

Le programme de certification des droits fonciers du domaine *ejidal* au Mexique  
Stratégies d'acteurs et dynamiques institutionnelles

contribution à l'atelier de l'UR " Régulations foncières, politiques publiques et logiques d'acteurs "   
5-7 décembre 2000, ENSA-Montpellier

Éric LEONARD

*Introduction : l'ejido et la structuration du milieu rural dans le Mexique post-révolutionnaire*

Au Mexique, le domaine foncier rural a fait l'objet de trois réformes juridiques majeures entre 1885 et 2000; dates qui ponctuent respectivement la mise en application effective des Lois de " désamortissement " des biens des corporations civiles et religieuses (promulguées en 1856) et la conclusion officielle du Programme de certification des droits fonciers du domaine *ejidal* (PROCEDE). Avec les lois de réforme agraire des années 1917-1946, ces mesures ont induit des ruptures radicales dans les régimes fonciers et, à travers les procédures de régulation foncière, dans la configuration des pouvoirs locaux (rapports État local / sociétés rurales ; gouvernement des communautés paysannes ; rapports intra-domestiques). Les débats et polémiques suscités dans les milieux politiques et académiques par la réforme juridique du statut de l'*ejido* en 1992 ne peuvent être compris sans référence au rôle central joué par cette institution dans la mise en place d'un mode de gouvernance en milieu rural par l'État post-révolutionnaire d'une part, au rôle des lois de " désamortissement " – qui partageaient les prémices libérales de la réforme de 1992 – dans la genèse et le déroulement des insurrections paysannes qui ont donné naissance à cet État d'autre part.

La participation déterminante des guérillas agraristes dans le soulèvement révolutionnaire des années 1910-1917 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 au cours de la mise en application de la réforme agraire des années 1925-1940 et de la colonisation des terres basses du Tropique Humide qui l'a suivie, notamment dans le sud-Veracruz. Les processus de distribution de terres ont reposé pour l'essentiel sur la création d'une nouvelle structure juridique et administrative, qui est devenue la pierre angulaire de l'organisation politique et économique du milieu rural : l'*ejido*. Institution par le biais de laquelle un groupe de paysans reçoit la propriété corporative sur une extension de terre donnée et décide des modalités de sa mise en valeur (répartition, sur une base individuelle ou collective, des lopins cultivés, délimitation et administration des ressources d'usage commun), l'*ejido* s'est rapidement transformé en instance de gouvernement local, dotée d'attributions dans les champs de la régulation foncière, de la représentation politique, de la gestion des services publics et, dans une certaine mesure, de la coordination économique.

Alors que le " municipale libre " constitue la base de l'organisation administrative et politique territoriale, l'*ejido* représente un niveau d'organisation sociale et économique qui relève directement de l'administration fédérale et échappe formellement à la compétence de la municipalité. En tant que collectivité territoriale, il constitue un interlocuteur direct des agences du gouvernement (banques et programmes de développement, services d'assistance technique, entreprises agro-industrielles parapubliques), à travers ses instances représentatives, l'assemblée éjidale – qui réunit les titulaires de terre inscrits au registre de l'*ejido* (*censo básico*) – et, surtout, le comité exécutif (*comisariado ejidal*) élu par celle-ci. Les terres qui composent le patrimoine de l'*ejido* sont détenues en propriété collective. Si leur usufruit peut être transmis par chaque *ejidatario* à ses descendants ou à toute personne qu'il aura désignée, elles ne peuvent légalement faire l'objet d'une transaction commerciale (fermage, métayage, hypothèque ou vente) et peuvent être soustraites, sur décision de l'assemblée éjidale, au paysan qui n'en assure pas la mise en valeur, pour être assignées à un autre membre de la communauté. L'assemblée est également habilitée à enregistrer de nouveaux bénéficiaires dans la mesure des disponibilités foncières.

*L'organisation de la régulation foncière dans le sud-Veracruz :  
construction de l'État local et institutionnalisation du clientélisme*

Fonds Documentaire IRD



010025438

Fonds Documentaire IRD

Cote : Bx 25438 Ex : unique

Au cours du long processus de distribution de terres, le mode de gouvernance qui se généralise dans le milieu rural repose sur une très large délégation des fonctions de régulation sociale (agraire, marchande et politique) à des acteurs locaux qui, pour certains, vont acquérir une dimension régionale. Dans le sud-Veracruz, la première phase de la réforme agraire (années 1925-1940) est mise en œuvre par des groupes de paysans armés, qui vont fréquemment s'affronter sur la base d'alliances antagoniques avec d'autres opérateurs locaux : grands propriétaires, grands commerçants, personnalités politiques régionales, factions militaires<sup>1</sup>. Même si ces groupes sont désarmés au seuil des années 1930, la configuration des pouvoirs locaux qui résulte de cette organisation correspond à une extrême concentration des fonctions de médiation politique et économique dans les mains d'un nombre très réduit de *leaders* agraristes. Au niveau de chaque *ejido*, un ou deux individus, puis leurs héritiers, parviennent à centraliser les fonctions de représentation politique et administrative, de régulation agraire (agrément et sélection des bénéficiaires de dotations de terres, répartition des lopins, gestion des ressources d'usage commun, en particulier des essences forestières commercialisables) et d'organisation de la production agricole (à travers la constitution de monopoles de courtage, d'abord avec les grands commerçants-usuriers des centres régionaux, puis avec les agences publiques d'appui au secteur ejidal – Banco de Crédito Ejidal). Entre 1925 et le milieu des années 1940, ces *caciques*, à travers leur bras corporatif, la Liga de Comunidades Agrarias (LCA), contrôlent également les gouvernements des principales municipalités de la région.

Ce type de gouvernance perdure au cours de la phase de colonisation agraire des terres basses, durant les années 1950-1970, malgré la recomposition du cadre politique régional et national qui voit, au cours de cette période, l'affaiblissement de l'aile paysanne radicale (" agrariste ") au profit du secteur des propriétaires privés. À partir du milieu des années 1950, ces derniers se voient allouer une part croissante des appuis financiers et politiques de l'État central, alors que leur représentation politique, l'Union régionale des éleveurs du sud de Veracruz (URGSV) acquiert une position centrale dans la coordination des processus de colonisation agraire et de création des nouveaux *ejidos*. Le déplacement de la LCA par l'URGSV n'altère cependant pas le " modèle " de gouvernance et de coordination avec les marchés politique et économique " aval ", qui se reproduit presque à l'identique dans les zones de colonisation.

Ce n'est qu'au cours des années 1970 que ce modèle se fissure, avec la mise en œuvre d'une politique de prise en main par l'État central du contrôle politique et économique du monde rural. Avec l'accroissement de ses ressources financières (lié à l'essor de la production et des revenus pétroliers), l'État mexicain se lance dans un ambitieux projet de développement des infrastructures de communication, de modernisation de la production agricole (définition de projets sectoriels, implantation d'entreprises agro-industrielles parapubliques, diffusion du crédit agricole, promotion des avancées de la révolution verte) et d'essor d'un pôle urbano-industriel, qui bouleverse l'environnement économique et politique du sud-Veracruz. Sans s'attaquer de front aux *caciques* locaux et régionaux – qui demeurent les principaux bénéficiaires des financements publics –, cette politique contribue au désenclavement des zones rurales et à l'ouverture des marchés captifs sur lesquels régnaient sans partage ces *caciques*, en même temps qu'elle amorce des mouvements pendulaires de population entre les localités rurales et les marchés régionaux et nationaux de travail<sup>2</sup>.

Cette rupture du mode de gouvernance (l'intervention directe des agences gouvernementales dans les économies locales et la multiplication des " interfaces " entre les paysans et les marchés aval) a pour conséquences directes la diffusion rapide de nouveaux moyens de production (herbicides, engrais, élevage bovin), une diversification des échanges des ménages ruraux et l'amorce de processus d'accumulation entre les paysans éligibles au titre des projets de développement (c'est à dire, pour l'essentiel, les *ejidatarios* en titre), mais aussi entre tous ceux qui parviennent à bien se positionner sur les marchés de travail extra locaux. Au milieu des années 1980, la tendance dominante pointe dans le sens de l'affaiblissement du pouvoir des *caciques* (avec des nuances notables en fonction du degré d'enclavement des communautés *ejidales*, notamment dans les zones de colonisation les plus récentes) et à la consolidation d'une strate de paysans en situation de " reproduction élargie ", intermédiaires potentiels des projets de

<sup>1</sup> Dans la zone de production de tabac de Los Tuxtlas, ces affrontements mettent aux prises les tenants d'une réforme radicale, revendiquant l'expropriation intégrale des grands cultivateurs de tabac, et un groupe d'importance équivalente, favorable à une réforme agraire partielle, qui affecterait peu les grandes exploitations de tabac et préserverait la structure des marchés du travail et du capital circulant (crédit, intrants) qui leur sont associés et qui fonctionnent sur des bases clientélistes ; ces affrontements laisseront un solde de plusieurs dizaines de morts.

<sup>2</sup> Le " couloir industriel " Coatzacoalcos-Minatitlán devient le principal pôle de transformation pétrochimique du pays et génère de nombreux emplois autour des activités de construction et de sous-traitance.

développement publics et privés. Elle correspond également à une forte densification démographique, l'épuisement de la frontière agricole à cette époque coïncidant avec de fortes tensions autour de l'accès aux ressources foncières dans les zones anciennement peuplées (régions de Los Tuxtlas, Acayucan, Playa Vicente, Sierra de Sotapan).

Au regard des institutions foncières, cette rupture dans le mode de gouvernance se traduit par une remise en question générale des mécanismes de régulation qui opéraient depuis la réforme agraire. Jusqu'alors, l'accès aux terres éjidales était demeuré ouvert à tous les chefs de famille, qu'il fussent ou non éjidataires. Il en résultait que la régulation foncière reposait dans une large mesure sur l'accès des jeunes au mariage, et que le contrôle social s'exerçait dans de nombreuses zones à travers le financement de la compensation matrimoniale des cadets par leurs aînés. Surtout, l'accès ouvert aux terres agricoles avait permis l'expression de mécanismes d'accumulation différentielle au bénéfice des intermédiaires politiques et commerciaux de chaque *ejido*, qui étaient parvenus à concentrer des surfaces parfois considérables. Au seuil des années 1980, la densification de l'espace cultivé et l'accumulation foncière aux mains des familles des anciens leaders agraristes étaient devenus des blocages majeurs à l'expression des gains de productivité permis par la diffusion de nouveaux moyens de production, en particulier celle de l'élevage bovin. De façon généralisée, mais avec des variations importantes quant à l'intensité de ces revendications en fonction du degré d'articulation des économies locales avec les marchés extérieurs, s'est opérée une remise en question des appropriations et des mécanismes de régulation foncières, un nombre croissant d'éjidataires réclamant une redistribution des terres sur une base égalitaire, mais au profit exclusif des éjidataires titulaires<sup>3</sup>. Au début des années 1990, dans la région de Los Tuxtlas, environ le tiers des *ejidos*, significativement ceux qui sont situés dans les zones les plus fortement touchées par les programmes publics de développement agricole, avaient procédé au "parcellement" de leurs terres entre les seuls éjidataires, l'accès des autres catégories d'acteurs au foncier étant dès lors conditionné par les arrangements élaborés au sein des ménages ou par des accords de fermage établis sur la base d'un cycle agricole.

Cette remise en question est accélérée par la crise du modèle de régulation étatique des champs économique et politique, qui produit ses effets à partir de la seconde moitié des années 1980. À l'épuisement de la frontière interne (les dotations de terres, qualifiées de "fictives", ne concernent plus que des versants escarpés, incultivables), s'ajoutent donc les manifestations de la contraction de l'État : dissolution ou mise en sommeil des organismes d'encadrement rural ; tarissement des crédits agricoles ; démantèlement des marchés protégés et des systèmes de subventions aux prix des intrants et des produits ; affaiblissement des organisations corporatives officielles (LCA, URGSV) qui effectuaient la médiation entre les groupements paysans et les agences gouvernementales. Le retrait de l'État est définitivement formalisé par la ratification du traité de libre-échange avec les Etats-Unis et le Canada (ALENA), qui prend effet à partir du premier janvier 1994 et se traduit par une baisse très importante des prix des principaux produits de l'agriculture paysanne, le maïs et le haricot. Dans le sud-Veracruz, le processus d'intégration économique a pour effet l'amplification et l'accélération des mouvements migratoires, qui débordent l'espace régional où ils étaient confinés, pour s'étendre aux marchés de travail en essor au niveau des usines d'assemblage (*maquiladoras*) de la frontière nord ou, sous une forme illégale, aux Etats-Unis ; cette réorientation impose une nouvelle organisation de la mobilité au niveau familial, dans la mesure où elle exige des investissements financiers beaucoup plus importants, mobilise pour des périodes beaucoup plus longues une population dont la composante féminine est également plus importante, et génère enfin des revenus potentiels plus conséquents.

Avec la ratification de l'accord de libre-échange, les politiques publiques dirigées vers le milieu rural tendent à se restreindre à deux champs : la contention de la pauvreté sur le modèle des interventions prônées par la Banque Mondiale (attribution de subsides directs pour l'éducation, l'alimentation et la santé, mise en place d'infrastructures scolaires et sanitaires dans les localités rurales) d'une part ; la certification des droits de propriété dans le domaine éjidal d'autre part. Dans le premier cas, les mesures d'assistance publique s'articulent avec la mise en œuvre d'une politique de décentralisation, qui "shunte" les canaux corporatifs classiques (ce qui ne signifie pas que les tenants de ces organisations perdent toute emprise sur les mécanismes d'allocation des ressources) et délègue aux échelons municipal et local les capacités de décision et de gestion financière relatives à la définition et la mise en œuvre des projets sociaux ; dans leur ensemble, les politiques d'amortissement de la pauvreté et de décentralisation représentent

<sup>3</sup> Lors de la création des *ejidos*, un registre des titulaires du statut d'éjidataire avait été établi, le titre d'éjidataire étant transmissible par héritage ou simple cession mais non divisible. Bien que pouvant faire l'objet de mises à jour et de nouveaux enregistrements sur décision de l'assemblée des éjidataires, ces registres ont rarement été actualisés et au seuil des années 1990, les éjidataires titulaires ne représentaient souvent plus qu'une fraction minoritaire (entre 20 et 40%) du total des chefs de famille.

un accroissement considérable des ressources mises à la disposition des collectivités locales, au niveau municipal et villageois.

***La réforme de l'ejido et la mise en œuvre locale du  
Programme de certification des droits fonciers (PROCEDE)***

La réforme de l'*ejido* vise à abolir le statut particulier dont jouissait cette organisation pour l'intégrer pleinement à son environnement économique et politique, en particulier à travers l'introduction de régulations marchandes dans le domaine foncier et son insertion dans la structure administrative et territoriale du municipale. Elle prévoit la distribution de titres fonciers individuels aliénables sous certaines conditions (voir *infra*) et la redéfinition du fonctionnement et des attributions des organes de gouvernement local, l'assemblée éjidale et le comité exécutif (*comisariado*). Dans le domaine foncier, les titres délivrés peuvent être échangés ou servir de caution à des prêts bancaires, les terres peuvent être mises en fermage ou en métayage, de façon à permettre la capitalisation des exploitations via une plus grande implication du secteur privé. Dans un premier temps, les cessions définitives sont cependant restreintes aux personnes résidant dans l'*ejido*, la libéralisation totale du marché foncier demeurant sujette à l'adoption du régime de " pleine maîtrise " (*dominio pleno*), préambule à l'inscription au registre de la propriété privée. En ce qui concerne le gouvernement local, la réforme vise à restreindre le champ des compétences des organes relevant de l'*ejido* au seul domaine de la régulation foncière (résolution des litiges entre titulaires et, surtout, administration des ressources qui seront maintenues sous un régime d'usage collectif – points d'eau, bois, parcours, gravières, etc.) ; des organes de représentation démocratique, émanation de l'ensemble de la population résidente et non plus seulement des éjidataires, l'assemblée villageoise (*junta de pobladores*) et l'agence municipale, se voient attribuer la gestion des relations avec les administrations publiques, fédérale ou municipale, en particulier celles qui concernent la réalisation des projets de développement social (dispensaires, écoles, etc.).

Lancé en 1993, le Programme de certification des droits fonciers dans les *ejidos* (PROCEDE) doit conduire au cadastrage de plus de 10 000 *ejidos* et d'une superficie dépassant les 20 millions d'hectares, plus de la moitié de la surface agricole du pays<sup>4</sup>. Sa réalisation a été au centre des recompositions politiques et économiques qui ont affecté le monde rural au cours de l'actuelle décennie. Deux caractéristiques méritent d'être soulignées au sujet de cette réalisation. En premier lieu, c'est une administration unique, la Procuratie Agraire (*Procuraduria Agraria*), qui est chargée de la coordination du processus d'enregistrement des droits fonciers et de la résolution des litiges qu'il génère, y compris ceux pouvant surgir entre les opérateurs du programme et les paysans concernés ; elle se trouve donc potentiellement en position de juge et de partie. Ensuite, l'adhésion des collectivités éjidales et des individus qui la composent au programme de certification est volontaire ; cela signifie qu'un *ejido*, ou certaines exploitations en son sein, peuvent demeurer sous le régime de propriété éjidale, sans modification de leur statut autre que le transfert à l'assemblée villageoise des compétences de l'assemblée éjidale ne relevant pas directement de la régulation foncière. Il va sans dire que les agences publiques intervenant en milieu rural ont œuvré pour dissuader une telle position, notamment en conditionnant, sans aucune justification légale, l'attribution des subsides destinés à compenser la baisse des prix agricoles (PROCAMPO) à la présentation des nouveaux certificats fonciers.

Dans la mise en œuvre du programme au niveau local, une large autonomie est en outre laissée à l'assemblée éjidale. Elle décide en particulier des modalités de la titularisation des ressources d'usage collectif relevant de l'*ejido*, bois, parcours, points d'eau, qui peuvent être répartis entre les usagers ou administrés sous une forme indivise par l'assemblée et le comité exécutif. Elle décide également de l'extension de la certification aux zones urbanisées de l'*ejido*, qui conduit à l'attribution de titres fonciers à la totalité ou à une partie des personnes possédant une habitation dans ces zones et à leur enregistrement comme " résident " (*avecindado*), statut qui leur permet de participer à l'assemblée villageoise et qui représente une condition pour acquérir une parcelle éjidale tant que le régime de " pleine maîtrise " n'a pas été adopté. Les lopins ainsi certifiés intègrent ensuite le cadastre municipal et deviennent sujets à imposition, la municipalité prenant en charge les services collectifs (adduction d'eau, drainage, assainissement, etc.) relevant de la gestion urbaine. Il incombe enfin à l'assemblée éjidale de décider de l'adoption du régime de " pleine maîtrise " foncière, qui abolit toute forme de contrôle collectif sur la circulation des parcelles agricoles et prépare leur enregistrement au cadastre de la propriété privée.

---

<sup>4</sup> Il doit officiellement conclure le 1<sup>er</sup> décembre 2000, au terme du mandat du président Zedillo.

Surtout, l'assemblée éjidale décide de l'enregistrement des droits des usagers non éjidataires qui occupaient une partie des terres agricoles. Nous avons vu que dans de nombreuses zones du sud-Veracruz, le maintien d'un régime ouvert d'accès au foncier avait permis l'installation de nombreux producteurs dépourvus de droit foncier formel. Les processus de "parcellement" qui se sont développés à partir des années 1980 n'ont concerné qu'une minorité d'*ejidos*, la mise en œuvre du programme de titularisation représentant dans de nombreux cas une opportunité pour les éjidataires de modifier en leur faveur le rapport de forces les opposant aux anciens caciques et d'imposer une redistribution exclusive des terres. L'enregistrement des droits des usagers dépend dans ce cas de décisions prises par chaque éjidataire et relève des mécanismes de régulation internes aux groupes domestiques. Il incombe entre autre à chaque éjidataire de mettre à profit le programme de titularisation pour formaliser les cessions entre vifs qui ont déjà eu lieu ou, au contraire, imposer une situation d'indéfinition quant aux modalités d'héritage. Le programme de certification contribue ainsi à modifier les rapports intra-domestiques, en renforçant le pouvoir des aînés, qui constituent la majorité des éjidataires en titre, et en accroissant le poids des relations clientélistes au sein du système de parenté. Les nouveaux titulaires de terre n'acquièrent pas pour autant de façon automatique le statut d'éjidataire ainsi qu'une voix à l'assemblée éjidale. La décision relative à ce changement de statut incombe une fois de plus à l'assemblée, celle-ci pouvant adopter une disposition générale ou, à l'inverse, se prononcer au cas par cas (en décidant, par exemple, de n'incorporer que les veuves et les héritiers uniques).

***Statuts fonciers et différenciation des catégories de citoyenneté :  
le programme de certification dans le contexte des politiques de décentralisation***

L'assemblée éjidale exerce donc une large maîtrise sur les processus d'enregistrement légal des droits de propriété et d'usage, tant dans le domaine foncier rural qu'au niveau des espaces urbanisés et des biens collectifs qui leurs sont associés (écoles, dispensaires, systèmes d'adduction d'eau potable, espaces publics). À travers l'établissement du statut des nouveaux titulaires, elle a également la mainmise sur la définition de nouvelles catégories de citoyens dans l'*ejido* et des droits politiques qui leur sont associés. À l'issue du processus de titularisation, quatre catégories légales différencient ainsi les citoyens et les conditions de leur participation aux arènes politiques locales :

- Les éjidataires, qu'il s'agisse des anciens tenants de l'*ejido* ou de nouveaux titulaires qui ont accédé à ce statut à l'occasion du PROCEDE, conservent, à travers l'assemblée éjidale et le comité exécutif, les prérogatives de régulation du domaine foncier agricole ainsi que la gestion de tous les biens et espaces qui n'ont pas fait l'objet d'un enregistrement individuel : bois, parcours, lopins urbains, de même que certains services associés à la zone urbaine de l'*ejido* (infrastructures sociales, voirie, etc.)<sup>5</sup>. L'assemblée éjidale demeure également, *de facto*, le principal interlocuteur des opérateurs publics et opérateurs privés intervenant dans la production agricole et sa commercialisation et centralise ainsi l'ensemble de l'information stratégique relative au secteur productif ;
- Les "possesseurs" de terre (*posesionarios*) ont bénéficié de l'enregistrement de leurs droits fonciers sans se voir allouer le statut d'éjidataire. Ils peuvent éventuellement assister aux assemblées éjidales et donc accéder aux informations stratégiques qui y sont ventilées, mais leur participation est restreinte dans le domaine de la prise de décision au droit de vote qui est ponctuellement – et souvent chichement – accordé par les éjidataires. Mais ils n'ont formellement aucun droit d'usage sur les ressources indivises, ni sur les profits tirés de la vente ou la location de ces ressources – parcours, bois, gravières, etc. ;
- Les "résidents" (*avecindados*) disposent de droits enregistrés sur le lopin de la zone urbaine où leur habitation est construite. Cet enregistrement est subordonné, rappelons-le, à la décision de l'assemblée éjidale d'étendre le programme de titularisation aux espaces résidentiels de l'*ejido*. Il permet de participer à l'assemblée villageoise et à l'élection de l'"agent municipal" qui représente la localité auprès de l'administration municipale – en un chevauchement de compétences avec le comité

<sup>5</sup> On observe ainsi fréquemment une forte mainmise des éjidataires sur les organisations chargées de l'administration des services publics (Comités de santé ou des parents d'élèves, qui ont en charge la gestion des dispensaires et des écoles, téléphone rural), mais aussi de la réalisation de certains projets de développement social en coordination avec les services municipaux (entretien des voies carrossables, construction de nouveaux bâtiments collectifs, comité d'électrification, d'adduction d'eau potable, de drainage, etc.).

exécutif ejidal. L'enregistrement en tant que résident permet enfin aux bénéficiaires d'intervenir sur le marché foncier local, ce qui n'est pas le cas pour la catégorie suivante ;

- Les villageois sans titre (appelés localement *comuneros*) peuvent dans certains cas représenter la grande majorité de la population – notamment dans les *ejidos* où le programme de certification a été restreint à l'espace agricole et où les *ejidatarios* y ont bloqué l'enregistrement des autres catégories d'usagers. Mais même lorsque le PROCEDE s'est étendu au cadastrage des zones urbanisées, un certain nombre de résidents en a été exclu. C'est notamment le cas des fils d'*ejidatarios* ayant construit leur habitation sur une fraction du lopin paternel ou des nombreux paysans sans terre, à la recherche de travail, qui se sont agglomérés à la périphérie des principaux bourgs ruraux. Si ces catégories d'acteurs ont théoriquement le droit de participer aux assemblées villageoises et aux élections locales, cette participation est souvent problématique du fait de leur absence des registres officiels et leur origine extérieure, facteurs qui justifient fréquemment des mesures d'exclusion.

Cette différenciation des citoyens en catégories légales, qui n'ont de pertinence aux yeux de l'administration qu'en référence aux ressources foncières et aux instances de gestion et de régulation qui s'y réfèrent, a donc des implications directes sur la structuration du champ politique local. À travers le contrôle des espaces et de biens collectifs, les *ejidatarios* sont en mesure de verrouiller largement l'accès aux interfaces existant entre les communautés rurales et les agences de gouvernement municipal et fédéral, mais également entre les premières et les marchés des produits, des projets de développement et du travail. À l'inverse, le programme de titularisation peut aussi bien déboucher (c'est l'un de ses objectifs proclamés) sur l'ouverture et la démocratisation des systèmes de gouvernement locaux, via la dissolution des instances éjidales et le transfert de la gestion des biens publics au profit de l'assemblée villageoise. Entre ces deux configurations extrêmes, il existe toute une gamme de situations intermédiaires, produits des rapports de force opposant les différentes catégories d'acteurs de l'arène éjidale : *ejidatarios*, fils et parents proches de ceux-ci, membres des familles sans terre, prolétariat agricole, sans oublier les anciens caciques et leurs familles<sup>6</sup>

La cristallisation des antagonismes et des rapports de pouvoir autour de la mise en œuvre du PROCEDE ne peut être interprétée en référence au seul domaine foncier agricole et aux activités productives qui lui sont associées. Dans le sud-Veracruz comme dans la majorité des zones rurales du Mexique méso-américain, l'agriculture vivrière a subi, depuis le début des années 1990 et l'accomplissement du processus d'intégration économique au marché nord-américain, une dégradation brutale et irréversible des termes de l'échange, au point que la production vivrière offre dans la plupart des régions paysannes une rentabilité négative. Le poids croissant, souvent dominant, des activités migratoires dans la composition du revenu des ménages paysans et l'absence prolongée d'un nombre important des membres de ces ménages militent donc *a priori* en faveur d'un déclassement du foncier en tant que ressource stratégique.

Mais la réforme foncière se déroule dans un contexte d'accroissement considérable des ressources financières qui sont mises à la disposition des collectivités locales pour la mise en œuvre de programmes de développement social ou de contention de la pauvreté. Ces ressources sont désormais gérées par les municipalités et les organes de gouvernement des communautés villageoises, sans intervention des canaux corporatifs de médiation politique et économique (Liga de Comunidades Agrarias, Unions d'*ejidos* liées aux complexes agro-industriels parapublics, etc.), dont l'*ejido* et ses instances de gouvernement étaient les interlocuteurs locaux. L'ouverture du marché des "projets de développement" d'une part, celle des marchés du travail d'autre part correspondent ainsi à la création de nouvelles opportunités économiques et politiques pour les acteurs locaux en termes de positionnement dans les réseaux sociaux assurant l'"interface" entre la société locale et les organisations extra-locales et d'appropriation des fonctions de courtage liées à la maîtrise de l'information stratégique. Dans ce contexte, le programme de certification des droits fonciers intervient comme un facteur de recomposition des organes de gouvernement local, permettant de redéfinir les statuts et les compétences des différentes catégories de citoyens au regard des interfaces local / extra-local par lesquelles transitent les ressources stratégiques.

<sup>6</sup> Le PROCEDE peut représenter pour ces derniers l'opportunité de rétablir une légitimité mise à mal par le processus d'ouverture du champ politique et l'affaiblissement des structures corporatives. Dans les Tuxtlas, les situations d'enregistrement massif des usagers du foncier coïncident avec les contextes de polarisation extrême de la structure du pouvoir local, les caciques ayant mis à profit le programme de certification pour reconstituer un "front populaire" s'opposant aux visées de réappropriation foncière des *ejidatarios*.

### *La dynamique actuelle des dispositifs locaux d'organisation et de coordination de la régulation foncière*

Les processus locaux de (ré)appropriation du programme d'enregistrement des droits fonciers doivent donc être analysés en référence aux structures des champs politiques locaux, mais aussi aux transformations de l'environnement économique et institutionnel qui relèvent du mouvement de "globalisation" : déréglementation et ouverture des marchés, recentrage des politiques publiques autour de la lutte contre la pauvreté et la marginalisation sociale, délégation au secteur privé des fonctions d'animation et d'encadrement économique. Les dispositifs locaux visant à permettre la coordination entre acteurs économiques, à sécuriser leur activité, notamment au regard de leur accès au foncier, et à sanctionner les manquements éventuels aux normes et aux conventions qui encadrent les relations entre ces acteurs souffrent ainsi une redéfinition en fonction de la "nouvelle donne" que représentent l'enregistrement légal des droits fonciers et l'établissement de titres individuels échangeables d'une part, les transformations de l'environnement économique et institutionnel des communautés villageoises d'autre part.

Ces dispositifs peuvent être analysés à deux niveaux principaux : celui défini par la collectivité villageoise et en particulier les institutions qui relèvent de l'*ejido* d'une part, et celui constitué par le groupe domestique d'autre part. Dans les deux cas, il est difficile de distinguer les dispositions *ad hoc* destinées à accompagner et maîtriser le programme de titularisation, encore en cours dans de nombreux *ejidos*, des procédures d'ajustement dans la durée qui relèvent plus précisément de la construction de nouvelles institutions de régulation foncière. Ainsi, les négociations entre *ejidatarios* et usagers sans droits fonciers qui ont précédé l'application du PROCEDA ressortent en première analyse de stratégies conjoncturelles d'anticipation, mais elles ont contribué à établir les mécanismes ultérieurs de gestion des ressources, tant dans le domaine strictement foncier que dans celui des biens et services de nature collective. C'est le cas notamment dans certains *ejidos* de Los Tuxtlas, où ces négociations ont abouti à l'enregistrement des droits de l'ensemble des résidents sur le domaine habité et l'intégration massive de ces résidents dans les organes de représentation et de gouvernement de la localité, en contrepartie de leur renoncement à tout droit sur le domaine agricole et le maintien des organes de régulation foncière sous le contrôle des seuls *ejidatarios*. Dans un tel contexte, il n'est pas rare que l'assemblée *ejidale* oppose son veto aux tentatives de certains de ses membres d'accéder au régime de "pleine maîtrise" et intervienne de façon directe (et illégale au regard de la nouvelle législation) sur les processus de désignation et d'enregistrement héritiers en fonction de l'attachement démontré par ces derniers aux règles relevant d'une "économie morale" paysanne<sup>7</sup>. Il conviendra cependant de vérifier dans quelle mesure ces dispositifs de mise en application (*enforcement*) de normes locales, qui se démarquent sensiblement du nouveau cadre légal de régulation foncière, parviendront à perdurer au-delà de la phase d'ajustements immédiats à la réforme de l'*ejido*.

Au-delà de ces ajustements sur le court terme, la généralisation et l'accélération des dynamiques de circulation des terres, sur la base de cessions temporaires et monétarisées entre particuliers apparaît en revanche relever d'une tendance lourde et durable. Les locations de terres, bien que formellement illégales avant les réformes de 1992, étaient bien sûr largement pratiquées, tant au sein des collectivités *ejidales* qu'entre des *ejidatarios* et des opérateurs privés extérieurs à celles-ci<sup>8</sup>. Les limites légales d'une part, les normes locales d'accès ouvert au foncier pour les membres des communautés paysannes d'autre part, en avaient cependant freiné la diffusion dans de nombreuses régions d'agriculture paysanne et notamment dans le sud-Veracruz. Le programme d'enregistrement des droits, la légalisation des transactions monétaires relatives au foncier à l'intérieur des communautés villageoises et la mise en place d'une politique de subsides directs à la mise en culture des terres, destinée à compenser l'érosion des prix

---

<sup>7</sup> Dans l'*ejido* de Ranchoapan-Miltepec, municipale de San Andrés Tuxtla, l'assemblée *ejidale* a ainsi invalidé le transfert des droits fonciers à des jeunes adultes dont le comportement vis à vis de leurs parents (assistance dans la vieillesse et la maladie) avait été jugé indigne. Un recours a été déposé à cet effet devant la *Procuraduría Agraria* et le Tribunal Agraire.

<sup>8</sup> Elles étaient dans certains contextes vivement encouragées par l'administration agricole et agraire (Ministère de l'Agriculture, Ministère de la Réforme Agraire), qui avaient promu le schéma juridique des "associations en participation", permettant de dissimuler les locations de terres *ejidales* par des entreprises productrices de fruits et légumes destinés à l'exportation, sous le couvert d'un acompte sur les bénéfices attendus de la culture, assorti de conditionnalités permettant aux entrepreneurs de restreindre leurs versements à ce seul acompte.

agricoles (PROCAMPO<sup>9</sup>), ont favorisé un essor rapide de ces pratiques qui, sous de multiples contenus, apparaissent revêtir un caractère stratégique dans le cadre des processus de régulation sociale et politique internes aux *ejidos*. Malgré l'effondrement de la rentabilité des cultures vivrières, les stratégies domestiques d'autosuffisance contribuent en effet à entretenir une très forte demande de terres, que le verrouillage fréquent du champ foncier, par le biais du programme de titularisation, a canalisé vers un marché locatif en pleine expansion.

Ces cessions temporaires revêtent des modalités variables, relatives à leur durée (pour un ou plusieurs cycles de culture), à la forme et la date de paiement (au semis ou à la récolte, sous une forme exclusivement monétaire ou incluant une part du produit), mais ont généralement pour trait commun de permettre la captation, par le propriétaire, du subside du PROCAMPO, en garantissant la mise en valeur continue de parcelle et son maintien dans le registre du programme de subvention. On observe ainsi une division spatiale des types de faire-valoir, les terres des fonds de vallée, les plus fertiles et les plus accessibles, garantes des meilleurs niveaux de productivité, étant généralement exploitées directement par leurs propriétaires, alors que les versants sont mis en valeur par faire-valoir indirect. Une autre caractéristique de cette dynamique réside dans la diffusion de ces formes conditionnées d'accès à la terre au sein des groupes domestiques, en particulier dans les *ejidos* ou le programme d'enregistrement des droits n'a pas donné lieu à un élargissement notable de la base des titulaires. Dans ce cas également, il est généralement des règle que le chef de famille, détenteur du foncier, capte la totalité des subsides à la mise en culture, et parfois même une rente monétaire ou en nature, même si une partie de cette rente est parfois restituée au cultivateur sous forme d'intrants.

Les formes d'accès temporaire à la terre deviennent ainsi une ressource stratégique dans la gestion des rapports intergénérationnels et l'instauration de relations clientélistes au sein des groupes domestiques. Elles constituent une composante centrale des processus d'élaboration de "contrats familiaux" reposant sur la maîtrise du patrimoine foncier par les aînés et la gestion de la mobilité des cadets. Il n'y a pas la place, dans le cadre de cet exposé, de s'étendre sur les conditions qui entourent l'insertion des jeunes ruraux du sud-Veracruz dans les marchés nationaux et internationaux de travail : il suffit ici de préciser que la précarité des emplois auxquels ils ont généralement accès d'une part, leur maîtrise déficiente des codes et des normes régissant le fonctionnement de ces marchés d'autre part, les contraignent à opérer des retours réguliers dans leur communauté d'origine ; ils y trouvent sous une forme immédiatement utilisable les informations stratégiques, canalisées et gérées par des réseaux fortement ancrés dans organisations sociales locales, qui leur permettent de prolonger leurs stratégies de mobilité (Léonard, 1999)<sup>10</sup>. Pour ce faire, les jeunes ruraux sont amenés à sécuriser leurs conditions d'accès aux ressources qu'offre la communauté villageoise, que celles-ci soient d'ordre matériel (une parcelle agricole, le lopin urbain où femme et enfants continuent à résider et qui leur donne accès aux infrastructures et services collectifs de la localité – école, dispensaire) ou informationnelles (insertion dans les marchés de travail, les programmes sociaux, etc.).

On observe ainsi l'articulation des dispositifs locaux d'organisation de la migration, en particulier la migration clandestine aux Etats-Unis, avec ceux qui relèvent de la régulation foncière, et notamment avec le processus d'enregistrement des droits fonciers dans les domaines agricole et urbain : compte tenu des coûts d'insertion dans les filières clandestines<sup>11</sup>, les titres fonciers, détenus majoritairement par les parents des migrants, sont communément exigés comme garantie par les usuriers locaux qui financent la migration. Inversement, les profits résultant des activités migratoires sont fréquemment investis dans l'acquisition de terres et de droits éjidaux donnant accès aux organes de gouvernement locaux.

<sup>9</sup> Le Programme d'appuis au milieu rural a pour contenu principal le versement d'une prime à l'hectare cultivé qui, pour des raisons administratives, est attribuée *de facto* au détenteur du titre foncier de la parcelle concernée alors qu'elle devrait être versée à celui qui en assure la culture. Du fait de l'érosion des prix des produits agricoles de base (haricot, maïs et autres céréales), cette prime constitue aujourd'hui une composante essentielle de la formation du revenu agricole pour les cultures vivrières.

<sup>10</sup> Il est ainsi frappant de constater que le passage d'un emploi à un autre sur le marché du travail illégal aux Etats-Unis est généralement accompagné d'un retour au village, préalablement à une nouvelle migration clandestine, pourtant risquée et fort coûteuse. Ces parcours migratoires peuvent être analysés en référence aux difficultés éprouvées par les migrants, au moins lors des premiers stades d'établissement de "l'institution migratoire", à traduire les modes "experts" de connaissance, véhiculés par la dynamique de "globalisation" en connaissance "pratique", immédiatement mobilisable et utilisable (voir à ce sujet la réflexion amorcée par N. Long, 1996).

<sup>11</sup> Ce coût varie entre 1200 et 1800 dollars, c'est à dire entre 325 et 450 fois la valeur du salaire agricole journalier en vigueur dans le sud-Veracruz (entre 3,7 et 4,2 dollars).



La diffusion de relations de type clientéliste au sein des groupes domestiques trouve également un support solide à travers les procédures d'enregistrement des droits de succession. Le service administratif qui assume la gestion et l'actualisation des titres fonciers du domaine ejidal, le Registre agraire national (RAN), prend également acte, sur une base facultative, des droits de succession établis par chaque titulaire pour chacune des parcelles qui lui ont été certifiées, ainsi que des éventuelles cessions entre vifs. Une telle démarche peut être renouvelée selon la volonté du titulaire et la désignation des héritiers amendée aussi souvent que celui-ci le souhaite. L'enregistrement des droits de succession ou, plus fréquemment, son absence sont au cœur des stratégies de clientélisation de leur descendance développées par les propriétaires. On observe notamment un accroissement des transmissions de terres ou des cessions entre vifs en faveur des petits enfants et des descendants féminins des titulaires, qui sanctionnent les manquements de leurs héritiers directs. Le maintien d'un état d'incertitude autour de l'héritage foncier, s'il contribue à l'approfondissement des rapports clientélistes au sein de la famille est également à l'origine de nombreux conflits entre héritiers potentiels. Ces conflits, qui s'expriment ouvertement à l'occasion de l'héritage, sont également l'occasion pour les tenants de l'*ejido* de réaffirmer leur droit de regard sur les dispositifs domestiques de régulation foncière, en portant le problème de la désignation des successeurs devant l'assemblée ejidale (voir la note 7).

Le Registre agraire national et l'assemblée ejidale ne représentent cependant pas les seules instances de recours pour formaliser et valider les transferts de droits fonciers à l'échelle locale. Afin de freiner les processus de pulvérisation de la propriété, le RAN s'oppose à l'enregistrement des cessions (par héritage ou par vente) portant sur des fractions des parcelles qui ont été cadastrées lors du PROCEDURE. Pour contourner cette barrière légale, les acteurs locaux procèdent à des enregistrements parallèles, par le biais de la ratification des transactions ou des cessions entre vifs devant un notaire public, qui n'a pourtant, légalement, aucune compétence sur le domaine ejidal. Ces stratégies sont tacitement encouragées par certains niveaux de l'administration publique, en particulier par les autorités municipales, qui voient dans le développement des registres notariés un pas vers l'adoption du régime de la propriété privée et l'élargissement de la base censitaire municipale.

On assiste ainsi à l'établissement d'un double registre foncier, dont les maîtres d'œuvre (le RAN et les notaires publics) s'ignorent mutuellement et contribuent à entretenir les confusions sur la tenure de la terre – et les logiques de contournement – que la réforme légale de 1992 prétendait éliminer via le PROCEDURE. À ce pluralisme légal, un degré de complexité supplémentaire peut être ajouté lorsque les parties impliquées dans un transfert de propriété entreprennent de le valider auprès de l'assemblée ejidale, en plus, ou en substitution, des démarches réalisées auprès du RAN ou d'un notaire. Du point de vue des acteurs locaux, le recours à des dispositifs parallèles (officiels ou non) de formalisation des droits permet de sécuriser les coordinations locales, en même temps qu'elle fournit aux propriétaires un outil supplémentaire dans leurs stratégies de clientélisation de leur descendance. En déléguant aux organes de gouvernement locaux une autonomie relativement large dans la mise en œuvre d'une réforme dont le cadre légal demeure cependant très normatif et contraignant, la Procuratie Agraire et le RAN contribuent ainsi à (ré)activer les pratiques locales de contournement des dispositifs officiels et le "pluralisme institutionnel" qui prévalaient avant la réforme de 1992 : plutôt que d'aboutir à l'établissement d'un "état légal permanent", la régularisation de la propriété ejidale a en fait redistribué les cartes d'un même jeu d'empilement des institutions et des instances de la régulation foncière (Pérez Castañeda, 1998).

### ***Bibliographie sommaire***

Almeida, E., 2000 - Cambios y probables tendencias en el mercado de tierras ejidales en la zona de transición maíz-tabaco en la región de Los Tuxtlas, in *El Sotavento veracruzano. Procesos sociales y dinámicas territoriales* (Léonard, É. et Velázquez, E., coord.), CIESAS-IRD : 171-80.

Azuela, A., 1995 - Ciudadanía y gestión urbana en los poblados rurales de Los Tuxtlas, *Estudios Sociológicos*, XIII (39) : 485-500.

Baitenmann, H., 1998 - The Article 27 Reforms and the Promise of Local Democratization in Central Veracruz, in *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector* (Cornelius, W. et Myhre, D., eds), Center for Mexican-American Studies, UCSD : 105-23.

- Flores Hernández, A., 1998 - Tierra : eje condicionante en la dinámica de los grupos domésticos en una comunidad de Los Tuxtlas, in *El Sotavento veracruzano. Procesos sociales y dinámicas territoriales* (Léonard, É. et Velázquez, E., coord.), CIESAS-IRD : 161-70.
- Goldring, L., 1998 - Having Your Cake and Eating it too : Selective Appropriation of Ejido Reform in Michoacán, in *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector* (Cornelius, W. et Myhre, D., eds), Center for Mexican-American Studies, UCSD : 147-72.
- Hoffmann, O., 1997 - L'ejido, laboratoire des pratiques sociales et fondement de la ruralité contemporaine au Mexique, *La ruralité dans les pays du Sud à la fin du XX<sup>e</sup> siècle* (Gastellu, J.-M. et Marchal, J.-Y., eds), Paris, Orstom, col. Colloques et Séminaires : 401-16.
- Hoffmann, O. et Colin, J.-Ph., 1995 - The "Commoditization" of Ejido Land in Mexico. A Dramatic Institutional Change ?, poster présenté au *15th annual meeting of the Society for Economic Anthropology*, Santa Fe, 21-22 avril 1995, 7 p., miméo.
- Léonard, É., 1999 - La regulación local del acceso a los recursos de la globalización. Los intermediarios rurales en los mercados de tierra e información, *Cuadernos Agrarios* (17-18) : 124-141.
- Léonard, É., 2000 - Nuevas formas de intervención en el agro y reconstrucción de las clientelas rurales en la sierra de Los Tuxtlas, in *El Sotavento veracruzano. Procesos sociales y dinámicas territoriales* (Léonard, É. et Velázquez, E., coord.), CIESAS-IRD : 129-42.
- Long, N., 1996 - Globalización y localización : nuevos retos para la investigación rural, in *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio (I), La inserción de la agricultura mexicana en la economía mundial* (Lara Flores, S. et Chauvet, M., coord.), México, UAM-UNAM-INAH-Plaza y Valdés : 35-74.
- Mackinlay, H., 1991 - La política de reparto agrario en México (1917-1990) y las reformas al artículo 27 constitucional, in *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, México, UAM-Iztapalapa : 117-67.
- Mallon, F., 1995 - *Peasant and Nation. The Making of Postcolonial Mexico and Peru*, Berkeley, Los Angeles and London, University of California Press.
- Mummert, G., 1998 - Ejidatarios, pequeños propietarios y ecuareros : conflictos y componendas por el acceso a la tierra y agua, *Las disputas por el México Rural* (Zendejas, S. y de Vries, P., eds), Zamora, El Colegio de Michoacán : 291-319.
- Nuijten, M., 1998 - *In the Name of the Land. Organization, Transnationalism, and the Culture of the State in a Mexican Ejido*, Wageningen, Landbouw Universiteit.
- Pérez Castañeda, J. C., 1998 - La regulación y la desamortización de la propiedad (comentarios al PROCEDURE), in *Propiedad y organización rural en el México moderno* (J. Moguel, coord.), Juan Pablos Ed.-UNAM : 43-90.
- Randall, L. (ed.), 1999 - *Reformando la Reforma Agraria mexicana*, México, UAM-Xochomilco - El Atajo.
- Téllez Kuenzler, L., 1993 - *Nueva legislación de tierras, bosques y aguas*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Warman, A., 1972 - *Los campesinos, hijos predilectos del regimen*, México, Nuestro Tiempo.
- Zaragoza, J. L. et Macías, R., 1980 - *El desarrollo agrario de México y su marco jurídico*, México, Centro Nacional de Investigaciones Agrarias.
- Zendejas, S., 1995 - Appropriating Governmental Reforms : The Ejido as an Arena of Confrontation and Negotiation, *Rural Transformations Seen from Below : Regional and Local Perspectives from Western Mexico* (Zendejas, S. & de Vries, P., eds), La Jolla, Center for US-Mexican Studies, UCSD : 23-48.

Zendejas, S. et Mummert, G., 1998 - Beyond the Agrarian Question : the Cultural Politics of Ejido Natural Resources, *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector* (Cornelius, W. and Myhre, D., eds), San Diego-La Joya, Center for US-Mexican Studies, UCSD : 173-201.