de la terre qu'il cultive et qui le fait vivre, l'*ejidatario* est une proie facile au regard des institutions (secrétariat de la réforme agraire, parti politique, syndicat paysan).

Ainsi, la loi a-t-elle favorisé l'émergence d'une société agraire duale. D'un côté, des propriétaires privés, que la limitation des surfaces imposée par la loi affectait d'autant moins que l'intensification de

l'agriculture avait engagé les grandes exploitations d'antan dans cette voie, et ce, avant même que n'éclate la révolution (4); de l'autre, des *ejidatarios* et des *comuneros* (des communautés indiennes restaurées dans leurs droits fonciers et territoriaux) dotés de petites parcelles sur lesquelles ils n'ont qu'un droit d'usage, très dépendants des organismes de tutelle. Sans moyens de production significatifs, il ne s'agissait donc pas de convertir le paysan (*campesino*) en un exploitant agricole de l'envergure des *rancheros*, sinon en *ejidatario* pourvu de superficies jugées suffisantes pour vivre « dignement » : en fait pour assurer son autosubsistance (5).

Cette dualité explique que depuis des décennies, l'ordre soit périodiquement menacé par les épreuves de force entre les deux composantes les plus puissantes du monde rural (JUAREZ, 1989). Ces conflits restèrent cependant très localisés et, globalement, ne mirent jamais en péril la paix sociale. Peut-être faut-il voir là une des conséquences de la remarquable aptitude du système mexicain à contenir les oppositions à l'intérieur du parti au pouvoir. Cela étant, toutes les conditions étaient donc dès le départ réunies pour que se développe une agriculture à deux vitesses, et c'était bien le reproche des agraristes qui considéraient qu'il suffisait de donner des moyens identiques aux *ejidatarios* pour que ceux-ci se convertissent en producteurs tout aussi compétitifs que les propriétaires. Quoi qu'il en soit, cette coexistence dans l'espace de la propriété privée et des *ejidos*, apparaît comme une des caractéristiques majeures de la situation agraire dans l'État de Veracruz. Cette permanente confrontation trouve bien sûr ses origines dans la différence de statut, de droits et d'avantages entre *ejidatarios* et propriétaires. Mais il va de soi que si l'on donnait moins de terres à l'*ejidatario* qu'on n'en laissait au propriétaire, c'est qu'il était admis que, faute de moyens de production, il serait dans l'incapacité d'exploiter plus de terres que ce que la loi autorisait. L'exiguïté des surfaces accordées permettait aussi de

- (4) Contrairement à ce qui a été si souvent affirmé, l'énorme *latifundio* improductif, de milliers voire de centaines de milliers d'hectares, certes bien représenté dans le nord du Mexique au début du siècle, n'existait plus dans les régions centrales du pays, notamment là où le développement des infrastructures de communication, permettant un rapide écoulement des productions d'exportation, fit monter le prix de la terre et favorisa l'intensification de la production.
- (5) Les termes de *campesino* et *ranchero* présentent de très fortes connotations sociales et politiques. On parle souvent des premiers en faisant explicitement allusion aux *ejidatarios*, mais le terme est également employé pour la classe la plus démunie des campagnes, les *peones* en particulier. À l'inverse, l'emploi du terme de *ranchero* est réservé aux propriétaires d'exploitations agricoles importantes, sans que cela fasse nécessairement référence à l'élevage.

satisfaire un plus grand nombre d'*ejidatarios*, élément qui ne pouvait que faciliter le contrôle politique des campagnes.

Du côté de la propriété privée, les règles établies posent enfin le problème de l'usage qui sera fait des terres. À cet égard la loi est formelle : c'est la nature du sol et le type de production mis en œuvre qui déterminent la surface autorisée. Mais, à l'aval, c'est toute la question de la pérennité des spéculations sur les produits de la terre et des potentialités agricoles des sols qui se trouve mise en cause et qui, en définitive, met en évidence les dangers d'une loi figée, peu soucieuse des dynamiques agraires comme de l'évolution des marchés. Car la stabilité d'une culture commerciale n'est jamais assurée bien longtemps ; la fibre de *henequen* (sisal) qui fit la fortune des haciendas du Yucatan en fut un exemple particulièrement éclairant. Quant aux potentialités agricoles des sols, le cas de l'élevage est tout à fait démonstratif.

En effet, sachant qu'un éleveur est en droit de posséder la superficie nécessaire au maintien d'un troupeau de « 500 têtes de bovins ou l'équivalent pour du petit bétail », toute la question consiste à définir la qualité des sols et des pâturages, puisque c'est à partir de l'« indice de pâturage » (*indice de agostadero*) fixant la charge de têtes de bétail par unité de surface, que sera établie la superficie totale à laquelle il peut prétendre. Or, on sait bien que la capacité de charge dépend autant des critères pédologiques et botaniques que des techniques d'élevage (variétés de bétail, cultures fourragères, etc.). Dans ces conditions, on comprendra aisément que cette loi puisse incliner les éleveurs vers l'emploi de pratiques conservatoires et extensives ; sachant que toute initiative tendant à augmenter le nombre de têtes par hectare peut autoriser les *ejidatarios* du voisinage à formuler une demande d'expropriation, l'éleveur doit en effet choisir entre l'intensification, qu'il risque de voir sanctionnée par la contraction de son capital foncier (6), et l'option extensive lui permettant de conserver intact ce patrimoine.

En zone de culture pluviale, dans la région centrale de l'État de Veracruz, la superficie moyenne par *ejidatario* n'atteint pas les dix hectares (friches, pâtures et zone urbaine incluses). Ainsi, quelle que soit la nature des terres attribuées, les superficies prescrites par la loi ont rarement été respectées. Bien plus, la représentation

(6) Dans un tel contexte de méfiance, on comprend pourquoi les statistiques relatives à l'élevage soient aussi peu fiables. De la même façon, il n'est pas plus étonnant que la mise en œuvre d'un recensement du cheptel soit reportée *sine die* lorsque organismes de tutelle et associations d'éleveurs ne parviennent pas à s'entendre sur les conditions de déroulement de ce recensement.

cartographique des principaux traits de la propriété sociale (CAMBREZY *et al.*, 1991-a) montre que les superficies moyennes attribuées à chaque *ejidatario* sont très loin d'être en accord avec les conditions écologiques puisqu'on observe d'importantes différences de superficies dans la même région naturelle. Mais la différence rencontrée entre les superficies légales et les terres effectivement accordées, n'est pas le seul cas où le secrétariat de la Réforme agraire (SRA) se trouve pris en défaut. Force est de constater, en effet, d'importantes discordances entre la rigidité des termes de la loi et son application, et, dans les faits, on ne compte plus les cas de locations, ventes ou divisions de parcelles *ejidales* (DURAND, 1983).

Si les dotations sont chaque jour moins nombreuses et de plus en plus réduites en superficie, c'est d'abord, en marge des sensibilités « productivistes », réelles ou supposées, de tel ou tel président, parce que les disponibilités en terre se font de plus en plus rares. L'expropriation de quelques néo-latifundistes en mal de protection et de *ranchos* appartenant à des « narco-trafiquants » emprisonnés ou en fuite, ne suffisent pas à relever les statistiques; faute de terre à exproprier, la réforme agraire est aujourd'hui en panne, ou plutôt elle continue seulement sur sa lancée, et — fait autrement significatif — l'activité essentielle des employés du SRA consistait surtout ces dernières années à maintenir les propriétaires dans leurs droits, par l'expédition massive de certificats de propriété les protégeant contre l'expropriation (*certificado de inafectabilidad*).

Jusqu'à une période toute récente, ces circonstances n'ont pas pour autant conduit le pouvoir à déclarer close la réforme agraire. On aurait pourtant pu penser qu'il y serait rapidement mis fin, tant il paraît étrange qu'une réforme puisse ainsi s'éterniser durant plusieurs décennies sans que n'en jamais soit annoncée la fin. C'est pourtant bien ce qui s'est passé. Soixante-quinze ans plus tard, nous sommes toujours dans un processus dont les objectifs n'ont pas été atteints; ce qui devait être transitoire, s'était progressivement transformé en une structure permanente.

À cela, plusieurs explications peuvent être proposées. La plus apparente renvoie aux objectifs mêmes de la réforme agraire : l'expropriation des grandes propriétés et la répartition de ces terres entre ceux qui la sollicitent. Tant qu'il restait des demandes de terre justifiées par le fait qu'elles étaient effectivement justiciables d'expropriation, il n'y avait pas de raisons pour que la réforme agraire soit interrompue. Pour autant, la question est donc d'expliquer pourquoi fallut-il tant d'années pour venir à bout de ce projet, pour finalement s'apercevoir que l'augmentation du nombre de demandes de terre rendait toujours plus improbable le succès, et donc la fin de la réforme. Cependant, si elle avait été conduite à marche forcée,

avant l'explosion démographique de ces dernières décennies, on peut imaginer qu'une redistribution de la totalité des terres susceptibles d'être expropriées aurait été réalisable. Or, à l'exception de quelques noms qui resteront dans l'histoire (comme celui de Lazaro Cárdenas) pour s'être distingués par le nombre de « résolutions présidentielles » signées, il semble bien que les lenteurs de la réforme agraire soient à relier à d'autres causes que la seule absence de volonté politique des présidents successifs. Parmi celles-ci, nul doute que le manque d'organisation des candidats à l'*ejido*, relayé par la lourdeur administrative et technique des procédures de distribution de terres, soient en partie responsables de cette impossibilité à conclure. Dans le centre Veracruz, l'extrême morcellement de la propriété sociale aboutit à cette incohérence que non seulement chaque dotation *ejidale* résulte du démembrement d'au moins deux propriétés privées, mais, en outre, que chaque propriétaire s'est vu plusieurs fois exproprié pour des dotations *ejidales* différentes. Dans ces conditions, on comprend bien que le problème ne relève pas tant du manque de volonté politique que des contraintes techniques et financières liées au nombre exagéré de demandes de terre formulées par des centaines de petits groupes d'individus.

Cependant, au-delà de ces explications techniques, il est certain que le pouvoir en place a finalement trouvé son compte à ce que la réforme agraire traîne en longueur puisqu'elle offrait l'opportunité sans cesse renouvelée d'assurer sa légitimité et plus encore sa crédibilité « révolutionnaire ». Une autre conséquence de la réforme agraire, momentanément avantageuse en terme de coût social, fut celle de permettre le maintien de centaines de milliers de paysans qui, sans le lopin de terre « prêté » par l'État, seraient venus grossir les bidonvilles des périphéries urbaines. Dans cet esprit, toute recomposition de la structure foncière conduisant à la reconstitution d'un parcellaire moins éclaté devrait être envisagé dans le cadre d'une politique de développement régional permettant de limiter l'exode rural vers les grands centres urbains... On le voit, les défis que le pouvoir doit relever sont énormes.

L'*ejido* condamné par l'âge

Entre 1921 et 1990, la population dans la région centrale de l'État de Veracruz a été multipliée par 4,3. Celle-ci se trouve dispersée dans une multitude de petites localités de quelques habitants vivant dans des *ranchos* et des *rancherías*. Cette dispersion a des origines anciennes, mais il ne fait aucun doute que ce phénomène d'atomisation du peuplement a été favorisé par la réforme agraire.

La diminution de la population dans de nombreux chefs-lieux (de *municipios*) et la croissance inférieure à la normale dans la

majorité des autres localités du fait d'une dispersion du peuplement liée à la redistribution des terres par la réforme agraire est un phénomène absolument général (DE LA PEÑA, 1946).

De fait, on a pu établir qu'une localité sur deux avait moins de soixante ans d'existence ; or, dans ces localités de fondation récente, un village sur deux correspond à une communauté d'*ejidatarios*. Par ailleurs, on a pu calculer que, en 1980, 41 % seulement de la population totale des *ejidos*, appartenait ou dépendait par sa famille de ce type d'organisation foncière (CAMBRÉZY, 1990). En effet, une étude rétrospective conduite de 1940 à 1980, confirme une lente mais irrémédiable diminution de la part relative des *ejidatarios* au sein de la localité qu'ils ont justement contribué à créer ; en 1940, ceux-ci représentaient le cinquième de la population totale, ce qui signifie que l'ensemble de la population de ces villages se trouvait réuni par le même statut foncier (à raison de 5 personnes par famille) ; mais cette proportion chutait à 16,7 % en 1950, 13,2 % en 1960, 10,7 % en 1970 et 8,0 % en 1980. Ces chiffres démontrent ainsi sans ambiguïté, que seules les premières années qui suivent sa fondation font de l'*ejido* une communauté d'individus partageant le même statut foncier. Ainsi *le temps* fait-il peu à peu son oeuvre. Le caractère figé de la réforme agraire, qui n'ouvre guère de perspectives aux descendants des *ejidatarios*, conduit au fait que, plus l'*ejido* est ancien, plus la représentativité des *ejidatarios* par rapport à la population totale est faible.

On observe enfin la même tendance lorsque l'analyse est conduite en fonction de la taille des localités ; dans celles qualifiées de rurales (moins de 2500 habitants), plus la population est importante plus la proportion d'*ejidatarios* est faible. À l'inverse, dans les *ejidos* les plus petits (moins de 230 habitants), les *ejidatarios* et leur famille font le plein de la population ; tout le village fonctionne alors au rythme et selon les règles de l'*ejido*. Ainsi, plus s'élève la population d'un *ejido*, plus celui-ci devient « hybride » en termes sociaux et fonciers. Aux *ejidatarios* accompagnés de leur famille s'ajoutent des habitants qui n'ont rien à voir avec ces derniers : petits commerçants, minifundistes, *peones* et tous ceux qui font partie de cette immense population flottante qui font des migrations rurales une question si mal connue. Peu à peu s'estompent ainsi les caractères distinctifs d'une communauté dont les membres s'étaient rassemblés en vue d'un objectif collectivement partagé.

Tout fonctionne donc comme si l'*ejido* avait une durée de vie limitée. Les aspects structurels de la population dans les *ejidos* signalent les maigres possibilités de reproduction de ce système foncier. La durée de vie de la localité et l'importance de ses effectifs se combinent pour accélérer l'effondrement du projet initial. Progressivement,

pression démographique et pression foncière entraînent l'*ejido* dans une spirale qui condamne à terme cette forme d'organisation sociale et foncière. Les habitants contournent l'*impossible reproduction du système ejidal* avec les moyens dont ils disposent : division, vente ou location des terres, abandon et émigration. L'illégalité s'installe, les situations de droit cèdent la place aux situations de fait. L'importante mobilité de la population rurale, favorisée dès le départ par la réforme agraire, se trouve ensuite entretenue par l'absence de perspectives et par l'irréversible situation de blocage à laquelle se trouvent un jour confrontés les *ejidatarios*. Pour bon nombre d'entre eux, l'enracinement et l'attachement à la terre sont des valeurs auxquelles ils n'auront jamais accès.

La terre et la fiction territoriale

Depuis la constitution de 1917, le « *municipio libre* » constitue la base de la division territoriale et de l'organisation politique. Il n'existe plus de division intermédiaire entre le niveau provincial de l'État et le *municipio*. Cette organisation, comme toute division territoriale dont la fonction est politique et administrative, interdit l'existence d'espaces « vides » (ne dépendant d'aucun niveau territorial) et de superpositions (double appartenance); en théorie au moins, chaque individu et chaque localité dépendent d'un *municipio*, et d'un seul, et bien entendu, d'un État et d'un seul. Bien qu'il ait existé des cas de discontinuités territoriales — l'État de Veracruz fut un temps coupé en deux (FLORESCANO, 1977) — le principe de la continuité territoriale est aujourd'hui implicitement admis. En théorie encore, ces principes devraient être appuyés par une cartographie précise définissant, sans erreur possible, les limites administratives ainsi que la position des localités relevant de chaque entité.

La création d'un nouveau *municipio* se décide dans l'enceinte de l'assemblée législative de chaque État de la fédération. Dans celui de Veracruz, on comptait 178 *municipios* en 1920; ils étaient 203 en 1980, mais 4 nouvelles entités voyaient le jour en 1988. Dans les textes consacrant la formation du nouveau *municipio*, les limites territoriales sont définies en termes généraux, le plus souvent en énonçant la liste des principaux repères topographiques (interfluves, rivières, voies de communication...) Les localités les plus importantes sont en outre indiquées mais il est rare que cette liste soit exhaustive et dans la plupart des cas le nom des *ranchos* ou des petites *rancherías* n'apparaît pas; bien entendu, l'actualisation de cette liste est ensuite d'autant plus difficile à effectuer que de nombreuses implantations humaines se sont constituées durant ces dernières décennies. De cartes, il n'en n'est point question.

Si la réalité du *municipio libre* fait l'objet de controverses aussi passionnées, c'est qu'il s'agissait d'une revendication majeure des

révolutionnaires. Il n'est pourtant jamais question dans ces débats de la cohérence entre l'organisation foncière, dont l'État, on l'a vu, est sans conteste le principal promoteur, et la division politico-administrative du pays. Or, les paysans candidats à l'*ejido* ont le droit de demander des terres dans un périmètre de 7 kilomètres autour de leur lieu de résidence quel que soit le *municipio* où elles se trouvent. Ainsi, dans de très nombreux cas, les *ejidatarios* résident dans un *municipio* mais cultivent les terres qui leur ont été attribuées dans celui d'à côté. Tant que le cadastre rural n'existait pas, cette discordance entre lieu de résidence et lieu d'activité agricole présentait l'inconvénient, faute de références légales précises, qu'on ne savait jamais très bien si l'appartenance d'un *ejido* à un *municipio* renvoyait au support physique (la terre) ou bien à ceux qui l'exploitaient (les *ejidatarios*). Cela n'était qu'un problème de référence territoriale pour les *ejidatarios*, mais, hormis les rivalités entre *presidentes municipales* voisins (l'équivalent du maire en France), personne ne semblait véritablement s'en soucier.

Cependant, avec l'apparition récente d'une cartographie de la tenure de la terre beaucoup plus précise, le problème change de nature puisque c'est toute la réalité territoriale du *municipio* qui se trouve mise en cause. En effet, pour le SRA, la clause de la distance mentionnée plus haut, introduit implicitement le concept de discontinuité territoriale. En termes fonciers nous sommes donc en présence d'entités municipales constituées en partie de « vides » (des *ejidos* relevant de *municipios* voisins) et d'« îles » (des *ejidos* localisés dans des *municipios* voisins). Or, bien qu'il ne soit pas justifié d'en exagérer son importance, il est clair que l'absence d'une cartographie administrative rigoureuse peut être lourde de conséquences. Dans l'état actuel des choses et faute de mieux, la mise en œuvre d'une cartographie cadastrale conduit les services techniques à délimiter le territoire administratif en fonction de la tenure de la terre. Ainsi, la réforme agraire, en s'affranchissant du découpage administratif n'a fait qu'amplifier cette dichotomie entre les deux formes de division de l'espace et rendre plus hypothétique que jamais la réalité territoriale du *municipio*. Aujourd'hui, face à la totale incohérence entre l'espace municipal « théorique » (tel qu'il est légalement défini) et l'espace foncier, les meilleurs spécialistes préfèrent renoncer à l'idée de cartographier les limites municipales (7). Dans le meilleur des

- (7) Pour anecdotes que puissent paraître ces remarques, on en mesure toute l'importance lorsqu'il s'agit de définir spatialement un *municipio*, et plus encore lorsqu'on prétend fonder l'analyse sur des chiffres de superficie : cela peut arriver. C'est évidemment dans les cas les plus extrêmes que ces aberrations prennent tout leur sens ; ainsi par exemple lorsque la somme des superficies *ejidales* dépendant d'un *municipio* est supérieure à la superficie du *municipio* tout entier !

cas, lorsque se conjuguent l'urgence et la volonté politique, des « commissions des limites » sont mises en place pour tenter de résoudre un problème ponctuel brûlant. Mais il est significatif que c'est seulement à l'occasion d'invasions de terres à la limite entre deux États que l'on voit les gouverneurs se remuer ; des cas semblables ont été relevés entre l'État de Veracruz et la plupart de ses voisins (Oaxaca, Puebla, Hidalgo, San Luis Potosi).

Vivement dénoncée par DE LA PEÑA (1981), cette complète désorganisation du territoire provoquée par la multiplication des *municipios* (8), les problèmes de toponymie, les scissions de localités de leur *municipio* « d'origine » et la réforme agraire, ne vaudrait sans doute pas qu'on s'y attarde s'il ne s'agissait d'un fait structurel (GONZALEZ Y GONZALEZ, 1989). À ce propos, la qualité des cartes topographiques au 1/50000, réalisées par l'Institut géographique mexicain, tombe à point pour rappeler que le problème n'est pas d'ordre technique, et qu'il pourrait être rapidement résolu si les pouvoirs publics jugeaient utile de prendre au sérieux les problèmes territoriaux. Pourtant, ni le programme de régularisation de la tenure de la terre, ni les services statistiques (recensements, découpages électoraux, etc.) ne peuvent se passer d'une cartographie de la division administrative. Les besoins d'une société moderne sont tels qu'il faut bien définir des unités spatiales qui se rapprochent des limites municipales « théoriques ». Ainsi, jusqu'au recensement de 1980, l'Inegi (9) utilisait son propre découpage géostatistique, mais celui-ci n'étant que le pâle reflet de la division municipale légale, il ne fut jamais rendu public. Au cours de ces dernières années, la mise en oeuvre du cadastre rural est en passe de geler totalement la situation puisque, faute de mieux, les limites municipales retenues par la SRA comme par l'Inegi sont celles de la tenure de la terre. En clair, ce sont les limites de la propriété du sol qui ont été considérées et non celles, légales, des *municipios*. La multiplication des isolats, liés à la présence d'*ejidos* localisés dans des *municipios* dont ils ne dépendent pas, rend plus lointaine que jamais la perspective d'une certaine cohérence territoriale, au moins tant que l'organisation foncière restait en l'état. Ce choix présente pourtant le fâcheux inconvénient de rendre incomparables les résultats

(8) Comparés au maillage administratif français, ils sont en fait très peu nombreux. Pour un territoire de près de 2 millions de kilomètres carrés, on compte, en 1990, 2404 *municipios* répartis dans les 32 entités fédérales que compte la république mexicaine.

(9) Inegi : *Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática*.

des deux derniers recensements de population (1980 et 1990) puisque le découpage territorial employé fut entièrement remanié (10).

Les utilisateurs habituels des statistiques censitaires risquent donc de voir leurs interprétations entachées de très graves erreurs s'ils ne prêtent pas une extrême attention à la division territoriale associée à chaque recensement. En effet, la comparaison des résultats d'un recensement à l'autre, les études d'évolution, deviennent des exercices extrêmement périlleux puisque le nombre de localités recensées dans chaque *municipio* variera d'une année à l'autre au gré des divisions territoriales utilisées. Bien plus, l'idée même de « superficie municipale » devient une notion très approximative. Jusqu'au recensement de 1970, cette donnée était systématiquement publiée dans les annuaires statistiques. En 1980, du fait de la mise en œuvre d'un nouveau découpage géostatistique (qui allait parfois jusqu'à utiliser les lignes électriques comme limites d'aires censitaires!) elle fut prudemment écartée des publications du recensement. Des mesures faites sur cette cartographie confirment d'ailleurs que les chiffres « officiels » de superficies municipales n'ont rien à voir avec ceux que l'on a pu calculer sur la base du découpage géostatistique. Il devient ainsi très difficile de raisonner en terme de densités de population et d'évolution de ces densités de population. Ainsi, l'imprécision territoriale complique, voire interdit, la mise en perspective dans l'espace de bon nombre d'indicateurs démographiques.

C'est donc cette permanente ambiguïté touchant à tous les aspects de la territorialité qu'il convient d'expliquer. L'enjeu est de taille puisque ces lacunes conduisent à douter du concept même de « *municipio libre* »; quand on sait que l'exigence d'une certaine souveraineté à l'échelon local, constituait, avec quelques autres revendications (la non-réélection, « la terre et la liberté ») le fondement des idéaux révolutionnaires, il est permis, en dehors de toute polémique, d'émettre de sérieuses réserves sur l'adéquation des pratiques au discours. Or, la confusion maintenue, sans doute pas à dessein mais à coup sûr « par défaut », entre la division administrative et la propriété foncière, présente de telles connotations politiques et sociologiques qu'elle se convertit en un signe distinctif sinon culturel de la société mexicaine. Le centralisme et l'extraordinaire pouvoir qu'exerce le gouvernement sur la propriété du sol expliquent pour une large part le peu d'attention donnée à la division administrative.

- (10) Dans ces conditions, on peut imaginer le tollé qu'a suscité, dans les municipalités qui se jugeaient trompées, la publication des chiffres de population. Quand on sait que l'affectation du budget fédéral dans les communes tient compte des effectifs de population, on voit comment une question territoriale, apparemment anecdotique, peut avoir des conséquences inattendues sur la population.

Vu du haut de la pyramide, terre et territoire deviennent synonymes ; avec la moitié de la surface du pays sous forme de propriété sociale, on conçoit que le pouvoir central puisse se croire autorisé à confondre les deux notions. Mais vu d'en bas, comment expliquer une telle résignation ? Cela, aussi, ne serait-il pas à mettre au crédit de la remarquable efficacité du système mexicain à gérer les paradoxes, car, sous couvert d'une constitution qui sacralise le « *municipio libre* » dans le cadre d'une fédération d'États, l'organisation et plus encore, le fonctionnement, des pouvoirs laisse d'abord l'image d'un centralisme absolu. Mais l'explication est-elle suffisante ? Non, bien sûr, tant il est peu probable qu'un pouvoir autocratique puisse ainsi se maintenir si longtemps, si son action ne s'exerçait sur une population extrêmement mouvante, profondément désarticulée, pour laquelle la « crise des lieux » (CAMBREZY, 1990) accompagne depuis longtemps celle d'une identité, constamment questionnée, toujours mise en doute. Dans un autre registre, pas très lointain, c'est toute la question des rapports entre le pouvoir local et le pouvoir central qui se trouve aussi posée (PADUA et VANEPH, 1988).

LE TERRITOIRE EN PIÈCES

La recherche semble souvent se satisfaire de ruptures simples. En histoire, comme d'ailleurs dans d'autres disciplines de sciences sociales, il existe un goût marqué pour les typologies et les catégories schématiques qui, en prétendant expliquer, ne font que réduire. Cependant, des travaux récents proposent de nouveaux points de vue qui bouleversent nos certitudes. Les catégories s'évaporent, les ruptures se font plus floues. GUERRA (1985), mais aussi COATSWORTH (1990) sont de ceux-là. En matière de tenure de la terre durant le XIX^e siècle, la thèse proposée par cet auteur sur le caractère complémentaire des deux principales formes d'exploitation agricole repose le lecteur attentif de l'évolution du Mexique de trop de propos sans nuances sur l'évolution des structures agraires depuis le siècle dernier ; en tous cas, elle s'applique parfaitement à la réalité du centre Veracruz. D'un côté les haciendas, dotées de superficies importantes, orientées vers la production à grande échelle de cultures commerciales nécessitant main-d'œuvre et investissements agro-industriels permettant l'exportation d'un produit fini ou semi-fini (café, canne à sucre, *henequen*, *pulque*) hors des frontières ou vers les grands centres urbains. De l'autre, les petits producteurs, propriétaires ou non, et les communautés indiennes qui se dédiaient à l'agriculture d'autosubsistance et à la production, en petites quantités, d'aliments destinés aux marchés locaux. En gros, les économies d'échelle poussaient à

une spécialisation de la production dans les haciendas et l'ensemble du système, en dépit des conditions de travail réservées aux *peones*, était marqué du sceau de la même logique économique que celle en vigueur dans les pays engagés dans la révolution industrielle (11). Pour dénoncer les diverses formes d'exploitation de la main-d'œuvre (qui ont bel et bien existé, le problème n'est pas là), il était peut-être nécessaire de présenter le système de la *hacienda* comme une exploitation agricole anachronique, féodale et extensive, mais, au moins dans les grandes régions productives du plateau central mexicain, c'était faux.

Ainsi, ce qui avait été si souvent présenté comme une opposition s'avérait donc complémentaire. Et aussitôt, la rupture entre la situation actuelle et la période pré-révolutionnaire ne paraît plus aussi nette; aujourd'hui comme hier, les milliers de paysans sans terre comme l'emploi de *peones* dans les plantations de café ou de canne à sucre sont des faits tout aussi persistants. Les énormes différences de ressources entre les diverses couches sociales se sont banalisées, et l'insistance avec laquelle il est fait référence au surgissement et à l'accroissement dans les villes de la classe moyenne peut à tout moment devenir suspecte, si l'on n'y prend garde, tant il serait aisé de mettre en avant ce phénomène de société pour occulter les extrêmes et laisser ainsi entendre que c'est dans cette position « moyenne » que les mexicains finiront par se retrouver. Aujourd'hui comme hier, les grandes exploitations exportatrices de produits agricoles fonctionnent à proximité des minifundistes, *ejidatarios* ou non. Aujourd'hui comme hier, le monde rural se trouve divisé en classes sociales qui se complètent ou s'affrontent selon la nature des enjeux (politiques, productifs ou fonciers). Mais les typologies restent difficiles et dangereuses; les limites entre ces catégories restent floues. Les clivages ne sont pas seulement entre les *ejidatarios* — ces « enfants privilégiés du régime » — et les « néo-latifundistes » (WARMAN, 1988). Un large éventail de la population agricole s'inscrit dans les intervalles, *ejidatarios* parfois, *rancheros* souvent, ni riches ni pauvres, citadins et campagnards à la fois, tous mal connus.

Toute recherche sur le centre Veracruz semble ainsi condamnée à ces bilans incertains. Ils s'expriment dans un espace en perpétuelle conquête, jamais définitivement conquis, et dans une société à l'image du territoire : fractionnée et divisée en tous sens. On perçoit des groupes, des classes, des corporations, mais aucune division n'est imperméable. Les limites sont floues, comme le territoire, support de ce *melting pot* social. L'organisation de l'espace est un produit

(11) Lire à ce propos la contribution de MARCHAL, dans ce volume.

historique et social, personne n'en doute plus. Pourtant, terre et territoire restent de grands mots pour une réalité confuse. Pour le pouvoir, tout se passe comme si la possession de la première, par *ejidatarios* interposés, équivalait au contrôle du second. Et cela n'est pas sans rappeler d'autres situations; celles des fronts pionniers et des conquêtes d'espaces neufs où bien souvent le territoire appartient à ceux qui prennent la terre; mais aussi celle du Mexique d'avant la Révolution, où, pour les *hacendados*, alliés du président Porfirio Díaz, l'espace avait cette double connotation territoriale et foncière. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si tant de limites de grands domaines fonciers correspondaient à celles de l'État ou du canton d'alors. Confusion ou signe de permanence?, toute la question est là.

Quoi qu'il en soit, l'histoire ne s'arrête pas avec la réforme agraire, qui, à l'heure où sont écrites ces lignes, semble déjà être une page tournée. Comparée à d'autres expériences menées en Amérique latine, d'aucuns jugent la réussite d'autant plus éclatante que près de un million de kilomètres carrés ont été redistribués. Mais pour d'autres c'était encore trop peu. Pourtant, dans la situation présente, ce débat apparaît vite sans issue, sinon dépassé, car l'évidence aujourd'hui est celle de la nécessité de nouvelles réformes agraires qu'imposent localement l'extrême parcellisation foncière et la vétusté de lois sans cesse transgressées. Officielles ou discrètes, provoquées ou « spontanées », imposées par la nécessité, réclamées par les uns, rejetées par les autres, l'histoire le dira; dans tous les cas, il faut s'attendre à de profonds remaniements des campagnes. L'histoire nous dira aussi si l'un des derniers grands systèmes politiques de cette nature survivra à la fin de ce qui fit sa force. L'histoire du Mexique s'écrit au présent.

BIBLIOGRAPHIE

- BENITEZ (M.), BLAZQUEZ (C.), JUÁREZ (A.), LOZANO et NATHAL (G.), 1989. *Veracruz, un tiempo para contar...*, *Memoria del I^{er} Seminario de Historia Regional*, México, UV-INAH, Col Regiones de México.
- BONNEMAISON (J.), 1986. *La dernière île*, Paris, Arlea-Orstom, 404 p.
- BOTEY (C.) et ESCARCEGA (E.) (coord.), 1988. *Historia de la cuestión agraria. Siglo veintiuno*, México, Ceham, vol. II, III, 352 p., 239 p.
- CAMBREZY (L.), 1990. « Mobilité rurale et colonisation agricole dans le centre de Veracruz (Mexique) : de la conquête à l'errance », *Cah. Sci. Hum.*, 26 (4) : 679-703.
- CAMBREZY (L.), ERHENZWEIG (J.) et LOPEZ (C. J.), 1991-a. *Atlas ejidal del Estado de Veracruz*, Aguascalientes, Inegi-Orstom, 25 p.
- CAMBREZY (L.), LASCURAIN (B.) et MARCHAL (J.-Y.) (collab.), 1991-b. *De la hacienda al ejido : crónicas de un territorio fraccionado*, Mexico, Cemca-Laroussc-Orstom (coéd.).

- COATSWORTH (J. H.), 1990. *Los orígenes del atraso - Nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVIII y XIX*, México, Alianza Editorial Mexicana, 265 p.
- DE LA PEÑA (M.T.), 1981. *Veracruz económico*, segunda edición, Xalapa Ver., Gob. del Estado de Veracruz, 588 p.
- DURAND (J.), 1983. *La ciudad invade al ejido*, México, Ed. de la casa chata, SEP, 145 p.
- FALCON (R.), 1977. *El agrarismo en Veracruz : la etapa radical (1928-1935)*, México, El Colegio de México, Col. Centro de Estudios Internacionales XVIII, 180 p.
- FLORESCANO (M. S.), 1977. « Las divisiones políticas del Estado de Veracruz. 1824-1917 », *Dualismo*, n° 11, Xalapa, Universidad Veracruzana : 39-110.
- GARCIA TREVINO (R.), 1953. « Agrarismo revolucionario y ejidalismo burocrático », *Problemas agrícolas e industriales de México*, n° 4, vol. V : 29-66.
- GIRAULT (M.), 1953. « El ejido : callejón sin salida », *Problemas agrícolas e industriales de México*, n° 4, vol. V : 3-26.
- GONZALEZ (G. L.), 1989. *Todo es historia*. México, Cal y arena. 306 p.
- GUERRA (F.-X.), 1985. *Le Mexique. De l'ancien régime à la révolution*, Paris, Publications de la Sorbonne, L'Harmattan, 2 vol.
- INEGI-INAH (éd.), 1985. *Estadísticas Históricas de México*, 1985, tomo I, 490 p.
- JUAREZ (M. A.), 1989. « Los rancheros : un nuevo grupo en el poder » in BENITEZ et al. (1989) : 181-190.
- MORENO GARCIA (H.), 1982. *Después de los latifundios : la desintegración de la gran propiedad agraria en México*, III coloquio de Antropología e Historia Regionales, Mich., Zamora, El colegio de Michoacán, 359 p.
- PADUA (J.) et VANEPH (A.), 1988. *Poder local, poder regional*, México D. F., Colegio de México-Cemca, 287 p.
- SILVA HERZOG (J.), 1985. *Breve historia de la revolución mexicana : los antecedentes y la etapa maderista*, México, Fondo de Cultura Económica, 382 p.
- WARMAN (A.), 1988. *Los campesinos, hijos predilectos del régimen*, 13a. edición, México, Ed. Nuestro tiempo, Col. los grandes problemas nacionales, 150 p.