

Soixante-dix ans de changement institutionnel et de recomposition des structures foncières dans Les Tuxtlas

par

Éric LÉONARD,

chercheur à l'IRD (UMR GRED, Montpellier)

§1

Deux logiques de régulation socio-politique, deux projets d'organisation communautaire et de mise en rapport entre les sociétés villageoises et l'Etat national se sont exprimés et fréquemment opposés à l'occasion de la mise en œuvre de la réforme agraire au Mexique. Les morphologies foncières dans la région des Tuxtlas portent les traces de cette confrontation, en même temps qu'elles en révèlent toute la complexité et la diversité. Durant plus de soixante-dix ans, entre les premières allocations de terres aux villages indiens de San Andrés Tuxtla, en 1923, et la mise en œuvre du Procede, à partir de 1995, ces deux projets antinomiques ont imprimé des voies divergentes d'expression de la politique foncière et ont conduit à des formes de gouvernance foncière et politique très différenciées sur un territoire restreint.

Les politiques rurales de l'Etat mexicain, et sa politique foncière en particulier, ont été fortement orientées par un objectif central et récurrent : réaliser l'institutionnalisation de l'Etat dans le milieu rural et intégrer les communautés paysannes à la Nation. Au cours de la période coloniale, les communautés indiennes avaient disposé d'un statut particulier qui leur allouait une forte autonomie dans la régulation des affaires foncières et politiques, à l'échelle de territoires dont la couronne espagnole leur avait reconnu la propriété corporative, inaliénable et imprescriptible. Entre l'indépendance du Mexique, en 1821, et la fin de la révolution, presque un siècle plus tard, les manifestations multiples de cette autonomie ont représenté un souci constant pour l'Etat national en construction, l'incorporation des communautés à la Nation motivant des interventions récurrentes. Les lois de dissolution des propriétés corporatives (*desamortización*) et leur privatisation en ont été une expression forte. La mise en application de ces lois, dans le dernier quart du XIX^e siècle, a constitué un facteur essentiel de mobilisation des guérillas paysannes qui ont fourni les bataillons du mouvement révolutionnaire, à partir de 1910.

§2

La stabilisation politique après près de dix années de guerre civile révolutionnaire a largement reposé sur l'inscription des deux revendications principales des guérillas paysannes au frontispice de la constitution de 1917 : *Tierra* (avec l'institutionnalisation de la réforme agraire comme devoir de l'Etat vis-à-vis des familles et communautés paysannes) et *Libertad* (avec la réaffirmation de l'autonomie des gouvernements municipaux vis-à-vis du pouvoir central). Le dilemme qui a accompagné la mise en œuvre de la réforme agraire a été de satisfaire aux demandes foncières des communautés rurales, sans recréer, à travers des formes de propriété collective, les bases matérielles de leur autonomie politique.

Dans les Tuxtlas, la première phase de la réforme agraire, entre 1923 et 1932, a vérifié cette crainte : les allocations de terre aux villages qui formaient le « commun municipal » dissous en 1886, même si elles n'ont pas adopté la forme de « restitution » (qui aurait reposé sur la reconnaissance de droits coloniaux antérieurs à la création de l'Etat mexicain, détenus par une entité communale unique) au profit de la « dotation » (qui instituait l'Etat comme source des droits attribués séparément à chaque village), ont conduit à des formes de reconstruction communautaire autour du pouvoir municipal de San Andrés. Elles ont aussi généré de fortes tensions politiques, à la fois entre les villages et les autorités municipales – qui exerçaient de multiples ingérences dans la gestion des ressources foncières locales –, et entre générations, entre jeunes ruraux et pouvoirs patriarcaux locaux qui avaient pris le contrôle des nouveaux *ejidos*.

§3

En 1934, avec l'arrivée de Lázaro Cárdenas à la tête d'un Etat stabilisé et consolidé, la réforme agraire prend une nouvelle dimension, à la fois du point de vue des surfaces distribuées et des formes de cette distribution. La gestion des allocations foncières est centralisée au plus haut niveau du pouvoir fédéral et les processus d'organisation, de reconnaissance institutionnelle et de fonctionnement des groupes de bénéficiaires sont fortement encadrés par le binôme formé par le département (et bientôt ministère) de la réforme agraire et le syndicat paysan officiel (la CNC). Dans les Tuxtlas, cette seconde phase d'allocations foncières conduit à l'activation d'une véritable frontière interne, dont le moteur sociologique est constitué par les logiques d'autonomisation de jeunes adultes, qui s'émancipent des pouvoirs patriarcaux villageois pour occuper, sous l'égide du dispositif officiel, des propriétés situées à la périphérie des *ejidos* formés dix ans plus tôt (voir la [fig. 1](#) et [Léonard, 2004](#)).

En termes institutionnels, cette bifurcation dans les logiques et les formes de mise en œuvre de la politique foncière conduit à une différenciation nette des systèmes de gouvernance locale, tant foncière que politique, et des modalités de mise en rapport entre les sociétés locales et l'Etat. Dans la plupart des *ejidos* fondés au cours des années vingt, les principes d'autonomie politique vis-à-vis des tutelles officielles et d'allocation des droits fonciers à tous les chefs de famille, qu'ils disposent ou non du statut légal d'*ejidatario* conduisent à un accroissement rapide du nombre des usagers de l'espace agricole et à des structures inégalitaires de distribution de la terre¹. Les formes autoritaires et patriarcales d'exercice du pouvoir, et les expulsions périodiques (ou les départs volontaires) de jeunes villageois vers les frontières internes où la réforme agraire se propage vont bloquer toute évolution du régime de régulation foncière et politique, pratiquement jusqu'à la réforme légale de 1992.

¹ Les normes d'accès libre à la terre permettaient à chaque chef de famille de mettre en valeur la surface que sa force de travail ou son capital lui permettaient d'exploiter. Elle ont conduit à un extrême morcellement de la structure parcellaire (chacun pouvant ouvrir à la culture un champ là où aucun autre ne s'était installé) et une forte inégalité dans les appropriations (en particulier par la mise en défens de grandes étendues de pâturages via la pose de clôtures pour le bétail).

§4

Dans les communautés créées après 1935, les principes d'accès ouvert au foncier vont en revanche être mis en cause dès la seconde génération d'exploitants agricoles. En dépit de la soupape de sécurité que représentent les dotations foncières sur les frontières agraires, les structures inégalitaires d'appropriation du foncier sont remises en cause dès les années 1950. Le régime « communal » d'accès aux terres entre en crise radicale au début des années soixante-dix, lorsque la génération des « pères fondateurs » des *ejidos* disparaît. A cette occasion, dans des localités comme Bodegas de Totoltepec, les *ejidatarios* imposent, avec l'appui de l'administration agraire, l'abolition des normes d'accès ouvert au foncier au profit des règles officielles de distribution des terres sur une base égalitaire entre les seuls détenteurs d'un statut légal (le nombre d'*ejidatarios* étant fixé au moment de la création de l'*ejido* et non extensible). Cette redistribution des terres sur une base restreinte est connue sous le vocable local de « parcellement » des *ejidos*.

§5

Cette réforme institutionnelle, de nature endogène, va diffuser à l'ensemble des communautés formées après 1934, ainsi qu'à certains des *ejidos* créés lors de la période précédente, mais plus tardivement et sous des formes beaucoup plus conflictuelles. C'est en dernière instance la réforme légale de 1992 et la mise en œuvre du Procédé dans la région, à partir de 1995, qui vont provoquer la mise en discussion des dispositifs locaux de régulation « communale » et imposer un arbitrage entre la restriction des droits fonciers aux seuls *ejidatarios* officiellement enregistrés par l'administration, ou leur ouverture à une partie, voire à l'ensemble des exploitants sans statut légal.

Ce sont ces trajectoires différenciées d'évolution des institutions foncières que reflètent les trames agraires mise au jour par l'analyse des photographies de satellite. Ces trames résultent de la superposition des régimes fonciers qui se sont succédé et des arbitrages qui ont été adoptés localement quant aux modalités de la transition entre ces régimes (exclusion totale des usagers non *ejidatarios* ou reconnaissance partielle, ou totale, des droits effectivement exercés par ces usagers au moment du Procédé).

§6

La **figure 3** de l'article de G. Chouquer révèle ainsi les divergences de trajectoires entre les trames morphologiques 2 et 3, caractéristiques des évolutions institutionnelles dans les *ejidos* de la période cardéniste, et celles correspondant à la zone de « parcellaire irrégulier » de la partie supérieure de la carte, ou à la trame 11, qui s'identifient à des *ejidos* où les structures politiques et démographiques ont bloqué toute évolution des régimes « communaux » de régulation par l'adoption des règles officielles, et où le Procédé a conduit à l'enregistrement des droits de culture effectivement exercés. Entre ces deux extrêmes se trouve toute une gamme de situations assimilables à l'établissement de régimes « hybrides » entre régulations communales et régulations officielles, qui correspondent à des formes de redistribution plus ou moins large et inclusive des droits fonciers au cours des années 1980 et 1990 (trames 5, 6, 7, 8, 12 et 13).

La trame 1 est le produit d'une histoire tout à fait particulière, puisque l'*ejido* concerné, Soyata, a été le cadre d'un processus de sécession virtuelle au cours des années trente, lorsqu'un groupe de jeunes du village chef-lieu a entrepris de s'établir à une extrémité, alors non exploitée, du terroir (la partie cartographiée), sous la protection de l'armée et avec la bénédiction de l'administration agraire, pour fonder le village de la Redonda. Si cette sécession n'a finalement pas abouti au plan légal, l'*ejido* est depuis lors fonctionnellement divisé, la partie gérée par les ressortissants de la Redonda vérifiant l'ensemble des caractéristiques institutionnelles des *ejidos* de la période cardéniste.

§7

Les traces de parcellaire ancien de l'*ejido* Bodegas de Totoltepec, représentées sur la figure 4, pour leur part, correspondent très vraisemblablement aux structures agraires antérieures au « parcellement » réalisé au cours des années 1970. Le parcellaire hétérogène produit du cadre de régulation « communal » révèle les inégalités de distribution et l'éclatement de la tenure, dans un contexte qui a précocement été marqué par la diffusion de l'élevage bovin et les formes d'accumulation différentielle de la ressource foncière qui en ont résulté.

EL, octobre 2010