

Transactions foncières en Amérique latine : dans les ejidos du Mexique

Emmanuelle Bouquet, chercheuse au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad), unité de recherche Action collective, marchés et politiques publiques, emmanuelle.bouquet@cirad.fr

RÉGLEMENTER LES MÉCANISMES d'achat, de vente et de location de la terre suffit-il à sécuriser le droit à la terre ? Les réformes entamées dans ce sens au Mexique laissent perplexes. Explications.

ENTRE 1917 ET 1992, la réforme agraire mexicaine a procédé à la réallocation de 100 millions d'hectares, la moitié de la superficie nationale, sous un régime de droits de propriété spécifique : le système des *ejidos* [1]. Les *ejidos* sont des organisations foncières qui regroupent l'ensemble des bénéficiaires d'une dotation agraire (les *ejidatarios*). Le modèle initial de l'*ejido* s'inspirait de la propriété communale ; il combinait des droits et des devoirs individuels et collectifs et interdisait toute transaction foncière sur les parcelles redistribuées.

En 1992, les *ejidos* ont fait l'objet d'une réforme majeure, reposant sur l'établissement d'un cadastre, l'émission de titres fonciers individuels, et la légalisation du marché de la terre, à l'achat-vente et en location. Cette légalisation s'est accompagnée de procédures administratives de formalisation des transactions : transfert nominatif des titres pour les achats-ventes, inscription de contrats écrits pour la location. Le discours officiel s'appuyait sur la reconnaissance de l'existence et de l'importance économique d'un marché foncier qui s'était constitué de manière illégale avant la réforme. L'objectif affiché était de favoriser le développement d'un marché foncier formel et sécurisé, permettant d'élargir les possibilités d'accès et d'exploitation du foncier agricole. Cette réforme y est-elle parvenue ?

D'un marché formel à un marché sécurisé ? La sécurisation des transactions présente deux dimensions. La première s'applique au marché à

l'achat-vente : c'est la sécurisation des droits permanents sur la terre (la tenure). La seconde se rapporte au marché des locations : c'est la sécurisation contractuelle, avec des mécanismes pour le respect des engagements mutuels et la résolution des conflits éventuels. Du point de vue de l'administration agraire, la formalisation des achats-ventes passe par l'enregistrement de la transaction auprès des services du cadastre, avec changement du nom sur le titre de propriété. Pour les locations, la formalisation passe par l'enregistrement d'un contrat écrit précisant les obligations des deux parties.

Dans la logique de la réforme de 1992, le lien entre formalisation et sécurisation est posé comme automatique : un achat-vente formel garantit la sécurité de la tenure pour l'acheteur ; un contrat de location formel garantit la sécurité contractuelle pour les deux parties, et également la sécurité des droits permanents pour le propriétaire de la parcelle. Cependant, en pratique, la formalisation peut emprunter d'autres voies qu'une inscription dans un registre administratif de l'État ; la « formalisation » est alors informelle. De même, le lien entre formalisation et sécurisation peut prendre différentes formes et significations pour les individus.

Avant 1992, le marché foncier illégal dans les ejidos. Avant 1992, le cadre légal interdisait toute transaction foncière (location et achat-vente) et prévoyait des sanctions très dissuasives, allant jusqu'à la privation de l'ensemble des droits fonciers et l'exclusion de l'*ejida-*

tario. Pourtant, avant la réforme, des dynamiques marchandes avaient lieu dans les *ejidos* : les achats-ventes étaient certes limités, mais la location était une pratique extrêmement courante.

Ces marchés fonciers illégaux s'appuyaient sur des mécanismes de formalisation et de sécurisation informels, qui court-circuitaient l'administration et reposaient sur les relations locales et la proximité des parties prenantes. Les instances de l'*ejido* jouaient un rôle important — et parfois ambivalent, avec des abus de pouvoir. Elles régulaient les transactions, et faisaient écran vis-à-vis des contrôles de l'administration agraire. Pour la location, la grande majorité des contrats étaient noués oralement. Aussi, la sécurisation ne reposait pas sur l'existence d'un contrat écrit, mais plutôt sur la mobilisation des liens sociaux locaux et sur la confiance à l'égard des mécanismes sociaux de prévention et de règlement des conflits. Pour les achats-ventes, au contraire, la sécurisation passait par une écriture « formelle » du transfert de droits dans les archives de l'*ejido*, voire de l'administration agraire. Mais cette formalisation était déguisée en sanction contre le vendeur avec réattribution à l'acheteur.

Après 1992, quoi de neuf ? Selon les statistiques de l'administration agraire, la légalisation du marché achat-vente a généré une augmentation des transactions, mais à un rythme relativement faible. Elle ne semble pas avoir débouché sur des dynamiques de concentration foncière excessive. Si elle a ouvert de nouvelles possibilités d'accès au foncier pour les jeunes, elle s'est en revanche traduite par une moindre sécurité de la tenure pour les conjoints des *ejidatarios*. En effet, les titres de propriété sont délivrés au nom d'une seule personne et la décision de vendre est le fait du titulaire. Dans la mesure où 80 % des *ejidatarios* sont des hommes, cette insécurité relative frappe essentiellement les femmes.

[1] LES EJIDOS EN CHIFFRES EN 2003

Nombre d' <i>ejidos</i>	24 000
Nombre d' <i>ejidatarios</i>	3,4 millions
Superficie totale (part de la superficie nationale)	100 millions d'hectares (50 %)
Surface agricole utile	20 millions d'hectares
Surface agricole utile moyenne par <i>ejidatario</i>	6 hectares

Paradoxalement, une caractéristique majeure du nouveau marché achat-vente tient à la multiplication des transactions informelles. À la fin des années 90, des études estiment qu'environ 70 % du total des transactions sont informelles. Ce phénomène n'est pas à attribuer à la capacité technique ou administrative du cadastre. Il est lié à la manière dont la réforme a été mise en œuvre et peut se schématiser de la manière suivante :

- une loi ambiguë sur le champ de validité (qui peut acheter ? qu'est-ce qui peut être acheté ?) et les modalités d'enregistrement des transactions foncières (quels documents fournir ?) ;
- une administration agraire qui s'est inquiétée des risques économiques et sociaux associés aux ventes de parcelles (reconstitution d'inégalités foncières, abus, atomisation des structures de production), mais qui a apporté des réponses inadaptées (rétention d'information, alourdissement des procédures, absence de suivi des dossiers déclarés non valides) ;
- des représentants des *ejidos* qui faisaient face à une crise de légitimité ;
- des *ejidatarios* mal informés, qui ont assimilé la réforme à une privatisation complète.

La désactualisation du cadastre pose un problème général de sécurité des droits permanents pour les acheteurs informels qui ne parviennent pas à régulariser une transaction, après-coup. Elle pose également un problème d'équité : par rapport aux gros acheteurs, les petits acheteurs isolés sont moins susceptibles de solliciter activement l'administration pour obtenir des informations, suivre leur dossier et participer ainsi au marché formel et sécurisé.

Du côté des locations, la légalisation du marché n'a fait qu'officialiser une pratique très courante. Elle n'a

pas entraîné de modifications dans le volume ou dans la forme des transactions. En particulier, les contrats ont conservé leur caractère informel. La sécurisation contractuelle reposant sur les relations sociales a persisté après la réforme, assurant le maintien du jeu contractuel local dans de bonnes conditions. Par contre, ce système s'avère inadapté à l'élargissement des relations contractuelles à des acteurs non locaux, pour deux raisons : ils sont extérieurs au climat de confiance existant d'une part et aux mécanismes de résolution de conflits d'autre part. Or ces acteurs extérieurs pourraient jouer un rôle important en amenant de nouvelles technologies ou en ouvrant des possibilités d'accès à de nouveaux marchés. Des mécanismes de sécurisation relevant d'un registre plus formel sont requis ici, mais la généralisation de l'inscription des contrats auprès de l'administration agraire ne permettrait pas pour autant de dépasser les obstacles. En effet, l'administration n'a pas le pouvoir légal de faire exécuter les engagements contractuels. D'une manière générale, dans sa conception comme dans sa mise en œuvre, la réforme de 1992 a laissé de côté la dimension de la sécurité contractuelle.

La leçon à tirer de la réforme : des recommandations. Au-delà des spécificités nationales, quelles leçons peuvent être tirées de l'expérience mexicaine en matière de politiques d'accompagnement des marchés fonciers ? Dans le cas mexicain, plusieurs conditions étaient réunies pour justifier la légalisation et l'accompagnement des marchés fonciers : des droits individualisés sur des parcelles agricoles délimitées, qui ont pu relativement facilement être inscrits dans un cadastre ; des pratiques foncières marchandes préexistantes et régulées localement, malgré l'interdiction légale ; une bonne capacité technique et administrative des services de l'État pour l'établissement et

la maintenance du cadastre. Malgré tout, si l'on considère la sécurité des transactions comme un indicateur d'évaluation de la réforme de 1992, le bilan apparaît plutôt mitigé. Des problèmes nouveaux sont apparus — des achats-ventes informels, l'insécurité de la tenure pour les conjoints d'*ejidatarios* — ; d'autres problèmes, comme la sécurisation des contrats noués en dehors des relations sociales locales, n'ont pas été traités.

D'une manière générale, on peut formuler diverses recommandations. En matière de formalisation et de sécurisation, il est important de tenir compte des pratiques existantes et des perceptions spécifiques locales. Pour cela, procéder en collaboration étroite avec les parties prenantes est une nécessité. Dans l'optique d'une sécurisation élargie, le titre foncier peut être davantage fondé sur le patrimoine familial plutôt qu'individuel. À côté du marché des achats-ventes, l'importance des transactions de location est telle qu'un traitement spécifique s'impose. L'accompagnement de la transition peut être assuré par l'administration pour la diffusion de l'information et le suivi des procédures, tandis que les instances collectives intermédiaires (*ejidos*, communes, etc.) occuperaient une position d'interface et de médiation. Enfin, les mesures économiques ne peuvent être négligées. Avec la redéfinition des droits fonciers, une politique sur les structures de production et l'accès à la terre et au crédit foncier est à mettre en œuvre.

La légalisation des transactions foncières est-elle une condition suffisante (ou même nécessaire) à l'émergence d'un marché formel et sécurisé ? Le regard, porté sur les processus de mise en œuvre et l'impact de la réforme de 1992 sur les conditions de fonctionnement du marché foncier dans les *ejidos*, amène plutôt une réponse négative. ■

CO-RÉDACTEURS EN CHEF :

Pierre Coopman (*Défis Sud*) et Marie-Christine Polge (*Grain de sel*)

SOS FAIM ASBL

Rue aux Laines 4
B-1000 Bruxelles
tél. : +32 (0)2 548 06 70
courriel : info@sosfaim.be
www.sosfaim.org

INTER-RÉSEAUX

DÉVELOPPEMENT RURAL

32, rue le Peletier, 75009 Paris
tél. : +33 (0)1 42 46 57 13
courriel : secretariat@inter-reseaux.org
www.inter-reseaux.org